

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

École doctorale : EDSJ - Ecole Doctorale Sciences Juridiques

Spécialité : Droit International

Unité de recherche : Centre d'Etudes sur la Sécurité Internationale et les Coopérations Européennes

La coopération entre l'Union européenne et l'Égypte en matière migratoire (à la lumière du cas égypto-italien)

The Cooperation between the European Union and Egypt in the field of Migration (A case study on Egypt-Italy Migration Dynamics)

Présentée par :

Mennat-Allah ELSHAHED

Direction de thèse :

Constance CHEVALLIER-GOVERS
MAITRE DE CONFERENCES, Université Grenoble Alpes

Directrice de thèse

Rapporteurs :

Arnaud MONTAS
PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université de Brest - Bretagne occidentale
Hajer GUELDICH
PROFESSEUR, Université de Carthage

Thèse soutenue publiquement le **30 novembre 2023**, devant le jury composé de :

Constance CHEVALLIER-GOVERS MAITRE DE CONFERENCES HDR, Université Grenoble Alpes	Directrice de thèse
Jean MARCOU PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes	Examineur
Arnaud MONTAS PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université de Brest - Bretagne occidentale	Rapporteur
Hajer GUELDICH PROFESSEUR, Université de Carthage	Rapporteuse
Martial MATHIEU PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes	Président
Roger KOUDE PROFESSEUR, Université Catholique de Lyon	Examineur

Thèse honorée de la bourse de recherche de l'Association *H. KLEBES* pour la promotion des études sur l'Europe, la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le monde et de la bourse doctorale *Jean Monnet* pour les études européennes.

L'Université de Grenoble Alpes n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

« La thèse est une aventure solitaire, une quête personnelle de la connaissance, où chaque mot écrit est une trace laissée sur le chemin de la découverte. » Or, cette quête va au-delà de la découverte scientifique, c'est aussi une découverte personnelle, l'exploration de soi-même. Au cours de la thèse, nous examinons nos forces et nos faiblesses, notre stabilité et notre vulnérabilité, notre assurance et nos incertitudes personnelles. En thèse, nous sommes à la recherche de notre réel potentiel. Cette expérience, au cours de laquelle j'ai traversé des moments de réussite et des moments difficiles, j'ai fait le deuil de proches et la connaissance de personnes très chères, m'a poussée à entreprendre une introspection profonde. Aujourd'hui, je peux dire que ces six années m'ont permis d'en apprendre davantage sur moi-même. Elles m'ont appris que le concept de perfection est inexistant. Elles ont révélé mes forces et m'ont montré à quel point je suis une personne *challenging* et ambitieuse. Elles m'ont fait comprendre que si l'on me critique, cela ne signifie pas nécessairement que je suis incompetente. Et enfin, elles m'ont surtout appris que lorsque les étapes sont difficiles, l'essentiel réside dans le parcours lui-même. Comme le dit l'auteur de mon livre préféré, « seul le chemin compte » (Paulo COELHO, l'Alchimiste). Cet exercice m'a offert une véritable opportunité pour que je me découvre, je m'accepte et je me reconstruise.

Lors de ce voyage académique, mes premiers remerciements vont à ma directrice de thèse, Madame Constance CHEVALLIER-GOVERS, qui a accepté de relever ce défi et m'a accompagnée jusqu'au terme de cette aventure. Sa capacité à m'orienter, à me conseiller et à me pousser à donner le meilleur de moi-même a été une source d'inspiration. Je suis profondément reconnaissante pour l'opportunité qu'elle m'a offerte de travailler sous sa direction.

Je tiens à exprimer ma gratitude envers la bourse de l'association H. KLEBES et la bourse doctorale Jean Monnet qui ont été une aide précieuse pendant ce parcours académique.

J'adresse mes sincères remerciements aux membres de jury, Madame Hajer GUELDICH, Monsieur Arnaud MONTAS, Monsieur Jean MARCOU, Monsieur Martial MATHIEU et Monsieur Roger KOUDÉ, qui me font l'honneur d'être présents pour cette étape ultime de mon parcours académique.

Je tiens à exprimer ma plus profonde gratitude envers mes parents, Mohamed et Manal, et ma très chère grand-mère, Nabihah, qui m'ont encouragée et soutenue tout au long de ce parcours, me permettant de réaliser ce que j'aspirais. Votre amour, votre bienveillance et votre compréhension ont été des piliers essentiels pour l'accomplissement de ce travail. Votre confiance en moi a toujours été ma source d'inspiration et d'ambition, je vous en suis infiniment reconnaissante. Une pensée particulière pour ma grande mère et mon père que j'ai perdus durant ce parcours. J'espère qu'ils sont témoins de ma réussite. Si votre perte a été une entrave pour que je continue ce chemin, sachez que vos encouragements ont été mes motivations les plus profondes.

À mes chers frères, Amr et Ahmed. Je vous remercie de tout mon cœur pour votre soutien et vos encouragements. À mon « jumeau » Amr, même si tu es loin, je suis reconnaissante pour tous les moments de rire que nous avons partagés pendant cette période intense. Tes blagues et ton sens d'humour ont apporté une précieuse dose de légèreté à ces moments parfois très sérieux et déprimants. À mon frère de cœur Ahmed, ta présence en France a été mon soutien émotionnel tout au long de ce chemin souvent solitaire. Savoir que tu étais là, à mes côtés, m'a apporté un grand réconfort et a allégé le poids de la solitude. Je vous aime.

À mon cher fiancé, Ahmed, je te remercie infiniment pour les moments d'écoute, de soutien et d'encouragement. Ton amour, ta confiance en moi et ta fierté ont été une motivation principale pour moi. Nos voyages et nos activités partagées ont été de véritables escapades pendant ces moments difficiles. Ces moments passés ensemble m'ont permis de m'évader de la pression de la thèse. Je suis très reconnaissante d'avoir créé ces souvenirs inoubliables avec toi.

À ma très chère Rana, je tiens à t'exprimer une gratitude infinie pour les moments d'encouragement et de partage. Je te remercie pour le temps que tu m'as consacré, pour ton enthousiasme et pour tes efforts de recherche dans un domaine qui n'est pas le tien. Ta présence, ton amour et ta bonté m'ont été un grand support. Je te remercie pour les photos que tu m'envoies de Touti, ma fille de cœur, elles apportent de la joie à mes journées les plus sombres. Je resterai à jamais reconnaissante pour notre amitié. Sans ton soutien indéfectible, cette thèse n'aurait pas vu le jour.

À ma très chère Amal, je ne te remercierai jamais assez pour ta présence, ton écoute, tes conseils et tes encouragements. Tu étais toujours là pour moi, même dans les moments les plus

difficiles pour toi. Tu as été la personne à laquelle je me tourne lorsque je ressens du stress pendant ce long travail. Partager ce parcours avec toi était mon grand plaisir. Tu as été mon inspiration !

À ma sœur de cœur Nour, merci de m'avoir encouragée et soutenue dans les moments les plus difficiles. Nos appels ont toujours eu un effet apaisant sur moi. Merci d'avoir eu foi en moi lorsque j'avais le plus de doutes.

À ma très chère Nada, je ne te remercierai jamais assez pour ta tendresse, ta patience, ton écoute continue et ton soutien inconditionnel dans de nombreuses étapes de cette aventure. Ta présence m'a été un support inestimable pendant ce parcours difficile, elle m'a enseignée que parfois, ce sont les moments difficiles qui rapprochent les personnes.

À ma très chère Hiba, ma colocataire préférée, toi qui as été témoin des toutes premières étapes de cette aventure. Si je ne te l'ai peut-être jamais dit, sache que tu as toujours représenté ma « zone de confort » dans ce pays. Je tiens à t'exprimer ma gratitude infinie pour ta présence, ton amour, ta bonté et ta générosité. Je te dois énormément.

À mes chères Ingrid et Julia, c'est grâce à vous que je ne me suis jamais sentie seule. Ingrid, je t'exprime ma profonde gratitude pour avoir été à mes côtés depuis notre année de Master 2. Ta présence, ton soutien et ton amitié ont été inestimables tout au long de ces années. Tu as été là pour partager les hauts et les bas, m'encourager, me conseiller quand j'en avais besoin et pour célébrer chaque réussite avec moi. Et surtout, je te remercie d'avoir été l'intermédiaire qui m'a permis de faire la connaissance de Julia, la plus douce de toutes. Merci, Julia, d'avoir été toujours présente, tendre et compréhensive. Je me réjouis de toutes les aventures futures que nous partagerons ensemble.

À mes chères Farida, Shahd, Noura, Injy, Hagar et Dina, merci d'avoir toutes été là pour moi dans mes hauts et mes bas. Je serai toujours reconnaissante pour ces longues années d'amitié qui transcendent la distance.

J'adresse également une pensée particulière à mes amies Aude, Adla, Nihal, Majda, Khaoula et Hiba. Je vous remercie toutes pour votre attention et vos moments de soutien infini.

Enfin, je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance envers toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de cette thèse. Vos encouragements et votre collaboration ont été des éléments clés de ce voyage académique. Bien que cela ait été un chemin difficile, je regarde avec enthousiasme vers l'avenir, avec la conviction que cette thèse n'est que le début d'un parcours continu d'apprentissage et de contribution à la connaissance. Et il est maintenant temps de tourner la page...

Résumé

La migration entre l'Égypte et l'Union européenne est un phénomène d'importance significative dans le contexte mondial actuel. Alors que les mouvements migratoires ont toujours été un élément essentiel de l'histoire de l'humanité, la dynamique spécifique de la migration égypto-européenne suscite un intérêt particulier en raison de ses implications politiques, économiques et sociales. Dans cette perspective, cette thèse en droit international, et qui touche également à l'action extérieure de l'Union européenne en matière migratoire, s'intéresse à l'étude de la coopération migratoire entre l'Union européenne, qui est classée la première destination mondiale de l'immigration en 2022, et l'Égypte, considérée comme le premier pays africain d'émigration. La présente étude se focalise sur l'analyse des mécanismes de la mise en œuvre de cette coopération et identifie leurs limites potentielles. Ce travail est structuré autour de deux axes majeurs : d'une part, l'étude du départ des flux d'émigration égyptiens vers l'Union européenne et, d'autre part, l'analyse de l'arrivée de ces flux sur le territoire de l'Union. L'objectif principal est d'explorer en profondeur les particularités du système migratoire égyptien, qui joue un rôle crucial en tant que pays, non seulement de départ vers les pays européens, mais également de transit pour les migrants des pays voisins de la région de l'Afrique et du Moyen-Orient, qui cherchent à rejoindre l'Europe. Ainsi, une attention particulière est portée sur l'impact de la position de l'Égypte en tant que carrefour migratoire et point de convergence entre l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Union européenne, mettant en évidence sa spécificité sur le plan migratoire euro-méditerranéen et euro-africain par rapport aux autres pays voisins. Cette étude vise à interroger les divers cadres de coopération migratoire entre l'Égypte et l'Union européenne, tant au niveau bilatéral que régional, tout en analysant leurs différents aspects juridiques. Bien qu'elle soit approfondie par des instruments du *soft law*, la coopération égypto-européenne en matière migratoire repose sur les clauses migratoires insérées au sein de l'accord d'association entre l'Égypte et l'Union européenne, signé en 2001, et entré en vigueur en 2004. En adoptant une approche analytique, cette étude se penche sur l'analyse du volet juridique de cette coopération et examine de manière critique la mesure de sa mise en œuvre d'où il ressort un bilan mitigé : si l'Égypte jouit d'une particularité sur le plan pratique dans le système migratoire européen en tant que pays d'origine et de transit, cette particularité n'est pas pleinement prise en compte au niveau théorique dans la coopération établie entre l'Égypte et l'Union européenne en matière migratoire. En contraste, la coopération établie entre l'Égypte et l'Italie semble davantage tenir compte des spécificités migratoires de l'Égypte. C'est pourquoi, cette recherche se propose d'étudier le cas particulier de la coopération migratoire entre l'Égypte et l'Italie, qui est la première destination européenne de l'immigration égyptienne en Europe et le seul État membre avec lequel l'Égypte a conclu un accord de réadmission. Dès lors, le choix d'étudier ce cas revêt une importance particulière et met en évidence des problématiques spécifiques telles que les enjeux liés à la migration des mineurs non accompagnés.

Mots-clés : migration ; Union européenne ; Égypte ; accord d'association ; relations extérieures ; asile ; euro-méditerranéen ; euro-africain ; égypto-italien ; relations égypto-européennes.

Abstract

Migration between Egypt and the European Union is a phenomenon of significant importance in the current global context. While migratory movements have always been a crucial part of human history, the specific dynamics of Egyptian-European migration arouse particular interest due to their political, economic and social implications. From this perspective, this thesis in international law, which also addresses the European Union's external action in the field of migration, focuses on the study of migratory cooperation between the European Union, ranked as the world's top destination for immigration in 2022, and Egypt, considered as the primary African country of emigration. This study centers on the analysis of the mechanisms for implementing this cooperation and identifies their potential limitations. This work is structured around two major axes: firstly, the study of the departure of Egyptian emigration flows towards the European Union, and secondly, the analysis of the arrival of these flows on the territory of the Union. The main objective is to explore in depth the particularities of the Egyptian migration system, which plays a crucial role not only as a country of departure to European countries, but also as a transit country for migrants from neighboring countries in Africa and the Middle East seeking to reach Europe. Thus, special attention is given to the impact of Egypt's position as a migratory crossroads and point of convergence between Africa, the Middle East, and the European Union, highlighting its specificity in the Euro-Mediterranean and Euro-African migratory context compared to other neighboring countries. The aim of this study is to examine the various frameworks of migratory cooperation between Egypt and the European Union, both at the bilateral and regional levels, while analyzing their different legal aspects. Although the cooperation between Egypt and the European Union in migration matters is well-founded on soft law instruments, it is primarily based on the migratory clauses inserted within the Association Agreement signed between Egypt and the European Union in 2001, which came into force in 2004. Taking an analytical approach, this study delves into the legal aspect of this cooperation and critically examines its implementation, leading to a mixed assessment: while Egypt enjoys a special status in practical terms in the European migratory system as a country of origin and transit, this particularity is not fully considered theoretically in the cooperation established between Egypt and the European Union in migration affairs. In contrast, the cooperation established between Egypt and Italy appears to better account for Egypt's migratory specificities. Therefore, this research aims to study the specific case of migratory cooperation between Egypt and Italy, which is the primary European destination for Egyptian immigration to Europe and the only EU Member State with which Egypt has concluded a readmission agreement. Thus, the choice to study this case holds particular significance and sheds light on specific issues such as the challenges related to unaccompanied minors migration.

Keywords : Migration ; European Union ; Egypt ; Association Agreement ; External Relations ; Asylum ; Euro-Mediterranean ; Euro-African ; Egyptian-Italian ; Egyptian-European Relations.

Liste des acronymes, des abréviations et des sigles

ACP	Pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AENEAS	Programme d’assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l’asile
AGMM	Approche Globale des Migrations et de la Mobilité
Art.	Article
BEI	Banque européenne d’investissement
CAPMAS	L’Agence égyptienne centrale pour la mobilisation et les statiques publiques
CARIM	Le Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales
CE	Communauté Européenne
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier
CEDH	Convention Européenne des Droits de l’Homme
CEE	Communauté Économique Européenne
CFS	Code Frontières Schengen
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de Justice de l’Union Européenne
COM	Communication de la Commission européenne
CRDEI	Centre de Recherche en Droit Européen et International
EASO	Le Bureau européen d’appui en matière d’asile
ELSJ	Espace Européen de Liberté, de Sécurité et de Justice
EURODAC	Europe dactyloscopie
EUROPOL	Agence européenne en matière de répression de la criminalité
EUROSTAT	Statistiques européennes
EUROSUR	Système européen de surveillance aux frontières
FAMI	Fonds Asile Migration et Intégration
FFU	Fonds fiduciaire d’urgence
FRONTEX	Agence européenne de gestion des frontières extérieures devenue depuis 2016 l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
HCR	Haut-Commissariat aux réfugiés
IEV	Instrument européen de voisinage
IEVP	Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat
IDOM	Information Dissemination for the Prevention of Irregular Migration from Egypt
IMIS	Integrated Migration Information System
INTERPOL	Organisation Internationale de Police

ISTAT	Institution nationale de statistiques
JOCE	Journal officiel des communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LEA	Ligue des États arabes
MAE	Ministère égyptien des affaires étrangères
MEDA	Mesures d'accompagnement financier et technique à la réforme de structures économiques et sociales dans le cadre du PEM
MME	Ministère égyptien de la main d'œuvre et de l'émigration
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale de travail
ONG	Organisation Non Gouvernemental
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PEM	Partenariat euro-méditerranéen
PESC	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PPM	Partenariat pour la Mobilité
RAEC	Régime d'Asile Européen Commun
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SIS	Système Information Schengen
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UA	Union Africaine
UE	Union européenne
UNHCR	L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés
UNODC	L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
UNRWA	L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés Palestiniens
UPM	Union pour la Méditerranée
VIS	Système d'Information sur les Visas

Sommaire

Introduction.....	19
Partie I. Analyse des instruments de contrôle des flux migratoires au départ d'Égypte vers l'Union européenne : aspects juridiques, politiques et pratiques.....	54
Titre I – L'analyse de la nature des flux migratoires égypto-européens à la lumière du cadre législatif égyptien	56
Chapitre 1 : Les facteurs et instruments internes entourant l'émigration légale et illégale de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne	59
Chapitre 2 : Facteur externe : la position stratégique de l'Égypte, un point de liaison euro-africain et euro-méditerranéen	114
Titre II – La stratégie externalisée de l'Union européenne en Méditerranée : encadrement des flux migratoires égypto-européens	163
Chapitre 1 : Le volet juridique de la stratégie de l'Union européenne en Méditerranée pour le contrôle de l'émigration égypto-européenne	166
Chapitre 2 : Les mécanismes et instruments à l'œuvre pour l'externalisation du contrôle de l'émigration égypto-européenne	221
Partie II. Étude de l'encadrement de l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne des flux migratoires en provenance d'Égypte.....	272
Titre I – L'absence de spécificité du régime appliqué aux immigrants en provenance d'Égypte lors de l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne	276
Chapitre 1 : Le régime appliqué aux immigrants en provenance d'Égypte lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne	281
Chapitre 2: L'absence de spécificité pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en provenance d'Égypte dans le cadre du régime d'asile de l'Union européenne	342
Titre II – La particularité de la politique migratoire italienne à l'égard des immigrants égyptiens	407
Chapitre 1: Le franchissement illégal des frontières italiennes par les immigrants égyptiens	413
Chapitre 2 : La politique italienne d'accueil vis-à-vis des immigrants égyptiens	463
Conclusion	523

« Les politiques européennes, de même que celle des États, ont concentré leurs objectifs sur le contrôle des frontières, dans une vision sécuritaire habitée par le risque migratoire, le terrorisme, la criminalité organisée et la prévention des défis de « l'intégration ». Ainsi, les politiques d'immigration sont en permanent décalage avec la réalité des flux¹. »

« Après avoir détruit un mur à l'Est, l'Europe doit construire un pont au Sud », discours de l'ex-Président français Chirac, le 6 avril 1996, à l'Université du Caire.

¹ WITHOL DE WENDEN C., *Migrations – Une nouvelle donne*, Éditions de la Maison des Sciences de l'homme, 12 décembre 2016, Paris, 184 p., p. 74.

Introduction

1. L'Égyptien qui traverse la mer vers l'Europe est porteur de traditions millénaires, destinées à se mêler à la modernité du monde occidental. Cette dynamique migratoire s'inscrit dans un contexte où la problématique des migrations occupe une place centrale parmi les préoccupations contemporaines, suscitant ainsi des débats internationaux ardents qui touchent à divers domaines tels que le droit, la sécurité, l'économie et la sociologie. Les mouvements transfrontaliers massifs de populations soulèvent des enjeux multidimensionnels qui exigent une coopération internationale approfondie.

2. Au cœur de ce paysage complexe se trouve une relation spécifique qui se distingue et qui mérite une analyse approfondie : la coopération migratoire entre l'Égypte, pays stratégiquement situé au carrefour de l'Afrique, du Moyen-Orient et de l'Europe, et l'Union européenne dont de nombreux États membres sont confrontés à des défis migratoires importants. Cette coopération, ancrée dans le cadre du droit international, mais aussi dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne, vise à concilier les intérêts mutuels des pays d'origine, de transit et de destination tout en assurant la garantie de la protection des droits fondamentaux des migrants tout au long de leur parcours migratoire. Cette étude met en lumière deux acteurs majeurs dans le domaine de la migration, à savoir l'Égypte et l'Union européenne, qui ont tous deux une histoire significative avec cette question. Ainsi, une compréhension approfondie de la position de chacune de ces parties dans la problématique migratoire contribuera à identifier les éléments et les enjeux clés de la présente recherche.

3. Initialement une terre de départ, l'Europe se positionne à l'heure actuelle en tant que destination mondiale majeure des immigrants. Selon le rapport de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en 2022², l'Europe (y compris la Russie), compte 87 millions d'immigrants, représentant 30,9% de la population immigrante mondiale³. Elle est étroitement suivie par l'Asie qui abrite près de 86 millions de migrants internationaux (représentant 30,5% de la population migrante mondiale). L'Amérique du Nord constitue la destination de 59 millions de migrants internationaux (représentant 20,9%), tandis que l'Afrique en accueille 25

² Organisation internationale pour les migrations (IOM), *World Migration Report 2022*, MCAULIFFE M. et TRIANDAFYLLIDOU A. (éditions), 2021, Genève, 540 p.

³ *Ibid.*, p. 24

millions (représentant 9% de la population migrante mondiale⁴). Ainsi, l'Europe est maintenant reconnue comme une terre d'immigration. En effet, sous l'angle des événements qui définissent le contexte politico-économique contemporain, les individus qui cherchent à atteindre les côtes européennes le font pour divers motifs et par le biais de différentes voies migratoires. Bien qu'elles visent à emprunter des voies légales, certaines personnes demeurent prêtes à risquer leur vie afin de fuir la guerre, l'oppression politique, les circonstances économiques difficiles et toute autre circonstance défavorable.

4. D'un point de vue historique, la question des migrations a joué un rôle fondateur dans la construction européenne avec le principe de la liberté de circulation des travailleurs établi par l'article 48⁵ du traité de Rome. Ce principe a eu un impact profond sur l'évolution de l'Union européenne et a été l'une de ses pierres angulaires. En effet, par le biais du traité de Rome, les six États fondateurs⁶ de la Communauté économique européenne (CEE), avec les disparités entre leurs forces de travail respectives, cherchaient à satisfaire les besoins du « marché commun » sans frontières et y concorder l'offre et la demande. Dès lors, comme l'indique le nom de la Communauté économique européenne, la liberté de circulation qui y était posée, offerte exclusivement aux ressortissants des pays de la CEE, avait une finalité principalement économique. Toutefois, l'application de ce principe se voyait limitée par des considérations fondamentales telles que la préservation de l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique (article 48§3). Ainsi, en 1964, la directive 221/64 CEE⁷ a été adoptée afin de préciser les motifs pour lesquels un État peut s'opposer à la libre circulation d'un ressortissant communautaire en vertu des dispositions de l'article 48§3 du traité de Rome.

5. La liberté de circulation s'est progressivement libérée de son ancrage économique. En parallèle du développement du principe de la liberté de circulation des travailleurs au sein de la Communauté économique européenne et de l'extension des droits qui y sont liés, l'Acte unique européen, adopté en 1986, a eu un impact significatif sur l'évolution du marché intérieur

⁴ *Ibid.*

⁵ Article 48 du traité de Rome de 1957 : « 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. (...) »

⁶ L'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

⁷ Directive du Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, JOCE, 221/64/CEE.

(rebaptisé marché unique), en jetant les bases de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne. En effet, il a favorisé la libre circulation des personnes, au-delà du cadre des travailleurs, en établissant le principe du droit de séjour et de résidence pour les citoyens communautaires dans les autres États membres. Ce principe instauré a permis d'accroître la mobilité des individus au sein de la Communauté. Il a donc créé un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée » (article 8A du traité modifié par l'Acte unique). Par conséquent, le traité de Maastricht en 1992 (également connu sous le nom de traité sur l'Union européenne) a élaboré une nouvelle dimension de la liberté de circulation sous l'angle de la citoyenneté européenne. En vertu de ce traité, la citoyenneté européenne s'est vue octroyer des droits essentiels dont la liberté de circulation qui a joué un rôle primordial dans le processus de l'intégration européenne : « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve de limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application » (article 8A du traité de Maastricht).

6. En revanche, tout au long du début de la construction européenne, la question de la circulation des ressortissants des pays tiers (non européens) ne se posait pas. Ceci était principalement dû à la nécessité de la main d'œuvre étrangère pour la reconstruction et le développement économique de l'Europe après la fin de la Seconde guerre mondiale. Dans ce contexte, les pays d'Europe occidentale favorisaient l'immigration économique au départ des pays sous-développés ou en voie de développement et plus particulièrement dans le cadre du processus de décolonisation. Toutefois, la survenue de la crise pétrolière en 1973-1974 a amené plusieurs pays consommateurs de main d'œuvre immigrée à fermer leurs frontières à l'immigration aux fins de travail et à privilégier l'emploi national comme la Suisse (en 1970), la Suède (en 1972), l'Allemagne (en 1973) et la France (en 1974⁸). Or, les flux migratoires vers l'Europe n'ont pas cessé d'augmenter en raison de l'évolution des systèmes migratoires européens. Ces systèmes ont progressivement évolué, passant d'un modèle de migration circulaire caractérisé par des déplacements temporaires et répétés des individus entre leur pays d'origine et le pays hôte à un modèle de migration en chaîne. Dans ce dernier modèle, le déplacement d'un individu est influencé par des membres de sa famille, de son groupe social

⁸ HAMIDI C. et FISCHER N., « Les politiques migratoires en Europe : Perspectives historiques et modèles d'analyse », *Idées économiques et sociales*, 2017/3, n°189, pp. 28-37, p. 29.

ou de sa communauté qui se sont déjà établis dans un pays étranger. Cette migration peut prendre des formes diverses telles que le regroupement familial, la migration forcée ou l'immigration illégale. Ainsi, ces différentes formes de migration ont contribué à l'augmentation des flux migratoires vers l'Europe au fil du temps.

7. D'une part, des immigrants provenant de pays tiers, qui étaient initialement venus dans le cadre des programmes de recrutement de main-d'œuvre, ont progressivement établi leur résidence de manière permanente. Cela était dû au risque élevé de perdre leurs permis de séjour s'ils retournaient dans leurs pays d'origine pendant de longues périodes⁹. De ce fait, un grand nombre d'immigrants originaires de pays tiers ont commencé à faire venir leurs familles en Europe. Selon le rapport réalisé par la Commission européenne en 2006 sur les modèles de migration de la main-d'œuvre en Europe¹⁰, au cours des années 1970 les flux migratoires nets se sont élevés à 240 000 personnes par an en moyenne, les immigrants présents dans les pays européens ayant décidé d'y rester et ayant été rejoints par leur famille restée dans leur pays d'origine. D'autre part, simultanément, l'Europe a témoigné d'une augmentation du nombre de demandes d'asile, en particulier dans les années 1980 et lors de la chute du mur de Berlin. Entre le début des années 1970 et la fin du XXe siècle, le nombre de demandes d'asile dans la Communauté européenne, qui ne comptait alors que 15 États membres, est passé de 15 000 à 300 000 par an¹¹, dont l'Allemagne était le pays de dépôt principal¹².

8. Par conséquent, l'Europe du Sud est devenue une destination attirant les immigrants non européens, notamment ceux provenant d'Afrique du Nord ainsi que de l'Europe de l'Est. De ce fait, des pays, traditionnellement considérés comme des pays d'émigration, tels que l'Italie, l'Espagne, la Grèce ou le Portugal, se sont transformés en des pays d'immigration. Cette évolution a mis en péril le principe de la libre circulation qui exige la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre les États membres et donc peut permettre la libre

⁹ VAN MOL Ch. DE VALK H., « Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective », GARCÉS-MASCAREÑAS B., *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, IMISCOE, 209 p., 2016, Amsterdam, pp. 31-56, p. 35.

¹⁰ DIEZ GUARDIA N. et PICHELMANN K., *Labour Migration Patterns in Europe : Recent Trends, Future Challenges*, la Direction générale des affaires économiques et financières, la Commission européenne, n°256, Bruxelles, septembre 2006, 50 p., p. 5.

¹¹ HATTON T., « Seeking asylum in Europe », *Economic Policy*, vol. 19, n°38, 1^{er} avril 2004, pp. 6-62.

¹² VAN MOL Ch. DE VALK H., *op.cit.*, 2016, p. 36.

circulation des ressortissants étrangers non concernés par ce principe, à la suite de la mise en place de l'espace Schengen en 1985.

9. Dans cette optique, le traité de Maastricht a opté pour une coopération simplifiée entre les douze États membres de la Communauté européenne au niveau des questions liées à l'immigration et à l'asile, considérées comme étant d'intérêt commun. Cette coopération a été établie dans un cadre intergouvernemental dans le respect de la souveraineté nationale de chaque État membre (troisième pilier du traité). De plus, en complétant les accords de Schengen de 1985, la Convention d'Application des accords de Schengen en 1990, a développé l'aspect sécuritaire en prévoyant l'ouverture des frontières intérieures dans une seule de ses dispositions, tandis que le reste était consacré à la mise en œuvre des mesures compensatoires et au renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Néanmoins, ce n'est en effet qu'avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999 qu'une véritable politique « communautaire » de l'immigration a officiellement émergé. Ce traité a opéré un transfert des matières de migration et d'asile du cadre intergouvernemental au cadre communautaire en insérant un nouveau titre intitulé « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » dans le traité instituant la Communauté européenne (TCE ou traité de Rome). L'objectif était de rapprocher les politiques migratoires nationales et de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce transfert affirmait la compétence de la Communauté européenne en la matière. Dès lors, par le transfert des questions relatives aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux politiques liées à la libre circulation dans l'ordre communautaire, l'immigration est devenue une compétence partagée entre la Communauté européenne (représentée par les institutions communautaires) et les États membres. En outre, le traité d'Amsterdam a incorporé l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne. Depuis lors, la Communauté européenne (et ultérieurement l'Union européenne) s'est engagée à mettre en œuvre une politique commune d'immigration, telle que définie initialement par le sommet de Tampere de 1999¹³.

10. Avec l'élargissement progressif de l'Union européenne, les flux d'immigration vers les pays européens ont augmenté, et l'espace commun de libre circulation est devenu de plus en plus un *pull-factor* pour les ressortissants des pays tiers. Par conséquent, la prise en compte de la question des migrations dans les relations extérieures de la Communauté européenne, et par

¹³ Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence.

la suite de l'Union européenne, est devenue un élément fondamental des relations entretenues avec les pays tiers. À présent, aucun accord d'association ou de coopération conclu par l'Union européenne avec un pays tiers ne se réalise sans l'inclusion d'une clause sur la migration. Aucun sommet réunissant des chefs d'États européens et d'autres régions ne se termine sans aborder la question de la gestion des migrations. De plus aucune crise politique ne peut être analysée sans prendre en compte les implications potentielles des migrations irrégulières¹⁴.

11. Dans un contexte où la question migratoire est devenue au cœur du débat politique et juridique en Europe, une attention particulière est accordée aux relations entre l'Union européenne et ses pays voisins, notamment ceux qui jouent un rôle majeur en tant que pays d'origine et/ou de transit pour les flux migratoires arrivant sur le territoire européen. Parmi ces pays, l'Égypte occupe une position essentielle dans notre étude. Plus précisément, notre recherche porte sur les flux migratoires en provenance d'Égypte vers l'Union européenne. Ainsi, dans le cadre de ce travail doctoral, nous allons entreprendre une analyse approfondie de la coopération entre l'Égypte et l'Union européenne en matière migratoire.

12. Pour ce faire, dans l'introduction, nous commencerons par examiner les éléments caractéristiques de notre recherche, qui comprendront les aspects historiques, politiques et juridiques qui ont façonné les relations égypto-européennes. Cet examen nous permettra de situer notre étude dans son contexte global et mettre en avant les facteurs clés qui ont influencé la coopération migratoire entre ces deux acteurs. Puis, la seconde partie de cette introduction se concentrera sur la problématique de recherche centrale de notre thèse. Nous analyserons les enjeux spécifiques liés à la coopération migratoire entre l'Égypte et l'Union européenne. En outre, nous présenterons notre approche méthodologique, en exposant les méthodes de recherche et les sources utilisées afin de fournir les réponses à cette problématique, ainsi que nous mettrons l'accent sur les défis auxquels ce travail doctoral a été confronté.

¹⁴ BRACHET J., CHOPLIN A. et PLIEZ O., « Le Sahara entre espace de circulation et frontière migratoire de l'Europe », *Hérodote*, n°142, 2011/3, pp. 163-182, p. 163.

I- Les éléments caractéristiques de la recherche

13. Certes, il convient de souligner que, de manière générale, la recherche sur les migrations est fondamentalement interdisciplinaire et englobe plusieurs domaines comme la sociologie, les sciences politiques, la démographie, la géographie et d'autres¹⁵. En effet, c'est un phénomène qui est initialement d'ordre social et économique avant d'être abordé sous un angle juridique. Dès lors, l'examen de la coopération migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte nécessite une analyse approfondie de l'histoire des relations entre les deux parties. Cette démarche permettra d'établir le cadre général de la recherche, sa portée ainsi que ses limites tout en prenant en compte le contexte migratoire dans lequel elle s'inscrit. Aussi, la migration établit une sorte de lien entre deux parties : le pays d'origine et le pays d'accueil, ce qui implique l'intervention de différentes approches et perspectives dans l'étude de ce phénomène. Notre analyse juridique, ancrée à la fois dans le droit international et dans l'action extérieure de l'Union européenne, examine les différents aspects de la question migratoire entre l'Égypte et l'Union européenne. Cela nous conduit à clarifier les termes utilisés dans cette recherche, afin d'établir une base solide et cohérente pour notre étude.

14. De ce fait, il est primordial de commencer par présenter de manière concise l'histoire des relations entre l'Union européenne et l'Égypte (1) en mettant l'accent sur leur dynamique, notamment dans le domaine économique et juridique. Cela permettra de mieux comprendre les fondements et les évolutions des liens migratoires entre les deux parties. Ensuite, il convient d'aborder les considérations terminologiques de cette étude (2), en clarifiant les termes clés qui seront utilisés tout au long de la recherche. Puis, il est essentiel de fournir une explication du contexte général de cette étude (3). Cette approche permettra de poser les bases nécessaires pour une analyse approfondie et éclairée de la question. Enfin, il sera crucial d'examiner la position scientifique de cette étude et la diversité des sources utilisées pour soutenir notre analyse (4).

¹⁵ BRETTELL C. et HOLLIFIELD J., *Migration Theory: Talking across disciplines*, New York Routledge, 2000, 356 p.

1. Histoire des relations égypto-européennes

15. L'Égypte, classée le pays arabe le plus peuplé¹⁶ et le troisième au niveau de l'Afrique¹⁷, est considérée comme l'un des pays de la périphérie méditerranéenne avec lesquels l'Union européenne entretient des relations étroites et approfondies. Berceau des civilisations, deuxième puissance économique en 2022 en Afrique¹⁸, ainsi qu'à la tête de la Ligue arabe depuis 2016¹⁹, dont le siège est au Caire, et de l'Union africaine en 2019, l'Égypte est un pays qui joue un rôle clef sur le plan de la sécurité et de la gestion des migrations à la fois sur son continent et dans la région du Moyen-Orient. Sa position géographique la place au cœur des grands événements contemporains qui influencent la région, notamment depuis le Printemps arabe en 2011, dans lequel elle a joué un rôle de premier plan. Cette position lui confère une influence majeure dans les développements politiques, économiques et sociaux de la région. La proximité géographique entre l'Égypte et le continent européen a engendré à la fois des liens marqués par la méfiance et une interdépendance économique en constante évolution. En effet, la Communauté économique européenne a entamé des relations diplomatiques avec la République arabe d'Égypte depuis 1966. Par la suite, ces relations se sont développées au cours des années 1970 afin de promouvoir la coopération en matière commerciale, financière et de moderniser l'économie. Le partenariat entre ces deux parties avait comme but de contribuer à trouver des solutions pour les conflits méditerranéens, assurer la paix et la sécurité de la région ainsi qu'aborder les défis politiques et économiques.

16. Pendant la guerre froide, l'expansion économique de la Communauté économique européenne lui a permis de progresser surtout dans le domaine des relations extérieures dont l'essor était en 1970. Dans ce cadre, la Communauté économique européenne a mis en place une politique d'ensemble à l'égard des pays sud méditerranéens, sauf la Libye, appelée la

¹⁶ Les données de la Banque mondiale disponible sur https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?locations=1A&name_desc=true, consulté le 8 juin 2023.

¹⁷ Atlasocio, « Classement des États d'Afrique par population totale (nombre d'habitants) », 4 décembre 2022, disponible sur <https://atlasocio.com/classements/demographie/population/classement-etats-par-population-afrique.php#:~:text=par%20Atlasocio.com%20%7C%20Mis%20à,du%20Congo%20et%20la%20Tanzanie.>, consulté le 8 juin 2023.

¹⁸ Site du gouvernement égyptien, « Egyptian economy to be 2nd largest Arab, African economy by 2022 : IMF », 7 décembre 2021, disponible sur <https://www.sis.gov.eg/Story/160434/Egyptian-economy-to-be-2nd-largest-Arab%2C-African-economy-by-2022-IMF?lang=en-us>, consulté le 5 juin 2023.

¹⁹ Le diplomate et l'homme politique égyptien Ahmed Aboul Gheit est le secrétaire général de la Ligue arabe depuis mars 2016.

politique méditerranéenne globale²⁰ dont le pilier essentiel est l'accès gratuit des produits manufacturés des pays méditerranéens au marché européen. Dans ce contexte de nombreux accords ont été conclus entre la Communauté économique européenne et les pays méditerranéens selon des formules juridiques différentes (accords d'association, accords de libre-échange, accords commerciaux préférentiels et accords commerciaux non-préférentiels).

17. En parallèle, pendant les années 1970, le Président égyptien Anouar El-Sadate lançait la politique économique de *l'Infitah* (l'ouverture économique). Il était à l'initiative d'une série de réformes qui visaient à attirer les investissements étrangers et encourager la libéralisation économique et le développement du secteur privé. Membre du GATT²¹ depuis le 9 mai 1970, la République arabe d'Égypte développait son commerce avec la Communauté économique européenne. L'ouverture économique a stimulé les importations d'Égypte en provenance de la Communauté économique européenne à partir de 1974. Cependant, les exportations ont augmenté ultérieurement et à un rythme plus lent²². En général, les principales exportations d'Égypte vers l'Italie et la France étaient dominées par le pétrole, suivi des produits textiles, du prêt-à-porter et du fil de coton²³. Les produits métallurgiques et les produits alimentaires occupaient une place moins significative dans l'ensemble des exportations. En ce qui concerne les importations, les principales catégories en Égypte comprenaient les machines et leurs pièces de rechange, suivies des machines électriques, des produits fermentés, des produits du plastique, des produits chimiques, des voitures, des produits laitiers, du blé et du sucre²⁴.

18. Dans ce contexte, les négociations avec la Communauté économique européenne ont conduit à la conclusion d'un accord commercial préférentiel²⁵ avec la République arabe d'Égypte le 18 décembre 1972 (tout comme le Liban). Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1973 et avait une durée de cinq ans²⁶, conformément à l'article 113²⁷ du traité de

²⁰ Secrétariat de la Commission, « Les relations avec les pays méditerranéens », *Bulletin des Communautés européennes*, vol. 5 n° 10, 1972, Bruxelles, pp. 119-123.

²¹ *General Agreement on Tariffs and Trade*, accord conclu le 30 octobre 1947.

²² LICARI J., « Economic Reform in Egypt in a changing global economy », *OECD Development Centre, Working paper* n°129, décembre 1997, OCDE/GD (97)226, 54 p., p. 23.

²³ ELGAMMAL A., *La coopération euro-égyptienne*, Le centre international pour les études stratégiques et futures, Le Caire, 2007/3, n°29, 50 p., p. 24.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Accord entre la CEE et l'Égypte, *JOCE*, 7 septembre 1973, L 251, pp. 13-86.

²⁶ Article 17 de l'accord CEE-Égypte de 1972 : « 1. L'accord est conclu pour une durée de cinq ans à compter de son entrée en vigueur (...) »

²⁷ Article 113 du traité de Rome : « (...) 3. Si des accords avec des pays tiers doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces négociations

Rome. L'objectif central de cet accord est de faciliter les échanges commerciaux entre les deux parties en supprimant les barrières et contraintes quantitatives, créant ainsi une zone de libre-échange²⁸. Conformément à l'article 4 de cet accord, lorsqu'il s'agit d'importations, les produits provenant de la Communauté économique européenne doivent être traités de manière aussi favorable que ceux provenant d'un pays tiers bénéficiant du traitement le plus favorable sur le marché égyptien. De plus, grâce à cet accord, l'Égypte a bénéficié d'un accès privilégié aux marchés de la Communauté économique européenne par le biais du système de préférences généralisées. En revanche, la guerre de Kippour en 1973 a mis en évidence la vulnérabilité de la Communauté économique européenne face aux déclarations de boycott arabe visant les entreprises européennes collaborant avec Israël. En dépit de sa politique de coopération en Méditerranée, la Communauté s'est retrouvée en première ligne des restrictions pétrolières²⁹. À la suite du choc pétrolier de 1973, les pays de la Communauté économique européenne ont progressivement instauré un nouveau cadre régional de négociations connu sous le nom de « dialogue euro-arabe » (DEA) ou « dialogue arabo-européen³⁰ ». Dans ce cadre, la Communauté économique européenne a établi des relations privilégiées avec les pays du Moyen-Orient en concluant des accords commerciaux bilatéraux avec chacun d'entre eux. Dans cette perspective, la Communauté économique européenne a signé un accord global de coopération³¹ avec l'Égypte (ainsi qu'avec le Liban, la Jordanie et la Syrie) le 18 janvier 1977 à Bruxelles, qui est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1978.

19. Contrairement à l'accord commercial préférentiel CEE-Égypte de 1972, l'accord de coopération CEE-Égypte de 1977 a une portée plus large qui va au-delà de l'application des conditions préférentielles dans les échanges commerciaux entre les deux parties. En effet, en plus de promouvoir la coopération économique et d'établir des mesures pour la libéralisation non réciproque des échanges et l'accès au marché, cet accord englobe également la coopération commerciale, économique, financière, sociale et technique dans le but de contribuer au développement économique et social de l'Égypte. Avec une durée indéterminée, cet accord

sont conduites par la Commission en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser (...). »

²⁸ BERDAT C., « L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE », *Relations internationales*, n°130, 2007/2, pp. 87-109, p. 102.

²⁹ TORELLI M., *Les relations extérieures de la CEE*, coll. Que sais-je, PUF, 1980, Paris, 128 p.

³⁰ CORBINEAU B., « Le dialogue euro-arabe, instance du nouvel-ordre international (1973-1878) », *Revue française de sciences politiques*, 30^e année, n°3, 1980, pp. 560-598.

³¹ Accord de coopération entre la CEE et la République arabe d'Égypte, *JOCE*, L. 266 du 27 septembre 1978, pp. 2-26.

offre des possibilités propices à des actions conjointes, en particulier à long terme. Bien que l'Égypte et la Communauté économique européenne aient conclu un accord commercial préférentiel en 1972, c'est avec l'accord de coopération de 1977 que les relations euro-égyptiennes ont été véritablement institutionnalisées pour la première fois. Il vise à « promouvoir une coopération globale entre les parties contractantes en vue de contribuer au développement économique et social de l'Égypte et de contribuer au renforcement des relations entre les Parties (...) dans les domaines de la coopération économique, technique et financière et du commerce » (article 1^{er} de l'accord). De ce fait, les relations euro-égyptiennes ont commencé à se consolider, en particulier dans les domaines économique et financier. Il convient de préciser que même si l'accord de coopération CEE-Égypte est entré en vigueur en novembre 1978, le volet relatif aux échanges commerciaux a été mise en œuvre de manière anticipée par le biais d'accords intérimaires³².

20. En outre, il convient de souligner que la mise en œuvre de cet accord de coopération, tout comme les autres accords de coopération conclus avec des pays voisins la même année, a conduit à la signature d'un protocole additionnel et d'un protocole financier visant à la coopération entre les deux parties dans les domaines non couverts par l'accord initial³³. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord CEE-Égypte de 1977, quatre protocoles financiers (1978-1981, 1983-1986, 1986-1992 et 1992-1996) ont été signés, représentant un montant total de 1 436 millions d'écus³⁴ (unités de compte européenne³⁵). Il est important de noter que l'Égypte a été le principal bénéficiaire de ces fonds, recevant près de 31 % du total des ressources allouées à la région méditerranéenne³⁶. De 1977 à 1995, les subventions ont été principalement dirigées vers l'accélération du processus de modernisation et de restructuration de l'économie, en parallèle avec le renforcement de la capacité du secteur privé. De plus, la Communauté européenne a apporté un soutien significatif à la continuité de la réforme économique en Égypte. En plus des protocoles financiers, l'Égypte a bénéficié d'une aide substance de la part de la Communauté économique européenne (et ultérieurement de la Communauté européenne) et de ses États membre. Un exemple significatif est l'attribution d'aides par la Commission

³² RAUX J., « La CEE et le Moyen-Orient », *Relations internationales*, n°20, hiver 1979, pp. 491-506, p. 493.

³³ *Ibid.*

³⁴ HELMY O., ABOUSHADY N. et ZAKI C., *The Impact of Egypt-EU Free Trade Agreement on Egypt's Manufacturing Exports and Employment*, Friedrich Ebert Stiftung (Egypt Office), mars 2018, Égypte, 87 p., p. 11.

³⁵ « Unité de compte européenne » a été l'unité de compte de la Communauté européenne avant l'adoption du nom de l'euro, lors du Conseil européen de Madrid en décembre 1995.

³⁶ HELMY O., ABOUSHADY N. et ZAKI C., *op.cit.*, mars 2018, p. 11.

européenne en cas de catastrophes naturelles telles que le tremblement de terre survenu le 12 octobre 1992 au Caire et les incendies de 1994.

21. Dans l'ensemble, les relations entre l'Égypte et la Communauté économique européenne (et plus tard la Communauté européenne) ainsi que ses États membres ont été marquées par une coopération économique et financière notable. Ces initiatives témoignent de la volonté de coopération et d'assistance mutuelle entre les deux parties et ont jeté les bases d'une relation solide. Cependant, il est crucial de se pencher sur un aspect central de cette dynamique : la coopération migratoire entre les deux parties.

2. Considérations terminologiques de l'étude

22. En premier lieu, dans le contexte de la migration, les termes « pays de départ », « pays d'arrivée » et « pays de transit » revêtent une signification spécifique. Le « pays de départ » fait référence au pays où les individus résident actuellement et à partir duquel ils décident de quitter pour aller s'installer ailleurs. Ce pays peut être le pays de naissance ou celui où ils ont vécu une grande partie de leur vie jusqu'à décider de migrer vers une autre destination. En revanche, le « pays d'arrivée » désigne le pays vers lequel les individus migrent et aspirent s'installer définitivement. Par ailleurs, le « pays de transit » désigne le pays par lequel les migrants passent en cours de route entre le pays de départ et le pays d'arrivée. Il s'agit d'un pays de passage temporaire où les migrants peuvent séjourner pour une période limitée avant de poursuivre leur voyage vers leur destination finale. Ces trois termes sont importants pour appréhender les différentes étapes et les diverses dynamiques impliquées dans le parcours migratoire, au cours duquel les individus peuvent traverser plusieurs pays en quête de meilleures perspectives pour l'avenir.

23. En deuxième lieu, il convient de souligner que dans cette étude sur les migrations, il est nécessaire de distinguer clairement les notions « émigration » et « immigration », qui représentent deux perspectives distinctes : celle du pays d'origine et celle du pays d'accueil. Selon l'Organisation internationale pour les migrations³⁷, le terme « émigration » désigne le

³⁷ Organisation internationale pour les migrations, « Termes clés de la migration », disponible sur <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migrationm>, consulté le 8 juin 2023.

fait de quitter le pays de nationalité ou de résidence habituelle pour s'installer dans un autre pays, de sorte que le pays de destination devient effectivement le nouveau pays de résidence habituelle. Or, le terme « immigration » désigne le fait de se rendre dans un pays autre que celui de sa nationalité ou de sa résidence habituelle, de sorte que le pays de destination devient effectivement le nouveau pays de résidence habituelle. Ainsi, au cours de notre étude, l'Égypte est considérée comme un pays d'émigration (à l'exception des flux d'immigration vers l'Égypte tels que les demandeurs d'asile et les réfugiés en provenance des pays voisins), tandis que l'Union européenne et ses États membres sont des pays d'immigration. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une perspective qui ne se limite ni au pays de départ, ni au pays d'arrivée, le terme utilisé est « migration », pour désigner le mouvement global de personnes.

24. En dernier lieu, il est important de souligner que notre étude ne se limite pas à la migration des ressortissants égyptiens vers les pays de l'Union européenne, mais aborde plus largement la migration « en provenance d'Égypte ». Cette catégorie englobe à la fois des ressortissants égyptiens et des ressortissants des pays tiers voisins, sauf indication contraire spécifique faisant référence exclusivement aux « ressortissants égyptiens » ou aux « migrants égyptiens ».

3. Le contexte général de l'étude

25. Dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen initié en 1995, suivi de la politique européenne de voisinage lancée en 2001, l'Égypte a été identifiée comme l'un des partenaires stratégiques de l'Union européenne dans la région méditerranéenne. Toutefois, une analyse des accords bilatéraux de 1972 et de 1977 révèle que leurs rapports étaient principalement axés sur la coopération économique et commerciale, sans approfondissement de la question des migrations. Il est essentiel de souligner que les flux migratoires constituent une composante intégrante des relations d'interdépendance entre les États d'une même région³⁸. Malgré la globalité de la question migratoire touchant désormais toutes les régions du monde, la Méditerranée demeure le principal espace migratoire à l'échelle mondiale, qu'il s'agisse de zones de départ, de transit ou d'arrivée. En tant que voisins méditerranéens, l'Union

³⁸ VITIELLO M., « Les politiques d'entrée en Europe et la frontière méditerranéenne », *Italies*, n°14, 2010, pp. 217-231.

européenne et l'Égypte ont développé des liens migratoires et partagent des intérêts communs. Ces relations ont progressivement pris une forme contractuelle grâce à l'inclusion des clauses migratoires dans l'accord d'association conclu entre les deux parties en 2001. En effet, si actuellement l'Union européenne occupe une position de premier plan en matière de migration en tant que principale destination de l'immigration mondiale, l'Égypte, joue un rôle clé en matière d'émigration. Selon le rapport de l'Organisation internationale pour les migrations sur l'ensemble des flux migratoires en 2020³⁹, publié en 2022, l'Égypte figurait parmi les vingt premiers pays d'origine des immigrants à l'échelle mondiale en 2020. De plus, elle occupait la première place en termes d'émigration parmi les pays africains. En tant qu'à la fois pays d'origine et de transit, l'Égypte exerce un rôle majeur en tant que point de départ des flux migratoires légaux, illégaux et des flux d'asile à destination des pays de l'Union européenne, en particulier de l'Italie, pays où la situation de l'immigration égyptienne est préoccupante. Effectivement, en raison de sa proximité géographique avec l'Égypte à travers la Méditerranée, l'Italie est devenue la principale destination européenne pour les immigrants égyptiens, en particulier pour les mineurs non accompagnés. Ainsi, des relations bilatérales ont été développées entre l'Égypte et l'Italie concernant la question migratoire.

26. À la lumière de ces éléments contextuels, ce travail met en évidence la particularité de l'Égypte dans les études migratoires par rapport à ses voisins de la même région. L'objectif de cette recherche est d'examiner la position de l'Égypte en tant que pays d'origine et de transit dans l'action extérieure de l'Union européenne en matière des migrations. Elle se propose d'analyser le régime juridique égyptien en matière de migration dans le but de comprendre le contexte national et d'évaluer le degré de compatibilité et de coopération potentielle entre l'Égypte et l'Union européenne. De plus, l'étude se penche sur une analyse approfondie de la nature et de l'évolution des flux migratoires entre l'Égypte et l'Union européenne, tout en établissant des liens avec le contexte politique interne et international. Ainsi, cette approche holistique permettra d'avoir une compréhension approfondie des dynamiques migratoires entre l'Égypte et l'Union européenne et d'identifier les opportunités et les défis pour une coopération efficace dans ce domaine.

27. En outre, ce travail de recherche entreprend une analyse d'une manière exhaustive de la coopération en matière migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte, en portant une

³⁹ Organisation internationale de la migration (IOM), *World Migration Report 2022*, *op.cit.*, 2021, p. 62.

attention particulière aux aspects bilatéraux et régionaux. Il examine en détail la mise en œuvre des clauses migratoires présentes dans l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Égypte, en évaluant leur impact et leurs répercussions. De plus, cette étude examine les instruments de *soft law* et les initiatives conjointes qui ont été mis en place pour compléter le cadre de coopération existant entre les deux parties. Une attention spécifique est accordée à la problématique de la migration illégale qui représente un domaine crucial d'étude et de réflexion englobant l'ensemble des enjeux liés à la migration. De surcroît, une focalisation particulière est portée sur les flux migratoires égypto-européens à des fins d'asile, ainsi que sur la question de la réadmission des immigrants égyptiens et des ressortissants des pays tiers par l'Égypte. En raison de son rôle crucial en tant que pays de transit pour l'immigration européenne, une importance particulière est également accordée à ces aspects.

28. Par ailleurs, étant donné que la migration est une compétence partagée entre l'Union européenne et ses États membres, cette recherche se focalise spécifiquement sur l'évaluation de la coopération bilatérale entre l'un de ses États membres et l'Égypte. En l'occurrence, une étude de cas spécifique est menée sur la migration égypto-italienne dans le dernier titre de ce travail (pages 403 à 516). Cette étude examine en détail les interactions migratoires entre l'Égypte et l'Italie, en mettant en évidence les mécanismes de coopération et les enjeux liés à cette dynamique particulière. En effet, le choix spécifique de ce cas d'étude est motivé par plusieurs raisons pertinentes. En premier lieu, il convient de souligner que l'Égypte et l'Italie entretiennent des rapports migratoires significatifs en raison de leur proximité géographique et des flux migratoires importants entre les deux pays. L'Italie représente l'une des principales destinations en Europe pour les migrants en provenance d'Égypte, ce qui confère une importance particulière à cette relation bilatérale dans le contexte de notre étude. En deuxième lieu, il est à souligner que les deux parties ont développé des initiatives et des accords bilatéraux spécifiques en matière migratoire. Ainsi, l'étude de cette relation permet de mieux comprendre les mécanismes de coopération mis en place entre le pays d'origine et le pays d'accueil, ainsi que des défis rencontrés et des résultats obtenus. En troisième lieu, l'étude de la migration entre l'Égypte et l'Italie couvre un large éventail de questions migratoires, notamment la promotion de la migration de travail, la migration des mineurs non accompagnés et la mise en œuvre de l'accord de réadmission conclu entre les deux parties. Il convient de noter que l'Italie est le seul pays européen ayant établi un accord de réadmission avec l'Égypte (signé en 2007). Dès lors, cette étude de cas nous offre une occasion d'analyser divers aspects de la coopération migratoire dans un contexte spécifique. Enfin, en tant qu'État membre de l'Union européenne,

l'Italie représente un exemple pertinent pour comprendre la dynamique de coopération migratoire entre l'Égypte et l'Union européenne dans son ensemble. Ainsi, l'analyse de cette relation bilatérale peut fournir des connaissances précieuses sur les interactions entre l'Égypte et l'Union européenne, ainsi que sur les enjeux inhérents à la coopération en matière migratoire dans le contexte européen.

29. Dans cette optique, il est opportun d'effectuer une rétrospective historique du développement de la migration égyptienne afin de mieux comprendre l'émergence des flux migratoires égypto-européens qui constitueront l'objet central de notre étude.

- **Analyse rétrospective du phénomène migratoire égyptien : une perspective historique**

30. L'Égypte jouit d'une histoire riche et significative dans le domaine des migrations. En tant que carrefour entre le bassin méditerranéen, l'Afrique et l'Europe, ce pays occupe une position géographique stratégique qui a favorisé les flux migratoires tout au long de son histoire. Du milieu du XIX^e siècle jusqu'au milieu du XX^e siècle, l'Égypte était principalement une terre d'immigration internationale plutôt qu'un pays d'émigration⁴⁰. Cela signifie qu'elle était une terre d'immigrés plus qu'émigrés⁴¹. Les seules vagues d'émigration égyptienne vers l'Europe se sont principalement produites dans le cadre d'échanges scientifiques. Ces migrations ont été initiées à la suite de l'expédition égyptienne de Napoléon (1798-1801). Par la suite, le Sultan Mohamed Ali, fondateur de l'Égypte moderne, a envoyé la première mission égyptienne en Italie en 1813 dans le but d'étudier les arts d'impression. De plus, une autre mission égyptienne a été envoyée en France en 1818 pour se former aux sciences militaires et maritimes, dans le but de renforcer la formation de l'armée égyptienne. Par conséquent, ces missions ont établi un canal de communication entre l'Égypte et l'Europe, ce qui a conduit à l'immigration d'Européens en Égypte et à la formation des minorités au Caire et en Alexandrie.

⁴⁰ PAGÈS-EL KAROUÏ D., « L'Égypte depuis les révolutions arabes », SCHMOLL C., THIOLLET H. et WIHTOL DE WENDEN C., *Migrations en Méditerranée*, CNRS Éditions, 2015, Paris, pp. 269-282, p. 272.

⁴¹ SELL R., « Egyptian International Labor Migration: Towards regional integration », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 22, n°3, 1988, pp. 87-108, p. 89.

Ces communautés étaient des symboles du cosmopolitisme méditerranéen et ont perduré jusqu'aux années 1950⁴².

31. Eu égard au fait que ce pays méditerranéen était la destination pour de nombreux ressortissants étrangers, son régime migratoire national était principalement axé sur des législations relatives à l'immigration et aux droits des immigrés sur le territoire égyptien. Ces derniers bénéficiaient de droits et même de privilèges importants qui leur étaient accordés par les lois nationales, tel que le privilège au sein du système judiciaire. De 1876 à 1937, tous les litiges impliquant des étrangers résidant en Égypte, ainsi que ceux entre des étrangers et des citoyens égyptiens, relevaient de la compétence des tribunaux dits « tribunaux mixtes », où des juges étrangers siégeaient⁴³. Cette dualité du régime judiciaire a pris fin en 1937 et les tribunaux nationaux sont devenus les seuls compétents pour trancher tous les types de litiges⁴⁴, sans distinction entre étrangers et nationaux. En outre, des politiques migratoires ont été mises en œuvre pour réglementer le statut légal de l'héritage des non-Égyptiens, ainsi que pour traiter les questions liées aux Égyptiens qui ont quitté le pays ou souhaitent le faire⁴⁵.

32. Avec la chute de la monarchie en 1952 et l'établissement de la République arabe d'Égypte (1952-1958), la seule attention accordée à l'émigration égyptienne dans le cadre juridique national était focalisée sur la mise en œuvre de l'exigence d'un visa de sortie⁴⁶ introduite sous le régime socialiste de Nasser. À partir du milieu des années 1950, l'émigration économique ou l'émigration à des fins de travail a commencé à se développer pour des raisons démographiques et économiques. Plus précisément après les événements de 1967⁴⁷, plusieurs facteurs ont incité le gouvernement égyptien à promouvoir l'émigration en assouplissant les restrictions déjà imposées aux travailleurs qualifiés dans les procédures migratoires. En outre, de nombreux étudiants égyptiens ont tenté de rester à l'étranger en raison des conditions économiques difficiles de l'après-guerre. Ainsi, cette période a marqué le début de la fuite des

⁴² ZOHRY A., « Egypt: A new player in the Euro-Mediterranean migration system », *Workshop on Global Migration and European Union's Policy Interventions*, The Nijmegen Centre for Border Research, Université Radboud de Nimègue, Nimègue, Pays-Bas, 20-21 octobre 2006, 12 p., p. 4.

⁴³ ELASSAR Y., « Égypte », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Migrations internationales et justice constitutionnelle – Référendums et justice constitutionnelle, vol. 32, 2017, p. 236.

⁴⁴ SALEM L., *Le système judiciaire moderne en Égypte*, Dar ElShorouk, 2010, le Caire, 713 p.

⁴⁵ SELL R., *op.cit.*, 1988, p.89.

⁴⁶ CHOUCRI N., « The new migration in the Middle East: A problem for whom? », *International Migration Review*, vol. 11 (4), 1^{er} décembre 1977, pp. 421-443.

⁴⁷ La guerre de six jours en 1967 qui s'est déroulée du lundi au samedi 10 juin et a opposé l'Égypte, la Jordanie et la Syrie à Israël. L'Égypte a perdu la bande de Gaza et la péninsule de Sinaï.

cerveaux ou le *brain drain*⁴⁸ égyptien. Selon les estimations de CAPMAS⁴⁹ (*Central Agency for Public Mobilization and Statistics*), le nombre total d'émigrants égyptiens vers des pays non arabes s'élevait à environ 824 000, dont 40% sont partis vers des pays européens. Le reste était réparti entre les États-Unis, le Canada et l'Australie⁵⁰.

33. En revanche, en 1971, la période de *l'Infitah* (ouverture économique) sous le régime de Sadate a permis l'ouverture des frontières nationales pour l'économie et la circulation des biens, mais également pour la circulation des personnes. Dans ce sens, les restrictions en matière d'émigration mises en place sous le régime politique de Nasser ont été abolies. En conséquence, l'Égypte est devenue un pays exportateur de main d'œuvre, permettant à ses citoyens de chercher des opportunités d'emploi à l'étranger. Ainsi, pour la première fois, le droit à l'émigration est devenu un droit constitutionnel, consacré par l'article 52⁵¹ de la Constitution égyptienne de 1971. Cette disposition a établi le cadre légal garantissant aux citoyens égyptiens le droit de quitter le pays et de choisir de s'établir à l'étranger.

34. L'embargo pétrolier décrété à la suite de la guerre de Kippour de 1973 a entraîné une augmentation du prix de pétrole, ce qui a favorisé la mise en place de programmes de développement dans les pays exportateurs du pétrole. Cette situation a généré une forte demande de main d'œuvre égyptienne de la part des pays voisins du Golfe. Dans ce contexte, la question de la migration est devenue progressivement une priorité pour le gouvernement égyptien afin de résoudre les problèmes liés au chômage et profiter des remises sur les virements effectués par les émigrants égyptiens pour financer les déficits de paiements et les projets privés⁵². C'est ainsi que l'émigration égyptienne vers les pays arabes et les pays occidentaux a commencé à émerger et à prendre des formes légales et illégales. Ces flux migratoires variés ont été façonnés par divers facteurs économiques, sociaux et politiques, créant des dynamiques migratoires complexes entre l'Égypte et ces destinations. Par ailleurs,

⁴⁸ *Bran Drain* : « La fuite des cerveaux/l'exode des cervaux » ou « exode des cerveaux », désigne les flux migratoires des scientifiques, de chercheurs ou plus généralement de personnes à hauts niveaux de qualification qui s'installent à l'étranger pour trouver de meilleures conditions de vie, d'études, de travail ou de rémunérations.

⁴⁹ L'agence centrale pour la mobilisation publique et les statistiques.

⁵⁰ ZOHRY A., « The place of Egypt in the regional migration system as a receiving country », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 3, 12 décembre 2003, p.7.

⁵¹ Article 52 de la Constitution égyptienne de 1971 : « Les citoyens ont droit à l'émigration permanente ou provisoire à l'étranger. La loi organise ce droit, les mesures et les conditions d'émigration et de départ du pays. »

⁵² ZOHRY A., « The place of Egypt in the regional migration system as a receiving country », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 3, 12 décembre 2003, p.3

il est important de souligner que le premier chapitre de ce travail (page 55 à 109) sera consacré à une analyse approfondie de l'histoire migratoire égyptienne, dans le but d'expliquer le contexte politique et économique en Égypte et son influence sur les différentes formes d'émigration égypto-européenne. Ces chapitres mettront en lumière les facteurs qui ont façonné les mouvements migratoires entre l'Égypte et les pays européens, en fournissant un cadre essentiel pour comprendre les tendances migratoires actuelles.

▪ **Modèles des flux d'émigration égypto-européenne**

35. Dans le champ d'étude des flux migratoires égypto-européens, plusieurs modèles se dessinent en fonction des motivations et des caractéristiques de déplacement. En premier lieu, dans le cadre de migration légale, nous étudions les flux de migration de travail. Ce modèle concerne principalement les travailleurs égyptiens qui se rendent dans les pays européens en vue de rechercher des opportunités d'emploi et d'améliorer leurs conditions économiques. Ces migrants peuvent être attirés par des offres d'emploi, des contrats de travail ou des perspectives de meilleures conditions de vie dans le pays de destination. Aussi, la migration familiale constitue un modèle important des flux migratoires égypto-européens où le regroupement familial est souvent une motivation majeure pour la mobilité. Ce dernier implique des migrants égyptiens qui se rendent dans les pays européens pour rejoindre des membres de leur famille déjà établis dans ces pays. De même, il y a la migration égypto-européenne étudiante qui comprennent certains étudiants égyptiens ayant choisi de poursuivre leurs études dans des établissements d'enseignement supérieur européens. Il convient de souligner que cette mobilité étudiante peut être temporaire, mais elle peut également se transformer en migration permanente si les étudiants décident de s'installer définitivement après avoir obtenu leur diplôme.

36. En deuxième lieu, il existe la migration illégale qui implique des migrants égyptiens ou des ressortissants de pays tiers qui tentent d'entrer illégalement dans les pays européens. Si l'émigration égyptienne était principalement dirigée vers les pays arabes voisins, les flux migratoires vers les pays européens ont considérablement augmenté dans les années 1990-2000, avec une proportion significative d'émigration irrégulière. Cette tendance se poursuit jusqu'à ce jour, avec une augmentation notable des flux vers l'Italie, notamment comprenant une forte présence de mineurs égyptiens non accompagnés. En raison de la proximité entre l'Égypte et le continent européen, le passage méditerranéen central est devenu l'un des espaces

migratoires les plus importants. En 2022, sur un total de 54 737 immigrants arrivés irrégulièrement en Europe, 21 753 d'entre eux étaient des immigrants égyptiens, faisant de la nationalité égyptienne la première parmi les nationalités des immigrants arrivés irrégulièrement en Europe cette année-là⁵³. Cette prédominance des immigrants égyptiens démontre l'importance de la migration en provenance d'Égypte vers l'Europe et soulève les questions cruciales en matière de coopération migratoire entre les deux régions.

37. En troisième lieu, en étudiant la question des migrations, il est important de prendre en compte de trois types de mouvements distincts : la migration légale, la migration illégale et la migration forcée⁵⁴, notamment les mouvements des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ces dernières années, la migration forcée est devenue le mouvement le plus significatif. Bien qu'elle soit une composante de la migration, la question de l'asile est traitée séparément car elle est de nature totalement différente, impliquant des considérations spécifiques liées à la protection et aux droits des personnes en quête d'asile. Outre la migration légale et illégale qui caractérise l'Égypte en tant que pays d'origine, ce pays joue également un rôle significatif en tant que destination d'asile. En raison de sa position géographique, l'Égypte est un véritable carrefour entre l'Afrique, le Moyen-Orient et le Maghreb. Cette situation centrale l'a toujours placée au cœur des événements politiques qui ont marqué les régions africaine et moyen-orientale. Depuis les années 1950, le territoire égyptien a été le lieu d'arrivée des flux progressifs de Palestiniens, suivis par des vagues successives d'immigrants subsahariens dans les années 1970-1980⁵⁵, et qui se poursuivent jusqu'à ce jour, des flux irakiens dans les années 2000 et enfin des flux syriens depuis le Printemps arabe. L'implantation du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) au Caire en 1954 a joué un rôle déterminant dans la procédure de détermination du statut de réfugié en Égypte. Cette présence du HCR a encouragé l'arrivée de nombreux immigrants forcés cherchant à solliciter la protection internationale en Égypte. Le HCR du Caire est devenu dès lors un acteur majeur dans l'accueil et l'assistance des personnes fuyant les conflits et les persécutions dans la région, renforçant ainsi la place de l'Égypte en

⁵³ Organisation internationale pour les migrations, *Migration Flow to Europe : Arrivals*, 29 mai 2023, disponible sur <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>, consulté le 7 juin 2023.

⁵⁴ Selon l'Organisation internationale pour les migrations, la migration forcée est un mouvement migratoire non volontaire, contraint et subi, causé par divers facteurs mais qui implique un recours à la force, à la contrainte ou à la coercition.

⁵⁵ ÉTIENNE A. et PICARD J., « Réfugiés et migrants subsahariens « en transit » au Caire : le monopole chrétien de l'assistance », *A Contrario*, n°18, 2012/2, pp. 61-77, p. 61.

tant que pays d'asile. Selon les données du HCR en mai 2023⁵⁶, l'Égypte accueille un total de 294 000 réfugiés et demandeurs d'asile officiellement enregistrés auprès de l'organisation, ce qui laisse supposer la présence d'autres personnes sur le territoire égyptien qui n'ont pas encore été officiellement enregistrées. Parmi ces chiffres on compte 146 995 Syriens, représentant près de la moitié du total, 60 837 Soudanais, 25 507 Sud-Soudanais, 23 309 Érythréens, 16 114 Éthiopiens et 20 916 provenant d'autres pays.

38. Bien que l'Égypte ait accueilli divers flux migratoires provenant des pays voisins, chacun d'eux a bénéficié d'un statut juridique différent, leur accordant des droits distincts. En effet, bien qu'elle soit l'un des pays rares du Moyen-Orient, aux côtés de la Turquie, à avoir ratifié la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967, ainsi que la Convention d'Addis-Abeba de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) de 1969, l'Égypte ne dispose pas encore, à ce jour, d'une loi nationale sur l'asile et de législations protégeant les demandeurs d'asile et les réfugiés présents sur son territoire. En raison de l'inégalité de traitement envers les demandeurs d'asile et les réfugiés, ainsi que du manque de protection dont ils font l'objet en Égypte, ces immigrants considèrent souvent leur séjour comme étant « temporaire » et choisissent de se rendre en Europe. C'est pourquoi l'Égypte est devenue un pays de transit clé pour les migrants en direction des pays européens. Ce transit peut se faire soit par voie légale par le biais du processus de réinstallation menée par le HCR du Caire, soit par voie illégale en rejoignant des jeunes Égyptiens qui entreprennent la traversée de la Méditerranée. Ainsi, aux côtés de la Libye, l'Égypte joue un rôle important en tant que plateforme de transit migrants originaires d'Afrique subsaharienne et des pays du Moyen-Orient qui cherchent à traverser la Méditerranée pour atteindre l'Europe.

4. Le positionnement de l'étude et la diversité des sources exploitées

39. Cette étude doctorale trouve place dans les travaux qui relèvent des relations extérieures de l'Union européenne, qui sont fondées sur des bases juridiques partagées entre le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et le traité sur l'Union européenne (TUE). Le

⁵⁶ UNHCR, *Fact Sheet*, mai 2023, disponible sur https://reporting.unhcr.org/document/4893?_gl=1*1su0miw*_rup_ga*MTg4NDg4NTMyLjE2ODYzMDQ4Nzg.*_rup_ga_EVdQTJ4LMY*MTY4NjMwNDg3Ny4xLjEuMTY4NjMwNTQwNy4wLjAuMA..*_ga*MTg5MDMwODM3OS4xNjg2MjI1NDgy*_ga_GSHS74W071*MTY4NjMwNTIzMS4xLjEuMTY4NjMwNTQwOC4wLjAuMA..#_ga=2.232361183.1343888323.1686225482-1890308379.1686225482, consulté le 8 juin 2023.

droit des relations extérieures de l'Union européenne englobe tous les fondements, les instruments et les mécanismes juridiques par lesquels l'Union européenne établit les relations avec des pays tiers⁵⁷. Cela inclut les compétences de l'Union européenne pour conduire ses relations extérieures et mettre en œuvre des accords et des politiques avec des pays en dehors de ses frontières. En vertu de sa personnalité juridique conférée par les dispositions de l'article 47⁵⁸ du traité sur l'Union européenne (TUE) issu du traité de Lisbonne, l'Union européenne possède la compétence d'agir sur le plan international en tant que sujet de droit international, agissant en son propre nom. Toutefois, l'action extérieure de l'Union européenne est soumise au principe d'attribution de compétences énoncé dans les dispositions de l'article 5 TUE qui stipule : « l'Union n'agit que dans les limites de compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres. »

40. En effet, notre recherche s'inscrit dans le domaine de l'action extérieure de l'Union européenne, qui repose sur les compétences externes octroyées à l'Union par les traités. Ces compétences peuvent être distinguées selon deux critères : d'un côté, le fondement (explicite ou implicite) et de l'autre côté, la nature (exclusive ou partagée). À cet égard, il convient d'examiner ces compétences afin de situer notre étude dans le contexte de cette discipline.

41. En premier lieu, en ce qui concerne les compétences externes explicites qui encadrent notre champ d'étude, l'Union européenne dispose du pouvoir explicite pour conclure les accords internationaux (ou *treaty making power*) en vertu de l'article 216 TFUE, qui stipule : « L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient (...). » En accord avec cette logique, les traités ont expressément conféré à l'Union la capacité de conclure des accords d'association (article 217 TFUE), tels que l'accord UE-Égypte, qui représente l'un des fondements juridiques essentiels de notre étude. Cet accord joue un rôle central dans l'examen de la coopération migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte. En outre, il est important de souligner qu'en matière migratoire, le traité de Lisbonne a octroyé à l'Union européenne une compétence externe explicite en ce qui concerne la mise en œuvre d'un système européen commun d'asile

⁵⁷ NEFRAMI E., *L'action extérieure de l'Union européenne : Fondements, moyens principes*, LGDJ, 2010, Paris, 208 p.

⁵⁸ Article 47 TUE : « L'Union a la personnalité juridique. »

(article 78 §2 TFUE) et la gestion de l'immigration illégale (article 79 §3 TFUE) par lequel « l'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres. » Ces compétences renforcent le rôle de l'Union européenne dans la coopération migratoire avec des pays tiers, y compris l'Égypte. De plus, l'article 8 TUE accorde explicitement à l'Union le droit de développer avec les pays de son voisinage des relations privilégiées « en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondée sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. » Cette disposition renforce la dimension régionale de la coopération migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte, permettant ainsi des échanges approfondis dans cette matière. La mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage (PEV) s'appuie sur ces dispositions, faisant de cette politique le principal cadre bilatéral et multilatéral qui unit l'Union européenne à l'Égypte.

42. En second lieu, la suite de l'article 216 TFUE dispose : « (...) ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée », ce qui prévoit la possibilité que des compétences implicites peuvent découler des dispositions des traités fondateurs. Cela signifie que l'Union européenne peut exercer des compétences qui ne sont pas expressément mentionnées dans les traités, mais qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par les traités. Ces compétences externes « implicites » ont deux critères essentiels. Premièrement, le critère de la nécessité, connu sous le principe de l'effet utile, établit que l'Union européenne peut exercer des compétences externes lorsque cela est indispensable. Deuxièmement, le critère d'affectation en vertu duquel l'Union exerce un contrôle sur une compétence qui n'est pas exclusive. Dans de tels cas, les États membres ne seront plus en mesure de prendre des engagements qui pourraient affecter le contrôle exercé par l'Union dans ce domaine. Ainsi, l'Union se voit attribuer une compétence externe pour agir au niveau international afin de préserver son rôle dans ces domaines de compétence partagée avec les États membres⁵⁹. Elle représente les États membres dans les négociations internationales et

⁵⁹ DUPONT M., *Les accords internationaux conclus par l'Union européenne : une source de droit particulière. Analyse sous l'angle de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne*, D'ARGENT P. (dir.), Mémoire de

assurent une approche unifiée dans ses relations avec les pays tiers. Dès lors, l'Union européenne dispose d'une compétence externe implicite pour toutes les questions qui relèvent de sa compétence migratoire sur le plan interne⁶⁰.

43. En effet, sur le plan interne, la migration est une compétence partagée entre l'Union européenne et ses États membres. Cette compétence est encadrée par les domaines énumérés à l'article 4 TFUE, qui sont désignés comme ayant caractère « partagé » (espace de liberté, de sécurité et de justice). Il est important de noter que l'Union européenne n'a pas conclu d'accords mixtes avec les pays tiers axés exclusivement sur la coopération migratoire. Au lieu de cela, la coopération migratoire est intégrée au sein d'autres politiques de l'Union vis-à-vis des pays tiers. Comme l'approche globale des migrations a établi un lien entre la politique de coopération au développement et la politique migratoire, l'Union européenne s'appuie sur des accords d'association ou de coopération, qui sont des accords économiques, pour y intégrer un volet relatif aux questions migratoires⁶¹. Ces accords établissent un cadre juridique et institutionnel de coopération en matière migratoire entre l'Union européenne et les pays tiers, en mettant l'accent sur des aspects tels que la gestion des flux migratoires, la lutte contre l'immigration illégale et d'autres questions liées à ce domaine. Dans cette perspective, le domaine de recherche de cette étude doctorale est centré sur les relations extérieures de l'Union européenne et son action extérieure en matière migratoire vis-à-vis de l'Égypte en tant que partenaire. Ainsi, cette recherche se fonde sur l'analyse des instruments mis en œuvre tant au niveau bilatéral que multilatéral entre les deux parties, ainsi que les mécanismes juridiques conçus par le droit de l'Union.

44. Par ailleurs, il convient de préciser que dans le domaine de la gestion des migrations, l'Union européenne et ses États membres privilégient l'utilisation des instruments du *soft law* comme principal mode de gouvernance, à la place du *hard law*. En effet, le *soft law* constitue les normes et les principes juridiques qui ne sont pas contraignants mais qui peuvent avoir une portée normative. Ce sont « des règles de conduite qui se situent dans une sphère juridiquement non contraignante mais qui, selon l'intention de leur auteur, doivent être considérées comme

Master en Droit, à finalité droit transnational, comparé et étranger, Université catholique de Louvain, 2016-2017, 84 p., p. 31.

⁶⁰ Direction générale des politiques internes, *Répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration*, Parlement européen, PE 453.178, 2011, Bruxelles, 27 p., p. 14.

⁶¹ DE BRUYCKER P., WEYEMBERGH A., « The External Dimension of the European Area of Freedom, Security and Justice », TELO M., *The European Union and Global Governance Handbook*, Routledge, 2009, pp. 210-232.

relevant de la sphère juridique⁶². » En matière migratoire, le *soft law* permet à l'Union européenne et ses États membres d'adopter des instruments en dehors du cadre législatif, ce qui leur offre la flexibilité nécessaire pour atteindre les objectifs politiques prioritaires. Dans ce cadre, en plus de l'accord d'association UE-Égypte conclu en 2001, notre analyse juridique va s'appuyer sur des instruments relevant du *soft law*, qui joue un rôle de plus en plus important dans le traitement des questions de migration et de leurs enjeux multidimensionnels. Toutefois, cette transition d'un cadre basé sur des législations traditionnelles et contraignantes vers une multitude d'instruments non contraignants soulève deux questions majeures. Premièrement, la force contraignante de ces instruments est plus complexe que celle du droit traditionnel. Deuxièmement, dans le domaine des migrations en particulier, ce nouveau cadre juridique rend plus difficile pour les migrants de recourir aux tribunaux nationaux ou européens pour la protection de leurs droits⁶³.

45. De surcroît, en qualité de deux sujets de droit international, la coopération entre Union européenne et l'Égypte est étudiée en prenant en compte les principes du droit international et les instruments juridiques ratifiés par chacune des parties. Parmi ces instruments, il y a la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967, ratifiés par l'Égypte, qui traitent des questions relatives aux réfugiés et à l'asile. De même, la Convention relative aux droits de l'enfant est prise en compte, étant donné que notre étude examine également les mineurs non accompagnés. Ainsi, ces références juridiques contribuent à encadrer et à guider la coopération migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte, tout en veillant au respect des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés.

46. Enfin, la richesse de cette recherche réside également dans l'étude approfondie des lois nationales. Cela comprend l'analyse des législations nationales égyptiennes relatives à la migration et leur conformité avec le droit international et les relations extérieures entretenues par l'Union européenne envers l'Égypte. En examinant les lois nationales égyptiennes, il sera possible de mieux comprendre la manière dont le pays gère les questions migratoires et s'aligne sur les normes internationales en la matière. De même, cette recherche comprend également une étude des législations nationales italiennes relatives à la migration, traduites à l'aide de

⁶² WELLENS K.C et BORCHARDT G.M., « Soft Law in European Community Law », *European Law Review*, 1989, pp. 267-321, p. 267.

⁶³ REVIGLIO M., « Externalizing Migration Management through Soft Law: The Case of the Memorandum of Understanding between Libya and Italy », *Global Jurist*, septembre 2019, 12 p., p. 3.

l'intelligence artificielle⁶⁴. Cette démarche vise à établir une cohérence entre la théorie et la pratique de l'étude de cas proposé à la fin de ce travail. Cette approche comparative nous permettra de mettre en lumière les différences et les similitudes entre les législations des deux pays et d'analyser leur impact sur la coopération migratoire bilatérale.

II - Problématique de recherche et approche méthodologique

1. Intérêt scientifique de l'étude

47. En dépit de la centralité de l'Égypte dans le système migratoire méditerranéen et de son rôle dual en tant que pays d'origine et de transit, les relations migratoires entre l'Égypte et l'Union européenne sont rarement abordées dans la littérature scientifique. Cette lacune de recherche souligne l'importance et l'originalité de notre étude qui se concentre spécifiquement sur l'analyse exhaustive de la coopération migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte. En considérant les dimensions bilatérales et régionales de cette coopération, notre recherche vise à combler cette lacune et à contribuer à une meilleure compréhension des enjeux migratoires entre ces deux acteurs. En effet, bien que des recherches aient été effectuées sur la migration égyptienne au niveau régional et international ou même sur l'installation de communautés subsahariennes en provenance particulièrement de la Corne d'Afrique, l'Égypte se trouve souvent marginalisée ou même « à angle mort » des études juridiques et sociales sur la question des migrations⁶⁵. Cette marginalisation contraste avec les pays voisins tels que la Libye ou les pays maghrébins qui suscitent davantage d'intérêt dans ce domaine. Cette attention particulière peut être justifiée par l'importance des flux migratoires venant des pays maghrébins vers l'Europe, ainsi que par les problématiques complexes liées à la sécurité et l'humanitaire qui touchent la Libye.

48. En analysant les aspects du système migratoire égyptien et ceux des pays voisins tels que la Libye et les pays du Maghreb, nous remarquons la particularité de l'Égypte en tant que pays d'émigration sur plusieurs points. Premièrement, contrairement aux flux migratoires en provenance de la Libye et des pays du Maghreb, qui se dirigent principalement vers les pays

⁶⁴ www.deepl.com

⁶⁵ BRÜCKER P., « Introduction - Les migrations internationales dans l'Égypte postrévolutionnaire », *Égypte/Monde arabe (EMA)*, vol. 15, n° 1, 2017, pp. 9-26, p. 10.

européens, les flux migratoires en provenance d'Égypte occupent désormais une place importante tant dans les pays arabes que dans les pays européens. De plus, il est essentiel de noter que les flux d'émigration égypto-européenne sont plus diversifiés, comprenant l'émigration légale, l'émigration illégale et l'émigration aux fins d'asile, tandis que l'émigration égyptienne vers les pays arabes voisins se limite principalement à l'émigration légale aux fins de travail ou de regroupement familial. Deuxièmement, en contraste avec les pays du Maghreb qui servent principalement de corridors pour l'immigration illégale en Europe, l'Égypte joue un double rôle en tant que pays d'origine et de transit. Elle constitue à la fois une destination pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en provenance des principaux pôles de tensions et de conflits à proximité de ses frontières, que ce soit dans la région africaine ou la région moyen-orientale. Troisièmement, il est important de noter que contrairement à ses voisins maghrébins et à la Libye, les flux d'émigration égyptienne ne présentent pas de dimension post-coloniale. Contrairement à certains pays du Maghreb qui ont été autrefois des colonies françaises ou à la Libye, qui a été sous le joug de l'occupation italienne, l'Égypte a connu un cheminement différent dans son histoire coloniale. Ainsi, l'émigration égyptienne s'inscrit davantage dans des motifs économiques, sociaux et politiques propres à l'Égypte elle-même, plutôt que dans une dynamique marquée par des relations coloniales passées. Enfin, l'émigration égyptienne contribue directement au développement interne de l'Égypte. En effet, les envois des fonds des émigrants égyptiens résidant à l'étranger représentent une part significative de l'économie du pays. En 2021, l'Égypte était classée cinquième au niveau mondial bénéficiaire en termes de bénéficiaires de remises migratoires⁶⁶, voire les transferts de fonds des émigrants vers leurs pays d'origine, soulignant ainsi la dimension importante de l'émigration égyptienne et son impact direct sur le développement économique du pays.

49. Cette étude doctorale se déroule dans un contexte où la nationalité égyptienne occupe une place prépondérante parmi les immigrants arrivés en Europe par la Méditerranée. En effet, selon l'Organisation internationale pour les migrations, les ressortissants égyptiens figuraient en tête des nationalités des immigrants arrivés en Europe en 2022⁶⁷, et occupe la troisième

⁶⁶ La Banque mondiale, « Les remises migratoires devraient atteindre 630 milliards de dollars en 2022 avec des flux record vers l'Ukraine », Communiqué de presse, 11 mai 2022, disponible sur <https://www.banquemonddiale.org/fr/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine>, consulté le 8 juin 2023.

⁶⁷ Organisation internationale pour les migrations, *Migration Flow to Europe Arrivals 2022*, disponible sur <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>, consulté le 8 juin 2023.

place parmi les immigrants arrivés en 2023⁶⁸ (jusqu'au 12 juin 2023). Cette situation souligne l'importance croissante de l'Égypte en tant que frontière nord-africaine de l'Europe. Elle dresse un état des lieux détaillé de l'évolution des flux migratoires en partance de l'Égypte vers les pays membres de l'Union européenne en se basant sur des données actualisées. Elle ouvre la voie à l'analyse des dispositions migratoires au sein de l'accord d'association UE-Égypte, ainsi que des instruments du *soft law* bilatéraux et des mécanismes régionaux relatifs à la question migratoire établis entre l'Union européenne, d'une part, et les pays sud-méditerranéens, les pays de l'Union africaine et les pays de la Ligue arabe, d'autre part. En se basant sur une approche juridique, cette recherche examine non seulement des instruments du droit international et du droit de l'Union européenne, mais accorde également une attention particulière aux législations nationales égyptiennes et italiennes. Elle permet d'étayer et de consolider les sources utilisées.

50. Dans un contexte où le sujet de la migration occupe une place prépondérante dans les relations extérieures de l'Union européenne, cette thèse présente un double intérêt, à la fois scientifique et pratique. Sur le plan scientifique, elle apporte une contribution significative à la compréhension des relations migratoires entre l'Égypte et l'Union européenne. Sur le plan pratique, elle offre des perspectives et des recommandations concrètes pour guider les politiques migratoires entre les deux parties. En effet, l'étude de la coopération migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte constitue un modèle éloquent de dialogue renforcé entre les États membres de l'Union européenne et les pays africains méditerranéens. L'analyse approfondie de cette action, de la manière la plus large possible, va au-delà d'une simple étude de cas, fournissant des indications essentielles pour guider les futurs efforts d'externalisation des frontières de l'Union européenne.

2. Problématique de recherche

51. L'Égypte, en tant que frontière nord-africaine de l'Europe, présente une particularité significative dans le système migratoire européen. C'est un pays de départ et de transit pour de nombreux migrants cherchant à rejoindre des pays européens. Ainsi, elle joue un rôle crucial

⁶⁸ Organisation internationale pour les migrations, *Migration Flow to Europe Arrivals 2023*, disponible sur <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>, consulté le 14 juin 2023.

dans la gestion des mouvements migratoires en direction de l'Europe au niveau euro-méditerranéen et euro-africain. Néanmoins, il est pertinent de se questionner si cette particularité se manifeste dans la coopération établie entre l'Union européenne et l'Égypte en matière migratoire, aussi bien sur le plan théorique que pratique. Cette situation soulève des questions concernant la place de la migration dans les relations entre l'Union européenne et l'Égypte ainsi que l'évaluation de leur coopération en matière migratoire. Ainsi, la problématique centrale de cette étude porte sur l'analyse de la spécificité de la position et du rôle de l'Égypte au sein de l'action extérieure de l'Union européenne en matière migratoire. Elle s'intéresse à la coopération entre l'Union européenne et l'Égypte dans la gestion des flux migratoires, les enjeux impliqués dans cette coopération, ainsi que l'impact de cette relation sur les politiques migratoires internes de l'Égypte et les droits des migrants.

52. Dans ce cadre, ce travail examine la place de l'Égypte en tant que pays d'origine des flux migratoires à destination des pays européens. Il propose une analyse approfondie des clauses migratoires contenues dans l'accord d'association UE-Égypte, considérées comme un élément juridique majeur de cette étude, ainsi que les engagements des deux parties en matière migratoire. De plus, l'analyse portera sur les volets de coopération en matière migratoire présents dans le Plan d'action UE-Égypte de 2007 et les priorités de partenariat qui ont suivi. Cette recherche propose d'examiner également les cadres multilatéraux ou régionaux qui régissent les relations entre l'Union européenne et l'Égypte. Elle se penche sur la place de la migration dans les discours régionaux, les déclarations officielles ainsi que les conclusions des sommets auxquels participent l'Union européenne et l'Égypte. Tenant compte de la dimension extérieure de la politique européenne d'immigration envers les pays tiers de la même région, ce travail entreprend une analyse comparative par rapport aux clauses migratoires incluses dans les accords euro-méditerranéens d'association conclus avec les pays voisins. Cette approche permettra de comprendre l'importance accordée à la coopération migratoire avec l'Égypte par rapport à d'autres pays de la région.

53. Notre recherche examine la mise en œuvre des clauses migratoires de l'accord d'association, ainsi que la réalisation des engagements pris par les deux parties. Nous nous intéressons particulièrement à l'impact de ces clauses sur l'Égypte en tant que pays en voie de développement. Nous cherchons également à comprendre comment l'Union européenne soutient l'Égypte en matière de financement des mécanismes de contrôle de l'émigration, à la fois au niveau bilatéral et régional, dans le cadre de la politique européenne de voisinage et du

partenariat UE-Afrique. Nous nous interrogeons sur la place que l'Égypte occupe dans ces mécanismes de financement et si elle est considérée comme une priorité dans les efforts de coopération migratoire entre l'Union européenne et les pays de la région.

54. Cette étude va au-delà du contrôle de l'immigration et se penche également sur la spécificité de l'Égypte dans la politique européenne migratoire menée à l'égard des immigrants en provenance d'Égypte arrivés sur son territoire. Nous examinons si les immigrants égyptiens qui arrivent légalement ou illégalement sur le territoire de l'Union européenne bénéficient d'un traitement particulier. De même, nous nous intéressons aux immigrants égyptiens qui arrivent de manière illégale et cherchent à solliciter la protection internationale, bénéficient-ils d'une approche spécifique dans le cadre du régime européen d'asile ?

55. Aussi, l'objectif est d'analyser la place de l'Égypte en tant que pays de transit et de destination pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en route vers l'Europe, tout en évaluant les implications juridiques, sociales et économiques de cette coopération dans le contexte migratoire actuel. En tant que pays de transit, l'Égypte exerce un rôle important pour les demandeurs d'asile et les réfugiés des pays voisins qui souhaitent se rendre dans les pays européens. Ainsi, cette étude s'intéresse aux voies légales établies pour permettre à ces ressortissants des pays tiers d'accéder légalement aux pays européens. De même, elle analyse la politique mise en place pour ceux qui arrivent par voie légale.

56. En dernier lieu, cette étude, qui se focalise sur le cas de la migration égypto-italienne, se questionne sur les particularités de l'Italie dans le contexte de la migration en provenance d'Égypte vers l'Europe. En tant que première destination européenne pour l'immigration au départ de l'Égypte, l'Italie applique-t-elle un régime spécifique aux immigrants égyptiens arrivant légalement ou illégalement ? L'importance du nombre des mineurs égyptiens non accompagnés arrivant illégalement sur les côtes italiennes a-t-elle un impact sur la politique d'immigration de l'Italie envers l'Égypte ?

57. Les résultats de notre recherche relèvent des incohérences entre le rôle pratique de l'Égypte et sa reconnaissance théorique dans l'action extérieure de l'Union européenne en matière migratoire. En effet, ils mettent en évidence que bien que l'Égypte joue un rôle crucial dans la gestion des flux migratoires en direction de l'Europe sur le plan pratique, cette importance n'est pas pleinement reconnue sur le plan théorique de la coopération migratoire

établie entre l'Égypte et l'Union européenne. Toutefois, en examinant spécifiquement la coopération bilatérale entre l'Égypte et l'Italie, nous pouvons observer la singularité de la position de l'Égypte dans cette dimension bilatérale. Ainsi, dans la perspective de la conclusion, nous entreprendrons un travail approfondi pour identifier les lacunes et les défis associés à la coopération migratoire entre l'Égypte et l'Union européenne. Sur cette base, nous proposerons des recommandations pertinentes pour promouvoir une coopération migratoire plus efficace, équitable et inclusive entre les deux parties, tout en tenant pleinement compte du rôle essentiel joué par l'Égypte dans la gestion des flux migratoires vers l'Europe.

3. Approche méthodologique

58. Ce travail a dû surmonter certaines limites, notamment l'insuffisance des données statistiques et les difficultés d'accès à l'information. En effet, les études et recherches sur les migrations font face à de nombreux défis, en particulier en ce qui concerne les statistiques. Les chiffres estimés peuvent varier entre les autorités du pays de départ et celles du pays d'accueil. De plus, de nombreux pays ne collectent pas de données détaillées sur l'identité des migrants ou leurs pays d'origine, et il peut y avoir un manque de définitions uniformes de la nature du phénomène migratoire et ses schémas entre les pays de départ, de transit et d'accueil. Cela inclut parfois des différences liées à la décision d'inclure ou non les immigrants naturalisés et les immigrants en situation irrégulière. Dans le contexte de la recherche sur la migration égyptienne, l'accès aux données et aux statistiques égyptiennes est limité en raison de deux facteurs principaux. Premièrement, il existe un faible échange d'informations concernant les questions migratoires. Deuxièmement, le cadre de la publication des rapports détaillés est très restreint. C'est pourquoi, pour pallier ces limitations, nous avons jugé nécessaire de recourir à des entretiens avec des spécialistes et des experts tels que Monsieur Laurent DE BOECK, ex-chef de l'Organisation internationale pour les migrations au Caire, des responsables du bureau du HCR au Caire ainsi que Monsieur le Professeur Ayman ZOHRY, sociologue et expert des études migratoires en Égypte. Ces entretiens nous ont permis de compléter nos informations et d'approfondir notre compréhension du sujet.

59. Par ailleurs, dans le but d'offrir une compréhension approfondie des législations nationales égyptiennes, nous avons procédé à une traduction juridique manuelle des articles de lois clés, ainsi que de la législation principale égyptienne relative à la migration (loi n°82/2016)

qui est présentée en annexes pour faciliter l'accès à l'information. Cette approche nous a permis de garantir l'exactitude et la précision des termes et des concepts juridiques présents dans les lois égyptiennes relatives à la migration. Grâce à cette traduction soigneusement effectuée, nous avons pu intégrer les dispositions légales pertinentes dans notre analyse juridique et mettre en évidence leur impact. En outre, afin d'approfondir notre étude de cas sur la migration égypto-italienne, nous avons réalisé une recherche détaillée des articles scientifiques italiens ainsi que des entretiens effectués en la matière. Pour faciliter notre compréhension de la politique migratoire italienne, nous avons traduit ces entretiens à l'aide de l'intelligence artificielle⁶⁹. Cette démarche nous a permis d'obtenir des informations précieuses et de mieux saisir les nuances et les spécificités de la politique migratoire de l'Italie vis-à-vis des immigrants égyptiens, qu'ils soient arrivés par voie légale ou illégale.

60. En somme, nous avons adopté une approche de recherche qui combine des méthodes didactiques, notamment la réalisation d'entretiens pour recueillir des informations et des données importantes, avec des méthodes positivistes. Cela inclut l'analyse juridique approfondie des dispositions légales et la collecte de données empiriques pour étayer les arguments et les informations nécessaires à notre étude. Cette approche multidimensionnelle nous a permis d'obtenir une version plus complète et approfondie de la dynamique migratoire égyptienne vers l'Union européenne.

4. Structure de la thèse

61. Pour répondre à la question centrale concernant l'analyse de la spécificité de la place de l'Égypte dans l'action extérieure de l'Union européenne en matière migratoire, à la fois sur le plan pratique et théorique, et pour explorer les questions associées, il a fallu passer par plusieurs étapes.

62. Tout d'abord, en définissant le contexte de notre étude qui porte sur la migration égypto-européenne, il nous est paru nécessaire de préciser que cette migration, comme toute autre, constitue un vrai parcours. Elle présente un itinéraire qui commence depuis le pays de départ vers le pays d'arrivée. À ce titre, le parcours migratoire égypto-européen comprend,

⁶⁹ www.deepl.com

d'une part, le contexte de préparation du départ depuis l'Égypte avec le cadre juridique national établi en matière d'émigration ainsi que les différentes politiques menées sur le territoire de départ afin de prévenir l'émigration illégale. D'autre part, ce parcours migratoire appréhende l'étude de l'arrivée des migrants sur le territoire du pays de destination.

63. Bien que, dans le contexte d'étude migratoire, l'arrivée et l'entrée soient deux concepts clés, leur compréhension peut être complexe et nuancée. La distinction entre ces deux termes peut parfois être floue. En effet, l'arrivée fait référence à l'étape où le migrant atteint son pays de destination finale, sans nécessairement impliquer son entrée effective sur le territoire de ce pays. C'est un processus évolutif qui comporte différentes étapes allant du franchissement des frontières jusqu'à l'installation définitive du migrant et les modalités de son intégration dans la société d'accueil ou éventuellement le retour dans le pays d'origine ou de transit. Toutefois, l'entrée fait référence au processus légal et administratif permettant aux migrants d'entrer officiellement dans le pays de destination. Effectivement, certaines situations peuvent impliquer que les migrants arrivent sur le territoire de destination sans passer par les canaux officiels d'entrée, voire le concept de « filtrage⁷⁰ » proposé par la Commission européenne dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile en 2020 prévoyant notamment une fiction de non-entrée. Cette proposition de règlement prévoit une forme de sélection et de tri des migrants dès leur arrivée aux frontières extérieures de l'Union européenne. Elle permet d'identifier les migrants qui peuvent bénéficier de la protection internationale et accélérer les procédures d'asile pour ceux qui sont éligibles. Parallèlement, elle vise à faciliter le retour des migrants qui ne sont pas éligibles à une protection internationale. C'est la raison pour laquelle, dans notre structure de recherche, nous privilégions l'approche plus globale du départ et de l'arrivée, plutôt que de se concentrer uniquement sur le départ et l'entrée, car il existe la possibilité de retour des migrants, et donc tous les migrants ne font pas l'objet d'une entrée officielle sur le territoire du pays de destination. En adoptant cette approche plus large, nous tenons compte de la mobilité des migrants et des différentes étapes de leur parcours, ce qui permet d'effectuer une analyse plus complète et nuancée de la migration égypto-européenne. Ainsi, en se basant sur ce chemin emprunté et sur ces concepts clés, nous avons formulé un plan de travail qui

⁷⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n°767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 612 final.

correspond à ce parcours et qui englobe l'ensemble des éléments et des étapes qui le constituent.

64. Premièrement, l'Égypte occupe un rôle central dans le contexte migratoire en tant que pays de départ et de transit. Sa politique interne a joué un rôle déterminant dans l'évolution des flux d'émigration, leur nature et leurs destinations. Alors qu'auparavant l'émigration égyptienne était principalement dirigée vers les pays arabes voisins, nous constatons une évolution significative se tournant désormais vers les pays européens, que ce soit par voie légale ou illégale. La position géostratégique de l'Égypte, en tant que point de passage entre l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Europe, a renforcé son statut de pays de transit. Dans ce cadre, il est essentiel d'analyser les différents aspects des flux d'émigration égypto-européens en étudiant les mécanismes de contrôle à partir du début du parcours migratoire, aussi bien du point de vue de la législation nationale que de la stratégie externalisée de l'Union européenne en Méditerranée (**Partie I**).

65. Deuxièmement, la seconde partie de ce travail se focalise sur les aspects relatifs à l'encadrement de l'arrivée de ces flux en provenance d'Égypte, que ce soit par voie légale ou illégale, sur le territoire de l'Union européenne (**Partie II**). Nous examinons attentivement la distinction entre, d'une part, le cadre réglementaire régissant le franchissement des frontières européennes, qui est soumis à l'harmonisation des règles de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen et, d'autre part, l'entrée effective sur le territoire des États membres de l'Union. Nous évaluons ainsi la spécificité de la place des immigrants arrivant de l'Égypte, qu'ils aient choisi une voie légale ou illégale, dans le régime appliqué aux ressortissants des pays tiers dans ces deux cas. Il est important de noter que l'étude consacrée à l'arrivée par voie légale, notre champ d'étude se limite aux immigrants égyptiens (ayant la nationalité égyptienne). En revanche, lors de l'examen de l'arrivée par voie illégale, nous prenons en compte à la fois les immigrants égyptiens et les ressortissants des pays tiers qui traversent la Méditerranée au départ de l'Égypte pour rejoindre le territoire européen. Cette distinction permet d'analyser les différentes caractéristiques et implications de chaque mode d'arrivée sur les politiques migratoires de l'Union européenne et de l'Égypte. En outre, dans le cadre de la seconde partie, notre recherche dresse une étude de cas spécifique de la migration égypto-italienne. Cette migration représente actuellement l'une des mobilités illégales les plus importantes sur le plan migratoire européen. L'objectif est d'examiner le contexte de l'arrivée massive de ces flux sur le territoire italien et d'analyser les différentes dimensions du régime

migratoire italien concernant cette migration. En examinant en détail cette migration particulière, nous cherchons à mieux comprendre les conséquences de cette migration sur les politiques migratoires de l'Italie et de l'Union européenne.

Partie I. Analyse des instruments de contrôle des flux migratoires au départ d'Égypte vers l'Union européenne : aspects juridiques, politiques et pratiques

« Aujourd'hui, sans l'appui des pays tiers pour contrôler les frontières et endiguer les flux de manière préventive, il n'y a aucune politique migratoire menée par l'Union européenne »,

Jean-Pierre CASSARINO⁷¹

66. Aux termes de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) du 10 décembre 1948 : « 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». Bien que cette déclaration n'ait pas de portée juridique contraignante, elle a acquis une valeur coutumière alors que le droit à la migration est inscrit dans diverses constitutions. Néanmoins, malgré son caractère « universel », le droit à la libre circulation n'est pas un droit absolu ; il se plie à des règles qui sont mises en place afin que le titulaire de ce droit se déplace dans le respect des lois en vigueur. Dans le but de transcrire les principes des stipulations précitées sous une forme juridiquement contraignante, l'article 12 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16 décembre 1966, énonce la liberté de circulation en imposant des limites afin d'assurer l'ordre public : « 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte. 4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ». À cet égard, il est devenu primordial d'encadrer les mouvements de personnes d'un État à l'autre. Et vu que la migration est perçue comme « une relation triangulaire » entre l'individu, l'État d'origine et l'État de destination, l'encadrement de ces

⁷¹ FILL A., « Par-delà la question migratoire : les enjeux du Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile. Entretien avec Jean-Pierre CASSARINO », *Le Grand Continent*, 8 novembre 2020, disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/08/par-dela-la-question-migratoire-les-enjeux-du-nouveau-pacte-sur-la-migration-et-lasile-entretien-avec-jean-pierre-cassarino/>, consulté le 2 juin 2023.

mouvements doit donc respecter le droit international, les droits de l'homme, mais aussi le droit du pays de destination. En effet, si, d'une part, le droit international ne pose pas de limites aux États quant à l'admission des étrangers sur leur propre territoire, d'autre part, chaque État est libre de régler la matière comme il l'entend et préfère, prévoyant même l'expulsion d'un ressortissant étranger en situation irrégulière. C'est pour cette raison que le droit des étrangers d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un État dont ils ne sont pas ressortissants n'est pas exclusivement codifié par le droit international. Cette réalité confère à chaque État l'autonomie et la compétence de déterminer les individus qu'il souhaite accueillir sur son territoire. En revanche, au-delà du cadre légal de mobilité des personnes établi par le droit international et les lois des pays d'origine et de destination, de nombreux obstacles peuvent se présenter tels que la complexité des conditions et des procédures. Face à ces défis, le recours à des voies irrégulières devient tentant, sous prétexte que « l'objectif justifie les moyens ». Cela conduit à la réalité que, bien que le droit à la migration soit reconnu et garanti tant au niveau national qu'international, il n'est pas absolu, ce qui explique en partie l'émergence progressive du phénomène de la migration irrégulière.

67. Dans le cadre de notre étude sur la migration entre l'Égypte et l'Union européenne, compte tenu de l'augmentation des flux migratoires en provenance d'Égypte vers l'Union européenne, en particulier les flux illégaux à travers la Méditerranée, il devient essentiel d'établir un cadre de contrôle coopératif pour gérer ces flux dès leur point d'origine, c'est-à-dire l'Égypte. Dans cette perspective, la coopération entre les deux parties, l'Égypte et l'Union européenne, a pris forme en établissant un cadre juridique bilatéral et multilatéral. Ce cadre a pour objectif d'encadrer les différents types de flux migratoires qui se dirigent vers l'Union européenne depuis l'Égypte, dans le but d'empêcher leur arrivée le plus tôt possible. À cette fin, il est nécessaire de commencer l'étude en analysant la nature des flux migratoires égypto-européens à la lumière du cadre législatif égyptien **(titre I)**. Ensuite, pour définir les éléments nécessaires à la coopération entre l'Égypte et l'Union européenne visant à prévenir la sortie de ces flux, il convient d'analyser la stratégie externalisée de l'Union européenne en Méditerranée qui encadre les flux migratoires égypto-européens **(titre II)**.

Titre I – L’analyse de la nature des flux migratoires égypto-européens à la lumière du cadre législatif égyptien

« Les Égyptiens ont la réputation de préférer leur propre sol. Peu d’entre eux partent, sauf pour étudier ou voyager, et ils reviennent toujours » - Wendell W. CLELAND, une des fondatrices de l’Université américaine du Caire, 1936⁷²

68. En 2020, l’Égypte a été classée en tant que premier pays africain sur le plan d’émigration⁷³, ce qui démontre que le phénomène de la migration est devenu omniprésent dans ce pays. En dépit des mutations politiques qu’elle a vécues et en raison de sa position géographique, l’Égypte joue un rôle crucial en tant que point de relais dans les mouvements internationaux entre l’Afrique, le Moyen-Orient et l’Europe. En étant situé au cœur du Moyen-Orient, c’est un pays qui agit comme point de départ, de transit et d’accueil pour des flux migratoires variés.

69. Bien qu’en 1936 « les Égyptiens ont la réputation de préférer leur propre sol », en quatre-vingts ans, la dynamique de la migration égyptienne, ainsi que les moyens, les motivations et les tendances de ses processus ont évolué de façon spectaculaire et l’Égypte est passée d’un pays d’immigration à un pays d’émigration. En effet, la tradition migratoire en Égypte est relativement récente et a historiquement privilégié les pays arabes producteurs de pétrole. Cependant, cela n’a pas empêché l’évolution récente des flux migratoires vers certains pays européens tels que l’Italie, la Grèce et la France. Cette tendance marque un changement dans les destinations privilégiées par les migrants égyptiens qui se tournent désormais également vers des pays européens. Comme nous l’avons mentionné dans l’introduction de notre étude, l’émigration égypto-européenne est particulièrement intéressante car il s’agit d’un nouveau type de migration en Europe qui n’est ni une émigration postcoloniale ni une émigration de réfugiés, laquelle est principalement constituée d’un point de vue historique par des personnes fuyant l’Europe de l’Est vers les pays de l’Ouest, et pourtant peu étudiée. Ce pays situé entre trois zones, occupe une position géographique qui le marginalise par rapport

⁷² CLELAND W., *The Population Problem in Egypt: A study of Population Trends and Conditions in Modern Egypt*, Lancaster Pennsylvania: Science Press Printing Company, 1936.

⁷³ OIM, *État des migrations dans le monde 2022*, Genève, 2022, 592 p., p. 64.

aux systèmes migratoires régionaux plus « intégrés » ou plus « denses » et donc davantage couverts par les études migratoires⁷⁴.

70. En effet, les flux migratoires égypto-européens sont diversifiés et se sont répartis sur plusieurs périodes, motivés par des raisons variées. Ils comprennent notamment des émigrants qui ont quitté l'Égypte pour des motifs politiques après les années 1950 (des juifs, des individus issus des communautés étrangères en Égypte ou des Égyptiens ciblés par les plans économiques du Président Nasser), des émigrants partis pour des motifs socio-économiques ou des opposants politiques au cours des années 1970 et 1980 et une dernière vague d'émigrants irréguliers est survenue dans les années 2000, majoritairement composée de personnes peu qualifiées. Ce groupe inclut également une part significative de mineurs égyptiens et de demandeurs d'asile des pays voisins. Selon le « stock international des migrants » du département des affaires économiques et sociales de l'ONU, le nombre des immigrants égyptiens dans le monde en 2020 était estimé à 3 610 46⁷⁵. Selon le même rapport, en 2020, les plus grandes communautés égyptiennes dans l'Union européenne étaient localisées en Italie (128 857), France (35 390), Grèce (28 834), l'Allemagne (25 905), les Pays-Bas (15 893) et l'Autriche (14 779)⁷⁶. De manière générale, les mouvements migratoires de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne se sont manifestés sous trois formes principales : l'émigration légale, l'émigration illégale et l'émigration aux fins d'asile.

71. Pour étudier de manière plus approfondie le sujet de la migration, il est nécessaire d'analyser les facteurs qui engagent de tels mouvements. Cette analyse doit prendre en compte deux aspects : d'une part, il convient d'examiner les facteurs internes qui émanent du pays de départ, l'Égypte, et que ce dernier peut potentiellement contrôler. Ces facteurs internes incluent les conditions politiques, économiques et sociales du pays d'origine, qui peuvent être des déterminants importants des mouvements migratoires. D'autre part, il est essentiel de se pencher sur les facteurs externes qui sont liés à l'instabilité politique de la région et qui peuvent également influencer les flux migratoires. Ces facteurs externes sont souvent liés aux conditions régionales et internationales et peuvent être des déclencheurs des mouvements

⁷⁴ BRÜCKER P. « Introduction - Les migrations internationales dans l'Égypte postrévolutionnaire », *Égypte/Monde arabe (EMA)*, vol. 15, n° 1, 2017, p. 10.

⁷⁵ United Nations Population Division, *International Migration Stock 2020*, 2020, disponible sur <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, consulté le 3 janvier 2023.

⁷⁶ *Ibid.*

migratoires. En analysant ces deux dimensions, il sera possible de mieux comprendre les multiples facteurs de la migration égypto-européenne. C'est ainsi qu'en premier lieu, notre étude se penchera sur l'analyse des facteurs internes et des instruments qui entourent l'émigration légale et illégale de l'Égypte vers l'Union européenne (**chapitre I**). Ensuite, nous approfondirons l'examen de la position stratégique de l'Égypte en tant que facteur externe important, particulièrement dans le contexte de l'émigration aux fins d'asile (**chapitre II**).

Chapitre 1 : Les facteurs et instruments internes entourant l'émigration légale et illégale de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne

72. Au sein du contexte historique et du cadre juridique de l'Égypte, les migrations internationales occupent une place de signification éminente. Ce pays nourrit deux axes migratoires majeurs, le premier, particulièrement robuste, s'établit avec les pays arabes voisins (notamment la Libye et les pays du Golfe), tandis que le second, à l'objet d'attention dans cette étude, s'articule autour des relations migratoires avec les pays de l'Union européenne. Alors que les pays producteurs de pétrole de la région du Golfe affichent une tendance marquée par l'accueil d'un nombre substantiel d'immigrants, représentant plus de la moitié de leur population, d'autres pays tels que l'Égypte et le Maroc font face à des mouvements migratoires sortants d'envergure significative. Bien que l'Égypte soit, historiquement, considérée comme un pays davantage perçu comme une destination d'immigration que d'émigration⁷⁷, elle occupe actuellement la première position parmi les pays africains en termes de migrations pour l'année 2020. Cette nouvelle dynamique se caractérise par une majorité de mouvements migratoires sortants, marquant ainsi une évolution significative dans le profil migratoire du pays⁷⁸. De plus, il est important de noter que, au sein de la région du Moyen-Orient, l'émigration à des fins de travail demeure l'un des moteurs économiques les plus dynamiques. Les envois de fonds des travailleurs émigrants surpassent même la valeur des échanges commerciaux des marchandises et les flux de capitaux officiels⁷⁹. Il est donc notable que, dans la plupart des cas, l'émigration égyptienne, qu'elle soit légale ou illégale, est fortement axée sur la main-d'œuvre, soulignant ainsi son rôle significatif dans la dynamique migratoire de la région. Ainsi, sur le plan économique, les émigrants sont donc devenus des acteurs d'importance capitale pour les États exportateurs de main-d'œuvre au Moyen-Orient. L'Égypte représente un bon exemple – encore peu étudié – de ce phénomène. En 2022, ce pays se positionne parmi les cinq principaux

⁷⁷ ZOHRY A., « The place of Egypt in the regional migration system as a receiving country », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 3, 12 décembre 2003, 20 p., p.1.

⁷⁸ OIM, *op.cit.*, 2022, 592 p., p. 64.

⁷⁹ MÜLLER-FUNK L., « Managing distance : examining Egyptian emigration and diaspora policies », *Migrations vues d'Égypte – mobilisations et politiques, Égypte/monde arabe (EMA)*, n° 15, 3^{ème} série, 2017, pp. 47-69, p. 47.

destinataires mondiaux de remises migratoires⁸⁰, avec un montant de 32 milliards dollars⁸¹. Toutefois, il est essentiel de noter malgré cette dynamique économique, d'autres mouvements migratoires exceptionnels se produisent en fonction des circonstances politiques existantes.

73. Il est largement reconnu que l'État égyptien a adopté une politique d'ouverture à l'émigration à partir des années 1960. En effet, il est presque impossible de trouver des références officielles ou médiatiques évoquant la migration avant cette période⁸². Par la suite, l'État égyptien a progressivement mis en place des mesures pour encadrer l'émigration de la main-d'œuvre vers les pays arabes, principalement ceux du Golfe qui offrent un terrain propice aux flux migratoires Sud-Sud, en raison de leur faible population. Puis, ce cadre s'est élargi pour inclure les pays occidentaux, notamment les pays européens. Cette évolution illustre la manière dont l'Égypte a adapté sa politique migratoire en réponse aux opportunités et aux besoins changeants de sa population émigrante.

74. Dans ce cadre, pour analyser les facteurs internes de l'émigration égyptienne vers l'Europe, il est opportun de distinguer deux types d'émigrations, alignés sur deux phases distinctes : la période allant de 1950 à 2000 et celle qui s'étend de 2000-jusqu'à présent. Initialement, la phase prédominante s'étendant des années 1950 aux années 2000 a été témoin d'une transformation des mouvements d'émigration légale vers les pays de la Communauté européenne. Cette évolution s'est déroulée en parallèle avec des changements politiques et économiques, ainsi qu'avec la mise en place et l'évolution des réformes juridiques liées à la question migratoire en Égypte (**section 1**). Ensuite, l'émergence des flux d'émigration illégale, particulièrement à partir des années 2000, a engendré une menace pour les émigrants eux-mêmes, le pays de départ ainsi que les pays d'accueil (**section 2**). Malgré l'observation des facteurs socio-économiques partagés influençant les intentions d'émigration chez les jeunes égyptiens, qu'ils optent pour des voies légales ou illégales, il convient de mettre en évidence la distinction entre ces deux profils d'émigrants, entraînant des répercussions divergentes.

⁸⁰ Il s'agit des transferts d'argent que les émigrés envoient à leurs proches établis dans leur pays d'origine.

⁸¹ Portail sur les données migratoires, *Rapatriements de fonds*, 6 janvier 2023, disponible sur <https://www.migrationdataportal.org/fr/themes/rapatriements-de-fonds>, consulté le 4 janvier 2023.

⁸² DESSOUKI A., « The Shift in Egypt's Migration Policy: 1952-1978 », *Middle Eastern Studies*, vol. 18, n°1, 1982, pp. 53-6, p. 55.

Section 1 : L'analyse de l'évolution du cadre juridique régissant les flux d'émigration légale égypto-européenne

75. Selon la définition de l'Organisation internationale pour les migrations, la migration régulière est caractérisée par « tout mouvement de personnes quittant leur lieu de résidence habituelle, soit à l'intérieur d'un même pays, soit par-delà une frontière internationale, effectué en conformité avec la législation du pays d'origine, du transit et de destination⁸³ ». Dans l'ensemble, les politiques migratoires sont souvent axées sur l'immigration, tandis que les politiques d'émigration demeurent généralement moins explorées⁸⁴. Ces dernières englobent les politiques qui favorisent l'émigration, telles que la suppression des visas de sortie, les accords de migration de main-d'œuvre, ou encore les mesures facilitant les envois de fonds⁸⁵.

76. Dans le contexte de l'Égypte, la politique nationale d'émigration a connu des transformations au fil des années, en réponse aux changements dans les systèmes politiques et économiques. Ces évolutions ont été principalement façonnées par des facteurs socio-économiques qui ont largement contribué à la dynamique de la mobilité des personnes. Tout d'abord, il convient de souligner que l'émigration régulière de l'Égypte vers les pays européens occupe une position moins prééminente et n'est pas largement dominante, comparée aux formes d'émigration irrégulière ou même à celles orientées vers l'asile au sein des États membres de l'Union européenne. Cette situation découle principalement de l'absence d'accords et de conventions bilatéraux qui lient l'Égypte à ces pays, en contraste avec d'autres pays d'Afrique du Nord qui bénéficient de statuts plus distincts, et parfois même exclusifs, dans la politique migratoire au sein d'un ou plusieurs États membres de l'Union européenne. Des exemples à cet égard sont l'Algérie, le Maroc ou la Tunisie. Cependant, il est important de noter que les flux des Égyptiens vers les pays de l'Union européenne se distinguent et se différencient des flux provenant d'autres origines. En effet, la majorité des émigrants égyptiens sont des hommes, et leurs déplacements sont principalement orientés vers des périodes de travail relativement temporaires. Cette distinction est notable en comparaison avec d'autres

⁸³ Organisation internationale de la migration, Termes clés de la migration, disponible sur <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration#:~:text=Migration%20-%20Tout%20mouvement%20de%20personnes,par%E2%80%91delà%20une%20frontière%20internationale.>, consulté le 29 mai 2023.

⁸⁴ WIHTOL DE WENDEN C., *La question migratoire au XXI^e siècle : Migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2010, 272 p., p. 237.

⁸⁵ MÜLLER-FUNK L., *op.cit.*, 2017, p. 51.

groupes d'émigrants qui ont l'intention de s'établir pour des durées plus étendues dans les pays de destination. Ensuite, il est essentiel de préciser que la politique migratoire égyptienne a connu deux phases clés, définies par les fluctuations du climat politique international ainsi que par les besoins du marché international du travail, notamment au sein de la région arabe. La première s'étend d'une politique restrictive vers une approche plus libérale mais où l'émigration vers les pays de l'Union européenne demeure relativement limitée en comparaison avec l'émigration vers les pays arabes. En revanche, la seconde phase se caractérise par une évolution inverse, avec une croissance de l'émigration vers les pays de l'Union européenne, mais principalement sous des formes illégales. En effet, les flux migratoires égypto-européens réguliers se justifient par deux motifs principaux : le travail et les études.

77. Par ailleurs, il est crucial de noter que dans l'analyse de l'émigration régulière égypto-européenne, comme c'est le cas pour toute étude portant sur des questions migratoires, les chiffres statistiques peuvent présenter des divergences entre l'État de départ et l'État d'accueil. Par conséquent, dans le contexte de notre étude, il est important de noter que conformément aux données de l'Agence égyptienne centrale pour la mobilisation et les statistiques publiques (CAPMAS⁸⁶), les statistiques relatives aux émigrants réguliers égyptiens englobent deux catégories distinctes : les émigrants d'origine et les individus qui ont ultérieurement acquis les attributs d'émigrants. D'un côté, les premiers sont les individus ayant sollicité auprès des autorités égyptiennes une autorisation d'émigration vers l'étranger, un processus qui sera étudié ultérieurement. Dans certains cas, ces demandeurs expriment le souhait d'être accompagnés par des membres de leurs familles. D'un autre côté, les seconds sont des individus ayant quitté le territoire égyptien, sans avoir obtenu l'autorisation préalable d'émigrer. Par la suite, dans le pays d'accueil, ils ont régularisé leur statut pour devenir officiellement des émigrants. Dans cette optique, il est essentiel de mener une analyse approfondie de l'évolution des flux migratoires de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne. Cette analyse doit mettre en évidence l'impact des différents régimes politiques sur l'orientation de l'émigration égyptienne (§1). Par la suite, il convient de dresser les facteurs qui ont conduit à l'essor de l'émigration illégale depuis l'Égypte vers les pays européens, particulièrement à partir des années 1990, et qui a émergé comme « la voie principale » de l'émigration égypto-européenne (§2).

⁸⁶ <https://www.capmas.gov.eg>

§ 1. – L’impact des régimes politiques sur l’émigration égypto-européenne : de la restriction de Nasser vers la libéralisation de Sadate

78. L’étude de l’histoire politique de l’Égypte moderne, un État qui a joué un rôle de premier plan dans les affaires politiques arabes et régionales tout en demeurant un acteur stratégique au Moyen-Orient, met en évidence l’importance cruciale de la politique d’émigration, en particulier celle concernant la main-d’œuvre, en tant qu’élément clé pour renforcer la stabilité des régimes en place. Dans cette perspective, il est pertinent d’analyser l’importance de la politique égyptienne d’émigration à travers l’examen de deux études de cas successives. D’abord, l’étude se penchera sur le cadre strictement réglementé de la politique d’émigration régionale mis en place et appliqué sous la présidence de Gamal Abdel Nasser (1952-1970) (A). Ensuite, l’attention sera portée sur le cadre moins règlementé de la politique d’émigration régionale instaurée sous la présidence d’Anouar El Sadat (B). Cette analyse vise à comprendre les mécanismes par lesquels l’Égypte a géré sa politique d’émigration dans le but de consolider et de maintenir la stabilité de ses régimes politiques successifs.

A) Le cadre restrictif de la politique migratoire d’émigration égyptienne vers les pays européens durant la période du panarabisme nasserien postrévolutionnaire (1954-1970)

79. Il est essentiel de mettre en exergue que jusqu’avant le milieu des années 1950, les flux migratoires étaient principalement orientés vers l’Égypte mais les Égyptiens, tandis que le départ d’Égyptiens vers l’étranger était rare⁸⁷. Bien que l’envoi des étudiants égyptiens à l’étranger ait été une pratique courante au cours du XIXe siècle, ainsi que d’autres mouvements migratoires temporaires motivées par des raisons politiques, l’émigration égyptienne régulière n’a commencé à figurer de manière significative dans la politique gouvernementale qu’à partir des années 1930, notamment avec l’envoi d’enseignants égyptiens en Iraq⁸⁸. À la suite de la révolution égyptienne de 1952, et plus précisément au cours de la période allant de 1952 à 1970, l’Égypte a été influencée par le régime de Nasser qui a élaboré la théorie du panarabisme⁸⁹ en amalgamant des idéologies telles que l’anticolonialisme, le socialisme arabe

⁸⁷ ZOHRY A., *op.cit.*, 2003, p.1.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Mouvement politique, culturel et idéologique qui vise à réunir et unifier les peuples arabes.

et l'union politique arabe. En effet, la dynamique ne se limitait pas à l'Égypte en elle-même, mais englobait la République arabe unie⁹⁰, une entité formée en collaboration avec la Syrie (de 1958 à 1961). Cette union représentait l'un des symboles essentiels du panarabisme arabe promu par Nasser. Ainsi, l'essor du nationalisme a exercé une influence considérable sur les politiques et les législations internes, en particulier celles liées à l'identité égyptienne. À titre d'exemple, le décret-loi n°391 de l'année 1956⁹¹, relatif à la nationalité égyptienne, émis à la suite de la révolution égyptienne de 1952 pour réviser les décrets antérieurs, a introduit des modifications significatives. Son premier article a établi une définition des ressortissants égyptiens comme « toute personne ayant résidé sur le territoire égyptien avant le 1^{er} janvier 1900 et ayant maintenu une résidence continue jusqu'au 20 novembre 1956 (date de publication de cette loi), à condition qu'elle ne soit pas ressortissante d'un État étranger ». Une telle disposition n'était pas prévue dans les lois ou les décrets antérieurs relatifs à la question de la nationalité égyptienne. Ces dispositions témoignent d'une exigence accrue d'attachement au territoire égyptien.

80. Il convient de mettre en évidence que l'ensemble des constitutions égyptiennes successives, depuis celle de 1923 et jusqu'à la constitution en vigueur, ont institutionnalisé la théorie des « circonstances exceptionnelles ». Cette théorie prévoit la mise en place de régimes exceptionnels tels que les « décrets-lois de nécessité » et les décrets-lois édictés par l'exécutif en vertu d'une délégation législative. Cette disposition confère au chef d'État de promulguer des décrets de nécessité en réponse à des événements qui nécessitent la prise de mesures urgentes. Conformément à l'article 132 de la Constitution de 1956, le chef de l'État dispose du pouvoir de proposer, de s'opposer ou d'ordonner la promulgation d'une loi. De même, en vertu de l'article 136, le chef de l'État est habilité, dans des situations exceptionnelles et avec l'approbation du Parlement, à régler des questions relevant de la compétence parlementaire au moyen de décrets-lois, qui sont des actes unilatéraux émis par le Président de la République. Par conséquent, dans le contexte égyptien, une interprétation excessive des clauses constitutionnelles a conduit à l'élargissement des prérogatives présidentielles à travers des mécanismes tels que les décrets de délégation, les décrets de nécessité ainsi que les décrets de

⁹⁰ La République arabe unie est un État créé en 1958 par l'union de l'Égypte et de la Syrie, puis, pendant une courte période, du Yémen. L'union disparaît en 1961 mais l'Égypte continue à être appelée sous ce nom officiel jusqu'en 1971.

⁹¹ *Décret-loi n°391 de l'année 1956, relatif à la nationalité égyptienne*, disponible sur <https://manshurat.org/node/38735>, consulté le 3 janvier 2023.

crise spéciaux. Cette expansion a entraîné la promulgation de nombreux décrets-lois⁹². Cependant, il convient de noter que les dispositions actuelles de la Constitution de 2014 ont maintenu uniquement deux régimes exceptionnels : les décrets-lois de nécessité et l'état d'urgence, ce dernier ayant été utilisé à plusieurs reprises.

81. En effet, durant le régime de Nasser, l'émigration ne figurait pas parmi les priorités du gouvernement égyptien. La main-d'œuvre abondante constituait la principale ressource pour l'Égypte, contribuant au développement de plusieurs secteurs à la suite de leur nationalisation à travers les réformes socialistes de Nasser. Ces réformes ont engendré une transition de l'Égypte d'une économie agricole à une économie industrialisée, accompagnée de l'établissement d'un secteur public solide. D'autres réformes ont été mises en place pour promouvoir l'harmonie entre les classes sociales, telles que la nationalisation des banques et des entreprises étrangères, l'introduction d'une fiscalité plus progressive sur la propriété et les bénéfices, ainsi que l'établissement d'un système d'éducation gratuit.

82. Dans ce contexte, la politique intérieure a eu des répercussions sur les réglementations relatives aux passeports, aux visas de sortie et à la nationalité. D'une part, de nombreux obstacles bureaucratiques étaient érigés pour entraver les démarches des ressortissants égyptiens souhaitant émigrer. Les autorités gouvernementales exerçaient un contrôle sur l'émigration en émettant des « visas de sortie », une condition nécessaire pour quitter le territoire égyptien, mais leur obtention était ardue. Par ailleurs, différentes formes de restrictions étaient imposées pour l'obtention d'un passeport, par exemple, au Caire, la délivrance des passeports était centralisée en un seul bureau, provoquant ainsi d'interminables files d'attente problématiques⁹³. En outre, la grande majorité des visas de sortie exigeait que les émigrants voyagent avec la compagnie aérienne « Misr Air », accompagnés d'un billet aller-retour non modifiable pour d'autres compagnies aériennes⁹⁴. De plus, les contrôles s'étendaient au nombre de pays pour lesquels le passeport était valide ; dans la plupart des cas, la validité était restreinte aux pays arabes, et parfois même à un seul pays arabe comme la Libye ou la Syrie⁹⁵, en raison des relations politiques prédominantes entretenues par l'Égypte. Il est important de noter que ces visas de sortie ont été abolies en 1974, marquant ainsi un

⁹² EL-GHAFOUL E., « Pouvoir exécutif et processus législatif en Égypte », *Égypte/Monde arabe*, n°2, 2005, 24 p., p. 11.

⁹³ DESSOUKI A., *op.cit.*, 1982, p. 62.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

changement dans les politiques de régulation de l'émigration égyptienne. D'autre part, sous l'angle de cette politique d'émigration restrictive, le décret-loi n°391/1956, mentionné précédemment, qui traite la question de la nationalité égyptienne, a marqué une avancée significative en matière de législation sur la migration. Il reflète l'idée que l'émigration en soi n'était pas encouragée par le gouvernement. Dans son article 19, il stipule que « le ministre de l'Intérieur peut, par décret, pour des raisons qu'il juge importantes, retirer la nationalité égyptienne à tout Égyptien ayant quitté la République égyptienne avec l'intention de ne pas y retourner, si son absence à l'étranger excède six mois. » En outre, des dispositions légales relatives à la conscription⁹⁶ ont été mises en place, créant ainsi un obstacle majeur à l'émigration et au travail à l'étranger. Les individus sous le service de la conscription étaient restreints dans leur capacité de démissionner et étaient empêchés d'émigrer ou de travailler à l'étranger⁹⁷. Par le biais du décret-loi n° 296 de 1956⁹⁸, les ingénieurs furent les premiers à être touchés par cette politique. Il convient de noter que le ministère égyptien de l'industrie fut également établi la même année. Le développement de cette politique coïncida donc avec les efforts d'industrialisation en Égypte et répondait aux besoins spécifiques de certaines catégories de professionnels et d'experts.

83. Par ailleurs, quelques flux d'émigration ont été menés mais dans un cadre strict et limité pour servir les objectifs du panarabisme. Ces flux impliquaient principalement l'émigration économique de travailleurs, en particulier dans le domaine de l'éducation, orientée vers les pays arabes, surtout les riches producteurs de pétrole, et excluaient d'autres destinations, notamment les pays européens. Cette politique différait de celle adoptée par ses successeurs, Sadate et Moubarak, qui l'assouplirent pour s'adapter aux mouvements internationaux. Cette approche révélait une stratégie politique visant à promouvoir une certaine perception de la migration, en tant qu'instrument pour soutenir économiquement et culturellement les États arabes voisins. Ainsi, ces types de mobilité avaient des implications politiques et étaient en accord avec la vision du pouvoir en place. Dans ce cadre, le gouvernement égyptien a introduit un système de détachement entre gouvernements, orienté vers les pays arabes voisins, dans le but de propager les idées révolutionnaires égyptiennes et les principes du panarabisme. À

⁹⁶ Par conscription (*Taklif* en arabe), nous entendons le droit du gouvernement de nommer par décret des diplômés universitaires, ou tout autre groupe, à un poste donné pour une période de deux ans renouvelables.

⁹⁷ DESSOUKI A., *op.cit.*, 1982, p. 60.

⁹⁸ *Le décret-loi n° 296 de 1956*, concernant la conscription des ingénieurs égyptiens diplômés des universités égyptiennes, disponible sur <https://manshurat.org/node/38847>, consulté le 5 février 2023.

travers le système de détachement, les Égyptiens étaient affectés à des postes administratifs, d'enseignants et de médecins dans des pays arabes voisins pour des périodes pouvant atteindre jusqu'à quatre ans. Ces postes étaient souvent des fonctions que les pays arabes récemment décolonisés ne pouvaient pas pourvoir par eux-mêmes. Le gouvernement irakien fut le premier à solliciter le détachement de professeurs égyptiens pour combler les besoins de ses établissements éducatifs, considérant l'Égypte comme un exemple phare au sein des pays arabes et le plus développé parmi eux. Les employés égyptiens détachés continuaient à percevoir leur salaire du gouvernement égyptien plutôt que du gouvernement étranger, étant donné que les ressources de ces pays étaient limitées. Cette initiative a connu une croissance significative, passant de 280 professeurs égyptiens détachés dans les années 1951-1952 pour atteindre 6 579 en 1970-197⁹⁹. Les principaux pays bénéficiaires étaient l'Arabie Saoudite, le Koweït, le Bahreïn, le Soudan, la Libye, le Maroc et le Liban¹⁰⁰. En effet, le système de détachement en Égypte se déployait sous deux modalités distinctes. D'abord, il y avait le détachement organisé en groupe, où le gouvernement égyptien expédiait un nombre spécifique d'employés du secteur public vers les pays arabes, africains et asiatiques chaque année. Ensuite, il y avait le congé sans solde, qui était accordé individuellement. Pour bénéficier de cette dernière option, les employés du secteur public devaient obtenir une autorisation de travail du ministère de l'Intérieur égyptien. Afin de réguler ces détachements, des lois furent promulguées pour encadrer la procédure du voyage, y compris l'obtention des passeports, l'approbation de l'établissement d'accueil ainsi que l'autorisation délivrée par les bureaux de sécurité de divers ministères. Toutes ces démarches visaient à restreindre la mobilité des individus et l'exercice d'une activité professionnelle à l'étranger.

84. En plus des restrictions sur la sortie des citoyens égyptiens hors du territoire national, les mouvements d'entrée et la sortie des étrangers sur le sol égyptien étaient également soumis à des limitations. Le décret-loi n°89 de l'année 1960¹⁰¹ a été promulgué dans le but de réglementer le droit d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire de la République arabe unie. Ce décret exigeait que les ressortissants étrangers obtiennent un visa délivré par les autorités compétentes s'ils souhaitaient pénétrer sur le territoire égyptien, ainsi qu'une autorisation de séjour s'ils avaient l'intention d'y résider (article 2). En vertu de l'article 8 de

⁹⁹ MÜLLER-FUNK L., *op.cit.*, 2017, p. 53.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Décret-loi n°89 de 1960*, relatif à l'entrée et le séjour des étrangers, disponible sur <https://manshurat.org/node/7355>, consulté le 3 janvier 2023.

cette loi, tout étranger devait dans les trois jours suivant son arrivée sur le territoire de la République arabe unie, se présenter au bureau d'enregistrement des étrangers pour déclarer son statut personnel, le motif de sa visite et la durée de son séjour.

85. Le panarabisme promu par Nasser a eu un impact global sur la stratégie économique, sociale et migratoire mise en œuvre à l'époque, avec pour objectif de réduire l'influence européenne à l'intérieur du pays. Par conséquent, l'émigration, en particulier vers les pays européens, n'était pas une pratique courante, sauf pour les résidents en Égypte détenant une nationalité européenne et cherchant à retourner dans leurs pays d'origine. Parmi ces résidents figuraient des groupes tels que les Grecs, les Italiens et les Arméniens, qui avaient constitué les colonies étrangères les plus importantes en Égypte tout au long du XIX^e siècle. De manière similaire, les Égyptiens aisés, issus de la classe bourgeoise, ont été ciblés par la réforme agraire qui a permis la redistribution de certaines terres aux paysans défavorisés, entraînant ainsi la perte d'une part substantielle de leur patrimoine. Cette situation a incité un certain nombre d'entre eux à quitter volontairement le pays pour s'établir en Europe. D'une part, la politique économique de nationalisation entreprise par Nasser en 1956 a engendré des avancées économiques, notamment à travers l'industrialisation, conduisant à un taux de croissance économique égyptien de 6,5%. D'autre part, cette politique a restreint les activités des juifs et des étrangers vivant en Égypte, entraînant la liquidation ou l'expropriation de leurs biens, et provoquant ainsi leur départ massif vers des pays européens pour échapper aux nouvelles réalités socio-économiques. Les laissez-passer des juifs se sont vu apposer des mentions telles que « départ définitif sans retour » ou « expulsion volontaire ». Il convient de noter que cette expulsion est devenue obligatoire après la défaite de la guerre des Six jours de 1967, et de nouvelles saisies de biens ont été effectuées. Il s'agissait là du premier flux migratoire d'ampleur au départ de l'Égypte vers plusieurs pays européens, dont la France qui a accueilli environ 11 000 réfugiés d'Égypte, entre 1956 et 1966¹⁰². Par la suite, plusieurs facteurs ont contribué à pousser le gouvernement égyptien à encourager l'émigration, marquant ainsi un changement radical de politique depuis 1967. Les ressources économiques de l'Égypte ont été réorientées vers les efforts militaires visant à compenser les pertes subies à la suite de la défaite. En conséquence, le taux de chômage a commencé à augmenter et la confiance du peuple égyptien envers son gouvernement, établie sous le régime de Nasser, a commencé à vaciller. Les pressions économiques et la transition vers le socialisme entreprise par Nasser ont conduit

¹⁰² DE ARANJO A. et RAILLERES JM., « Les juifs d'Égypte », *Hommes et migrations*, n° 1312, 2015, p. 139-141.

de nombreux ressortissants d'origine européenne à retourner dans leurs pays d'origine. Parallèlement, de nombreux étudiants égyptiens diplômés ont été tentés de rester à l'étranger en raison des conditions économiques défavorables dans leur pays après la guerre de 1967, marquant ainsi le début du *brain drain* égyptien¹⁰³. En 1969, l'administration de l'immigration a été établie au sein du Ministère égyptien des affaires étrangères (MAE). La même année, le décret présidentiel n°863¹⁰⁴ a été promulgué, créant ainsi un comité dédié à l'immigration et au travail à l'étranger. Ce comité, présidé par le ministre de Travail et comprenant des représentants de différents ministères, avait pour mission de mettre en œuvre une politique d'émigration en encourageant le départ pour travailler à l'étranger. Cette politique visait à étudier les besoins des marchés du travail dans les pays importateurs de main-d'œuvre. Selon le premier rapport de l'Agence égyptienne centrale pour la mobilisation et les statistiques publiques (CAPMAS) réalisé en 1969, le nombre total de permis de travail, qu'ils soient nouveaux ou renouvelés, a connu une baisse de 6 955 en 1964 à 5 245 en 1966, avant d'augmenter de 6 589 en 1967 à 9 169 en 1968¹⁰⁵.

86. Même si l'émigration régulière vers les pays européens n'était pas courante, en raison de la priorité donnée à l'émigration vers les pays arabes conformément à la politique panarabiste de Nasser, il est important de noter que quelques flux migratoires de faible ampleur avaient lieu de l'Égypte vers l'Europe. Ces flux étaient motivés par des raisons telles que les études ou le désir d'échapper au socialisme en vigueur dans le pays. Cependant, c'est principalement dans les années 1970 que le gouvernement égyptien a opté pour la régulation de l'émigration, en imposant des restrictions à certaines professions ou spécialités considérées comme « critiques », et même en établissant des quotas. Parmi ces professions figuraient la médecine, la dentisterie, la pharmacologie, l'ingénierie, l'architecture ainsi que d'autres domaines¹⁰⁶. Outre l'émigration vers les pays arabes, une émigration significative d'Égyptiens vers l'Europe s'est également produite légalement au cours de la période allant de 1970 à 2000, en particulier vers des destinations telles que l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni¹⁰⁷. Cette

¹⁰³ ZOHRY A., *op.cit.*, 2003, p. 3.

¹⁰⁴ Décret présidentiel n°863 de 1969, relatif à l'établissement du Comité d'immigration et de travail à l'étranger, disponible sur <https://manshurat.org/node/50610>, consulté le 3 février 2023.

¹⁰⁵ DESSOUKI A., *op.cit.*, 1982, p. 57.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ ZOHRY A., « Migration and development in Egypt », BOMMES M., FASSMANN H. et SIEVERS W., *Migration from the Middle East and North Africa to Europe: Past Developments, Current Status and Future Potentials*, Amsterdam University Press, 2014, pp. 75-97, p. 81.

période a marqué le début d'une émigration égyptienne plus substantielle vers les pays européens, en raison du renforcement des relations économiques avec ces pays, principalement grâce à la politique de libéralisation économique initiée par Sadate. Bien que ces flux migratoires vers l'Europe soient demeurés inférieurs à ceux à destination des pays du Golfe, ils ont commencé à gagner en importance à la suite de la politique de l'ouverture économique, atteignant leur apogée sous forme illégale au cours des dernières décennies.

B) L'émergence de politiques d'émigration égyptienne : le lien entre la libéralisation économique de Sadate et la facilitation de l'émigration égyptienne (1970-1981)

« Je ne m'oppose pas à l'émigration vers les pays hautement développés dans le but de se familiariser avec les dernières avancées technologiques [...] En ce qui concerne l'émigration égyptienne vers les États arabes et africains, l'Égypte continuera à répondre aux besoins en main-d'œuvre de ces pays », le Président égyptien Anouar El Sadate qui n'a montré aucun signe de détresse lorsqu'il a été interrogé, au début du mois de janvier 1977, sur la manière dont il prévoyait de résoudre la grave pénurie de personnel technique dans le pays et les fortes pressions inflationnistes qui ont résulté de la déréglementation de la politique d'émigration de la main-d'œuvre égyptienne¹⁰⁸.

87. Durant la période intermédiaire entre les guerres (1967-1973), l'Égypte a connu une crise économique sévère mettant en péril la viabilité du secteur public. Celui-ci s'est révélé incapable de répondre seul aux besoins du développement économique. Le régime de Nasser axé sur le « bien-être » ne pouvait plus répondre aux attentes d'une population en croissance, tout en faisant face à l'aggravation des déficits budgétaires et commerciaux. La population égyptienne a doublé en trente ans s'est produit en trente ans entre 1947 et 1976. Pendant longtemps, les citoyens égyptiens avaient négocié leurs libertés politiques en échange d'un gouvernement centré sur le « bien-être », qui leur garantissait un emploi dans le secteur public, une éducation gratuite, une sécurité sociale et d'autres aides et subventions. De 1962 à 1972, environ 28 000 égyptiens ont annoncé leur intention de partir en émigration à long terme, la plupart vers des pays européens¹⁰⁹. En conséquence, le Président Sadate a initié la politique

¹⁰⁸ TSOURAPAS G., *The Politics of Migration in Modern Egypt : Strategies for Regime Survival in Autocracies*, Cambridge University Press, Royaume-Uni, 2019, 81 p., p. 20.

¹⁰⁹ AYUBI N., « The Egyptian « Brain Drain » : A multidimensional problem », *Middle East Studies*, n° 15, 1983, États-Unis, pp. 431-450.

d'ouverture économique (*Infitah*) visant à renforcer le rôle du secteur privé, à encourager la production destinée à l'exportation, à attirer les investissements étrangers et à introduire de nouvelles technologies. Une décennie après la mise en œuvre de cette politique, l'Égypte est devenue l'un des principaux pays d'émigration dans le monde¹¹⁰, devenant également le principal pourvoyeur de main-d'œuvre pour les pays arabes. Au début des années 1980, le nombre de travailleurs égyptiens émigrant vers les pays arabes avait atteint près de deux millions, ce qui représentait près de 15% de la population active du pays. De plus, ces chiffres représentaient la moitié de l'ensemble de l'immigration arabe et environ un tiers de l'immigration totale dans ces pays¹¹¹. Le Président Sadate croyait que la libéralisation de l'économie égyptienne visait à aligner l'Égypte avec les pays européens et à faciliter le transfert du savoir, même si l'Égypte commençait à perdre de son influence au sein la région arabe. En effet, la libre circulation des biens et des personnes est susceptible d'entrer en conflit avec les objectifs mêmes de cette politique économique qui visent à attirer les investisseurs étrangers intéressés par une main-d'œuvre à la fois qualifiée et peu coûteuse. L'ensemble des facteurs économiques qui encouragé l'émigration vers les pays arabes sont similaires à ceux liés à l'émigration vers les pays de la CEE (Communauté économique européenne). Cependant, le régime de Sadate a promu l'émigration de travail vers des destinations au-delà des pays voisins, dans le but de se distinguer de l'héritage de Nasser et de construire une idéologie distinctive, indépendante des pays arabes voisins. Il pensait que cette mobilité renforcerait les liens entre l'autorité égyptienne et celle du pays d'accueil. Ce que nous appelons « la stratégie migratoire de l'Égypte » ne se limite pas à une série de décisions, de mesures administratives ou à des déclarations d'intentions ponctuelles des autorités égyptiennes¹¹². Des étapes concrètes ont commencé à être mises en place dans ce cadre.

88. Tout d'abord, il convient de noter que l'émigration, qu'elle soit de nature temporaire ou permanente, a pour la première fois acquis le statut de droit constitutionnel en Égypte en 1971. En effet, la Constitution égyptienne de 1971 a établi une politique d'émigration libérale et a reconnu le droit individuel de la liberté de déplacement. Conformément à l'article 52 de cette constitution, il est stipulé que « les citoyens ont le droit d'émigrer temporairement ou

¹¹⁰ FARGUES Ph., « Du Nil au Golfe : Problèmes de l'émigration égyptienne », *Population*, n°40-1, 1985, pp. 71-101, p. 71.

¹¹¹ LONGUENESSE E., « Rente pétrolière et migrations de travail au Moyen Orient. Le Cas de l'Égypte », *Recherches internationales*, n°18, 1985, pp. 43-61, p. 52.

¹¹² ROUSSILLON A., « Migration ou développement : Quelle stratégie migratoire pour l'Égypte de « l'ouverture économique » ? », *Publications de l'Institut français du Proche-Orient*, pp. 131-167.

définitivement à l'étranger ; la loi organise ce droit, ainsi que les mesures et les conditions de l'émigration et du départ du pays. ». Il est important de souligner que ces dispositions ont été reprises et approfondies dans la Constitution 2014 en vigueur (article 62) : « La liberté de circulation, de résidence, et d'émigration est garantie. Aucun citoyen ne peut être expulsé du territoire de l'État, ni empêché d'y retourner. L'interdiction de quitter le territoire de l'État, l'assignation à résidence, ou l'interdiction de séjour en un lieu déterminé ne peuvent décidées que sur la base d'une décision judiciaire motivée, pour une durée spécifique, et dans les circonstances prévues par la loi. » Ainsi, depuis 1971, un ensemble de lois et de décrets a été mis en place pour favoriser l'émigration. Un exemple en est le décret-loi n°73¹¹³ de la même année, qui établit le droit des employés du secteur public ayant démissionné pour travailler à l'étranger de revenir à leurs postes et d'être réintégrés dans le secteur public dans l'année suivant leur démission. En outre, les restrictions bureaucratiques qui étaient en vigueur sous le gouvernement de Nasser ont commencé à être assouplies, notamment en ce qui concerne les visas de sortie, le renouvellement des passeports et les documents requis pour émigrer. La régularité des sorties du pays est devenue assujettie à la présentation d'un passeport et à des contrôles. Des modifications ont également été apportées aux lois relatives à l'assurance sociale afin de couvrir les Égyptiens travaillant à l'étranger¹¹⁴. En parallèle à la croissance de la demande de main-d'œuvre égyptienne de la part des pays arabes, le gouvernement a levé toutes les restrictions liées à l'émigration de main-d'œuvre. Cette période a également vu l'idée de travailler et de tenter sa chance dans les pays européens gagner en popularité, en particulier le Royaume-Uni. En réponse, les autorités britanniques ont facilité l'obtention de permis de séjour et d'emploi pour les immigrants égyptiens. Environ la moitié de ces immigrants travaillaient dans le secteur de la restauration ou des services industriels, percevant des salaires modestes. L'autre moitié incluait des diplômés qui aspiraient à poursuivre leurs études dans les universités britanniques¹¹⁵. Il convient de noter que le marché européen était en proie à une forte demande de main-d'œuvre pour reconstruire ce que la Seconde guerre mondiale avait détruit.

¹¹³ *Le décret-loi n°73 de 1971, relatif à la réintégration des travailleurs émigrants dans leurs anciens postes du secteur public*, disponible sur <https://manshurat.org/node/33367>, consulté le 6 février 2023.

¹¹⁴ DESSOUKI A., *op.cit.*, 1982, p. 59.

¹¹⁵ FAWZY S., « Egyptian Migrants in the UK: A reading after 25th of January Revolution », *A study of dynamics of Arab Expatriate Communities: Promoting positive contributions to socioeconomic development and political transitions in their homelands*, IOM online Bookstore, 2012, pp. 41-69.

89. Par ailleurs, une déclaration du Premier ministre égyptien Mamdouh SALEM en date du 15 août 1975 a confirmé l'émigration comme un objectif officiel de la nation. Ainsi, l'ensemble des décisions administratives prises pour faciliter l'exportation de la main-d'œuvre sont également liées à l'intégration du concept d'« alternative migratoire » dans le projet social en cours. Dans cette optique, la loi n° 26 de 1975¹¹⁶ relative à la nationalité égyptienne a marqué une différence par rapport aux lois précédente en autorisant aux Égyptiens émigrants à détenir une double nationalité ou à renoncer à la nationalité égyptienne, selon leur souhait. Étant donné que les émigrants en général, particulièrement dans les pays du Golfe, sont considérés comme étant des émigrants temporaires et ne sont pas autorisés, en vertu des restrictions légales de ces pays, à obtenir la nationalité, la loi n° 26 a principalement ciblé les émigrants égyptiens dans les pays européens et d'autres régions. C'est pourquoi, ces réformes juridiques ont encouragé une catégorie de jeunes Égyptiens à envisager de partir vers les pays européens en garantissant leurs droits dans leur pays d'origine.

90. De plus, pendant le régime de Sadate, plusieurs journalistes et experts de *think tanks* ont fui le pays pour rejoindre des organisations journalistiques arabes basées à Londres et à Paris. Les intellectuels égyptiens qui ont émigré vers les pays européens ont joué un rôle important, à tel point qu'en réponse à la crise du logement et de la nourriture que l'Égypte a connu dans les années 1970, le président Sadate les a sollicités pour participer à son plan de libéralisation économique¹¹⁷. Un lien de plus en plus étroit entre l'émigration (régulière) et le développement interne du pays commence à émerger. Cela est particulièrement perceptible dans le contexte d'une politique dépendant du capital étranger, ce qui a conduit à une expansion de l'émigration depuis l'Égypte vers les pays de la CEE. En 1980, le Ministère égyptien de la main-d'œuvre a recensé environ de 1 890 000 Égyptiens travaillant à l'étranger, parmi lesquels figuraient des dizaines de milliers de travailleurs en Angleterre (notamment des physiciens), en Italie (mécaniciens et chefs cuisiniers), et en Grèce (marins et artisans¹¹⁸).

91. En revanche, la politique de l'ouverture économique et du développement du secteur privé introduite par Sadate a engendré à la fois une croissance de la consommation et un

¹¹⁶ Loi n°26 de 1975, relative à la nationalité égyptienne, disponible sur <https://manshurat.org/node/7358>, consulté le 6 février 2023.

¹¹⁷ TSOURAPAS G., « Why do States develop Multi-tier Emigrant policies? Evidence from Egypt », *Journal of Ethnic and Migration studies*, vol. 41, n°13, 2015, 23 p., p. 10

¹¹⁸ AYUBI N., « The Egyptian « Brain Drain » : A multidimensional problem », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 15, n°4, pp. 431-450, p. 431.

déséquilibre de l'économie, modifiant ainsi les enjeux individuels et collectifs. Cette politique a marqué un tournant dans la trajectoire de la balance commerciale, avec l'apparition d'un déficit en 1974. Face à l'augmentation rapide des importations, l'économie égyptienne n'a pas été en mesure de diversifier ses exportations de manière adéquate¹¹⁹. Des disparités ont émergé au sein des mêmes professions, notamment entre le secteur public et le secteur privé. La croissance économique résultant de cette ouverture au commerce extérieur a touché uniquement une minorité de la population égyptienne, laissant de côté la masse des citoyens qui n'ont pas bénéficié de ses avantages. Cela a également engendré la croissance rapide d'une classe de nouveaux riches, alors que plus de 40% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. Le secteur public s'est détérioré, et les travailleurs appartenant à des catégories professionnelles considérées comme « stables » ont été impactés. Surtout l'évolution des pratiques de consommation a eu les conséquences notables sur l'émigration égyptienne. D'un côté, en dépit de la gratuité de l'éducation publique instaurée par le régime de Nasser, la qualité de l'enseignement s'est progressivement détériorée au fil des années. De l'autre côté, les gouvernements successifs ont cherché à restreindre les embauches dans le secteur public, laissant les diplômés dans l'incertitude en ce qui concerne l'obtention d'un emploi. Parallèlement, le secteur privé n'était pas en mesure d'absorber l'augmentation du nombre de diplômés. Cette convergence de facteurs a conduit au paradoxe du système éducatif égyptien : plus de diplômés, plus de chômeurs. De plus, dans le cadre des perturbations majeures telles que le conflit égypto-lybien en 1977, environ 250 000 Égyptiens ont été expulsés, se retrouvant sans emploi à leur retour en Égypte. Entre 1976 et 1986, le taux de chômage en Égypte a augmenté de 850 000 chômeurs, soit 7,7 % de la main-d'œuvre totale à cette date. Ce chiffre est monté à 2 011 millions de chômeurs en 1986, équivalent à 14,7 % de la main-d'œuvre totale¹²⁰. De même, la baisse du prix de pétrole après la crise de 1979, suivie de la guerre du Golfe, a contribué à une chute constante du recrutement d'émigrants égyptiens dans les pays arabes producteurs de pétrole. L'émigration régionale égyptienne commencé à ralentir dans les années 1980, et les pays d'accueil se sont tournés vers le recrutement d'une nouvelle main-d'œuvre à faible coût en provenance du Sud-Est asiatique. Par conséquent, les marchés du travail des pays arabes, en particulier l'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unies, ont commencé à exclure les travailleurs égyptiens moins qualifiés. Cela a entraîné une diminution

¹¹⁹ SEGUIN J., « L'économie égyptienne après la crise du Golfe », *la Documentation française* / « *Maghreb-Machrek* », n°133, 1999, pp. 34-50, p. 42.

¹²⁰ EL KHAWAGA L., « Le chômage apparent et la structure du marché de travail en Égypte », *Revue Tiers Monde*, n° 121, 1990, p. 99.

de la demande externe de main-d'œuvre égyptienne, provoquant ainsi un retour massif des émigrants et exerçant une forte pression sur l'économie égyptienne qui dépendait largement des envois de fonds des expatriés vivant dans les pays du Golfe, ainsi que des revenus provenant du tourisme, du pétrole et du canal de Suez. Les envois de fonds des Égyptiens travaillant à l'étranger ont atteint leur apogée au début des années 1990 en raison du retour important des émigrants égyptiens des pays du Golfe arabe. Ces émigrants avaient transféré leurs économies dans les banques de leur pays d'accueil avant de rentrer en Égypte¹²¹.

92. La dégradation des conditions socio-économiques et l'augmentation du taux de chômage a contraint le gouvernement égyptien à mettre en place des mesures pour encadrer, organiser et soutenir l'émigration. Pour de nombreux citoyens, le départ vers les pays européens est devenu une option attrayante pour échapper à l'inflation persistante (qui oscillait entre 20 et 30%¹²²), au chômage et surtout à la surpopulation, sans une croissance parallèle de la production. En 1980, le taux de fécondité atteignait 5,3 enfants par femme, et la population égyptienne avait augmenté pour atteindre 45 millions de personnes, après avoir été de 35,9 millions en 1970¹²³. Cette situation a été exprimée par l'ancien président Moubarak en déclarant : « Je ne suis pas opposé à l'émigration car nous sommes une nation de 45 millions d'habitants » (Moubarak, 26 février 1983 ; *Al-Siyasa*¹²⁴). Bien que l'ouverture des marchés égyptiens aux produits occidentaux ait joué un rôle majeur dans l'attrait envers les pays occidentaux, plusieurs facteurs socio-économiques ont également contribué à encourager l'idée de l'émigration de l'Égypte pour travailler à l'étranger. Les garanties d'emploi dans le secteur public avaient perdu de leur importance, et face à ces circonstances économiques difficiles, de nombreux Égyptiens ont commencé à rechercher de nouvelles sources de revenus à travers le travail à l'étranger, dans le but d'améliorer le niveau de vie de leurs ménages.

93. Dans ce contexte, en 1983, la loi n° 111¹²⁵ a été promulguée en Égypte pour réguler et superviser l'émigration ainsi que le bien-être des Égyptiens à l'étranger, et elle continue d'être la loi fondamentale en la matière. Son objectif principal est d'organiser tout processus

¹²¹ ZOHRY A., *op.cit.*, 2014, p. 88.

¹²² KHEIR AL-DIN H. et AL-LAITHY H., « Évaluation de la pauvreté en Égypte en fonction des données sur les ménages », *Égypte Monde arabe*, n° 12-13, 1993, p 1.

¹²³ ZOHRY A., *op.cit.*, 2014, p. 76.

¹²⁴ TSOURAPAS G., *op.cit.*, 2015, p. 10.

¹²⁵ *La loi n°111 de 1983, relative à l'émigration et le bien-être des Égyptiens à l'étranger*, disponible sur <https://manshurat.org/node/35358>, consulté le 6 février 2023.

d'émigration, qu'il soit temporaire ou permanent, en conformité avec les dispositions constitutionnelles. De plus, cette loi vise à garantir le bien-être des émigrants dans leurs pays d'accueil ainsi que lors de leur retour en Égypte. L'accent est mis sur le renforcement des politiques qui encouragent les citoyens égyptiens résidant à l'étranger à maintenir des liens étroits avec leur pays d'origine. Cette nouvelle loi a accordé divers droits aux Égyptiens qui résident à l'étranger comme l'exonération fiscale. Aussi, les restrictions antérieures sur les envois de fonds, qui obligeaient auparavant les émigrants égyptiens (souvent situés dans les pays voisins) à rapatrier une partie de leurs revenus en Égypte pour soutenir les investissements nationaux, ont été assouplies. C'est pourquoi la loi n°111 a représenté la formule pratique de la tendance du gouvernement égyptien à faciliter la mobilité des individus, en cohérence avec sa politique de « l'ouverture » économique, orientée notamment vers les pays européens plutôt que les pays voisins. Dans les pays en voie de développement, comme l'Égypte, les flux de fonds provenant de l'étranger, en particulier des pays européens, représentent une source de devises étrangères bien plus substantielle que l'aide étrangère. La quantité de ces transferts financiers est influencée par divers facteurs comme le nombre des migrants dans les pays d'accueil et leurs revenus. Ainsi, le pourcentage de la contribution des Égyptiens dans le montant total des transferts de fonds en provenance d'Italie, de Grèce et des Pays-Bas, qui sont les destinations principales des émigrants égyptiens, est relativement inférieur à celui des transferts de fonds reçus de la Suisse et du Royaume-Uni. Cette différence reflète les disparités en termes de niveaux et de compétences des migrants dans ces différentes destinations¹²⁶.

94. Il est important de noter que même si la Constitution égyptienne a distingué entre l'émigration « permanente » et l'émigration « provisoire » ou « temporaire », la loi n°111 de 1983, en son article 8, développe cette distinction plus en détail. Conformément à cet article, un émigrant permanent est défini comme une personne qui réside à l'étranger de manière permanente, en ayant obtenu la nationalité du pays étranger et/ou une carte de séjour permanent, et qui y réside pendant au moins dix ans. Or, un émigrant temporaire est défini comme une personne (ni étudiant ni travailleur détaché) qui travaille à l'étranger pendant douze mois consécutifs. D'une part, les Égyptiens émigrants qui se rendent dans les pays arabes, y compris les pays du Golfe, sont généralement considérés comme des émigrants « temporaires ». Ils ne

¹²⁶ ZOHRY A. et HARELL-BOND B., *Contemporary Egyptian Migration : An overview of voluntary and forced migration*, Centre de développement de recherche sur la migration, la globalisation et la pauvreté, Université de Sussex, décembre 2003, Royaume-Uni, 72 p., p. 46.

bénéficient pas des mêmes droits de résidence prolongée dans ces pays, car la plupart ne sont à la naturalisation. En conséquence, ces émigrants retournent généralement dans leurs pays d'origine après une période de travail. Cette distinction ne se base pas sur une comparaison de la durée de résidence, mais plutôt sur les politiques spécifiques de chaque pays de destination. Les pays arabes ont tendance à ne pas offrir l'intégration permanente aux travailleurs immigrés, contrairement aux pays d'Europe ou d'Amérique du Nord. D'autre part, les Égyptiens qui émigrent vers l'Europe, les États-Unis ou l'Australie sont généralement considérés comme des « émigrants permanents ». Conformément aux dispositions de la loi mentionnée précédemment, les « émigrants permanents » ont le droit de recevoir une autorisation d'émigration permanente délivrée par le ministère égyptien de l'Intérieur. Cette catégorie d'émigrants peut également bénéficier d'exonérations fiscales pour leurs investissements en Égypte et de la possibilité réintégrer la fonction publique à leur retour. L'émigrant égyptien doit quitter le pays d'émigration dans les six mois suivant l'obtention de cette autorisation et, lorsqu'il revient en Égypte, il ne peut y séjourner plus de douze mois consécutifs. En cas de dépassement de cette période, il serait dans l'obligation de demander une nouvelle autorisation et retrouver son statut d'émigrant. En effet, cette distinction a engendré une politique d'émigration à plusieurs niveaux qui favorise les émigrants égyptiens en Occident, au détriment de ceux qui résident dans les pays arabes. Progressivement, le gouvernement égyptien a pu développer une approche de la diaspora afin de répondre aux besoins des « émigrants permanents », qui sont souvent plus aisés et éduqués, en mettant en place des mécanismes au sein du ministère des Affaires étrangères et d'autres agences en vue de promouvoir la migration de retour et inverser le phénomène de *brain drain* qui s'est produit et qui sera étudié ultérieurement. Cela s'explique en partie par le fait que le travail dans les pays du Golfe est régi par un système de parrainage, appelé Kafala, qui freine le développement d'un marché du travail compétitif et ne répond pas efficacement à la logique de l'offre et de la demande¹²⁷, contrairement au marché du travail occidental, où la main-d'œuvre émigrante est souvent considérée comme peu qualifiée. Selon le décret n°165 émis en 1996 par le ministère égyptien de la main-d'œuvre et de la migration, la politique migratoire de l'Égypte doit être alignée sur les intérêts nationaux, ainsi que sur l'amélioration du développement socio-économique du pays, qui est devenu davantage lié au partenariat européen plus qu'aux relations privilégiées avec les pays du Golfe. La plupart des politiques visant à encourager l'investissement et le

¹²⁷ WIHTOL DE WENDEN C., « Migrations en Méditerranée, une nouvelle donne », *Confluences Méditerranée*, vol. 4, n°87, 2013, pp. 19-30, p. 23.

développement interne du pays ont ciblé les Égyptiens émigrants vers l'Occident, notamment les pays d'Europe et les États-Unis¹²⁸. En outre, la loi n°111 a abordé la question de la nationalité en réaffirmant le droit pour tout Égyptien émigrant de conserver sa nationalité égyptienne sans aucune contrainte de temps. Pour les Égyptiens émigrants, cette loi garantit également que l'enfant né d'un parent égyptien émigrant obtient automatiquement la nationalité égyptienne et conserve les mêmes droits que son parent égyptien.

§ 2. – Les facteurs de l'augmentation des flux d'émigration légale vers les pays européens dans le contexte du rapprochement égypto-européen (depuis les années 1990 jusqu'à nos jours)

95. Il est essentiel de souligner que l'idéologie de l'unité arabe, qui avait été incarnée par la politique de Nasser, a été perturbée durant la période du régime de Sadate. La conclusion du traité de paix avec Israël en 1978, connu sous le nom d'Accords de Camp David, s'est avérée être l'une des décisions les plus polémiques dans le contexte de la politique étrangère égyptienne. Cet acte a suscité des réactions négatives de la part de plusieurs États arabes voisins et a déstabilisé les relations diplomatiques avec eux. Cette situation a conduit à l'exclusion de l'Égypte de la Ligue arabe de 1979 à 1989. Néanmoins, cette évolution a également ouvert la porte à un rapprochement des relations égyptiennes avec les pays européens, en particulier à travers la voie de la libéralisation économique et du commerce. De manière générale, les pays de la région du Sud de la Méditerranée, dont l'Égypte, et les pays européens entretiennent des relations économiques de grande importance avec les pays européens. L'établissement de discussions initiales visant à évaluer la demande de conclusion d'un accord commercial présentée par l'Égypte remonte à 1969. Par la suite, les négociations entreprises en septembre 1970 ont débouché sur la signature d'un accord le 18 décembre 1972, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1973¹²⁹. L'objectif de cet accord consistait en la mise en place progressive d'une zone de libre-échange. Il comprenait, de la part de la CEE, des réductions tarifaires significatives, notamment une réduction de 55% des droits de douane pour la majorité des produits industriels, ainsi que des réductions s'échelonnant entre 25 % et 40 % pour certains

¹²⁸ MÜLLER-FUNK L., *op.cit.*, 2017, p. 60.

¹²⁹ QUENTIN J.P., « La coopération entre la Communauté économique européenne et les pays du Machrek : Égypte, Syrie, Jordanie et Liban », *La documentation française* / « Maghreb-Machrek », vol. 3, n°77, 1977, pp. 49-57, p. 49.

produits agricoles¹³⁰. Ces mesures ont contribué à renforcer les liens commerciaux entre les deux parties, le secteur pétrolier brut représentant 51% des exportations égyptiennes à destination de la CEE¹³¹. De son côté, l'économie égyptienne était caractérisée par son ouverture au commerce international, où les flux d'exportation et d'importation représentaient, en 1995, respectivement 22% et 26% du PIB¹³². Cette conjoncture contraignait l'Égypte à entreprendre une diversification de ses secteurs industriels d'exportation afin d'accéder à de nouveaux marchés. Les sources traditionnelles de revenus, notamment les exportations de pétrole, le secteur touristique, les revenus provenant du canal de Suez et les transferts de fonds des expatriés, qui en 1995 contribuaient encore à la hauteur de la moitié des importations, présentaient des perspectives limitées en termes de recettes en devises¹³³. À cette époque, la Communauté européenne se profilait comme le principal partenaire commercial de l'Égypte, générant 46% de ses exportations et 39% de ses importations¹³⁴. Parallèlement, l'Égypte faisait face à une concurrence globale sur le marché des biens d'équipements, qui constituait environ un tiers du total de ses importations.

96. Une étude réalisée par des chercheurs de la Faculté d'économie et de sciences politiques à l'Université du Caire met en évidence une corrélation significative entre le commerce international et les mouvements migratoires. Cette étude démontre que les partenariats commerciaux ont tendance à stimuler les flux migratoires entre les pays partenaires, et vice versa¹³⁵. Plus particulièrement, avec l'établissement du marché intérieur de la Communauté européenne en 1993, les États membres ont manifesté un intérêt accru pour l'attraction de main-d'œuvre issue des pays méditerranéens, en raison d'une baisse du taux de natalité en Europe. À titre illustratif, l'Égypte a conclu un accord de coopération en matière de main-d'œuvre avec la Grèce en 1981¹³⁶. En effet, les flux migratoires en provenance d'Égypte vers l'Europe ont commencé à se développer à partir des années 1990, gagnant en intensité au cours des années 2000. Selon l'agence CAPMAS, en 2006, environ 413 000 Égyptiens avaient émigré vers des

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² DESSUS S. et SUWA A., « L'accord d'association, un facteur de croissance et d'emploi pur l'Égypte ? », DESSUS S. et SUWA A., *L'intégration régionale et réformes intérieures en Méditerranée*, coll. IGO, Études du Centre de développement de l'OCDE, 2000, Paris, p. 91.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*, p. 95.

¹³⁵ GHONEIM A. et EL-DEKEN H., *Testing the relationship between trade and migration flows: case study of Egypt with European Union and Arab Countries*, Faculté de l'économie et des sciences politiques, Université du Caire.

¹³⁶ ILO, *Good practices and provisions in multilateral and bilateral labour agreements and memorandum of understanding*, 2018, 92 p., p. 80.

pays européens tels que l'Italie, la Grèce, les Pays-Bas, la France, l'Angleterre et l'Allemagne¹³⁷. Par ailleurs, la diminution des opportunités d'emploi pour les migrants égyptiens dans les pays arabes producteurs de pétrole a constitué un facteur majeur ayant influencé les flux migratoires, les orientant davantage vers les pays européens. En effet, la part des émigrants égyptiens choisissant l'Europe a considérablement augmenté, passant de 6% en 1997 à 33,7% en 2007¹³⁸. Dans ce contexte, la conclusion d'un accord d'association entre l'Égypte et l'Union européenne pourrait engendrer des effets positifs sur les économies des deux parties. Outre sa dimension de libéralisation économique, cet accord serait également susceptible d'influer sur les politiques migratoires libérales. De plus, à partir de 2004, le gouvernement égyptien a entrepris des réformes visant à inciter les émigrants à investir leurs transferts de fonds dans des PME (petite ou moyenne entreprise), afin de contribuer au développement du pays. Selon le ministère égyptien des affaires étrangères et le ministère égyptien de la main-d'œuvre et de la migration, les premiers pays européens d'accueil des Égyptiens émigrants en 2009 étaient principalement le Royaume-Uni, l'Italie, la France, la Grèce, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suisse¹³⁹. Il convient de noter que le choix de la destination européenne pour les Égyptiens émigrants n'est pas totalement libre, mais souvent influencée par des liens familiaux déjà établis dans le pays ou par la maîtrise de la langue parlée dans celui-ci. Ainsi, à partir de la période allant de 1990 à 2000, les flux migratoires égypto-européens ont commencé à se diversifier, englobant à la fois des voies légales et des voies illégales. Selon les déclarations du ministre égyptien de l'émigration et de la main-d'œuvre, le nombre des émigrants « permanents » dans les pays développés a augmenté avec une moyenne de croissance de 83% entre 1990 à 1998. Parallèlement, l'émigration vers les pays européens a enregistré une croissance d'environ 125% sur la même période¹⁴⁰. Dès lors, en plus de l'analyse de l'environnement politique, il est essentiel d'examiner, dans cette partie, les facteurs internes qui ont favorisé l'émigration légale vers la construction européenne. Ces facteurs peuvent être classés en tant que facteurs d'attraction (*pull factors*) (A) ou des facteurs de répulsion (*push factors*) (B).

¹³⁷ HASSAN Kh., « Future Egyptian Labor Migration after the Arab Uprising », *International Union for Scientist Study of Population (IUSSP)*, 22-23 avril 2013, le Caire, p.7.

¹³⁸ KASSAR H., MARZOUK D., ANWAR W.A, LAKHOUA C., HEMMINKI K., KHYATTI M, « Emigration flows from North Africa to Europe », *European Journal for Public Health*, vol. 24, 2014, pp. 2-5, p. 4

¹³⁹ Ministère égyptien des affaires étrangères et le ministère égyptien de la main d'œuvre et de la migration, *Egyptian Migration by Receiving country*, 2009.

¹⁴⁰ HUSSEIN S., *Cross-Mediterranean Egyptian migrants : a discursive analysis*, l'Université américaine du Caire, 2019, 102 p., p. 12.

A) Pull factor : la montée du *Brain drain* de l'Égypte vers les pays européens

97. Bien que l'ensemble des facteurs socio-économiques et les réformes nationales qui ont motivé l'émigration des Égyptiens vers les États membres de la Communauté européenne/Union européenne sont, majoritairement, les mêmes que ceux qui ont poussé d'autres à partir vers les pays de la région arabe, il reste quand même un motif singulier qui persiste pour distinguer les Égyptiens émigrant vers les pays européens : le phénomène du *brain drain* (l'exode/la fuite des cerveaux). Cette notion désigne la délocalisation des travailleurs hautement qualifiés, ayant accompli leurs études supérieures dans les pays du Sud pour travailler dans les pays du Nord¹⁴¹. Cette forme de migration trouve son fondement dans la dynamique de l'offre et la demande sur le marché international du travail : il existe un excès d'offre dans les pays de la rive Sud méditerranéenne et une pénurie de compétences dans les pays du Nord. Il convient de mettre en lumière la disparité entre les motivations des Égyptiens pour émigrer vers les pays occidentaux et celles qui les poussent vers les pays arabes. Les émigrants vers les pays arabes sont majoritairement motivés par la recherche d'une maximisation de leurs revenus, tandis que ceux aspirant à s'établir en Europe cherchent souvent à s'établir dans une nouvelle société et/ou rejoindre leurs familles qui ont émigré avant eux, changer leurs statut économique, social et culturel, avancer dans leurs études ou leur carrière. C'est en raison de ces divergences que le *Brain drain* égyptien est prévalant parmi les flux migratoires égypto-européens, d'autant plus que, comme précédemment exposé, l'émigration vers les pays arabes se base sur d'autres questions que sur la qualification professionnelle.

98. En effet, l'Égypte jouissait d'un avantage comparatif et quantitatif par rapport à ses homologues arabes : sa population de 45 millions d'habitants constituait une réserve sans égale, tant au sein du monde arabe que du Moyen-Orient. La montée du *brain drain* depuis l'Égypte vers les pays européens a été amorcée à la suite de la défaite de 1967, période durant laquelle de nombreux jeunes diplômés ont opté pour l'émigration en raison de l'instabilité des conditions économiques internes¹⁴². À noter que les Égyptiens émigrant vers les pays européens possèdent généralement un niveau d'éducation intermédiaire, contrastant avec ceux

¹⁴¹ MUSETTE M., « Brain Drain in South Mediterranean countries », *Strategic Sectors/Culture&Society*, IEMED Mediterranean Yearbook, 2022, 3 p., p. 1.

¹⁴² ZOHRY A., *Interrelationships between Internal and International Migration in Egypt: A pilot study*, Centre de développement de recherche sur la migration, la globalisation et la pauvreté, Université de Sussex, 2005, Sussex, p. 25.

qui choisissent de partir vers les pays du Golfe. Selon les données du ministère égyptien de la main-d'œuvre et de la migration, en 2006, environ 65% des Égyptiens émigrant en Europe étaient titulaires d'au moins le baccalauréat¹⁴³. De même, en 2005, environ 50% des migrants qualifiés se trouvant dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), dont la plupart sont des pays de la Communauté européenne, étaient de nationalité égyptienne. D'une part, ce phénomène, auquel de nombreux Égyptiens prennent part, englobe les étudiants qui aspirent à poursuivre leurs études et, potentiellement, à travailler dans le pays d'accueil. Tel que mentionné précédemment, la recherche d'une éducation supérieure figure parmi les objectifs principaux de la migration régulière de l'Égypte vers les pays européens. Entre les années 1998 et 2002, la Communauté européenne se positionne en tête des destinations pour les étudiants égyptiens, suivie par les États-Unis¹⁴⁴. Bien que l'Égypte détienne le système d'éducation public le plus développé dans la région du Moyen-Orient, avec une des plus grandes populations de jeunes, le gouvernement égyptien octroie un des plus faibles budgets du gouvernement pour financer l'éducation, par rapport à d'autres pays de la région¹⁴⁵. D'autre part, certains scientifiques et chercheurs optent pour cette migration en vue de développer leurs travaux de recherche, ou bien parce que leurs perspectives professionnelles ne sont pas bien rémunérées dans leur pays d'origine. Parmi eux, se trouvent des chercheurs égyptiens envoyés par le gouvernement égyptien pour poursuivre leurs études supérieures en Europe, mais qui, par la suite, font le choix de rester après l'achèvement la fin de leur mission initiale¹⁴⁶. D'après l'étude récente menée en 2020 par le réseau euro-méditerranéen et africain pour les études économiques, une évolution notable a été observée entre 2007 et 2017 en ce qui concerne la proportion croissante d'émigrants qualifiés en provenance d'Afrique du Nord (incluant l'Algérie, l'Égypte, la Tunisie, la Libye et le Maroc) vers les pays de l'Union européenne¹⁴⁷.

99. Il est évident que les causes du *brain drain* sont principalement d'ordre économique, éducatif et technologique. Certes, la dégradation de la qualité d'éducation dispensée par les

¹⁴³ ZOHRY A., « Egypt's International Migration after the Revolution : Is There Any Change? », *Revue Confluences Méditerranée*, vol. 87, n° 4, 2013, p. 50.

¹⁴⁴ NASSAR H. « Migration of Skills », *le Centre Robert Schuman d'études avancées*, l'Institut universitaire européen, Florence, n° 29, 2010, 37 p., p. 15.

¹⁴⁵ EL-SHARAAWI S., « Egypt's Generation Lost », *Foreign Policy*, 23 janvier 2015, disponible sur le lien <https://foreignpolicy.com/2015/01/23/egypts-generation-lost/>

¹⁴⁶ MÜLLER-FUNK L., *op.cit.*, 2017, p 57.

¹⁴⁷ The Euro-Mediterranean network for economic studies (EMNES), *Brain Drain in Southern Mediterranean countries: Evidence, challenges & policies*, février 2020, p. 19.

établissements publics constitue un facteur prédominant qui pousse les étudiants égyptiens à chercher des opportunités pour poursuivre leurs études supérieures ou leurs carrières professionnelles à l'étranger. De plus, pour les pays considérés comme « pourvoyeurs de main-d'œuvre », tels que l'Égypte (qui est le principal fournisseur de main-d'œuvre dans le monde arabe), une dépendance excessive à l'égard de l'exportation de la main-d'œuvre a eu des répercussions négatives sur la qualité et la structure du marché du travail national. L'abaissement des salaires par rapport au coût de la vie en constante augmentation contraint les chercheurs et les scientifiques à faire le choix entre trouver des sources de revenus alternatives pour maintenir leur niveau de vie ou partir à l'étranger. Ainsi, ces flux migratoires touchent souvent des secteurs mal rémunérés en Égypte ou insuffisamment développés, tel que la psychiatrie. Cela est illustré par le fait que, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2014, le Royaume-Uni a enregistré une augmentation du nombre de psychiatres égyptiens, tandis que l'Égypte manquait de ressources dans ce domaine¹⁴⁸. En outre, l'absence de reconnaissance et de considération envers les scientifiques, ainsi que le manque de développement de la recherche, sont tous les deux identifiés comme des facteurs majeurs qui alimentent l'essor du *brain drain* de l'Égypte vers l'Europe¹⁴⁹. Plusieurs associations regroupant des chercheurs égyptiens expatriés ont été créées pour faire face à cette problématique, notamment l'Association de la Communauté égyptienne et la Société médicale, l'Association culturelle Italie-Égypte en Italie, l'Association égyptienne des sciences et l'Union des scientifiques arabes en Allemagne. En contrepartie, ces mouvements migratoires entraînent une perte considérable pour le pays d'origine, notamment en ce qui concerne le départ de professionnels qualifiés. L'Égypte, par exemple, a commencé à perdre un grand nombre de ses scientifiques, professeurs, techniciens et du personnel académique, ce qui a entravé davantage son développement interne¹⁵⁰. Or, le gouvernement égyptien a soutenu activement ce modèle d'émigration, en particulier en permettant aux émigrants résidant à l'étranger de conserver leurs droits politiques, conformément à la loi n°111/1983. Aussi, en 2009, le ministère égyptien de la main-d'œuvre et de l'émigration a exprimé son engagement à établir des accords bilatéraux avec certains pays arabes et de l'OCDE, dans le but de faciliter

¹⁴⁸ LOZA N. et SOROUR E., « Brain drain: the issues raised for Egypt by the emigration of psychiatrists », *BJPSYCH International*, vol. 13, n°3, août 2016, pp. 59-61.

¹⁴⁹ ABDEL MONIM T., « Test the impact of Brain Drain on the growth rates of Egypt », *l'Université du Caire*, 1^{er} janvier 2016, publié en octobre 2020.

¹⁵⁰ ZIDAN Y., « Les contraintes du développement : l'émigration », *Journal El Masri Al Youm*, 08 août 2017, disponible sur le lien <https://www.almasryalyoum.com/news/details/1173998>, consulté le samedi 23 janvier 2021.

l'émigration légale des travailleurs hautement qualifiés¹⁵¹. Cette démarche vise à garantir, d'une part, la légalité et l'organisation de ces flux migratoires, et d'autre part, à accroître la demande internationale pour les travailleurs égyptiens. Bien que ces accords n'aient jamais été conclus, ces négociations témoignent de l'encouragement du gouvernement égyptien envers l'émigration de travailleurs hautement qualifiés.

B) Le Printemps arabe en Égypte : *Push factor* de l'émigration moderne post-2011

100. Les analyses approfondies de l'émigration égyptienne ont mis en lumière des évolutions dans les facteurs d'incitation et d'attraction influençant les intentions migratoires des jeunes entre 2009 et 2014. Alors que le manque d'opportunités d'emploi, les conditions de vie précaires et les faibles revenus figuraient en tête des raisons incitant à l'émigration tant en 2009 qu'en 2014, les conditions politiques et les préoccupations sécuritaires sont devenues des éléments significatifs motivant de nombreux jeunes, en particulier les femmes, à envisager la migration après la révolution de 2011¹⁵². Dans ce contexte, environ 16% des jeunes femmes égyptiennes ont exprimé leur intention d'émigrer en raison de considérations politiques et de sécurité, comparativement à 10% des jeunes hommes. En 2009, le principal motif attractif pour les jeunes hommes était la perspective de gains financiers (94 %), tandis qu'en 2014, cette raison primait pour seulement 32 % d'entre eux¹⁵³. Pour les jeunes femmes, les principaux facteurs d'attraction étaient l'opportunité d'acquérir une expérience professionnelle (44%) et les perspectives de salaires plus élevés dans le pays de destination (37%)¹⁵⁴.

101. Les événements contestataires de 2011 ont marqué indéniablement une date clé de l'histoire de l'espace méditerranéen et du monde arabe. Ils ont suscité un intérêt considérable parmi les chercheurs et praticiens quant aux impacts sur les mouvements migratoires et les politiques de gestion des migrations¹⁵⁵. En définitive, les changements et transitions politiques dans la région du Moyen-Orient ont engendré une double perturbation des dispositifs de

¹⁵¹ DAWOOD I., « The engagement of Highly Skilled Egyptian Migrants in OECD Countries », *l'Université américaine du Caire*, n°4, 2012, 31 p., p. 17.

¹⁵² ABDELWAHED A., GOUJON A. et JIANG L., « The Migration Intentions of Young Egyptians », *Sustainability*, n°23, 2020, 38 p., p. 13.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ BRUCKER P. « Introduction - Les migrations internationales dans l'Égypte postrévolutionnaire », *Égypte/Monde arabe (EMA)*, vol. 15, n° 1, 2017, pp. 9-26.

contrôle de déplacement : la déstabilisation des régimes politiques des pays d'origine et celle des pays d'accueil, qu'ils soient situés au Nord ou au Sud de la Méditerranée. Dès lors, les mouvements migratoires post-révolutionnaires ont influencé les dynamiques de mobilité des flux migratoires, en particulier ceux entre l'Égypte et les pays de l'Union européenne.

102. Inspirés par la révolution en Tunisie, les jeunes égyptiens se sont révoltés contre la pauvreté, le chômage, la corruption et le gouvernement de Moubarak, des facteurs incontournables à l'origine de l'accroissement des mouvements de l'Égypte vers les pays européens, ainsi que des mouvements irréguliers qui feront l'objet d'une analyse ultérieure. Cette révolte a marqué la plus significative manifestations de protestation en Égypte depuis les années 1970 (lors des protestations contre l'inflation des prix sous le régime de Sadate). Des mesures ont été prises pour restaurer la stabilité politique, incluant la dissolution du Parlement égyptien, la suspension de la Constitution de 1971 et la mise en place de l'état d'urgence. Bien que la question de l'émigration, ayant été un pilier essentiel dans la politique économique de l'Égypte, ait momentanément quitté la scène politique, la période postrévolutionnaire a été marquée par de nombreux problèmes socio-économiques tels que l'inflation des prix, le chômage, particulièrement chez les jeunes, ainsi que des défis dans le domaine de l'éducation et de la santé. La situation en Libye a contraint de nombreux Égyptiens résidents à retourner dans leur pays d'origine. Selon une enquête réalisée en 2011 par l'OIM pour évaluer les impacts de l'instabilité politique sur l'intention du peuple égyptien de rester ou de migrer, 79% des réponses ont déclaré que le chômage constitue une contrainte principale¹⁵⁶. Si les facteurs socio-économiques qui stimulent les mouvements migratoires demeurent constants entre les flux pré-révolutionnaires et les flux post-révolutionnaires, l'instabilité politique et l'insécurité sont devenues de nouveaux éléments favorisant l'émigration.

103. Le lien entre la migration et la révolution trouve sa source dans la compréhension des liens entre les engagements politiques révolutionnaires et la position à distance. Dès lors, la révolution du 25 janvier 2011 a incité les Égyptiens émigrants à réclamer leurs droits politiques depuis leurs lieux de résidence à l'étranger. La question cruciale du droit de vote des émigrants égyptiens à l'étranger est devenue centrale, en particulier dans les pays européens. Des manifestations ont été organisées dans plusieurs villes européennes, notamment à Paris, pour

¹⁵⁶ ABDEFATTAH D., « Impact of Arab Revolts on Migration », *CARIM Analytic and Synthetic Notes*, le Centre Robert Schuman d'études avancées, l'Institut universitaire européen, Florence, n° 68, 2011, p. 8.

exiger la participation des expatriés à la vie politique en Égypte. Cette dynamique a engendré un changement dans la politique migratoire égyptienne, passant de la simple « construction » d'une diaspora égyptienne à l'étranger à travers les liens entretenus avec les émigrants égyptiens, vers une approche d'« intégration » de cette diaspora. En avril 2011, un comité législatif ministériel a été établi pour apporter des amendements aux droits politiques. En novembre 2011, le décret-loi n°130¹⁵⁷ a été promulgué, reconnaissant l'accès égal à tous les Égyptiens aux droits politiques, y compris le droit de vote, dès l'âge de dix-huit ans, quel que soit le lieu de résidence¹⁵⁸. Par ailleurs, la nouvelle Constitution mise en œuvre en 2012 stipule que « L'État représente et protège les intérêts des citoyens vivant à l'étranger, il garantit leurs droits et libertés et les oblige à remplir leurs devoirs publics envers l'État égyptien et la société égyptienne. Il encourage leur contribution au développement de la patrie » (article 56), illustrant ainsi le renforcement des droits accordés aux égyptiens résidant à l'étranger, bien au-delà de ce qui prévalait précédemment.

104. Il convient de mettre en relief que les politiques d'émigration s'articulent en étroite corrélation avec la situation économique du pays de départ (en l'occurrence l'Égypte) ainsi qu'avec celles des pays d'accueil. Lorsque l'Égypte a fait face à des difficultés économiques, telles qu'une augmentation significative du taux de chômage, l'émigration, particulièrement vers les pays européens, a été envisagée comme une stratégie de développement interne du pays. Selon Eurostat, l'émigration égyptienne vers l'Europe a connu une augmentation par rapport à 2007 : plus 19% en Allemagne, plus 22% en Grande Bretagne, plus 45% en Espagne et plus 58% en Italie¹⁵⁹. De plus, selon cette même source, le nombre de permis de séjour accordés aux émigrants égyptiens a augmenté depuis 2008 : en 2013, environ 200 000 Égyptiens sont devenus résidents officiels en Europe, dont 135 000 en Italie¹⁶⁰. Pendant la brève période du régime des Frères musulmans (2012-2013), la communauté chrétienne a ressenti des menaces, poussant plusieurs Chrétiens à quitter l'Égypte pour le Canada, les États-Unis et divers pays européens, bien que ces mouvements n'aient pas reçu une attention suffisante. En dépit de l'absence de statistiques officielles, il est estimé que près de 100 000

¹⁵⁷ Décret-loi n°130 de 2011, relatif au vote des Égyptiens résidents à l'étranger aux élections générales et au referendum, disponible sur <http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesDetails?MasterID=1642970>, consulté le 7 février 2023.

¹⁵⁸ MÜLLER-FUNK L., *op.cit.*, 2017, p 63.

¹⁵⁹ PAGÈS-EL KAROUI D., « Le « printemps arabe » : une révolution pour l'émigration égyptienne ? », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 31, n°3 et 4, 2015, pp. 145-169, p. 152.

¹⁶⁰ *Ibid.*

Égyptiens chrétiens ont volontairement quitté l'Égypte après la révolution de 2011, en direction de diverses destinations, notamment les pays de l'Union européenne¹⁶¹.

105. Bien que le droit de vote ait été accordé aux Égyptiens résidents à l'étranger en 2011, les politiques relatives à l'émigration du côté égyptien ne sont pas profondément modifiées. Le Printemps arabe n'a pas seulement affecté l'économie et le régime politique de l'Égypte, mais également son système migratoire et surtout la dynamique des flux eux-mêmes. Autant impactés au niveau interne qu'externe, l'Égypte ainsi que la Libye, devenues les deux principales zones de départs des embarcations tentant de traverser la Méditerranée et marquées par une succession de naufrages tragiques depuis 2015¹⁶², ont été le théâtre d'une augmentation significative des flux migratoires irréguliers des Égyptiens se dirigeant vers les pays de l'Union européenne. C'est pourquoi un nombre considérable d'Égyptiens émigrant vers l'Europe ne figurant dans aucune statistique des pays d'accueil, en raison de l'essor de l'immigration clandestine en réponse à la politique renforcée adoptée par l'Union européenne, notamment après la mise en place de l'accord de Schengen en 1990 et du traité de Maastricht, qui a instauré des exigences en matière de visas, une surveillance rigoureuse des frontières et un plafond sélectif pour les permis de travail.

¹⁶¹ ZOHRY A., « Egypt's International Migration after the Revolution: Is There Any Change? », *Revue Confluences Méditerranée*, vol. 87, n° 4, 2013, p. 87.

¹⁶² PAGÈS-EL KAROUI D., *op.cit.*, 2015, p. 154.

Section 2 : L'essor de l'émigration illégale égypto-européenne : facteurs de stimulation et état des lieux

« L'Égypte, une bombe à retardement migratoire. Les Égyptiens forment la première nationalité en tête des entrées illégales en Italie. Un péril pour l'UE ? » (Le Point Afrique, 8 janvier 2023¹⁶³).

106. La croissance économique observée dans les pays du sud de l'Europe dans les années 1990, en comparaison avec les pays sud méditerranéens, a généré un besoin considérable de main-d'œuvre moins qualifiée ou non qualifiée. Ce besoin a été partiellement comblé par l'arrivée d'immigrants en situation irrégulière, résultant de l'insuffisance des voies légales adéquates. Toutefois, cette forme d'immigration est restée « marginale » par rapport à l'immigration légale qui a durci progressivement avec la mise en place de l'espace Schengen. Par la suite, cette évolution a ouvert la voie à l'émergence de divers flux d'immigration illégale en provenance d'Égypte et des pays voisins. Il convient de souligner que l'étude spécifique de la migration irrégulière présente un véritable enjeu en raison de la difficulté d'acquérir des données fiables concernant un processus informel.

107. Le concept d'immigration illégale a été définie de différentes manières selon les perspectives scientifiques, ce qui a engendré des complexités dans son étude. L'Organisation mondiale pour les migrations a défini la migration irrégulière comme tout mouvement de personnes quittant leur lieu de résidence habituelle, soit à l'intérieur d'un même pays, soit par-delà une frontière internationale, contrevenant aux lois, aux réglementations ou aux accords internationaux qui régissent l'entrée ou la sortie du pays d'origine, de transit ou de destination¹⁶⁴. Au départ, cette notion était désignée comme « l'immigration sans documents », pour ensuite évoluer vers « immigration illégale », « clandestine » ou « irrégulière ». D'un point de vue juridique, cela implique le franchissement des frontières d'un pays sans l'accord des autorités de l'État en question. Par conséquent, toute entrée sur un territoire par un étranger

¹⁶³ DELMAS B., « L'Égypte, une bombe à retardement migratoire », *Le Point Afrique*, 8 janvier 2023, disponible sur https://www.lepoint.fr/afrique/l-egypte-une-bombe-a-retardement-migratoire-08-01-2023-2504076_3826.php#11, consulté le 1^{er} février 2023.

¹⁶⁴ Organisation internationale de la migration, Termes clés de la migration, disponible sur <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration#:~:text=Migration%20-%20Tout%20mouvement%20de%20personnes,par%E2%80%91delà%20une%20frontière%20internationale.>, consulté le 29 mai 2023.

dépourvu d'un visa valide est considérée comme une émigration illégale du point de vue du pays d'origine et une immigration illégale du point de vue du pays de destination. Il convient de garder à l'esprit qu'en étudiant ce mouvement, deux origines sont prises en considération : l'entrée illégale et le séjour irrégulier. Comme expliqué précédemment, l'immigration illégale implique la présence non autorisée d'un étranger dans un pays qui n'est pas le sien. Cette présence peut découler soit d'une entrée illégale dans le pays d'accueil, soit d'une entrée légale suivie d'un dépassement de la date de validité du permis de séjour, entraînant ainsi une résidence dans le pays d'accueil sans possession de documents délivrés par les autorités administratives. Dans le cas d'une entrée légale, suivie d'un séjour irrégulier, l'étranger est qualifié d'immigrant irrégulier. Ainsi, le terme « immigration illégale », tel qu'employé par les institutions et les centres de recherche en Égypte ainsi que par les institutions de l'Union européenne, englobe à la fois l'entrée illégale et le séjour irrégulier des migrants originaires de pays tiers. Si l'émigration illégale est un phénomène mondial qui est présent dans plusieurs pays, en particulier des pays en voie de développement vers des pays développés, l'émigration illégale vers les pays européens, et plus particulièrement les pays sud-européens, occupe désormais une place significative. Cela s'explique en partie par les liens étroits entre ce phénomène et d'autres problématiques criminelles et sécuritaires, telles que le trafic des êtres humains et le trafic des enfants. Malgré les remarquables efforts du Ministère égyptien de la main-d'œuvre et de la migration pour réguler l'émergence des flux migratoires par le biais de politiques, des législations nationales et d'accords bilatéraux, l'Égypte a fait face à une expansion notable des mouvements d'émigration irrégulière à destination des pays européens. Bien que l'immigration illégale vers les pays européens puisse être considérée comme un phénomène relativement « récent » pour l'Égypte, surtout en comparaison avec les pays voisins du Maghreb dont les populations ont connu de nombreuses vagues de migration pendant et après la période coloniale, cela n'empêche pas le fait que ce phénomène ait rapidement gagné en ampleur, surtout depuis 2015 jusqu'à ce jour. En effet, l'Égypte a atteint la deuxième position parmi les dix premières nationalités arrivant en Europe en 2022¹⁶⁵, avec un total de 21 735 Égyptiens ayant atteint les côtes européennes par la voie méditerranéenne, l'Italie se positionnait en tant que destination principale. Dès lors, il convient d'analyser les éléments qui ont incité un nombre significatif d'émigrants à quitter l'Égypte en direction des pays de la

¹⁶⁵ IOM, Migration Flow to Europe, disponible sur : <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>, consulté le 9 février 2023.

CE/Union européenne par voie illégale (§1), avant d'approfondir l'examen des contextes de ces mouvements et des caractéristiques des émigrants qui en font partie (§2).

§ 1. – Les facteurs de la montée des flux migratoires illégaux à partir des années 1990

108. À partir des années 1990, et spécifiquement au cours des années 2000, une nouvelle vague d'émigrants a commencé à se diriger vers les pays européens par des voies illégales, atteignant son apogée durant les années 2015-2016. Cette forme de migration, initialement négligée sur le plan politique, s'est transformée en un défi majeur à régler. Certes, il existe des facteurs communs qui ont influencé l'évolution de l'émigration égyptienne, qu'elle soit légale et illégale. Cependant, du fait qu'il s'agit de deux profils migratoires distincts ayant émergé à différentes époques, les facteurs socio-économiques internes ont joué un rôle prédominant dans l'essor des mouvements illégaux de l'Égypte vers l'Europe, mouvements qui perdurent et augmentent encore aujourd'hui. Ainsi, l'Égypte est devenue un point de passage méditerranéen de plus en plus fréquent pour l'immigration illégale en Europe. Comme il a été mentionné précédemment, la migration est un phénomène social complexe, influencé par de multiples facteurs. Étant donné que l'Égypte est un point de départ qui maintient des relations tant avec le monde arabe qu'avec l'Union européenne, il est nécessaire de d'abord examiner l'état du contexte politique migratoire externe et son impact sur l'émigration égyptienne (A), conjugué avec les facteurs socio-économiques internes propres à l'Égypte en tant que pays d'origine (B).

A) L'évolution du contexte politique migratoire externe : l'émergence des flux migratoires illégaux

109. D'un point de vue général, la migration a inauguré une nouvelle ère après la fin de la guerre froide (1989-1990), marquée par une prépondérance des facteurs économiques sur les facteurs politiques. En effet, l'écart économique assortie entre les pays développés et les pays en voie de développement a constitué un motif central de l'émigration.

110. D'une part, parmi les facteurs principaux contribuant à la montée de l'émigration illégale égypto-européenne, il convient de mentionner la baisse du taux d'emploi des Égyptiens dans les pays arabes voisins, une tendance engendrée par le déclin des revenus pétroliers au début des années 1980. Cette période a vu une baisse significative des revenus du pétrole, avec

des déclin de 63% pour l'Irak, de 51% pour le Koweït, de 38% pour la Libye, de 32,5% pour l'Arabie Saoudite, de 18,3% pour les Emirats arabes unies et de 25% pour le Qatar entre 1980 et 1982¹⁶⁶. Indéniablement, le pétrole a profondément remodelé l'économie et la société du Moyen-Orient¹⁶⁷. Conséquemment à cette diminution des revenus pétroliers et au déclin de l'idéologie du panarabisme instaurée par Nasser dans les années 1950-1960, les pays du Golfe, traditionnellement considérés comme la principale destination d'émigration pour les travailleurs égyptiens, ont revu leurs politiques migratoires. D'une part, ils ont renforcé les exigences pour l'émigration légale, et d'autre part, ils ont mis en place des plans visant à réduire considérablement la main-d'œuvre étrangère, surtout à la suite de la chute du prix du pétrole. Par exemple, le Koweït a initié un plan quinquennal (1985-1986 et 1989-1990) visant à accroître le taux d'emploi national de 126 000 à 157 000¹⁶⁸, tandis que l'Arabie Saoudite a établi un plan sur quatre ans (1985-1990) qui vise à réduire le nombre des employés immigrants de 600 000 employés en 1990¹⁶⁹. En outre, ces pays ont commencé à remplacer les travailleurs égyptiens par une main-d'œuvre en provenance d'Extrême-Orient (Inde et Pakistan) ainsi que du Sud-Est asiatique (Philippine et Thaïlande), caractérisée par des coûts moindres et une qualification simultanée. Cette dynamique a généré une compétition entre les deux groupes de travailleurs dans divers secteurs. En 1980, sur la population totale de deux millions et demi de travailleurs étrangers dans les pays du Golfe (ce qui correspondait à 4 à 5 millions de résidents étrangers), les ressortissants asiatiques représentaient plus de 20% de cette main-d'œuvre¹⁷⁰. De plus, la crise politique consécutive à la guerre du Golfe en 1990 et 1991 a conduit à des retours importants de migrants égyptiens d'Irak, de Jordanie, de Bahreïn, Koweït et Qatar en Égypte. Plus de 500 000 Égyptiens résidant en Iraq et en Koweït sont rentrés en Égypte¹⁷¹. À partir des années 2000, et en particulier avec l'impact de la crise économique, les pays du Golfe et l'Arabie Saoudite ont réduit davantage le nombre de contrats destinés aux travailleurs égyptiens. Parallèlement, la dégradation des conditions de travail dans les pays du Golfe et les politiques d'« indigénisation » ont suscité des critiques et n'ont pas, ainsi, contribué au retour d'un taux d'émigration égyptienne important vers ces destinations. Par conséquent, en 1990, le

¹⁶⁶ LONGUENESSE E., *op.cit.*, 1985, p. 60

¹⁶⁷ FARGUES Ph., *op.cit.*, 1985, p. 71.

¹⁶⁸ HASSANEIN M., « L'émigration égyptienne illégale en Europe », *Journal de la Faculté de littérature de l'Université de Qena*, vol. 1, n° 41, 2013, 105 p., p. 38.

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 39.

¹⁷⁰ FARGUES Ph., *op.cit.*, 1985, p. 73.

¹⁷¹ ALDER L. et GIELEN U., *Migration : Immigration and Emigration in International Perspective*, PRAEGER, 2003, États-Unis, 359 p., p. 314.

nombre de contrats de travail pour les Égyptiens émigrants dans la région arabe a baissé de 43% par rapport à 1988. La proportion d'arabes parmi les expatriés a chuté d'environ 70% dans les années 1970 pour atteindre moins de 25% à la fin des années 2000. Cette convergence de facteurs a déclenché une restructuration des destinations d'émigration égyptienne. En raison de l'impossibilité de migrer vers l'Irak – qui, à son apogée, avait accueilli 45% des travailleurs migrants égyptiens – les flux migratoires se sont graduellement dirigés vers le Koweït, la Jordanie, la Libye et, surtout, l'Arabie saoudite. La baisse de demande de main-d'œuvre égyptienne, le retour de nombreux travailleurs émigrants dans les pays voisins et l'évolution des politiques migratoires internes de ces pays ont conduit à une hausse du taux de chômage en Égypte. Par conséquent, les Égyptiens se sont tournés vers d'autres marchés du travail, notamment ceux des pays européens qui sont géographiquement plus proches et donc plus accessibles. Ainsi, la destination des émigrants a évolué non seulement vers le Moyen-Orient, mais également vers les pays occidentaux, en particulier l'Europe. Cette tendance a été particulièrement marquée dans l'émigration égyptienne illégale, qui a connu une croissance significative. Le nombre d'émigrants égyptiens ayant acquis le statut d'émigrant « permanent » a augmenté entre 1991-2001, passant de 350 à 550 personnes, alors qu'auparavant il s'agissait d'une moyenne entre 150 et 350 émigrants par an (entre 1981-1990¹⁷²).

111. D'autre part, les premières tentatives de migration irrégulière de l'Égypte vers les pays européens à travers la mer Méditerranée ont été enregistrées pendant les années 1990. Cette période a coïncidé, d'une part, avec l'établissement de l'espace Schengen en 1995, qui a supprimé le contrôle aux frontières intérieures des pays membres tout en renforçant les frontières extérieures, et d'autre part, avec la progression de la coopération au niveau de la politique migratoire européenne à travers le traité de Maastricht de 1993. Ce dernier a permis de définir un cadre plutôt « coopératif » pour l'entrée et le séjour des immigrants originaires des États tiers, tout en accordant aux États membres l'autonomie dans leurs politiques migratoires internes, ce qui a considérablement restreint l'immigration légale depuis l'extérieur. Ainsi, la libre circulation mise en œuvre en vertu des accords Schengen a incité les émigrants originaires des pays tiers à se rendre dans les pays membres pour bénéficier de ces droits de circulation. Cela les a aidés dans la recherche d'opportunités de travail dans plusieurs pays européens. Selon le rapport d'information du Sénat français lors de la séance du 22 juin 2000, les flux d'immigration irrégulière en Europe proviennent principalement de l'Afrique du Nord,

¹⁷² HASSANEIN M., *op.cit.*, p. 39.

comprenant des Marocains, des Tunisiens, des Algériens et des Égyptiens¹⁷³. Par ailleurs, cette période a également coïncidé avec les événements du 11 septembre 2001. Après ces événements, les États Unis, qui étaient l'une des principales destinations des Égyptiens émigrants, ont modifié leur politique migratoire et ont restreint l'accès à leur territoire, en particulier pour les ressortissants des pays arabes. Ainsi, les réseaux d'immigration illégale ont commencé à se développer, notamment depuis le Maroc vers l'Espagne à travers le détroit de Gibraltar, et depuis la Tunisie, la Libye et l'Égypte vers les îles et les côtes italiennes à travers la Méditerranée.

112. Il est largement reconnu que les deux principales destinations pour les émigrants égyptiens en situation irrégulière sont la Grèce et l'Italie, en raison de la stabilité de ces deux trajectoires migratoires et de leur accessibilité par voie maritime. Les grandes zones urbaines, en particulier Milan, ont été les destinations privilégiées des Égyptiens. Cette tendance à l'émigration illégale est en partie due à la dégradation la situation économique en Égypte et aux conditions de plus en plus strictes et sélectives d'obtention de visas, notamment en Europe et aux États-Unis. Le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIPDM), identifie trois itinéraires principaux de migration illégale vers le Sud de l'Europe : la route de l'Ouest de l'Afrique, la route du Nord et de l'Est de l'Afrique, et enfin la route de l'Est de la Méditerranée. En ce qui concerne la route du Nord et de l'Est de l'Afrique, les principaux points d'arrivée sont les îles italiennes telles que Lampedusa, Pantelleria, Linosa, Sicile ainsi que Malte, pour lesquels les points de départ sont la Libye et l'Égypte¹⁷⁴.

113. Ces facteurs économiques ont été certainement accompagnés d'autres éléments motivants, comme la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles adoptée en décembre 1990¹⁷⁵. L'article 25§3 de cette convention garantit la protection des travailleurs étrangers même en situation irrégulière en stipulant que « Les États parties adoptent toutes les mesures appropriées afin de faire en sorte que les travailleurs migrants ne soient pas privés des droits qui dérivent de ce principe

¹⁷³ Le Sénat, *Rapport d'information n°438*, session ordinaire de 1999-2000, annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2000, disponible sur <https://www.senat.fr/rap/r99-438/r99-4380.html>, consulté le 1^{er} février 2023.

¹⁷⁴ BALDWIN-EDWARDS M., « Between a rock& a hard place: North Africa as a region of emigration, immigration & transit migration », *Review of African Political Economy*, Routledge Taylor & Francis Group, n° 108, 2006, p. 317.

¹⁷⁵ Nations Unies, Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, 18 décembre 1990, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, New York.

en raison de l'irrégularité de leur situation en matière de séjour ou d'emploi. Une telle irrégularité ne doit notamment pas avoir pour effet de dispenser l'employeur de ses obligations légales ou contractuelles ou de restreindre d'une manière quelconque la portée de ses obligations. » De même, l'article 27 de la convention assure l'égalité de traitement des travailleurs migrants et des membres de leurs familles les nationaux de l'État d'emploi, ce qui inclut l'accès à la sécurité sociale et d'autres droits qu'y sont liées, même pour les immigrants en situation irrégulière. L'article 30 prévoit également le droit d'accès à l'éducation pour les enfants des travailleurs migrants, et stipule que « l'accès aux établissements préscolaires ou scolaires publics ne doit pas être refusé ou limité en raison de la situation irrégulière quant au séjour ou à l'emploi de l'un ou l'autre de ses parents ou quant à l'irrégularité du séjour de l'enfant dans l'État d'emploi. » En effet, l'observation des États ayant ratifié cette Convention révèle qu'il s'agit principalement des pays d'émigration d'origine, tels que l'Égypte, l'Algérie, le Maroc ou la Turquie. Dès lors, cette convention a eu deux effets majeurs : d'une part, elle a encouragé les personnes incapables d'émigrer légalement à explorer des voies illégales ; d'autre part, elle a rendu plus difficile le rôle des pays de destination pour prévenir l'immigration illégale. Il est important de noter qu'aucun État de l'Union européenne, ni aucun autre État d'immigration majeur, comme les États Unies, le Canada ou l'Australie, n'a ratifié cette convention, malgré sa ratification par 58 États¹⁷⁶ jusqu'à présent.

B) Les facteurs socio-économiques internes et l'absence du cadre législatif : catalyseurs de l'émigration illégale depuis l'Égypte vers l'Union européenne

114. Il convient de mettre en évidence qu'au début de l'ère Moubarak dans les années 1980, en Égypte, la mise en place d'une politique de double émigration a été introduite avec la promulgation de la loi la loi n°111 de 1983. Cette loi établissait une distinction entre « permanent » et émigration « temporaire », une distinction qui continue partiellement d'être valable à ce jour. Néanmoins, les dispositions de cette loi n'ont jamais abordé la notion d'émigration illégale ou clandestine, ni le trafic des migrants. Cette absence de notion a créé des lacunes exploitées par les passeurs d'émigrants égyptiens en conjonction avec les

¹⁷⁶ Liste des pays ayant ratifiée la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles du 18 décembre 1990 disponible sur https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=fr, consulté le 30 mai 2023.

restrictions instaurées par les pays arabes voisins et les pays de la Communauté européenne/Union européenne. Ces passeurs ont ainsi pu aider les jeunes à entreprendre des voies illégales.

115. Depuis les années 1990, les flux d'émigration égyptiens se sont diversifiés, avec l'évolution des schémas de migration au Moyen-Orient et l'augmentation des flux migratoires vers l'Europe. Bien que les facteurs socio-économiques internes du pays poussant à l'émigration régulière soient, en général, similaires à ceux qui encouragent l'émigration irrégulière, ces derniers étaient davantage concentrés dans les années 2000. Cette période a été marquée par la flambée de l'émigration illégale égypto-européenne et la détérioration du modèle socio-économique égyptien de l'époque. Il s'agit d'éléments qui sont tous liés les uns aux autres et impactent la majorité de la population, plutôt qu'une classe sociale spécifique.

116. En premier lieu, il convient de noter les conditions démographiques qui exercent une influence considérable. L'Égypte est classée comme le troisième pays le plus peuplé en Afrique en 2022, et sa population connaît une croissance explosive. Entre 1988 et 2006, la population jeune a augmenté de 13,3 millions pour atteindre 22,2 millions¹⁷⁷. Selon le sondage de la démographie et de santé mené par le Ministère égyptien de la santé et de la population, le taux de fécondité a augmenté de 3 enfants par femme en 2008 à 3,5 enfants par femme en 2014¹⁷⁸. Le programme de développement des Nations Unies (PNUD) indique qu'en 2018, environ 40% de la population égyptienne se situe dans la tranche d'âge entre 10 et 20 ans, et environ deux tiers de la population est âgée de moins de 29 ans. Cette croissance démographique présente des défis complexes. Les pressions démographiques ne se limitent pas seulement à la gestion des finances publiques, mais elles engendrent également une demande de travail plus importante que ce que les secteurs public et privé peuvent absorber. Ceci nous amène au deuxième point, voire le chômage et le manque d'opportunités de travail.

117. Ce dernier a conduit d'une part, à l'émigration des jeunes les plus éduqués, comme expliqué précédemment. D'autre part, il a incité les jeunes moins éduqués, dépourvus de perspectives d'emploi, à envisager l'émigration vers les pays européens pour y chercher du

¹⁷⁷ ABDEL GHAFAR A., *A stable Egypt for a stable region : Socio-economic challenges and prospects*, Direction générale pour les politiques externes, Parlement européen, Bruxelles, 2018, 50 p.

¹⁷⁸ <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/fr302/fr302.pdf>, septembre 2014.

travail. Dans les deux cas, cela représente une perte de capital humain, engendrant un *brain drain*. Selon les statistiques de la Banque mondiale, le taux de chômage en Égypte est passé de 7,1% en 1989 à 11% en 1995. Après une tendance à la baisse jusqu'à en 1999 (7,9%), le taux de chômage et depuis a commencé à augmenter de nouveau : 11,1% en 2005 et a atteint son pic dans la période post révolutionnaire 2013-2015 (13,1%¹⁷⁹). En 2020, ce taux s'est établi à 7,9%¹⁸⁰. En dépit du niveau d'éducation plus élevé des jeunes par rapport aux générations précédentes, le taux de chômage des jeunes reste particulièrement élevé, atteignant 32 % en 2019. De plus, le taux de chômage des jeunes femmes est encore plus élevé, s'élevant à 41 % la même année¹⁸¹. Face aux difficultés à trouver un emploi sur le marché du travail local, l'émigration est devenue une porte de sortie significative pour les jeunes égyptiens. Par ailleurs, il est important de souligner l'impact important de l'invasion russe en Ukraine en 2022 sur l'économie intérieure de l'Égypte. Le ministre égyptien de la Planification et du développement économique a indiqué en juin 2022 que la croissance économique du pays, précédemment estimée à 6,4 % avant l'invasion de l'Ukraine, a été révisée à 5,5 %¹⁸². En tant que premier importateur mondial de blé, avec la mer Noire comme principale source, l'Égypte fait face à un choc alimentaire graduel résultant de cette situation. La pandémie de Covid-19 avait déjà précédemment entraîné une pénurie de devises étrangères en raison de la baisse spectaculaire du nombre de touristes, qui constitue une source majeure de revenus pour l'économie égyptienne. Pour lutter contre la hausse continue de l'inflation, la banque centrale égyptienne a dévalué la livre égyptienne à plusieurs reprises au cours de l'année 2022, entraînant une dépréciation par rapport au dollar américain. Tous ces éléments ont contribué à un taux de chômage élevé et à des conditions de vie difficiles. Selon le rapport de l'agence de l'Union européenne pour l'asile publié en juin 2022¹⁸³, une part importante des émigrants égyptiens en Libye, en décembre 2021 et janvier 2022, ont cité des préoccupations économiques comme principale raison de leur émigration. En effet, 65 % d'entre eux ont déclaré que leur principal motif d'émigration était l'insuffisance des revenus en Égypte, 28 % ont mentionné le manque d'opportunités d'emploi ou le fait d'être partis à la recherche

¹⁷⁹ Site officiel de la banque mondiale, chômage (% de la population active) (estimation nationale) – Egypt, disponible sur <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=EG>, consulté le 1^{er} février 2023.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ ABDELWAHED A., GOUJON A. et JIANG L., *op.cit.*, 2020, p. 2.

¹⁸² European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 9.

¹⁸³ *Ibid.*

d'opportunités d'emploi à l'étranger, tandis que 3 % ont déclaré que leur principale raison d'émigration était leur capacité limitée à satisfaire leurs besoins alimentaires.

118. En troisième lieu, il est important de souligner que même si l'émigration illégale leur coûte cher, la majorité de ces émigrants provient de villages et des milieux ruraux caractérisés par des classes sociales modestes et peu éduquées. Le niveau d'éducation limité demeure un facteur important. Ces émigrants résident au sein de familles nombreuses, dont les ressources financières limitées entravent l'accès à une éducation adéquate pour leurs enfants. La qualité faible de l'enseignement dispensé dans les écoles publiques incite les familles à inscrire leurs enfants dans des établissements privés, généralement situés dans les grandes villes. Cependant, ces écoles privées restent inaccessibles pour de nombreux individus, ce qui entraîne ultérieurement le chômage accru en raison du faible niveau de qualification. Cette disparité dans les opportunités d'éducation affecte une grande partie de la population, dont 93,1 % des étudiants universitaires sont inscrits dans des établissements publics. Selon CAPMAS, en 2017, le taux d'analphabétisme en Égypte s'élevait à 25,8%¹⁸⁴, faisant de l'Égypte l'un des pays de la région du Moyen-Orient avec l'un des taux d'analphabétisme chez les jeunes entre 15-24 ans les plus élevés. En outre, selon l'Agence égyptienne centrale pour la mobilisation et les statistiques publiques (CAPMAS), en 2018, la majorité des Égyptiens qui émigrent en Italie, qui est la principale destination des flux migratoires illégaux en provenance d'Égypte, sont titulaires de diplômes en commerce, droit, littérature et agriculture¹⁸⁵. Ces domaines sont considérés comme « marginalisés » en Égypte. Dès lors, en combinant ces facteurs avec les disparités entre le Nord et le Sud méditerranéen, l'Égypte est devenue, en parallèle de la Libye, une plateforme d'exportation des émigrants illégaux, de nationalités diverses, et également un point de passage illégal notoire vers les pays de l'Union européenne.

119. En quatrième lieu, la migration est en effet enracinée principalement dans les dynamiques sociales, bien avant de revêtir des aspects politiques ou juridiques. Dans cette optique, il est primordial d'examiner l'environnement social qui engendre les flux migratoires étudiés. Effectivement, dans le contexte égyptien, le cinéma égyptien occupe une place de

¹⁸⁴ Organisme général de l'information : <https://sis.gov.eg/Story/119823/Baisse-du-taux-d%27illettrisme-à-25%2C8%25-en-Egypte?lang=fr>, consulté le 1^{er} février 2023.

¹⁸⁵ L'agence égyptienne centrale pour la mobilisation et les statistiques publiques (CAPMAS), le bulletin annuel « des égyptiens qui ont eu l'autorisation d'émigration à l'étranger, et des égyptiens qui ont obtenu d'autres nationalités », 2018.

premier plan au sein du monde arabe, demeurant profondément ancrée dans la société. L'utilisation des médias revêt une importance capitale dans les politiques symboliques qui ont réussi à forger l'identité nationale. Ainsi, l'émigration égyptienne, particulièrement vers l'Europe, a été largement médiatisée depuis les années 1990. Ce media exerce un rôle considérable en tant que « *pull factor* », en façonnant la perception des opportunités offertes par les pays riches et la réalisation des aspirations, renforcées par le sentiment de sécurité qui y prévaut. Depuis la fin des années 1990, nous assistons à une vague de « films d'émigration » égyptiens, réalisés par des cinéastes ayant majoritairement vécu à l'étranger, lors desquels les tournages à l'étranger se multipliaient aux États-Unis et en Europe, ce qui reflète une orientation privilégiée vers l'Occident¹⁸⁶. Les récits de ces films étaient souvent focalisés sur l'émigrant (généralement un homme) qui désire s'expatrier à tout prix tout en montrant un attachement fort à l'identité égyptienne. Aussi, ces films présentent des personnages représentant les anciennes générations qui sont parties dans ces pays depuis un certain temps et qui y ont fait fortune. Par le biais de ces films, la production cinématographique égyptienne a exploré des imaginaires liés à l'idée de l'émigration et qui a impacté de nombreux jeunes Égyptiens, de différentes classes sociales, en les motivant à partir à la recherche d'« *Eldorado européen* », comme les films *Hello America* (Bonjour l'Amérique, en 1998) ou *Hammam f Amsterdam* (Hammam à Amsterdam, en 1999), et avant eux *Al Nemr Al aswad* (Le tigre égyptien, en 1984), un des classiques du cinéma égyptien, qui raconte l'histoire d'ascension d'un jeune immigrant égyptien qui est devenu un champion de boxe en Allemagne.

120. Certes, il est difficile de séparer les causes les unes des autres vu qu'il existe beaucoup de facteurs qui concourent à la propagation et à la diffusion de la culture de l'émigration illégale. Tous ces facteurs précités agissent en synergie, créant ainsi un environnement propice pour l'évolution de cette pratique.

¹⁸⁶ PAGÈS-EL KAROUI D., « Les mirages de l'émigration égyptienne au miroir du cinéma égyptien », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, n°134, 2013, pp. 99-115.

§ 2. – État des lieux et évolution du cadre juridique de l'émigration illégale en Égypte

121. Face au durcissement de la politique adoptée par la Communauté européenne, notamment après la mise en œuvre des accords Schengen et du traité de Maastricht, les réseaux de l'immigration illégale ont connu une expansion depuis les pays Sud méditerranéens vers les pays Sud européens, en particulier, du Maroc vers l'Espagne par le détroit de Gibraltar, ainsi que depuis la Tunisie, de la Libye et l'Égypte en direction des côtes italiennes, impliquant la traversée la Méditerranée. Ce phénomène s'est concrétisé principalement à partir des années 1990, lorsque l'Égypte a enregistré une montée des flux d'émigration illégale, simultanément à une augmentation de naufrage de bateaux de migrants dans la Méditerranée en direction des États membres de l'Union européenne, étant considérée comme la destination la plus aisément accessible par voie maritime. L'Égypte a connu une première vague d'émigration illégale en direction de la Grèce, de l'Italie et de Malte.

122. Tout d'abord, selon les données de CAPMAS en 2001, environ 326 000 Égyptiens ont émigré illégalement vers l'Europe en 2000. Puis, selon le Ministère égyptien de la main-d'œuvre et de la migration a signalé qu'en 2007, environ 460 000 Égyptiens résidaient en Europe en situation irrégulière, dont 90 000 se trouvent en Italie¹⁸⁷. Le ministère a également estimé qu'au cours de la période 2000-2007, l'Égypte a compté en moyenne environ 2000 émigrants illégaux par an. En 2016, l'OIM a établi qu'il y a rapporté en 2015, il y avait une augmentation du nombre d'Égyptiens émigrant illégalement en Italie et en Grèce. De janvier à mai 2016, environ 1 815 émigrants égyptiens en situation irrégulière sont arrivés en Italie¹⁸⁸, ce qui positionne l'Égypte parmi les principaux pays d'origine d'émigrants illégaux en Italie, soit par les côtes égyptienne, soit par les côtes libyennes. Il est essentiel de noter que les chiffres relatifs aux émigrants irréguliers sont approximatifs en raison des complexités inhérentes à l'émigration irrégulière, ce qui rend difficile la collecte de données précises.

123. En effet, le processus d'émigration illégale de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne a suivi plusieurs phases. Dans un premier temps, entre les années 1975 et 1995, le taux d'émigration illégale était extrêmement faible, ne dépassant pas 100 émigrants par an. Ensuite, les années 1996 jusqu'à 2002 ont connu une augmentation significative du taux

¹⁸⁷ MÜLLER-FUNK L., *op.cit.*, 2017, p 61.

¹⁸⁸ *Ibid.*

d'émigration illégale entre ces deux rives méditerranéennes, en particulier en 2001 et 2002. En 2002, environ 350 émigrants ont été recensés, dont la destination principale était l'île de Crète en Grèce. Cette évolution était en corrélation avec l'élargissement de l'Union européenne durant cette période et la mise en place des programmes de régularisation des immigrants clandestins. Puis, à partir de 2003, les chiffres ont reculé, ce qui peut s'expliquer par les restrictions des pays européens mises en place envers les ressortissants des pays arabes à la suite des événements du 11 septembre 2001, tels que les refus de renouvellement de séjour ou de contrats de travail. Enfin, à partir de 2005, les mouvements migratoires illégaux ont commencé à augmenter de manière continue, atteignant leur apogée en 2016. Les troubles politiques consécutives à la révolution égyptienne de 2011 ont créé de nouveaux facteurs encourageant l'émigration, et les départs pour les pays européens depuis la côte égyptienne sont devenus de plus en plus nombreux. Pour comprendre pleinement ce phénomène évolutif, il est nécessaire d'étudier, d'une part, les profils des émigrants égyptiens qui choisissent ce parcours dangereux (A), et d'autre part, d'analyser l'évolution du cadre juridique national visant à contrôler ces départs et évaluer son efficacité (B).

A) Les profils de l'émigration illégale égypto-européenne et les voies migratoires parcourues

124. Comme les profils des émigrants égyptiens et les réseaux de migration dans les pays occidentaux se distinguent de ceux des émigrants égyptiens dans le monde arabe ; le profil des émigrants égyptiens partant par voie légale vers les pays européens présente également des différences par rapport à ceux qui entreprennent un départ illégal. Il est important de constater que les vagues d'émigration égypto-européenne contemporaine, principalement par des voies illégales, sont menées par des individus dont le profil diffère considérablement de celui des émigrants des années 1960 et 1970. En effet, l'émigration de ces derniers a été motivée par des troubles politiques, des contraintes économiques et la transition au socialisme. Une grande majorité d'entre eux était des intellectuels possédant un haut niveau d'éducation. En outre, comme évoqué précédemment, les flux migratoires de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne sont composés majoritairement d'hommes, célibataires, contrairement aux flux maghrébins, où l'on trouve une présence significative d'hommes et des femmes qui envisagent une installation permanente dans le pays de destination. Néanmoins, quant à l'émigration illégale, il n'y a aucune trace d'appartenance des femmes égyptiennes dans ces mouvements, sauf à titre très faible. Selon les résultats de l'enquête menée par le ministère égyptien de

l'émigration et de la main-d'œuvre, la grande majorité appartient à la tranche d'âge de 18-40 ans¹⁸⁹. En définitive, une grande partie des Égyptiens optant pour une émigration illégale ont abandonné leurs études ou sont des jeunes non-qualifiés et qui ont fui les conditions économiques précaires en Égypte, ce qui a déstabilisé la répartition dans la composition des qualifications expliquée dans la démonstration antérieure.

125. De plus, il existe une caractéristique distincte des flux d'émigration égypto-européenne illégale depuis la période postrévolutionnaire jusqu'à aujourd'hui, qui concerne la présence significative d'enfants et de mineurs non accompagnés¹⁹⁰ (MNA), âgés entre 14 et 17 ans¹⁹¹. En effet, entre 2011 et 2016, l'Égypte a détenu le ratio le plus élevé de MNA parmi les immigrants irréguliers adultes parvenant en Europe¹⁹². En 2014, sur les 4 095 Égyptiens arrivés irrégulièrement en Italie, 2 007 (soit 49 %) étaient des mineurs non accompagnés. Ce chiffre était seulement 28 % en 2011, tandis qu'en 2015 et 2016, environ 60% des immigrants égyptiens arrivant en Europe étaient des MNA¹⁹³. Cette proportion peut être considérée comme la plus forte proportion enregistrée pour toute nationalité au cours de cette période. En droit égyptien, le terme « enfant » est défini conformément à l'article 2 du Code de l'enfant (loi n° 12 de l'année 1996), désignant ainsi « toute personne en dessous de l'âge de dix-huit ans, et dont l'âge est attesté par un certificat de naissance, une carte d'identité ou autre document officiel ». En conséquence, un mineur migrant est toute personne âgée de moins de dix-huit ans qui se déplace vers un État où elle n'est ni citoyenne, ni résidente. Cette définition d'un âge inférieur à dix-huit ans correspond à celle qui figure dans la plupart des législations européennes. Au cours des dernières années, le nombre des mineurs migrant seuls ou accompagnés a augmenté. Dans le contexte de la migration et de l'asile, cette population de migrants mineurs est désignée sous le terme de « mineur accompagné » ou « mineur non-accompagné ». Leur vulnérabilité représente un défi significatif pour la protection des droits de l'enfant, surtout dans le cas des « mineurs non-accompagnés ». Cette catégorie est définie à l'article 1^{er} de la résolution du Conseil de l'Europe du 26 juin 1997 comme englobant « tous

¹⁸⁹ ZOHRY A., « Egypt: A new player in the Euro-Mediterranean Migration System », *Workshop on « Global Migration and European Union's Policy Interventions »*, The Nijmegen Centre for Border Research, Université Radboud de Nimègue, Nimègue, Pays-Bas, 2006, 12 p., p. 6.

¹⁹⁰ Selon le HCR, les « mineurs non accompagnés » sont des enfants qui se trouvent séparés de leurs deux parents et d'autres membres de leur famille, et qui ne sont pris en charge par aucun adulte à qui la loi ou la coutume attribue la responsabilité de s'occuper d'eux.

¹⁹¹ OIM, *Egyptian Unaccompanied Migrant Children*, OIM, 2016, le Caire, 41 p., p. 18.

¹⁹² *Ibid.*, p. 10.

¹⁹³ *Ibid.*

les nationaux de pays tiers de moins de 18 ans qui entrent dans le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux par effet de la loi ou de fait, et [...] (les) mineurs ressortissants de pays tiers qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire des États membres. »¹⁹⁴ . La notion de « mineur non-accompagné » englobe également d'autres expressions qui servent à identifier les migrants mineurs, comme « les enfants séparés » désignant les mineurs séparés de leurs deux parents, ou « les mineurs étrangers isolés ».

126. Effectivement, dans quelques villages égyptiens, l'émigration des enfants, même dès l'âge de neuf ans, est une pratique courante. Pour eux, migrer vers les pays européens est perçu comme un moyen de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs familles : environ 85% des mineurs émigrants partent à la recherche du travail¹⁹⁵. Les passeurs des migrants ont orienté leur attention vers l'émigration des enfants en tirant profit des dispositions existantes dans certaines législations européennes qui prévoient la non-expulsion des mineurs non accompagnés et leur accueil dans des « centres de premier accueil ». Ces lois, en particulier les lois italiennes en matière migratoire, feront ultérieurement l'objet d'étude détaillée. C'est pourquoi le coût de l'émigration d'un enfant égyptien, souvent financé avec l'aide de ses parents et ses proches, est supérieur à celui d'un adulte émigrant¹⁹⁶. Les passeurs garantissent que les mineurs émigrants, une fois arrivés sur le sol européen, ne seront pas renvoyés et pourront ainsi travailler, ce qui leur permettra de rembourser le reste du coût du voyage au passeur. Selon le communiqué de l'OIM en 2016¹⁹⁷, l'Égypte est le plus grand exportateur de mineurs immigrants illégaux pour l'Europe. De même, un certain nombre d'émigrants voyagent sans pièce d'identité, afin d'avoir la possibilité de se déclarer mineur à leur arrivée dans le pays européen, si leur apparence le permet, dans le but de se protéger contre l'expulsion. Selon le ministre égyptien de la solidarité sociale en 2020, les dix principaux gouvernorats exportateurs d'émigrants illégaux, y compris des enfants, depuis l'Égypte sont : Fayoum,

¹⁹⁴ Conseil de l'Europe, Résolution concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, 26 juin 1997, JOCE, n° C 221 du 19/07/1997, p. 0023 – 0027

¹⁹⁵ OIM, *op.cit.*, 2016, le Caire, p. 23.

¹⁹⁶ HASSANEIN M., *op.cit.*, 2013, p. 47.

¹⁹⁷ Communiqué de l'OIM, « Pourquoi des enfants égyptiens non accompagnés migrent vers l'Europe ? », 25 avril 2016, disponible sur <https://www.iom.int/fr/news/pourquoi-des-enfants-egyptiens-non-accompagnes-migrent-vers-leurope>, consulté le 1^{er} février 2022.

Charkeya, Dakahlia, Menoufia, Beheira, Qalyubia, Gharbia et Kafr El Sheikh, Louxor et Minya¹⁹⁸.

127. Par ailleurs, outre la particularité que détient l'émigration égypto-européenne illégale en termes du profil de l'émigrant, elle détient aussi une particularité dans les voies migratoires empruntées. Dans l'ensemble, les flux d'émigrants égyptiens irréguliers vers l'Europe ont commencé au début du 21^{ème} siècle, lorsqu'un nombre massif de jeunes diplômés et de jeunes chômeurs peu instruits ont commencé à se rendre en Europe en utilisant différentes approches, notamment en traversant la Méditerranée, via la Libye, ou en prolongeant la durée de validité des visas touristiques Schengen¹⁹⁹. Si les routes terrestres avaient traditionnellement été le lieu privilégié pour la migration clandestine, les espaces maritimes sont désormais devenus un nouvel objet de migration. En effet, dès 2002, le ministère égyptien de l'Intérieur a signalé la première tentative d'émigration par voie maritime vers la Crète en Grèce²⁰⁰. À présent, la Méditerranée et ses espaces maritimes constituent les principales voies d'immigration illégale vers l'Europe. Les points de départ principaux de ces mouvements peuvent être classifiés en trois contextes géographiques distincts : le cadre maritime, le cadre fluvial et cadre interne. En premier lieu, le cadre maritime englobe les gouvernorats portuaires situés le long de la côte méditerranéenne, notamment Alexandrie et Kafr El Cheikh²⁰¹, dont la majorité de la population est employée dans les ports et la construction navale, ce qui les rapproche des points de départ des embarcations migratoires. En deuxième lieu, le cadre fluvial englobe les gouvernorats situés directement sur le Delta du Nil : Damiette et Rosette, ainsi que principalement les gouvernorats de Dakahleya, Gharbeya, Beheira, et Assiout. Dans le gouvernorat de Dakahleya, certains villages sont notoirement reconnus pour l'émigration de leurs jeunes vers l'Italie, tels que le village de « Mit Al Korama », « Mit Khamid » et « Mit Badr Khamis ». D'autres villages sont quant à eux connus pour l'émigration vers la France, comme « Nousa Al-Bahr » et « Nousa Al-Gheit ». En 2008, les émigrants provenant de Dakahleya représentaient environ 21% du total des émigrants égyptiens, constituant ainsi la part prédominante²⁰², mais également

¹⁹⁸ SELIM Y., « Quelles sont les dix premiers gouvernorats par rapport au nombre des émigrants illégaux », 9 janvier 2020, article disponible sur https://www.masrawy.com/news/news_economy/details/2020/1/9/1702873/-10-بينها-المنوفية-والمنيا-ما-هي-أكثر - عدد-الهجرة-غير-الشرعية, consulté le 15 février 2023.

¹⁹⁹ ZOHRY A., *op.cit.*, 2006, 12 p., p. 5.

²⁰⁰ HASSANEIN M., *op.cit.*, 2013, p. 41.

²⁰¹ Des villes de Kafr El Cheikh comme Baltim, Hammad et El Cheikh Moubarak.

²⁰² HASSANEIN M., *op.cit.*, 2013, p. 64.

en termes de nombre de victimes. Dans le gouvernorat de Gharbeya, le village de « Mit Badr Halawa » se distingue en tant que village précurseur de l'émigration illégale vers les pays européens, une tradition remontant aux années 1970 avec l'émigration illégale de 6 à 8 personnes vers la France, qui ont par la suite pu être régulariser leur statut et réussir leur vie²⁰³. Ainsi, leur parcours est gardé comme « un exemple » pour les jeunes du village et a influencé nombreux d'entre eux, tant au sein de leurs familles que parmi leurs connaissances, ce qui a motivé d'autres à emprunter le même chemin et à leur arrivée, ils bénéficient de l'aide de leurs compatriotes du village. C'est pourquoi, la population de ce village est notoirement associée à l'émigration illégale vers la France, avec une grande proportion de francophones parmi ses habitants. Dans chaque famille de ce village, au moins deux ou trois membres sont établis en France. Enfin, le troisième cadre, le contexte interne, englobe les gouvernorats éloignés de la côte méditerranéenne et du Delta. Il s'agit notamment de Fayoum, Charkeya, Monoufeya et Qalyoubeya. Dans le gouvernorat de Fayoum, le village « Tatoun » compte environ 6 000 émigrants en Italie. En 2016, le coût de ce voyage était estimé entre 1 500 et 3000 euros par personne. Ce village est reconnu comme l'un des anciens points de départ vers l'Italie, au point que les commerçants intitulent leurs commerces avec des noms italiens et utilisent même la devise de l'euro. Par ailleurs, d'autres émigrants partent en Libye comme elle est considérée aussi comme un point de départ important pour l'Europe.

128. Le processus de préparation à l'émigration est largement facilité par les relations personnelles, les liens familiaux et les connexions sociales, qui constituent une forme de réseau reliant le pays d'origine au pays de destination. Le choix du pays européen de destination ne se fait pas de manière arbitraire, il est influencé par les relations familiales, les connaissances personnelles et le fait d'appartenir au même village. De plus, le succès rencontré par les émigrants précédents dans leur installation et leur emploi dans le pays de destination joue un rôle fondamental dans la motivation des jeunes à prendre le risque de traverser la Méditerranée et dans leur choix du pays européen où s'établir. En règle générale, le coût du voyage dépend à la fois de l'itinéraire suivie et des ressources financières de l'émigrant. En particulier, le voyage d'émigration illégale au départ de Rosette est reconnu comme l'un des moins onéreux, en grande partie en raison de la faible probabilité d'atteindre les côtes européennes, qui ne

²⁰³ *Ibid.*

dépasse pas 25%²⁰⁴. Une pratique commune consiste à payer une partie du coût de voyage (sous forme d'acompte) au passeur avant le départ. La deuxième partie de la somme est versée une fois que l'émigrant a atteint sa destination et commence à travailler. En cas d'accident ou de difficultés, les parents de la personne concernée prennent en charge le paiement à sa place.

129. Quant aux trajets méditerranéens, il convient de préciser qu'il existe généralement trois routes méditerranéennes permettant d'accéder au continent européen depuis la région nord-africaine : la voie occidentale (correspondant aux itinéraires de la Méditerranée occidentale et de l'Afrique de l'Ouest), la voie méditerranéenne centrale (à partir des côtes égyptiennes, libyennes et tunisiennes), qui constitue la principale voie d'accès en partance d'Afrique, et la voie orientale (passant par la Turquie, la Grèce et les pays des Balkans). Dans le cas de l'émigration égyptienne vers les pays européens, la situation géographique particulière de l'Égypte en fait le point de convergence de trajectoires migratoires distinctes, parmi lesquelles la route méditerranéenne centrale demeure la plus fréquentée.

130. Premièrement, pour les émigrants illégaux en provenance d'Égypte, le trajet méditerranéen central peut être parcouru de deux manières : depuis les côtes égyptiennes ou depuis les côtes libyennes. D'une part, la voie par la Libye, appelé le « trajet libyen », est la plus courante pour l'émigration illégale égypto-européenne. Ce pays représente un territoire clé de transit pour l'émigration illégale en Europe. Il s'agit donc de pénétrer le territoire libyen en vue d'émigrer, par voie maritime, vers les côtes du Sud de l'Italie et l'île de Malte. Pour accéder à la Libye, de nombreux émigrants égyptiens se rendent par voie terrestre (79%²⁰⁵). Ce trajet est moins coûteux que le départ direct depuis les côtes égyptiennes, mais il reste plus dangereux. Alignée à la frontière libyenne, la bourgade égyptienne Salloum est un espace d'une intense circulation de personnes et de marchandises (en particulier les colis de vêtements et les petits appareils électroniques) entre les deux pays²⁰⁶. À l'intérieur de la Libye, différentes villes sont utilisées comme points de départ pour les émigrants : « Bani Ghazi », « Tripoli », « Masarta » et « Zawara ». Ces deux dernières villes constituent les principaux centres de regroupement des émigrants arrivant d'Égypte. La ville de Zawara n'est qu'à 150 milles

²⁰⁴ Al-Bawaba News, « Avec les prix...le centre d'exportation des voyages d'émigration illégale dans 7 gouvernorats », 27 septembre 2016 (article en arabe), disponible sur <https://www.albawabhnews.com/2132031>

²⁰⁵ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 6.

²⁰⁶ PLIEZ O., « Salloum (Égypte), une bourgade bédouine sur les routes de la mondialisation », *l'Espace géographique*, vol. 38, 2009/1, pp. 31-42 (p. 31).

nautiques de l'île italienne de Lampedusa. Pour certains villages égyptiens exportateurs d'émigrants, ce trajet est considéré comme le trajet principal pour le départ vers l'Italie, en particulier vers Turin. Le franchissement des frontières entre l'Égypte et la Libye s'effectue à travers la route reliant les deux villes frontalières « Saloum » et « Bani Ghazi », ou à travers le désert de l'Ouest avec l'aide des tribus bédouines. Cependant, ce trajet est devenu très réputé, ce qui a poussé le gouvernement libyen à tenter de limiter l'entrée des Égyptiens sur son territoire en 2007. Par conséquent, l'entrée en Libye nécessite désormais un visa et un contrat de travail authentifié par le ministère égyptien de la main-d'œuvre et le ministère égyptien des affaires étrangères. Parallèlement, la Libye a entamé en 2019 la construction d'un mur frontalier d'un kilomètre à la frontière égypto-libyenne²⁰⁷. En revanche, ces restrictions n'ont pas réussi à endiguer les flux d'émigrants égyptiens illégaux vers l'Europe via la Libye. Selon le rapport du HCR, entre janvier et novembre 2022, la majorité des ressortissants égyptiens arrivant en Italie par voie maritime ont embarqué depuis les côtes libyennes²⁰⁸. À titre général, la présence des ressortissants égyptiens sur le territoire libyen est très courante : selon les données les plus récentes publiées par l'OIM, entre décembre 2021 et janvier 2022, 117 156 migrants égyptiens étaient présents en Libye, représentant la deuxième plus grande population des migrants dans le pays, soit 18 % de la population totale de migrants²⁰⁹. Certes, tous les immigrants en Libye ne choisissent pas de partir en Europe ; certains immigrants égyptiens sont connus pour être réputés pour établir des résidences durables en Libye.

131. D'autre part, le trajet méditerranéen central à travers les côtes égyptiennes, également connu sous le nom de « le trajet du nord », implique un départ direct depuis le territoire égyptien pour atteindre le Sud de l'Italie ou de la Grèce. Ce trajet est considéré comme plus risqué que le premier en raison de la plus grande distance à parcourir. Il s'agit d'un transfert des migrants depuis les villes méditerranéennes telles qu'Alexandrie, Port Saïd, Marsa Matrouh, Damiette, Saloum, Rafah, et d'autres, à l'aide d'anciens bateaux. Ce transfert peut se dérouler en plusieurs étapes, passant par différents ports, avec des accords préalables entre les passeurs pour éviter la surveillance de la garde côtière égyptienne. Les passeurs se mettent d'accord avec des pêcheurs ayant des autorisations de l'Institut national de l'océanographie et

²⁰⁷ Al-Monitor, « Egypt unimpressed by Libya's border wall », 6 mars 2019, disponible sur : <https://www.al-monitor.com/originals/2019/03/egypt-libya-border-wall-weapons-militants-smuggling-security.html>, consulté le 16 février 2023.

²⁰⁸ UNHCR, *Italy Sea Arrival Dashboard November 2022*, 23 décembre 2022, disponible sur <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97790>, consulté le 3 février 2023.

²⁰⁹ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 3.

de la pêche pour sortir leurs bateaux d'un port de pêche pendant 7 à 15 jours. Or, depuis 2016, l'Égypte a renforcé sa répression contre les bateaux des émigrants irréguliers quittant ses côtes, ce qui a considérablement réduit le nombre de départs depuis les côtes égyptiennes au cours des dernières années²¹⁰.

132. Deuxièmement, la route méditerranéenne orientale, moins empruntée, conduit les émigrants principalement vers Chypre, la Turquie et la Grèce. Jusqu'à 2010, de nombreux émigrants choisissaient de passer par le Soudan à travers le port fluvial d'Assouan pour rejoindre la Syrie, ou bien optaient pour un vol direct vers la Syrie. Par la suite, ils se rendaient en Turquie en vue de poursuivre leur route vers un pays d'Europe de l'Est, ou bien vers la Grèce par voie terrestre ou maritime. Néanmoins, le départ depuis l'Égypte vers la Turquie pour franchir la frontière extérieure de l'Union européenne reste complexe en raison des restrictions concernant les déplacements à travers les frontières terrestres orientales de l'Égypte²¹¹. Même par voie aérienne, le départ de l'Égypte en Turquie requiert une autorisation de sécurité délivrée par les autorités nationales.

133. Et troisièmement, la route méditerranéenne occidentale, qui traverse les côtes marocaines et l'Afrique de l'Ouest, est la moins fréquemment empruntée. Selon les données publiées par Frontex en 2023, un total de 21 966 de ressortissants égyptiens a été détecté le long de l'itinéraire de la Méditerranée vers l'Union européenne entre janvier et décembre 2022. Cette statistique positionne les ressortissants égyptiens comme la deuxième nationalité la plus fréquente parmi les pays d'Afrique du Nord, juste après les Tunisiens (25 260²¹²). Parmi ce chiffre, 21 336 ont emprunté la route méditerranéenne centrale, 436 émigrants ont opté pour la route méditerranéenne orientale et 132 émigrants ont choisi la route occidentale²¹³. Bien que la proportion des émigrants égyptiens détectés ayant pris les routes méditerranéennes orientale et occidentale ait légèrement augmenté par rapport aux chiffres antérieurs, la route méditerranéenne centrale demeure la principale voie empruntée pour l'émigration illégale égypto-européenne. En fin de compte, l'émergence de nouvelles trajectoires, qu'elles proviennent des rives de l'Afrique du Nord ou du Sud de l'Europe, reste sujette à l'évolution.

²¹⁰ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 2

²¹¹ *Ibid*, p. 6.

²¹² Frontex, *Migratory Map*, disponible sur <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>, consulté le 16 février 2023.

²¹³ *Ibid*.

134. Par ailleurs, les principaux points d'arrivée pour les Égyptiens sont l'Italie, la Grèce et Malte, en raison de leur accessibilité via les voies maritime de la Méditerranée. Les recherches sur les mouvements migratoires indiquent que Malte joue un rôle central dans l'immigration illégale vers l'Union européenne. Néanmoins, les flux migratoires vers Malte restent les moins importants parmi ces trois destinations. Entre 2004 et 2005, les mouvements migratoires entre l'Égypte et la Grèce ont connu des évolutions marquantes, avec plus de deux tiers des émigrants égyptiens choisissant la Grèce comme destination. Par la suite, ces flux ont constamment reculé à partir de 2006. Selon le gouvernement égyptien, les derniers mouvements migratoires vers la Grèce datent de 2012, principalement à cause de la détérioration des conditions économiques dans ce pays au fil des années suivantes²¹⁴. De plus, la France, bien qu'elle ne soit pas un point d'arrivée maritime pour les émigrants en provenance d'Égypte, demeure une destination importante. L'étude du ministère égyptien de la main-d'œuvre et de la migration menée en 2005 auprès de 500 jeunes Égyptiens ayant émigré illégalement vers l'Union européenne a révélé que la France était la destination pour 16% d'entre eux, en grande partie en raison de la possibilité de faciliter leur naturalisation française par le mariage. En outre, en 2017, il est estimé qu'entre 150 000 à 250 000 Égyptiens sans papiers sont présents en France²¹⁵. En ce qui concerne l'Italie, elle demeure la destination principale des émigrants égyptiens, tant en termes d'arrivée que de choix de destination. Toutefois, la question de l'émigration égyptienne vers l'Italie sera examinée en détail ultérieurement dans cette étude. Des naufrages répétés ont marqué les trajets méditerranéens en provenance d'Égypte, en particulier à partir de 2013. L'un des accidents les plus tragiques s'est produit en septembre 2016, avec le naufrage d'un bateau transportant près de 450 personnes au départ de Rosette, en Égypte²¹⁶. Dans l'ensemble, il est évident que l'Italie est la première destination des émigrants égyptiens, par voie légale et illégale. Ce choix privilégié de l'Italie repose sur plusieurs facteurs, tels que la non-renvoi des mineurs étrangers, l'existence d'un important marché de travail informel et la présence substantielle de la communauté égyptienne en Italie, offrant ainsi une forme de protection aux nouveaux émigrants face aux éventuelles difficultés rencontrées.

²¹⁴ HASSANEIN M., *op.cit.*, p. 72.

²¹⁵ MÜLLER-FUNK L., « Managing distance : examining Egyptian emigration and diaspora policies », *Migrations vues d'Égypte – mobilisations et politiques, Égypte/monde arabe (EMA)*, n° 15, 3^{ème} série, 2017, p. 64.

²¹⁶ « Plus de 50 morts dans le naufrage du bateau de migrants en Égypte », le 21 septembre 2016, Ladepeche.fr, disponible sur <https://www.ladepeche.fr/article/2016/09/21/2423549-mediterranee-moins-30-morts-naufrage-bateau-migrants.html>, consulté le 3 février 2023.

B) L'évolution du cadre juridique national relatif au contrôle d'émigration illégale depuis 2016

135. En termes généraux, les politiques liées à l'émigration et à la diaspora sont généralement élaborées en réponse à d'importants flux d'émigration. Dans le cas de l'Égypte, l'absence de politiques migratoires et de législations dans ce domaine a été notable jusqu'à l'apogée des flux migratoires après le Printemps arabe, en 2015-2016. Ce vide juridique a joué un rôle déterminant dans l'évolution de ces mouvements. Les statistiques officielles sur l'émigration clandestine ont commencé à être publiées en Égypte en 2001. L'Administration générale des enquêtes sur les fonds publics a commencé à surveiller les jeunes expulsés des pays de destination lors de leur séjour irrégulier. En 2001, par exemple, 649 jeunes hommes ont été arrêtés, et ce nombre a progressivement augmenté pour atteindre 5 102 en 2007. En ce qui concerne le décompte des personnes disparues ou décédées lors du voyage, le gouvernement égyptien ne dispose pas de statistiques précises, en raison de plusieurs facteurs importants. Tout d'abord, de nombreux émigrants illégaux décident de voyager sans document d'identité afin d'éviter d'être identifiés, car ils pensent que cela pourrait faciliter leur renvoi. En outre, de nombreux corps disparaissent en haute mer ou dans les montagnes. De plus, par crainte de poursuites judiciaires, les familles des victimes ne signalent pas toujours les personnes portées disparues qui ont tenté une émigration illégale et n'ont pas réussi à retourner dans leur pays d'origine.

136. Dans ce contexte, en dépit de l'absence d'une politique migratoire égyptienne, le gouvernement égyptien, sous la pression européenne et internationale, a été contraint de réévaluer son approche en matière de migration et de se recentrer vers une approche davantage sécuritaire. Des législations et des réformes nationales étaient nécessaires pour faire face, principalement sur le plan intérieur, à l'essor des flux de l'émigration illégale. Dès lors, tout en maintenant sa double approche de l'émigration « temporaire » vers les pays arabes (reposant sur des politiques migratoires) et de l'émigration « permanente » vers les pays occidentaux, le cadre juridique égyptien en matière d'émigration s'est enrichi avec la promulgation de la loi n° 82 de 2016²¹⁷ relative à la lutte contre le trafic illicite et l'immigration illégale. Cette loi est considérée comme la première initiative de l'Égypte pour élaborer une législation qui réprime

²¹⁷ La loi n° 82 de 2016, relative à la lutte contre le trafic illicite et l'immigration illégale, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/58b68e734.html>, consulté le 3 février 2023.

la migration illégale ainsi que les pratiques illégales liées à la migration comme le trafic illicite des migrants, l'aide à l'émigration clandestine ou la fourniture de moyens de transport illégaux pour les migrants. L'article premier de la loi énonce une définition du « trafic illicite des migrants » comme étant l'acte de transférer, de manière illégale, une ou plusieurs personnes dans le but d'en obtenir directement ou indirectement un avantage matériel, immatériel ou autre. Les dispositions contenues dans cette loi établissent des sanctions de détention ainsi que des amendes pour individus impliqués dans le trafic de migrants, ainsi que pour toute personne qui est reconnue coupable ou responsable de trafic de migrants ou ayant servi d'intermédiaires. Toute personne ayant hébergé, transporté le migrant ou facilité d'une manière ou d'une autre son voyage, est soumise à une peine de prison ou d'amende, conformément à l'article 6 de la loi n° 82 de 2016. Néanmoins, la loi de 2016 accentue l'aspect de la déresponsabilisation de l'émigrant en le considérant comme une « victime » sans établir de distinction entre les ressortissants égyptiens et les non-égyptiens, car il s'agit souvent d'immigrants africains en quête d'asile établis en Égypte. Conformément aux dispositions de l'article 2 de ladite loi, aucune responsabilité civile ou pénale n'est imputée à l'émigrant, et son consentement ne peut être invoqué dans les infractions liées au trafic des migrants énumérées dans cette loi.

137. Cette loi a engendré la création de nouvelles institutions, telles que le comité interministériel, établi par le décret ministériel n° 192 de 2017, composé de 27 ministères et étroitement lié à l'OIM²¹⁸. Ce comité a élaboré en 2017 un plan d'action stratégique décennal intitulé « Prévenir et combattre l'immigration irrégulière en Égypte²¹⁹ », en partenariat avec le Bureau britannique des affaires étrangères et du Commonwealth en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)²²⁰. Ce plan d'action a pour objectif de mettre en œuvre la nouvelle législation contre le trafic illicite et l'immigration illégale en poursuivant les passeurs et en protégeant les droits des migrants. De même, la multiplication des campagnes de prévention visant à dissuader les candidats à l'émigration illégale ainsi que la diffusion d'informations concernant les voies légales d'émigration constituent la base de la stratégie gouvernementale pour contrer l'évolution de ces flux. Or, bien que ces initiatives

²¹⁸ Le site officiel du comité national de coordination pour la lutte et la prévention de la migration illégale et le trafic des êtres humains (CNCPMI) : <https://www.nccpimandtip.gov.eg/en/aboutus/>

²¹⁹ PRIME en anglais.

²²⁰ « L'Égypte lance un nouveau projet de lutte contre le trafic illicite de migrants », l'Organisation internationale de la migration, le 14 février 2017, disponible sur <https://www.iom.int/fr/news/legyppte-lance-un-nouveau-projet-de-lutte-contre-le-traffic-illicite-de-migrants>

permettent d'atténuer le problème, elles ne s'attaquent pas, néanmoins, aux véritables causes du problème et ne sont donc pas considérées comme des mesures exhaustives et adéquates.

138. En raison du faible cadre législatif entourant l'émigration illégale en général, la protection des mineurs dans ce contexte était également déficiente, bien que cette catégorie soit particulièrement vulnérable. Le rapport de l'OIM en 2016 sur les mineurs égyptiens non accompagnés a révélé que les émigrants mineurs étaient particulièrement exposés à des traumatismes psychiques lors de leur voyage²²¹. En définitive, le sort des mineurs non accompagnés concerne tant l'État de départ que l'État d'accueil. En Égypte, la protection de l'enfance est un droit constitutionnel, étant énoncée dans l'article 10²²² de la Constitution égyptienne de 1971, mais avec davantage de précisions dans l'article 80²²³ de la Constitution égyptienne de 2014 (actuellement en vigueur). Il est à noter que l'Égypte est signataire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (CIDE), qui représente la principale source en matière de droits de l'enfant et qu'elle a ratifié le 6 juillet 1990, ainsi que de ses protocoles. Or, bien que cette convention serve de cadre général pour la protection des droits de l'enfant et la primauté de son intérêt supérieur, elle ne contient pas de disposition directement applicable aux mineurs migrants non accompagnés, ce qui explique la découverte récente de ce phénomène. En se conformant à cette convention qu'elle a ratifiée, l'Égypte a dû renforcer son cadre juridique applicable aux enfants. À cet effet, lors de la ratification, le Parlement égyptien a adopté le Code de l'enfance, la loi n° 12 de l'année 1996, modifiée par la loi n° 126 de 2008. Toutefois, bien que ce texte législatif soit considéré comme un jalon significatif dans la législation égyptienne, elle n'emploie pas les termes « enfant

²²¹ *Egyptian Unaccompanied Migrant Children*, Organisation internationale de la migration, 2016, le Caire, p. 23.

²²² Article 10 de la Constitution égyptienne de 1971 : « l'État garantit la protection des mères, des enfants et des personnes âgées, il veille au bien-être des enfants et des jeunes et crée les conditions propres au développement de leurs talents et aptitudes. »

²²³ Article 80 de la Constitution égyptienne de 2014 : « Sont considérés comme des enfants les moins de dix-huit ans. Tout enfant a droit à un nom et des papiers d'identité, une vaccination obligatoire gratuite, des soins médicaux, familiaux, ou dispensés par une famille de remplacement, une nutrition de base, un logement sécurisé, une éducation religieuse et un développement spirituel et cognitif. L'État garantit les droits des enfants handicapés, leur réhabilitation et leur insertion dans la société. L'État veille sur les enfants et leur protection contre toutes les formes de violence, d'abus et de mauvais traitements, d'exploitation sexuelle et commerciale. Tout enfant a le droit à l'éducation dans un centre d'enfance jusqu'à l'âge de six ans, et il est interdit de mettre l'enfant au travail, avant qu'il ne dépasse l'âge d'achèvement de l'éducation de base, il est également interdit de l'employer dans un travail qui le met en danger. L'État est également engagé dans la mise en place d'un système judiciaire pour les enfants victimes ou témoins. Il est interdit d'interroger les enfants ou de les détenir, sauf en conformité avec la loi et pour la durée précisée par la loi. Une assistance juridique leur est fournie. Ils sont détenus dans des endroits adéquats et séparés des adultes. L'État s'emploie à obtenir le meilleur intérêt de l'enfant dans toutes les mesures prises à son égard. »

migrant », « enfant réfugié » ou « trafic ». La notion d'« enfant migrant » a été introduite pour la première fois dans la législation égyptienne par les dispositions de l'article 6²²⁴ de la loi n° 82 de 2016 relative à la lutte contre l'émigration illégale. Cependant, même si les parents jouent un rôle important dans l'émigration de leurs enfants, il n'existe aucune disposition juridique pénalisant les parents qui encouragent, même moralement, leurs enfants à entreprendre la traversée de la Méditerranée.

139. L'expansion de l'émigration égyptienne illégale, particulièrement en direction de l'Italie et d'autres pays de l'Union européenne, a créé un espace majeur pour le trafic illicite des migrants qui, avant 2016, ne disposait d'aucun cadre juridique dans les législations égyptiennes, *a contrario* du trafic des êtres humains qui fait l'objet de la loi n°64 de 2010. Il est crucial de mettre en évidence qu'avec la mise en œuvre de la loi de 2016, l'Égypte est devenue le premier pays au Moyen-Orient et en Afrique du Nord à adopter une loi contre la traite des personnes, tout en respectant le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (2000) de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. De plus, l'Égypte a également honoré ses engagements dans le cadre du Plan d'action du Sommet de La Valette sur la migration en 2015. Conformément aux dispositions de l'article 3 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée : « a) L'expression « trafic illicite de migrants » désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État; (...). » En Égypte, il existe un réseau substantiel de passeurs, utilisé principalement par des immigrants africains présents en Égypte, mais aussi par les émigrants égyptiens eux-mêmes souhaitant émigrer irrégulièrement. Le renforcement des mesures de sécurité et le durcissement de la surveillance aux frontières égyptiennes poussent davantage de migrants à se tourner vers ces passeurs intermédiaires, les exposant ainsi à risque accru d'exploitation, en particulier les mineurs. Il est généralement reconnu que les personnes désireuses d'émigrer établissent un contact avec ces passeurs par le biais de leurs proches ou amis. Selon des sources internes au gouvernement égyptien, les gardes-frontières égyptiens ont signalé qu'en 2021, un total de 27

²²⁴ Article 6 de la loi n°82 de 2016 : « Toute personne a commis le crime ou la tentative de trafic des migrants ou qui en était intermédiaire est sanctionnée par une peine de prison ou une amende entre cinquante mille et deux cents milles livres égyptiens ou une amende ayant une valeur égale à son bénéfice (...) 6- Si l'émigrant est une femme, un enfant, une personne sous tutelle ou une personne handicapée (...). »

708 migrants ont été interceptés alors qu'ils tentaient de traverser irrégulièrement la frontière. La grande majorité de ces migrants étaient des Égyptiens à la frontière libyenne (26 573 soit 96%).

140. Bien que l'adoption de la loi n° 82 ait marqué une étape significative dans la lutte contre ces mouvements, tant pour les mineurs que pour les adultes, et que certains trafiquants aient été arrêtés, il reste crucial d'agir sur les difficultés qui précèdent et suivent la migration. Cela englobe à la fois les contraintes économiques qui incitent au départ et les difficultés liées à l'accueil dans les pays de destination. Dans cette perspective, la coopération entre l'État égyptien et l'Union européenne, ainsi qu'entre l'Égypte et les pays membres, joue un rôle essentiel. La question migratoire relève en effet d'une compétence partagée entre l'Union européenne et ses États membres. Ainsi, le bilan des initiatives nationales ne pourrait être fait sans mesurer, en parallèle, les actions entreprises par l'Union européenne en collaboration avec l'Égypte pour prévenir le départ des mouvements illégaux. En outre, il est important de préciser qu'avant d'examiner les actions de cette coopération, il faut prendre en considération que les communautés migrantes en Égypte ne sont pas exclusivement composées d'Égyptiens. En effet, elles comprennent également des étrangers présents sur le territoire égyptien, et dont la présence a un impact indirect sur la situation économique du pays, victime d'une crise d'asile.

Chapitre 2 : Facteur externe : la position stratégique de l'Égypte, un point de liaison euro-africain et euro-méditerranéen

« Dans les derniers siècles avant notre ère, les Égyptiens pratiquent l'asile. C'est un privilège du souverain généralement accordé aux prêtres pour protéger leurs temples, mais qui bénéficie aussi aux alentours²²⁵. »

141. Lors des conflits et des guerres, notamment à l'issue de la Seconde guerre mondiale (1939-1945), des millions de personnes ont été déracinées. Par conséquent, les notions d'« asile » et de « réfugié » ont commencé à émerger dans le contexte du droit international. Consacré par article 14²²⁶ de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948, le droit d'asile constitue un élément essentiel des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne²²⁷. Il représente une protection juridique accordée par un État d'accueil à une personne qui recherche une protection en raison de craintes de persécution ou de menaces auxquelles son gouvernement d'origine ne peut faire face. Il crée donc « un point de passage » concret entre les ordres juridiques de deux États. La notion de l'asile engage avec elle une autre notion omniprésente : celle de « réfugié ». Dans ce contexte, la Convention relative au statut des réfugiés²²⁸, couramment appelée Convention de Genève, élaborée le 28 juillet 1951, et accompagnée de son Protocole de 1967²²⁹ (connu sous le nom de Protocole de New York), définit le terme « réfugié » comme « toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. » Il est nécessaire

²²⁵ LE PORS A., *Le droit d'asile*, coll. Que sais-je ?, PUF, 2015, France, 126 p., p. 7

²²⁶ Article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 : « 1. *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.* »

²²⁷ Article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités »).* »

²²⁸ Convention relative au statut de réfugié, Genève, 18 juillet 1951, Rec. Traités des Nations Unies, 1954, vol. 189, n°2545.

²²⁹ Protocole à la Convention de 1951 relatif au statut des réfugiés, Rec. Traités des Nations Unies, vol. 606, n°267.

de souligner que c'est le premier texte dans lequel les États ont adopté une définition universelle du terme « réfugié ». Cette définition a permis de protéger un nombre croissant de personnes, en particulier celles fuyant les persécutions des régimes répressifs, les turbulences produites par les guerres d'indépendance ou les divers conflits ethniques après la fin de la Guerre froide. Ainsi, un demandeur d'asile qui se voit accorder le droit d'asile acquiert le statut de « réfugié ». La migration des réfugiés est une forme de migration « forcée » ou « contrainte », où le réfugié franchit une frontière internationale, l'amenant ainsi à quitter le territoire de son État d'origine, où il possède la nationalité et réside habituellement, et perd ainsi la protection de son État d'origine. Cette migration représente une solution forcée et une question de survie en situation d'urgence. De plus, étant donné que le statut de réfugié est un statut « spécial » reconnu par le droit international, il repose sur des exigences et des critères précis visant à garantir certains droits, tels que le droit au non-refoulement énoncé à l'article 33²³⁰ de la Convention, qui est également reconnu dans divers textes internationaux. En outre, les instruments internationaux en matière de droits de l'homme complètent de manière significative le droit international relatif aux réfugiés. Ils prévoient des droits dont les demandeurs d'asile et les réfugiés doivent jouir au même titre que tout autre individu, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit à chaque individu le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne (article 9).

142. La reconnaissance de la qualité de réfugié implique, en premier lieu, la détermination d'un pays « de nationalité » envers lequel les craintes de persécution doivent être évaluées. Dans le cadre de l'examen d'une demande de protection, la détermination de la nationalité de la personne, si elle existe, revête une importance fondamentale. Ainsi, la question de la nationalité se situe au cœur de la définition de « réfugié » et constitue véritablement un enjeu central du droit d'asile. La notion de nationalité tire un trait entre ce que l'État considère comme ses citoyens, et ce qu'ils sont reconnus comme tels et se trouvant sous sa protection en vertu du droit international. Il est important de préciser que, dans cette analyse, le terme « réfugié »

²³⁰ Article 33 de la Convention de Genève de 1951 : « 1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays. »

englobe également les Palestiniens qui sont arrivés en Égypte à différentes phases. Sur la scène internationale, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), fondé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1950, s'est vu confier la responsabilité première de la protection des populations déplacées et des demandeurs d'asile. Or, il faut préciser que l'asile n'est pas explicitement reconnu comme un droit dans les termes de la Convention de Genève. En conséquence, en vertu du droit international, les États parties à la Convention ne sont pas contraints d'accorder l'asile, et la plupart des questions relatives à l'asile sont régies par les lois nationales²³¹. Il est donc nécessaire de distinguer le droit d'asile du statut de réfugié, dont la mesure où le droit d'asile permet notamment, bien que pas exclusivement, à un étranger d'obtenir le droit de séjourner sur le territoire d'un État autre que le sien pendant la période nécessaire à l'instruction de sa demande d'obtention du statut de réfugié par l'administration compétente²³². Par conséquent, il existe des demandeurs d'asile qui n'ont pas le statut de réfugié et qui ne l'obtiendront pas.

143. La récente accélération de vagues des flux de migration illégale et des naufrages en Méditerranée a conduit à la nécessité d'une étude approfondie du statut des individus qui, fuyant leur pays, recherchent l'asile le long des côtes européennes. En effet, la rive sud-méditerranéenne est la principale source d'arrivée des demandeurs d'asile et des réfugiés qui cherchent le refuge et la protection sous l'égide d'un des États membres de l'Union européenne. Géographiquement, la rive sud-méditerranéenne englobe le Moyen-Orient et le continent africain, deux régions génératrices d'émigration. Dès lors, les pays de la région nord-africaine et du Moyen-Orient sont devenus des pays d'immigration, d'asile et de transit vers l'Europe. Parmi eux, l'Égypte, en raison de sa position géographique en tant que point de relais entre le continent africain, le Moyen-Orient et l'Europe, joue un rôle crucial dans les trajectoires migratoires en direction des pays de l'Union européenne. L'Égypte agit d'une part en tant que destination pour les demandeurs d'asile des régions voisines et, d'autre part, en tant que pays de transit pour une grande partie d'entre eux. C'est un passage pour de nombreuses nationalités, arabes et africaines, avant de franchir les frontières européennes. Il est important de noter que le Caire, entre autres, la ville qui accueille le plus grand nombre de réfugiés urbains dans le

²³¹ RASPAIL H., « Nationalité et droit d'asile », *la Revue du droit international public (RGDIP)*, éditions A. Pedone, n° 3, juillet-septembre 2015, p. 516.

²³² LAGRANGE Ph., « L'appréhension du phénomène migratoire par le droit international », *Revue critique de droit international privé*, juin 2017, n°1, p. 27

monde²³³. Dans le but d'examiner les aspects liés à la problématique d'asile dans le contexte de l'émigration égypto- européenne, il est nécessaire de commencer par analyser la position de l'Égypte dans la région africaine et moyen-orientale en tant que « terre d'asile » (**section 1**). Ensuite, il sera crucial d'étudier la position de l'Égypte dans la région euro-méditerranéenne en tant que « pays de transit » (**section 2**).

²³³ TERRIEN M., *Les réfugiés soudanais au Caire, Séminaire Question sociale dans le monde arabe*, sous la direction de LONGUENESSE E., Institut d'études politiques, Université Lyon 2, 2005-2006, 86 p.

Section 1 : Dynamiques de l’asile en Égypte : un pôle d’accueil dans la région africaine et moyen-orientale

144. Lors de son récent examen des stocks de migrants en Égypte en août 2022, l'OIM a divulgué que le nombre actuel de migrants internationaux résidant légalement en Égypte s'élève à 9 012 582, ce chiffre équivalant à 8,7 % de la population égyptienne de 103 655 989 habitants. Originaires de 133 pays différents, les groupes les plus prédominants sont constitués de Soudanais (4 millions), de Syriens (1,5 million), de Yéménites (1 million) et de Libyens (1 million). Ces quatre nationalités englobent dorénavant 80% des migrants internationaux résidant actuellement dans le pays²³⁴.

145. Bien que la perception de l'Égypte en tant que pays d'accueil, et non uniquement de transit, sur la scène internationale soit un phénomène relativement récent, et que sa ratification de la Convention de Genève de 1951 ait eu lieu trente ans après (le 22 mai 1981), lors de la réforme constitutionnelle de 1980, il convient de souligner que l'Égypte a historiquement été l'un des pionniers de la reconnaissance du droit d'asile et du statut de réfugié. En effet, elle fut l'un des cinq pays initiaux (la Belgique, la Bulgarie, l'Égypte, la France et la Norvège) à ratifier la première Convention relative au statut des réfugiés connue sous le nom de la Convention de Nansen ²³⁵, le 28 octobre 1933. Ce document représente le tout premier énoncé des principes fondamentaux de la protection des réfugiés dans le droit international. L'objectif de cette convention était d'assurer aux réfugiés un accès au passeport Nansen, destiné aux apatrides, ainsi que la sauvegarde des droits liés au statut personnel, l'accès à la justice et la prévention de l'exploitation. Malgré son rôle significatif dans le domaine du droit d'asile, cette convention n'a été adoptée que par huit les États adhérents, ce qui a affecté son impact et sa portée à l'échelle internationale. Certes, l'Égypte était, et continue d'être, une terre d'asile et de refuge pour différentes nationalités issues du Moyen-Orient et du continent africain. Cette affirmation se confirme par son statut d'asile pour ceux qui ont fui la révolution bolchevique en Russie en

²³⁴ IOM Egypt, « IOM Egypt estimates the current number of international migrants living in Egypt to 9 million people originating from 133 countries », 7 août 2022, disponible sur <https://egypt.iom.int/news/iom-egypt-estimates-current-number-international-migrants-living-egypt-9-million-people-originating-133-countries>, consulté le 17 février 2023.

²³⁵ La Convention de Nansen relative au statut des réfugiés du 28 octobre 1933, disponible sur le lien <https://dl.wdl.org/11580/service/11580.pdf>, consulté le 18 février 2021.

1917, les massacres Arméniens en Turquie en 1920, ainsi que les guerres mondiales²³⁶. La première vague de réfugiés arrivée en Égypte au XXe siècle fût celle des Arméniens qui avaient échappé au génocide de 1915 perpétré dans l'empire ottoman²³⁷. Alors qu'avant 1952, l'Égypte était une terre d'accueil pour les étrangers – y compris les communautés florissantes d'Égyptiens grecs, d'Égyptiens italiens et de Syriens – l'essor du nationalisme qui a accompagné la révolution menée par les officiers libres de 1952 a contribué à la diminution de la diversité cosmopolite du pays, entraînant une réduction de l'immigration pendant la période nassérienne, à l'exception de l'arrivée des réfugiés palestiniens.

146. Désormais, les demandeurs d'asile, en particulier ceux cherchant à atteindre les pays occidentaux, transitent par le Caire, où le siège du HCR mène la plus vaste opération de réinstallation de réfugiés dans les pays développés, y compris les pays de l'Union européenne. Selon le rapport mensuel de statistiques du HCR daté du 31 décembre 2022, le nombre total de demandeurs d'asile et de réfugiés enregistrés auprès du bureau du HCR en Égypte s'élevait à 288 524 (contre 259 292 en décembre 2020). Près de la moitié de ces personnes sont des ressortissants syriens, soit 145 658²³⁸. L'Égypte a été témoin de différents flux migratoires en quête d'asile, à travers des phases successives, comprenant principalement les flux palestiniens, soudanais et syriens, qui été suivis par des flux éthiopiens, érythréens, somaliens ainsi que des Yéménites et des Libyens. Cette immigration depuis les pays voisins constitue l'essentiel de la présence subsaharienne en Afrique du Nord, en raison de la proximité géographique, des liens historiques et des accords bilatéraux ou multilatéraux²³⁹.

147. Faisant partie des premiers pays, au niveau mondial, à accueillir des réfugiés urbains²⁴⁰, il est essentiel de préciser que l'Égypte, contrairement au reste des pays de la région du Moyen-Orient, n'a jamais adopté une politique d'établissement de camps pour les réfugiés, à l'exception du camp de Saloum qui a été temporairement créé en 2011 à la frontière égypto-

²³⁶ ZOHRY A., « The place of Egypt in the regional migration system as a receiving country », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 3, 12 décembre 2003, pp. 1-20, p. 7.

²³⁷ AL-KASHEF M. et MARTIN M., *EU-Egypt migration cooperation: at the expense of human rights*, EuroMed Rights, juillet 2019, 34 p.

²³⁸ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) de l'Égypte, Rapport mensuel des statistiques, 31 décembre 2022, disponible sur <https://www.unhcr.org/eg/wp-content/uploads/sites/36/2023/01/December-Monthly-report.pdf>, consulté le 18 février 2023.

²³⁹ BREDELOUP S. et PLIEZ O., « Migrations entre les deux rives du Sahara », *Autrepart*, n°36, 2005/4, pp. 3-20, p. 5.

²⁴⁰ GOZDZIAK E. et WALTER A., *Urban Refugees in Cairo*, Georgetown University, Institute for the Study of International Migration, Center for Contemporary Arab studies, 2013, 43 p., p. 5.

lybienne²⁴¹. Ainsi, la grande majorité de ces demandeurs d'asile et réfugiés sont domiciliés au Caire, la capitale égyptienne. D'après le même rapport du HCR mentionné précédemment, le Caire et le Gizeh, qui sont considérés comme une seule métropole et désignés sous le nom du « Grand Caire », abritent environ 72, 8% des demandeurs d'asile et des réfugiés résidant en Égypte. De plus, en l'absence d'une politique nationale d'asile, l'Égypte appartient à la catégorie des États hôtes qui ont développé le concept de « politique d'ambivalence ». Cela signifie que l'État s'appuie principalement sur les institutions internationales telles que le HCR pour remplir des obligations et néglige la pratique d'intégration locale²⁴². Bien qu'elle soit signataire de la Convention de 1951 sur les réfugiés ainsi que de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur les réfugiés, les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile en Égypte ne sont pas entièrement garantis, et ces individus se retrouvent souvent dans des situations précaires, ce qui explique leur décision de partir pour l'Europe à partir de l'Égypte. Pour analyser l'arrivée de ces immigrants sur le territoire égyptien jusqu'à leur départ vers les pays européens d'accueil, il convient d'examiner séparément le cas de chacun de ces principaux flux de demandeurs d'asile qui sont arrivés en Égypte, ainsi que les circonstances entourant leur arrivée. Ainsi, dans un premier temps, il est nécessaire d'étudier le premier flux significatif, à savoir celui des Palestiniens, ainsi que l'évolution de leur statut tant au niveau national qu'international (§1). Ensuite, il est pertinent d'analyser l'arrivée des flux provenant du Soudan voisin sur le territoire égyptien, qui s'est déroulée en plusieurs phases en raison de conflits nationaux récurrents (§2). Enfin, il est essentiel de mettre en lumière l'un des flux migratoires de réfugiés les plus importants dans l'histoire, à savoir les flux syriens qui ont suivi le Printemps arabe (§3).

§ 1. – Les Palestiniens en Égypte : un statut particulier au niveau national et international

148. Comme exposé précédemment, l'Égypte a connu une transition de statut passant d'un pays d'immigration à un pays d'émigration. Historiquement, elle a entretenu des relations économiques et commerciales significatives avec son voisin palestinien, symbolisées par la mise en place d'une liaison ferroviaire traversant le désert entre les deux pays pour faciliter les déplacements et le commerce. Les bouleversements politiques durant le mandat britannique

²⁴¹ NORMAN K., « Ambivalence as Policy: Consequences for Refugees in Egypt », *Égypte/Monde arabe*, n°15, 2017, 45 p., p. 31.

²⁴² *Ibid*, p. 32.

sur la Palestine, qui ont également facilité l'immigration de la communauté juive, ont provoqué le départ de plusieurs familles palestiniennes en Égypte. Néanmoins, le premier et le plus important afflux d'immigration palestinienne a eu lieu lors du conflit israélo-palestinien en 1948. Selon le rapport de l'OIM en juillet 2022 sur le nombre d'immigrants en Égypte, la nationalité palestinienne figure parmi les dix principales nationalités étrangères présentes sur le territoire égyptien, comptant 135 932 Palestiniens (selon les données les plus récentes de la Banque mondiale²⁴³). La grande majorité de ces Palestiniens réside dans la capitale égyptienne, ainsi que dans le nord du pays, notamment à Ismaïlia, Al-Sharqiya, Al-Arish, Port Saïd et Rafah. Il est important de noter que les ressortissants palestiniens sont les seuls qui ont bénéficié, en tant que réfugiés, de nombreux privilèges accordés par le gouvernement égyptien pendant une période déterminée. Étant donné que la situation des Palestiniens reste particulière à la fois sur le plan national et international, il est nécessaire d'explorer en détail l'arrivée progressive des différentes vagues de Palestiniens sur le territoire égyptien (A) et d'analyser leur statut particulier dans le cadre du droit international et du droit national égyptien (B).

A) L'arrivée des Palestiniens en Égypte et la particularité de leur statut juridique

149. Tout d'abord, il est nécessaire de préciser que l'arrivée des flux Palestiniens sur le territoire égyptien s'échelonne sur plusieurs phases, chacune survenue dans des contextes distincts. Bien que les premiers mouvements de réfugiés palestiniens vers l'Égypte remontent à 1929, l'immigration à grande échelle de Palestiniens a principalement eu lieu pendant les guerres de 1948 et 1967. La première phase d'immigration a été déclenchée par la résolution adoptée le 27 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a préconisé le partage du territoire palestinien, alors sous mandat britannique, en deux États distincts : un État arabe et un autre juif, avec une zone sous contrôle international autour de Jérusalem. Le refus des représentants arabes palestiniens a ouvert une période de guerre civile et internationale. La mise en œuvre de ce plan a entraîné le départ volontaire d'un nombre significatif de Palestiniens vers les pays voisins, notamment l'Égypte, principalement au Caire et en Alexandrie²⁴⁴. Cette première vague d'immigration s'est produite entre décembre 1947 et mars 1948, impliquant

²⁴³ OIM, *Triangulation of Migrants Stock in Egypt*, juillet 2022, 10 p., p. 2.

²⁴⁴ EL-ABED O., *Unprotected: Palestinians in Egypt since 1948*, l'Institut des études palestiniennes et le Centre de recherches pour le développement international, États-Unis, 2009, p. 14.

environ 75 000 Palestiniens. Ensuite, à partir d'avril 1948, la guerre a évolué et s'est aggravée, conduisant à un exode massif de près de 90% des « Arabes de Palestine » vers les territoires environnants. Environ 1 100 Palestiniens sont arrivés à Port-Saïd en Égypte en provenance de Jaffa et Haïfa en Palestine entre le 25 et le 29 avril 1948. Une deuxième vague d'arrivées par bateaux en Alexandrie et Port-Saïd a eu lieu entre le 2 et 8 mai 1948²⁴⁵, totalisant environ 3 000. Un nombre considérable d'entre eux a par la suite sollicité la naturalisation égyptienne. Malgré le rôle prédominant dans la région, l'Égypte n'a pas autorisé l'établissement permanent de camps de réfugiés palestiniens sur son territoire, à l'exception de trois camps²⁴⁶ établis en 1948 par le Ministère égyptien des Affaires sociales, qui ont été démantelés après quelques années. Lors du conflit israélo-arabe en 1948, auquel l'Égypte participait, suite aux accords d'armistice conclus en février 1949, l'Égypte a conservé le contrôle de la Bande de Gaza, un territoire qui est resté sous commandement égyptien jusqu'à 1967, ce qui a accentué l'arrivée de flux de Palestiniens. Bien que le nombre exact de Palestiniens arrivés en Égypte lors de l'afflux de 1948 ne soit pas documenté, il est estimé qu'il se situait entre 11 000 et 13 000 Palestiniens²⁴⁷. Dans les années 1950, l'Égypte a accueilli l'Union générale des étudiants palestiniens, une coalition qui a joué un rôle clé dans la formation des chefs de l'action nationale et des partis palestiniens. Toutefois, l'Égypte a maintenu une séparation stricte entre son territoire et la bande de Gaza, et certains Palestiniens ont été déplacés des camps de réfugiés en Égypte vers d'autres situés dans la bande de Gaza.

150. En deuxième lieu, sous l'influence de la révolution égyptienne en 1952 qui a mis fin à la monarchie, un deuxième important flux d'immigrants palestiniens, principalement de nature « socio-économiques », est arrivé en Égypte en réponse aux politiques adoptées par le nouveau régime établi. L'accession de Nasser au pouvoir et sa politique du panarabisme ont également constitué des facteurs d'attraction pour l'immigration des Palestiniens. Les politiques et les mesures mises en place par le gouvernement égyptien étaient favorables aux Palestiniens et encourageaient leur participation politique. De plus, l'invasion tripartite du Sinaï en 1956 (menée par Israël, France et Royaume-Uni), également connue sous le nom de crise de Suez, en réaction à la nationalisation de la compagnie du canal de Suez par Nasser, a entraîné la fuite d'un nombre considérable de Palestiniens de la bande de Gaza vers l'Égypte après l'occupation

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Le camp de Abbasiyah au Caire ; le camp Qantara Sharq situé au Nord-est de l'Égypte, sur la rive est du canal de Suez et le camp de Azarita situé au Sud-est de Port-Saïd.

²⁴⁷ EL-ABED O., *op.cit.*, 2009, p. 17.

israélienne de la région. En troisième lieu, la guerre des Six-jours en 1967 a engendré la plus grande vague de Palestiniens en Égypte. Lors de celle-ci, environ 5 000 soldats de l'armée de la libération de la Palestine détenus ont été déportés en Égypte. Selon l'UNRWA, environ 13 000 réfugiés et personnes déplacées sont entrés en Égypte à la suite de ce conflit. Ces chiffres ne tiennent pas compte des étudiants, des enseignants ou tout autre employé embauché sous le régime de Nasser. Par conséquent, selon les estimations du gouvernement égyptien, le nombre de ressortissants palestiniens présents sur le territoire égyptien a augmenté de 15 500 en 1960 à environ 33 000 en 1969²⁴⁸. Enfin, la dernière vague d'immigration palestinienne en Égypte a eu lieu lors de la guerre du Golfe de 1991. En raison de l'importante présence de Palestiniens dans les pays du Golfe, notamment au Koweït, ils ont été parmi les premiers expulsés de ces pays lorsque la crise du Golfe a entraîné une contraction du marché du travail. Dès lors, des dizaines de milliers de ces Palestiniens, déjà en possession des documents de résidence égyptiens valides, ont pu retourner en Égypte.

151. Par ailleurs, il est crucial de noter que les Palestiniens jouissent d'un statut particulier au niveau international et national. Après leur exode massif, deux organismes internationaux ont été mis en place pour répondre à leurs besoins : la Commission de conciliation des Nations-Unies pour la Palestine (UNCCP)²⁴⁹, chargée de la résolution du conflit israélo-palestinien et de l'indemnisation des Palestiniens déplacés, et l'Office de secours et de travaux des Nations-Unies pour les réfugiés Palestiniens, plus couramment connu sous son acronyme anglo-saxon (UNRWA)²⁵⁰. Ce dernier a pour mission de fournir toute assistance matérielle dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'aide sociale et de l'hébergement pour les Palestiniens déplacés. Il convient de souligner que cette assistance vise à répondre aux besoins humanitaires des Palestiniens et ne constitue pas une protection au sens strict. De ce fait, le statut défini en 1950 par HCR ainsi que la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés excluent explicitement « les personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance » d'autres organismes ou agences des Nations Unies²⁵¹. Bien que ces organismes n'offrent pas de protection juridique directe, les intéressés sont juridiquement soumis à la législation applicable dans les territoires d'accueil relevant de la zone de compétence de l'UNRWA. Cette zone comprend le Liban, la Syrie, la Jordanie, la Cisjordanie et la Bande de

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Créée par la résolution n°194 du 11 décembre 1948.

²⁵⁰ Créée par la résolution n°302 du 8 décembre 1949.

²⁵¹ UNHCR, Les débuts, disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/4ad2f93f2.pdf>, consulté le 27 mars 2021.

Gaza. Ce n'est qu'après avoir quitté la zone d'opérations de l'UNRWA qu'un Palestinien relève de la compétence du HCR et de la Convention de Genève de 1951. Par conséquent, la Convention de Genève exclut les réfugiés Palestiniens de la protection et de l'assistance du HCR dans les pays où l'UNRWA est active.

152. À la différence de ses voisins tels que le Liban, Syrie et Jordanie, qui ont également accueilli des réfugiés palestiniens, l'Égypte est signataire de la Convention de Genève, et l'UNRWA n'a pas de compétence sur son territoire²⁵². En effet, bien que le roi d'Égypte Farouk ait signé un accord avec l'UNRWA en 1950 afin d'apporter de l'aide aux réfugiés palestiniens à Gaza, il n'a pas autorisé l'UNRWA à opérer en Égypte²⁵³ pour des raisons politiques. Ainsi, la situation des réfugiés palestiniens en Égypte se distingue des autres communautés des réfugiés palestiniens au Moyen-Orient (tels que ceux au Liban, en Jordanie et en Syrie) où l'UNRWA est mandaté pour intervenir. Les réfugiés palestiniens résidant en Égypte relèvent de la compétence du HCR, dont le siège se trouve au Caire, et sont théoriquement éligibles, au statut de réfugié en vertu de la Convention de Genève (article 1^{er}) et la Convention de l'OUA²⁵⁴. En revanche, contrairement au régime de protection internationale du HCR, le statut juridique des réfugiés palestiniens varie d'un État d'accueil à l'autre en fonction de leurs propres intérêts nationaux.

153. Comme le sort des « réfugiés » palestiniens est particulier dans la théorie et les mécanismes du droit international, il l'est aussi dans le droit égyptien. Conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi n° 89 de 1960 relative à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire égyptien, les Palestiniens ayant trouvé refuge en Égypte depuis 1948 ont le droit à un « séjour spécial », qui implique un statut de résidence permanent²⁵⁵. Or, d'une part, le statut juridique des Palestiniens en Égypte a évolué en parallèle avec les politiques nationales de l'Égypte et son action extérieure dans le monde arabe. Et, d'autre part, ce statut est multiple

²⁵² DI BARTOLOMEO A., FAKHOURY T. et PERRIN D., *Égypte : le cadre démographique -économique de la migration, le cadre juridique de la migration et le cadre socio-politique de la migration*, CARIM Profil Migratoire, avril 2010, 10 p. (p. 4).

²⁵³ EL-ABED O., *op.cit.*, 2009, p. 36.

²⁵⁴ AYOUB M. et KHALLAF Sh., *Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically changing environment*, Centre d'études sur la migration et les réfugiés, l'Université américaine du Caire, n°7, septembre, 2014, 42 p., p. 25.

²⁵⁵ Article 17 de la loi n° 89 de 1960 relative à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire égyptien : « Les séjours délivrés aux étrangers se divisent en trois catégories : séjour spécial, séjour ordinaire et séjour provisoire ».

Article 18 : « Les étrangers qui bénéficient du séjour spécial sont : a) les Palestiniens demandeurs d'asile dans la région du Nord (...) ».

dépendant de divers facteurs tels que leurs origines, leurs itinéraires, ainsi que de la catégorie identitaire à laquelle ils appartiennent : réfugié, déplacé, étranger, bénéficiaire de certains droits. En effet, les autorités égyptiennes ont émis trois catégories distinctes de permis d'autorisation de séjour en fonction de la date d'arrivée et d'établissement sur le territoire national : documents de catégorie « B » et « J » pour ceux qui sont arrivés en 1948, de catégorie « D » pour ceux qui sont arrivés en 1956 et de catégorie « H » pour ceux qui sont arrivés en 1967²⁵⁶. La durée des permis de séjour dépendait de la date d'arrivée des Palestiniens en Égypte. En d'autres termes, les Palestiniens qui sont arrivés en Égypte en 1948, se sont vu attribuer des permis de séjour renouvelables chaque cinq ans, alors que ceux qui sont arrivés en 1956 se sont vus attribués des permis de séjour renouvelables chaque trois ans²⁵⁷. Il est essentiel de souligner que, même en ayant une autorisation de résidence, les conditions de vie des réfugiés palestiniens en Égypte étaient difficiles, et leurs déplacements en dehors du pays étaient entravés, car leurs documents n'étaient reconnus par presque aucun autre État.

B) L'évolution des droits civils des réfugiés palestiniens en Égypte :

153. Tout d'abord, sous la Monarchie égyptienne, le gouvernement égyptien cherchait à limiter la présence des ressortissants palestiniens sur son territoire. Contrairement à d'autres pays comme la Jordanie, qui a accepté la naturalisation des Palestiniens présents sur son territoire en 1954, l'Égypte ne garantissait pas la nationalité égyptienne aux Palestiniens. À leur arrivée sur le territoire égyptien, les réfugiés palestiniens devaient s'enregistrer auprès du Département égyptien des passeports et de la nationalité, où ils recevaient des cartes de résidence reconnaissant leur qualité de réfugié. Ces cartes leur permettaient d'accéder aux aides fournies par l'agence d'aides aux Palestiniens, anciennement le Haut Comité des Palestiniens immigrants. En outre, cette agence a créé des écoles dans les camps temporaires. Après le démantèlement de ces camps en 1949, les Palestiniens pouvaient accéder aux écoles publiques, à condition d'obtenir l'autorisation de résidence apposée sur leurs passeports, délivrée par le ministère de l'Intérieur. Bien qu'ils n'aient pas bénéficié de la protection des institutions officielles des Nations unies, les Palestiniens d'Égypte ont bénéficié du soutien du régime de Nasser, conformément à son discours de solidarité arabe. En effet, la politique de Nasser

²⁵⁶ HANAFAI S., « Vivre dans le camp, vivre ailleurs. Les Palestiniens réfugiés en Égypte et dans les Territoires palestiniens. », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 83^{ème} année, 2006-1, mars, p. 78.

²⁵⁷ ELSHOKEIRY N., *Egypt's Post-2012 Response to the Syrian Refugee Crisis: A theoretical Critique of Practical Approaches*, l'Université américaine du Caire, n°1, 2016, 30 p., p.13.

consistait à traiter ceux-ci comme des citoyens égyptiens, ce qui a favorisé leur intégration, surtout de la première génération de réfugiés palestiniens, au sein de la communauté égyptienne. Ils étaient considérés comme des Égyptiens palestiniens et ont été traités comme tels. Cette période est souvent qualifiée de « l'âge d'or » des Palestiniens en Égypte, couvrant les années 1950-1970²⁵⁸. Ils jouissaient des mêmes droits que les citoyens égyptiens, notamment le droit de propriété, le droit au travail et aussi le droit d'accès à l'enseignement public gratuit, un privilège qui leur a été accordé à titre exceptionnel jusqu'à 1978²⁵⁹.

154. Les universités égyptiennes, connus pour leur excellence dans le monde arabe, ont ouvert leurs portes aux étudiants palestiniens en 1954, ce qui a entraîné une augmentation spectaculaire du nombre d'étudiants palestiniens dans les établissements d'enseignement supérieur²⁶⁰. Sous la République arabe unie (1958-1961), les passeports du « Gouvernement de toute la Palestine » pour les Palestiniens résidant en Égypte ont été retirés et remplacés par des documents de voyage égyptiens émis par le Département égyptien de l'Immigration, Passeports et de la Nationalité. Ainsi, ils possédaient des documents de voyage égyptiens. Néanmoins, pour voyager dans d'autres États, le porteur de ces documents était obligé d'être muni d'un visa, même pour la Syrie, membre de la République arabe unie. De même, en vertu de la loi n°15 de 1963²⁶¹, tous les ressortissants étrangers, tant physiques que moraux, étaient interdits de posséder des terres agricoles en Égypte, à l'exception des ressortissants palestiniens. Bien que lors de la session n°11 du 9 mars 1959, la Ligue arabe ait recommandé aux pays arabes membres de créer d'opportunités d'emploi pour les réfugiés palestiniens résidant dans leurs pays tout en conservant leur nationalité palestinienne, les autorisations de séjour égyptiennes délivrées entre 1948 et 1962 mentionnaient explicitement l'interdiction de travailler. Cependant, le président Nasser a autorisé, à titre privé, quelques professionnels palestiniens à exercer leurs métiers comme enseignants, médecins²⁶², vétérinaires²⁶³,

²⁵⁸ KAMEL-ALY R., « Palestinian Refugees in Egypt: The forgotten refugees », *McGill University*, juillet 2020, 16 p., p. 4.

²⁵⁹ ZOHRY A., *op.cit.*, 2003, p.10.

²⁶⁰ EL-ABED O., *op.cit.*, 2009, p. 42.

²⁶¹ Article 1^{er} de la loi n°15 de 1963 : « *Il est interdit aux étrangers, qu'ils soient des personnes physiques ou morales, le droit de posséder des terres agricoles et les autres terres desséchées et désertiques dans la République arabe unie [...]. Les Palestiniens ne sont pas concernés par l'exécution des dispositions de cette loi* », disponible sur le lien <http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=42670&related>, (version arabe), consulté le 27 février 2021.

²⁶² La loi n° 415 de juillet 1954 donne autorisation de travail aux médecins réfugiés.

²⁶³ La loi n° 416 de juillet 1954 donne autorisation de travail aux vétérinaires réfugiés.

dentistes²⁶⁴, avocats²⁶⁵. À partir du 10 mars 1962, la directive de la Ligue arabe a été mise en œuvre, et la loi égyptienne n° 66 de mars 1962²⁶⁶ concernant l'autorisation d'embauche des Palestiniens arabes dans la fonction publique a été promulguée. Ainsi, en 1963, le ministre égyptien du Travail a exempté les réfugiés palestiniens de l'obligation de détenir une carte de salarié. De plus, lors du Protocole de Casablanca²⁶⁷, ratifié par l'Égypte, l'Irak, la Jordanie et la Syrie, la Ligue arabe a émis des recommandations visant à garantir l'égalité de traitement entre les Palestiniens et les nationaux dans divers domaines, notamment le droit de travailler et le droit de sortir et revenir au pays d'accueil, tel que l'Égypte²⁶⁸.

155. En revanche, à la fin des années 1970, cette situation a connu un changement significatif. Après la mort de Nasser, l'âge d'or des Palestiniens en Égypte a pris fin et la politique égyptienne à leur égard a évolué. Malgré le rôle important de l'Égypte dans la mise en place de l'Organisation de la libération de la Palestine (OLP), les tensions entre le gouvernement égyptien de Sadate et celle-ci n'ont pas cessé, surtout à la suite de la signature des Accords de Camp David en septembre 1978 marquant un rapprochement avec Israël. Ainsi, la situation des Palestiniens, n'ayant pas la citoyenneté égyptienne (souvent obtenue par le mariage avec des citoyens égyptiens²⁶⁹) et qui avaient conservé leur statut de réfugiés, a commencé à se détériorer. Le gouvernement égyptien a retiré tous les droits civils précédemment accordés aux réfugiés palestiniens. Depuis lors, les Palestiniens résidant en Égypte ont été classés comme étrangers, et leur situation a stagné. Plusieurs mesures restrictives ont été mises en place pour limiter l'intégration des Palestiniens réfugiés dans la société égyptienne, ce qui a entraîné le retrait de nombreux droits et privilèges qui leur avaient

²⁶⁴ La loi n° 537 du mois d'octobre 1954 donne autorisation de travail aux dentistes réfugiés.

²⁶⁵ Article 51 de la loi n° 61 de 1968 dispose que ceux qui pratiquent le métier d'avocat en Égypte doivent avoir la nationalité égyptienne, sauf exception pour les ressortissants palestiniens qui peuvent déroger/exciper à cette règle, sous condition de vote du Conseil du syndicat des avocats, avec une majorité qualifiée (trois quart), pour des raisons nationalistes.

²⁶⁶ Article 1^{er} de la loi égyptienne n° 66 de mars 1962 : « Par exception à la section 1 de l'article (6) de la n° 210 de 1951, concernant les employés du secteur public, il est autorisé aux palestiniens à travailler dans le gouvernement et les emplois du secteur public et à être traités comme des citoyens de la République arabe unie ».

²⁶⁷ Protocole établi par la Ligue Arabe le 11 septembre 1965 visant à améliorer l'accès à l'emploi et la liberté de circulation des réfugiés palestiniens.

²⁶⁸ La ligue arabe, Protocole sur le traitement des ressortissants palestiniens dans les États arabes « Protocole de Casablanca », 11 septembre 1965, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/460a2b252.html> (version en anglais), consulté le 27 mars 2021.

²⁶⁹ TSOURAPAS G., « The Egyptian Migration State », 6 février 2020, disponible sur <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/english-version-country-profiles/304864/the-egyptian-migration-state/>, consulté le 21 février 2023.

été accordés précédemment. En étant catégorisés comme étrangers, les droits à l'éducation gratuite, à l'emploi, à la propriété et même à la résidence leur ont été retirés.

156. Les politiques et le traitement adoptés par l'Égypte à l'égard des Palestiniens depuis 1978, ainsi que l'absence quasi-totale d'un régime de protection des réfugiés, ont eu un impact significatif sur divers aspects de leurs moyens de subsistance. Premièrement, entre 1978 et 1982, l'octroi des permis de séjour en Égypte aux Palestiniens est devenu très restrictif, sauf pour les conjoints des citoyens égyptiens, les étudiants ayant payé les frais de scolarité dans des établissements d'enseignement, et les employés du secteur privé. De plus, les Palestiniens titulaires de documents égyptiens spéciaux pour les réfugiés palestiniens devaient rentrer en Égypte tous les six mois pour maintenir le droit de résidence, en fournissant des preuves de leur travail ou de leurs études à l'étranger aux autorités égyptiennes. Il est important de noter que ce document n'autorise pas à son titulaire de voyager dans d'autres pays sans visa, à l'exception du Soudan. Aussi, le titulaire de ce document est requis d'obtenir un visa d'entrée en Égypte pour le voyage de retour²⁷⁰. Deuxièmement, en ce qui concerne l'éducation, à partir de 1978, les services éducatifs n'étaient plus possibles que dans des écoles privées, et l'enseignement universitaire devait être payé en livres sterling. Cela a considérablement réduit l'accès à l'éducation au sein de la communauté palestinienne en Égypte. De 1965 à 1978, le nombre d'étudiants palestiniens inscrits à l'université était d'environ 20 000, mais en 1985, ce nombre était tombé à seulement 4 500²⁷¹. Troisièmement, cette diminution de l'accès à l'éducation a contribué à la détérioration de leur niveau de vie et des perspectives économiques des Palestiniens en Égypte. En ce qui concerne la propriété foncière, dès qu'ils ont été considérés comme des étrangers, tous les privilèges des Palestiniens en matière de droits de propriété ont été révoqués avec l'adoption de la loi n° 104 de 1985, abrogeant la loi n° 51 de 1963. Par conséquent, ils ont été contraints de céder les terres agricoles qu'ils possédaient à des prix bas. Enfin, quatrièmement, quant au droit du travail, un décret promulgué en 1984 a restreint l'accès aux emplois publics pour les ressortissants étrangers, y compris les Palestiniens, fut soumis à des conditions. Le travail dans le secteur public a été interdit, sauf pour les Palestiniens employés dans l'administration de Gaza.

²⁷⁰ OMAR M., « Réfugiés palestiniens en Égypte », *A l'encontre*, 26 mai 2013, disponible sur <https://alencontre.org/moyenorient/egypte/refugies-palestiniens-en-egypte.html>, consulté le 20 février 2023.

²⁷¹ KAMEL-ALY R., *op.cit.*, 2020, p. 7.

157. Sous le régime de Moubarak, malgré l'arrivée d'un grand nombre de Palestiniens expulsés du Koweït en Égypte lors de la crise du Golfe, les restrictions à leur égard sont demeurées en place. Cependant, en juillet 2004²⁷², une réforme importante a été mise en œuvre en vertu de la loi n° 26 de 1975 relative à la nationalité égyptienne. Selon les nouvelles dispositions de cette dernière, une mère, de nationalité égyptienne, peut désormais transmettre sa nationalité à son enfant. Cette réforme visait en partie à résoudre la question des mariages entre femmes égyptiennes et hommes palestiniens, car était estimé qu'autour d'un tiers des femmes égyptiennes étaient mariées à des hommes palestiniens²⁷³. Cette réforme a instauré l'égalité des droits entre les femmes et les hommes égyptiens pour transmettre leur nationalité égyptienne à leurs enfants. De même, les enfants nés de pères étrangers et de mères égyptiennes, avant la mise en œuvre de cette réforme, ont eu un an pour demander rétroactivement la nationalité égyptienne. Dès lors, ces nouvelles lois restrictives ont entravé la stabilité du séjour des Palestiniens et le développement de leurs affaires, ce qui a conduit plusieurs d'entre eux à émigrer vers les pays européens et d'autres destinations, en utilisant des passeports égyptiens, où ils pouvaient bénéficier de droits plus favorables.

§ 2. – L'immigration soudanaise en Égypte : une politique d'accueil contradictoire

158. Étant donné que le continent africain constitue une source d'origine principale de demandeurs d'asile et de réfugiés, il était nécessaire de mettre en place un dispositif inter-régional qui organise la migration d'asile et protège les citoyens africains fuyant les conflits internes. Dans ce contexte, en 1969, la Convention d'Addis-Abeba de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)²⁷⁴ a été signée pour régir les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, et elle est entrée en vigueur en 1974. Cette convention est largement acceptée en Afrique et a eu un impact significatif sur la politique africaine en matière de réfugiés. Elle a élargi la définition du terme « réfugié » par rapport à la Convention de Genève et a promu la

²⁷² La loi n° 26 de 1975, relative à la nationalité égyptienne, amendée par la réforme de la loi n° 154 de 2004, disponible sur le lien <http://www.arabwomenlegal-emap.org/document%20legalsystem/20%المعدل20%202004%لسنة20%20154%رقم20%المصري20%الجنسية20%القانون20%الجنسية20%لسنة20%2026%رقم20%القانون20%لللقانون.pdf> (version arabe), consulté le 27 février 2021.

²⁷³ EL-ABED O., *Unprotected: Palestinians in Egypt since 1948*, l'Institut des études palestiniennes et le Centre de recherches pour le développement international, États-Unis, 2009, p. 52.

²⁷⁴ Convention d'Addis-Abeba de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) est ratifiée en juin 1980 par le décret du ministre de l'Intérieur n° 332 de 1980. Elle est disponible sur https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-0005_-_oau_convention_governing_the_specific_aspects_of_refugee_problems_in_africa_f.pdf, consulté le 21 mars 2021.

reconnaissance *prima facie*²⁷⁵ du statut de réfugié. Ainsi, les dispositions de la Convention de l'OUA vont au-delà de celles de la Convention de Genève de 1951 en précisant les facteurs pouvant forcer les populations à fuir une zone²⁷⁶. Elle s'applique spécifiquement aux personnes fuyant des situations de violence généralisée, et cette nouvelle définition a eu une importance internationale. Elle a également inspiré la définition que le HCR utilisé dans le cadre de son mandat pour la détermination du statut de réfugié. Parmi les réfugiés qui ont bénéficié d'une protection grâce à cette définition élargie, on trouve ceux qui ont fui le Soudan du Sud et la Somalie²⁷⁷. Depuis les années 1970-1980, l'Égypte a été confrontée à l'arrivée de vagues successives d'immigrants subsahariens en provenance des pays voisins, généralement après avoir transité par Khartoum, la capitale soudanaise²⁷⁸. Selon les statistiques du HCR, en décembre 2020, 49 249 Soudanais et 19 805 Sud soudanais ont été enregistrés auprès du HCR en Égypte²⁷⁹. Ces chiffres font des Soudanais et des Sud Soudanais les nationalités africaines les plus présentes sur le territoire égyptien, suivies par les Érythréens et les Éthiopiens, ainsi que la deuxième et troisième nationalité en matière de demandeurs d'asile et des réfugiés présents en Égypte. L'arrivée de ces populations en Égypte est le résultat des conflits nationaux, de l'instabilité politique et d'autres facteurs dans leurs pays d'origine, en particulier pendant les années 1990. Il est important de noter que le nombre de réfugiés et des demandeurs d'asile réellement présents en Égypte peut être beaucoup plus élevé que les chiffres enregistrés auprès du HCR, car de nombreuses personnes peuvent ne pas être enregistrés ou ne pas avoir accès à ces services d'enregistrement.

159. Considéré comme l'un des plus vastes pays du continent africain, le Soudan a été marqué par la plus longue guerre civile du continent. Il partage une frontière et une histoire

²⁷⁵ La reconnaissance collective du statut à des migrants provenant d'un État ou d'une région considérée comme « dangereuse » en fonction des groupes et des événements.

²⁷⁶ Article 1^{er} de la Convention de l'OUA de 1969 : « [...] Le terme « réfugié », s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité. [...] »

²⁷⁷ ABEBE T., ABEBE A. et SHARPE M., « Un demi-siècle plus tard, la politique africaine envers les réfugiés toujours à la pointe », *Institut d'études de sécurité (ISS)*, 20 juin 2019, disponible sur le lien <https://issafrica.org/fr/iss-today/un-demi-siecle-plus-tard-la-politique-africaine-envers-les-refugies-toujours-a-la-pointe>, consulté le 21 mars 2021.

²⁷⁸ ETIENNE A. et PICARD J., « Réfugiés et migrants subsahariens « en transit » au Caire : le monopole chrétien de l'assistance ? », *A Contrario*, 2012/2, n° 18, p. 61.

²⁷⁹ UNHCR Égypte, Rapport de statistiques mensuelles, décembre 2020, publié le 3 janvier 2021, disponible sur <https://www.unhcr.org/eg/wp-content/uploads/sites/36/2021/01/December-2020-UNHCR-Egypt-Monthly-Statistical-Report.pdf>, consulté le 17 mars 2021.

commune avec l'Égypte, et ces deux pays ont souvent été sous une même autorité administrative à différentes périodes depuis l'époque des pharaons, principalement avec une influence allant du Nord vers le Sud. Même pendant la période de domination britannique, des liens persistaient entre les Égyptiens et Soudanais. La proximité géographique et le partage de la même langue, avec le Nil en tant qu'axe fluvial qu'est le Nil, ont encouragé des mouvements de populations réguliers entre les deux pays. Ces mouvements ont été facilités par des accords de libre circulation, comme le traité de la Vallée du Nil signé en 1976, qui permettait aux Soudanais en Égypte de jouir des mêmes droits que les citoyens nationaux²⁸⁰. Cependant, cet accord a été révoqué à la suite d'une tentative d'attentat contre le président égyptien Moubarak en 1995 par des islamistes soudanais. En 2004, un autre accord des « Quatre Libertés » a été conclu, garantissant aux citoyens Soudanais la liberté de circulation, de résidence, de travail et de propriété sur le territoire égyptien. Afin d'examiner la situation particulière des demandeurs d'asile et réfugiés soudanais sur le territoire égyptien, il est nécessaire d'analyser le contexte des flux migratoires en provenance du Soudan vers l'Égypte et le statut juridique de ces immigrants (A), et ensuite, il convient de voir les modalités de leur accès aux droits sur le territoire égyptien (B).

A) L'arrivée des flux soudanais sur le territoire égyptien et leur statut juridique

160. Traditionnellement, de nombreux Soudanais du Nord avaient l'habitude de se rendre en Égypte pour poursuivre leurs études, travailler et également bénéficier de services médicaux. Ainsi, une communauté soudanaise importante s'est établie en Égypte. Cette forte présence, combinée à la proximité géographique des deux pays et à leur frontière commune, a facilité l'arrivée des demandeurs d'asile soudanais cherchant refuge face aux politiques d'islamisation et d'arabisation mises en place par leur gouvernement. Les immigrants soudanais en quête de protection contre la persécution dans leur pays entrent généralement en Égypte par voie illégale, souvent à travers le désert qui sépare les deux pays, que ce soit avec ou sans documents d'identité. Aussi, une autre partie d'entre eux prend un bus en direction de Wadi Halfa, une ville frontalière, puis poursuit le voyage en bateau jusqu'à Assouan. En outre, une minorité disposant de ressources financières opte pour le transport aérien depuis Khartoum. L'arrivée des demandeurs d'asile soudanais en Égypte s'est déroulée en plusieurs phases. Premièrement, la première vague de demandeurs d'asile soudanais est arrivée en Égypte

²⁸⁰ AWNY D., « Soudanais : la fuite en Égypte », *Outre-Terre*, n°17, 2006/4, pp. 275-287, p.276.

pendant la première guerre civile soudanaise, qui s'est déroulée entre 1955 et 1972. Cette première vague comprenait principalement des chrétiens et des animistes. Ensuite, une deuxième vague de demandeurs d'asile soudanais est arrivée en Égypte à partir de 1983 et jusqu'à 2005, lors de la deuxième guerre civile soudanaise. Cette communauté soudanaise s'est installée à la fois dans le centre du Caire et en périphérie de la ville. Des centaines d'entre eux ont établi leurs domiciles dans les bidonvilles autour du Caire, en particulier ceux originaires du Darfour. De plus, les Soudanais chrétiens se sont regroupés autour des églises, en particulier les églises anglicanes.

161. Bien que l'immigration soudanaise vers le territoire égyptien soit importante, le statut juridique des ressortissants soudanais et Sud soudanais est relativement complexe et contradictoire. Il est essentiel de noter qu'avant 1995, les immigrants soudanais en Égypte n'avaient besoin que de leur passeport pour s'installer, sans avoir besoin d'un visa de résidence²⁸¹. De plus, ils n'avaient pas besoin de solliciter officiellement l'asile, car ils étaient directement considérés comme des « personnes déplacées²⁸² ». Dans ce cadre, ils bénéficiaient, à titre exclusif, de nombreux droits sociaux comme la résidence gratuite, l'accès aux établissements scolaires publics, l'accès aux soins médicaux et aux hôpitaux publics, et bien d'autres. Ils devaient simplement renouveler leurs permis de résidence chaque année. Cependant, depuis l'attentat manqué contre le président égyptien Moubarak en 1995, chaque ressortissant soudanais doit être muni d'un visa d'entrée et d'un visa de résidence. S'il souhaite demander l'asile, il devait suivre la procédure établie par le HCR. Par ailleurs, il faut préciser qu'en raison du durcissement de la politique migratoire à l'échelle internationale, notamment la fermeture des frontières de l'Union européenne et leur externalisation vers les pays Sud méditerranéens, la politique migratoire égyptienne ainsi que les mesures prises par le HCR ont commencé à devenir moins favorables à la reconnaissance juridique des immigrants subsahariens, en particulier les Soudanais. Dès lors, le nombre des réfugiés statutaires a diminué tandis que les demandes d'asile ont augmenté²⁸³.

²⁸¹ BRÜCKER P., « Mobilités soudanaises, reconfigurations et appartenances politiques en Égypte et Israël », *CERI-Sciences Po*, 2017, pp. 18-33, p. 20.

²⁸² ZOHRY A., « Cairo : A transit city for migrants and African Refugees », *Colloque : Circulations migratoires et reconfigurations territoriales entre l'Afrique noir et l'Afrique du Nord*, CEDEJ, le Caire, 17-18 novembre 2005, 13 p., p. 4.

²⁸³ ETIENNE A. et PICARD J., « Réfugiés et migrants subsahariens « en transit » au Caire : le monopole chrétien de l'assistance ? », *A Contrario*, 2012/2, n° 18, p. 61 (p.5).

B) Les modalités de leur accès aux droits en Égypte

162. En janvier 2004, l'Égypte et le Soudan ont signé un accord appelé les « Quatre Libertés »²⁸⁴, entré en vigueur le 8 septembre 2004. Cet accord garantit aux ressortissants des deux États parties les libertés de circulation, de résidence, de travail et de propriété. En principe, cela signifie que les ressortissants soudanais en Égypte bénéficient des mêmes droits que les Égyptiens, y compris le droit d'entrer sur le territoire égyptien sans visa et d'y résider sans permis particulier. De surcroît, à la suite de l'accord de cessez-le feu entre le Nord et le Sud Soudan, le HCR a arrêté la délivrance du statut de réfugié aux demandeurs d'asile soudanais, en attendant l'évaluation de la situation au Soudan. Par conséquent, ces demandeurs d'asile ne pouvaient être soumis à une procédure de réinstallation dans un pays tiers. En raison de leur présence historique en Égypte, les immigrants soudanais ont davantage de liens sur lesquels se rattacher que la plupart des autres migrants africains. Or, même si leur intégration dans la société égyptienne est plus facile que celle d'autres communautés de migrants africains, ils font face à des obstacles spécifiques.

163. Certes, les Soudanais arabophones ont tendance à s'intégrer plus facilement en Égypte, en raison de la similitude de la langue qui élimine un obstacle majeur. Cela leur permet également de trouver plus facilement du travail. Toutefois, bien que leur droit au travail soit reconnu en vertu de l'Accord de 2004 précité, il leur est, réellement, rarement accordé. Ainsi, la grande majorité des immigrants soudanais en Égypte travaille sans être officiellement déclarée, ce qui compromet leur autonomie financière. Ils occupent principalement des emplois non qualifiés et des emplois domestiques. En ce qui concerne l'accès à l'éducation, le gouvernement égyptien a émis une réserve à l'article 22²⁸⁵ de la Convention de Genève en 1951, qui traitait l'accès des enfants non égyptiens aux établissements scolaires publics. Toutefois, en 1992, le ministre égyptien de l'éducation a pris un décret intitulé « les bénéfices

²⁸⁴ L'Accord des Quatre Libertés entre l'Égypte et le Soudan, disponible sur http://citizenshiprightsafrika.org/wp-content/uploads/2004/09/Egypt-Sudan_Four_Freedoms_agreement.pdf (version en anglais), consulté le 23 mars 2021.

²⁸⁵ Article 22 de la Convention de Genève de 1951 : « Les Etats Contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire.

2. Les Etats Contractants accorderont aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible, et en tout cas non moins favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général dans les mêmes circonstances quant aux catégories d'enseignement autre que l'enseignement primaire et notamment en ce qui concerne l'accès aux études, la reconnaissance de certificats d'études, de diplômes et de titres universitaires délivrés à l'étranger, la remise des droits et taxes et l'attribution de bourses d'études. »

de l'éducation par l'UNHCR au Caire »²⁸⁶, qui a autorisé les enfants soudanais, jordaniens et libyens à s'inscrire aux écoles publiques. Plus tard, comme d'autres changements de politiques à l'égard des Soudanais en Égypte après 1995, en décembre 2000, un autre décret a été mis en place pour réguler l'accès des enfants soudanais aux écoles publiques. Ce décret exige leur accès aux écoles publiques primaires sous réserve de présentation de certains documents, tels qu'un acte de naissance, un document attestant le dernier niveau scolaire acquis dans le pays d'origine, un document d'identité muni d'un permis de résidence et une lettre de l'ambassade du Soudan²⁸⁷. Or, ceci n'empêche le fait que la majorité des écoles égyptiennes sont en sureffectif, ce qui limite leur capacité à accepter des élèves non égyptiens. En conséquence, de nombreuses familles soudanaises se tournent vers des associations ou les services fournis par les églises pour l'éducation de leurs enfants. En ce qui concerne les services de santé, les immigrants soudanais résidant en Égypte ne bénéficient plus d'un statut particulier qui leur permettrait un accès direct aux soins médicaux et aux hôpitaux publics.

164. Par ailleurs, en qualité de « réfugiés urbains », les immigrants soudanais sont en contact direct avec la société égyptienne. Lors de ces interactions, ils font face à de nombreux actes de racisme et font l'objet de multiples exclusions qui les poussent à se renfermer, s'isoler et se regrouper entre communautés homogènes provenant de la même région et partageant la même culture. En particulier, les Soudanais chrétiens rencontrent davantage de difficultés pour s'intégrer dans une société égyptienne majoritairement musulmane. En outre, les tensions croissantes entre l'Égypte et le Soudan depuis 2015, principalement liés au différend territorial de Halayeb, un territoire contesté à la frontière entre le Soudan et l'Égypte, ont indiqué que les Soudanais sont tout aussi susceptibles que les autres nationalités de subir des relations diplomatiques tendues et donc de recevoir un traitement différencié en tant que ressortissants soudanais. Par conséquent, tous ces facteurs conduisent en général les immigrants africains à percevoir leur présence en Égypte comme étant « provisoire ». Bien que la réinstallation dans un pays tiers ne soit pas garantie, la majorité de ces immigrants arrive en Égypte avec l'espoir d'être réinstallés ailleurs, notamment dans les pays occidentaux, y compris les pays européens, afin de construire une nouvelle vie.

²⁸⁶ Résolution ministérielle n° 24-1992, *Journal officiel*, vol. 54, 22 janvier, 1992.

²⁸⁷ ZOHRY A., *op.cit.*, 17-18 novembre 2005, 13 p., p. 5.

§ 3. – L'Égypte : un carrefour migratoire pour les Syriens lors du Printemps arabe

165. À la suite des changements géopolitiques récents, du déplacement des groupes migrants et des décisions successives de l'Union européenne, l'Égypte est devenue un carrefour migratoire pour les ressortissants de plusieurs pays voisins. Les conflits nés du Printemps arabe, notamment en Syrie, en Libye et au Yémen ont provoqué de nombreux mouvements migratoires, qui sont « qualitativement distincts » puisqu'ils sont constitués d'hommes, mais aussi de familles, de femmes et d'enfants²⁸⁸. En particulier, depuis mars 2011, l'Égypte a été confrontée à la plus grande vague migratoire de toute son histoire, avec l'arrivée de réfugiés syriens fuyant la répression sanglante du mouvement révolutionnaire par le régime en place. Selon le HCR, la crise en Syrie a contraint plus de cinq millions de personnes à quitter le pays, la plupart d'entre elles cherchant refuge dans les pays voisins de la région du Moyen-Orient²⁸⁹. Néanmoins, même si de nombreux Syriens ont trouvé refuge en Égypte, ce pays n'a pas été leur principal lieu d'accueil. Les principaux pays d'accueil des demandeurs d'asile syriens sont les pays frontaliers tels que le Liban, la Jordanie et la Turquie. Il est important de préciser que parmi les pays de la région du Moyen-Orient, hôtes des demandeurs d'asile et des réfugiés syriens, seuls l'Égypte et la Turquie sont signataires de la Convention de Genève de 1951.

166. Il est crucial de noter que la présence syrienne en Égypte a une longue histoire. Voisins de la même région, la République arabe d'Égypte et la République arabe syrienne, partagent un passé historique et une politique commune. Ils ont été réunis sous le même État par le biais d'un référendum et ont établi la République arabe unie en 1958, sous l'autorité de Nasser. Cette union était considérée comme un premier pas vers une union panarabe. Pendant cette période, de nombreux Syriens ont obtenu la nationalité égyptienne, ce qui fait que désormais, de nombreuses familles égyptiennes ont des origines syriennes. La présence de ces familles a encouragé l'arrivée des réfugiés syriens en 2011, car ils disposent de réseaux de connaissances en Égypte. Cependant, la législation sociale de Nasser a conduit au départ de plusieurs hommes d'affaires syriens de l'Égypte. Bien que cette union ait pris fin en 1961, l'Égypte a continué d'être officiellement appelée par ce nom jusqu'en 1971²⁹⁰. Ainsi, l'accès au territoire égyptien

²⁸⁸ BRÜCKER P., *op.cit.*, 2017, p. 14.

²⁸⁹ SIPOWO A., « Les réfugiés syriens au Moyen-Orient entre vide juridique et instabilité chronique », *Études Internationales*, Le droit international des réfugiés face à une gouvernance mondiale en crise, vol. 49, n°2, 2018, p. 291.

²⁹⁰ « La République arabe unie », selon les archives du Monde diplomatique, disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/index/pays/republiquearabeunie>, consulté le 5 avril 2021.

pour les ressortissants syriens est resté relativement facile, car ils pouvaient s'y rendre sans avoir besoin de demander un visa préalablement. Dans ce contexte, il est essentiel d'étudier l'arrivée des flux syriens sur le territoire égyptien lors du Printemps arabe (A), afin de pouvoir comprendre leur modèle d'intégration particulier (B).

A) L'arrivée des flux syriens sur le territoire égyptien lors du Printemps arabe

167. En réponse à la crise syrienne en 2011, un grand nombre de Syriens est arrivé en Égypte pour solliciter l'asile. Leur arrivée a varié en parallèle avec l'évolution du conflit en Syrie. Entre 2011 et 2013, plus de 130 000 réfugiés syriens ont été enregistrés auprès du HCR²⁹¹. Jusqu'en 2013, les Syriens, tout comme d'autres ressortissants arabes, étaient exemptés de l'obligation d'obtenir un visa préalable à leur arrivée sur le territoire égyptien. À leur arrivée à l'aéroport, ils recevaient un visa touristique d'une durée de trois à six mois, ce qui leur permettait de séjourner en Égypte, en tant que touristes, pendant trois mois. À l'issue de cette période, ils devaient régulariser leur séjour en s'adressant au département de l'immigration au ministère égyptien de l'Intérieur. Cette politique, connue sous le nom *open-door* (portes ouvertes) a facilité l'entrée de plusieurs Syriens sur le territoire égyptien. En outre, le gouvernement égyptien de l'époque a renforcé cette politique en accordant aux réfugiés syriens un accès complet aux services publics, malgré certaines réserves émises par l'Égypte concernant certains articles de la Convention de Genève.

168. En principe, il existait quatre voies administratives pour l'entrée des réfugiés syriens sur le territoire égyptien : l'extension d'un visa touristique, l'obtention d'une autorisation de travail, la justification de la poursuite des études en Égypte ou l'enregistrement auprès du HCR²⁹². Cependant, en juillet 2013, pour des raisons de sécurité nationale, le gouvernement égyptien a annoncé des mesures provisoires imposant aux réfugiés syriens d'obtenir, avant leur entrée au pays, un visa et une autorisation de sécurité de la sécurité égyptienne nationale²⁹³. L'Égypte a donc opéré un changement sécuritaire dans la gestion des mobilités et des

²⁹¹ YOUSSEF M., « Réfugiés syriens en Égypte : secteur associatif et reconfiguration étatique (2011-2013) », *Égypte/Monde arabe*, Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales, 5 juin 2017, 26 p.

²⁹² ELSHOKEIRY N., « Egypt's Post-2012 Response to the Syrian Refugee Crisis: A theoretical Critique of Practical Approach », *l'Université américaine du Caire*, n°1, 2016, 30 p., p. 17.

²⁹³ DAVIDE A., « The legal situation of Syrian Refugees in Egypt – Issues concerning illegal migration », *Arab-West Report*, 2015, le Caire, Égypte, 25 p., p.10.

déplacements de populations²⁹⁴. Cette mise en œuvre de nouvelles mesures est introduite en raison de l'instabilité de la situation sécuritaire lors du changement du régime politique en place. Par conséquent, en raison de ces nouvelles restrictions à l'entrée en Égypte, l'entrée légale des Syriens sur le territoire égyptien est devenue difficile, ce qui a entraîné une baisse du nombre d'arrivés de Syriens. Cela a également poussé des milliers de Syriens à tenter d'entrer illégalement en traversant le désert du Soudan jusqu'à atteindre Assouan, dans le sud de l'Égypte, un parcours souvent qualifié de «la route de la mort²⁹⁵». Puis, ils se dirigent vers le bureau du HCR au Caire pour essayer de régulariser leur situation et revendiquer leurs droits à l'assistance et à la protection.

169. Désormais, environ 145 658 ressortissants syriens sont enregistrés auprès du HCR en Égypte²⁹⁶. Toutefois, comme c'est le cas pour d'autres communautés de réfugiés, un nombre considérable de Syriens refuse de s'enregistrer auprès du HCR par crainte d'être renvoyés dans leur pays d'origine. Il est important de préciser que l'accueil des réfugiés syriens sur le territoire égyptien a été soutenu à la fois par le système politique et par la société civile. Étant donné que l'Égypte n'a pas mis en place de camps de réfugiés, la majorité des Syriens résidant en Égypte vivent dans les grandes villes, notamment le Caire, Alexandrie et Damiette²⁹⁷. En effet, de nombreux immigrants syriens ont choisi l'Égypte pour plusieurs raisons, sachant que l'immigration syrienne vers ce pays est souvent une immigration familiale en principe. D'un côté, l'Égypte représente un point de relais vers les pays européens, considéré comme plus sûr que d'autres pays voisins en raison de sa situation géographique et de l'instabilité en Libye. De l'autre côté, le coût de la vie en Égypte est généralement moins élevé qu'en Turquie, au Liban ou en Jordanie²⁹⁸. De plus, contrairement à ces pays, l'Égypte n'a pas de camps de réfugiés, ce qui offre plus de liberté de mouvement aux Syriens.

²⁹⁴ BRÜCKER P., *op.cit.*, 2017, p. 17.

²⁹⁵ MAHMOUD M., « Pour rejoindre l'Égypte, les Syriens traversent le désert au péril de leur vie », *Middle East Eye*, 8 mars 2017, disponible sur <https://www.middleeasteye.net/reportages/pour-rejoindre-l-egypte-les-syriens-traversent-le-d-sert-au-p-ril-de-leur-vie-1043714768>, consulté le 3 avril 2021.

²⁹⁶ UNHCR Égypte, Rapport de statistiques mensuelles, décembre 2022, publié le 3 janvier 2023, disponible sur <https://www.unhcr.org/eg/wp-content/uploads/sites/36/2023/01/December-Monthly-report.pdf>, consulté le 21 février 2023.

²⁹⁷ MANSOUR E., *Profiling Information needs and behavior of Syrian refugees displaced to Egypt : An exploratory study*, Department of Library and Information Science (DLIS), Université du Vallée de Sud, vol. 119, n°3/4, 2018, Qena, Égypte, pp. 161-182, p. 165.

²⁹⁸ DAVIDE A., « The legal situation of Syrian Refugees in Egypt – Issues concerning illegal migration », *Arab-West Report*, 2015, le Caire, Égypte, 25 p., p. 12.

B) Les Syriens en Égypte : un modèle d'intégration

170. Il convient de préciser que la perception d'une culture commune est souvent considérée, d'après la littérature sur la migration, comme un indicateur fort de la réussite socio-économique des immigrants dans les pays d'accueil. Cela peut expliquer en partie le traitement favorable de la communauté syrienne en Égypte par rapport à d'autres groupes de réfugiés subsahariens. Dans le cas étudié, le mouvement révolutionnaire syrien a été soutenu par la majorité des Égyptiens ; ainsi, une politique d'accueil favorable a été mise en place. Théoriquement, les réfugiés syriens en Égypte sont, comme d'autres, sous la tutelle de la loi nationale relative à l'entrée et la résidence sur le territoire égyptien. Néanmoins, il existe un traitement différencié entre les réfugiés syriens et les réfugiés subsahariens (Soudanais, Sud Soudanais, Éthiopiens, Érythréens, etc.), avec une préférence manifeste pour les populations arabes²⁹⁹. D'un point de vue général, le peuple égyptien entretient de bonnes relations avec la communauté syrienne. Partageant la même langue, la même culture et la même religion que les réfugiés syriens, ces derniers ont pu s'intégrer plus facilement. De plus, contrairement aux demandeurs d'asile et réfugiés subsahariens, la couleur de peau des Syriens ne provoque aucun traitement discriminatoire. Toutefois, il est important de noter que les conditions de vie et de traitement de la communauté syrienne en Égypte ont pu évoluer en fonction du changement de la politique interne et de la situation géopolitique.

171. Lors de l'arrivée massive des flux syriens en masse en 2012, le Président Morsi pris des mesures spéciales pour faciliter leur intégration, notamment en garantissant l'inscription des enfants syriens dans les écoles publiques. Il a annoncé que tous les enfants syriens résidant en Égypte se verraient accorder une inscription dans les écoles publiques, quel que soit leur statut officiel auprès du HCR. Les étudiants syriens ont été traités comme des nationaux en termes de frais, procédures d'enregistrement, programmes scolaires et examens. Des écoles syriennes ont également été créées dans les quartiers où se trouvent des communautés syriennes, portant le nom de « centres éducatifs³⁰⁰ », pour répondre aux besoins de la communauté syrienne. Il a également annoncé que les familles syriennes auraient accès

²⁹⁹ BRÜCKER P., *op.cit.*, 2017, p. 24

³⁰⁰ Firas HAJ YEHA, «la réalité éducative des syriens en Égypte», *Journal syrien Iktisad*, publié le 27 juillet 2018, disponible sur le lien : <https://www.eqtsad.net/news/article/20073/>, consulté le 4 avril 2021.

gratuitement aux hôpitaux publics égyptiens par le décret ministériel n°601 de 2012 mis en œuvre à la suite des afflux massifs des Syriens arrivant en Égypte.

172. Bien que l'Égypte soit généralement considérée comme un pays de transit pour la plupart des demandeurs d'asile et réfugiés qui y atterrissent, une grande majorité des Syriens préfèrent y rester en raison de la similitude linguistique et culturelle. La majorité du peuple syrien résidant en Égypte ne s'identifie pas en tant que réfugiés et n'engage donc pas de démarche auprès du HCR³⁰¹. De même, de nombreux réfugiés syriens ont réussi à s'intégrer sur le marché du travail égyptien, notamment dans le secteur de la restauration, tant pour les hommes que pour les femmes. Cependant, les conditions de vie varient en fonction de la classe sociale, car la première vague d'arrivée de Syriens en Égypte en 2012 était principalement composée de la classe riche³⁰². Il s'agissait des personnes aisées ayant des liens familiaux, des relations d'affaires ou des réseaux personnels en Égypte. En outre, l'Égypte a attiré un nombre significatif d'hommes d'affaires et d'investisseurs syriens au cours des dernières années. Beaucoup d'entre eux sont actifs dans des industries manufacturières telles que la production de textiles et de vêtements, ainsi que dans les secteurs du commerce et de services tels que la restauration et la vente au détail³⁰³.

173. D'un point de vue général, à partir de 2013, les difficultés rencontrées par les immigrants déjà présents sur le territoire égyptien se sont accentuées et la politique d'accueil envers les réfugiés syriens s'est durcie. En conséquence, de nombreux demandeurs d'asile et réfugiés ont décidé de quitter l'Égypte pour se rendre dans des pays européens, voire des pays plus développés, soit par le biais de la réinstallation gérée par le HCR, soit par l'émigration illégale depuis les côtes égyptiennes. Selon la déclaration du HCR de Genève en date du 13 septembre 2013, la majorité des immigrants syriens arrivant sur les côtes du Sud de l'Italie provenaient d'Égypte³⁰⁴. L'immigration illégale des Syriens en partance d'Égypte a commencé

³⁰¹ DAVIDE A., « The Legal situation of Syrian Refugees in Egypt-Issues Concerning Irregular Migration », Université de Marbourg, *Arab West Report: Media Research and Commentary from Egypt and the Middle East*, décembre 2015, 25 p., p. 17.

³⁰² BERGLUND Y., *They don't treat us like Humans here : A study of Syrian Refugees' integration in Egypt*, Département de Sciences politiques, Université de Lund, 27 p., p. 17.

³⁰³ DAHER J., « Syrian Entrepreneurs and Investors in Egypt and their relations with Syria », *Robert Schuman Centre*, n°3, 2 février 2023, 15 p., p. 6.

³⁰⁴ DAVIDE A., « The Legal situation of Syrian Refugees in Egypt-Issues Concerning Irregular Migration », Université de Marbourg, *Arab West Report: Media Research and Commentary from Egypt and the Middle East*, décembre 2015, 25 p., p.20.

en juillet 2013. La plupart de ces immigrants détenaient des passeports expirés, par crainte de les renouveler auprès de l'ambassade syrienne, ou des visas expirés en raison de difficultés de renouvellement des visas après juin 2013³⁰⁵.

174. Dès lors, la multiplication de tous ces facteurs a fait de l'Égypte une terre d'accueil important pour différentes nationalités, transformant le pays en un point de transit vers les pays de l'Union européenne. La comparaison entre le cas des Syriens et celui des ressortissants soudanais ou d'autres met en évidence le fait que des relations négatives entre un État hôte et un pays d'origine peuvent avoir un impact sur des réfugiés, qu'ils soient culturellement similaires ou non. Les réfugiés culturellement similaires, tels que les Syriens et, dans une certaine mesure, les Soudanais, peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel, tandis que tous les réfugiés risquent d'être exclus s'ils sont perçus comme une menace pour la sécurité ou si les relations entre leur pays d'origine et l'Égypte se détériorent ³⁰⁶. C'est pourquoi la politique égyptienne d'asile est qualifiée d'« ambivalente », avec un traitement différencié en fonction des liens entre l'État d'accueil et l'État d'origine, ainsi que des affinités culturelles perçues. Cette politique d'asile est également « juridiquement limitée », comme nous l'analyserons dans la prochaine partie.

³⁰⁵ AYOUB M. et KHALLAF Sh., *Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically changing environment*, Centre d'études sur la migration et les réfugiés, l'Université américaine du Caire, n°7, septembre, 2014, 42 p., p.24.

³⁰⁶ NORMAN K., *op.cit.*, 2017, p. 41.

Section 2 : L'Égypte : espace de transit ou impasse des immigrants des pays voisins vers les pays de l'Union européenne

175. Située sur le long de l'itinéraire migratoire de la Méditerranée centrale, et malgré ses faibles ressources, l'Égypte fait face au défi d'accueil de plusieurs vagues migratoires provenant de différentes origines, à différentes époques. De même, la politique du gouvernement égyptien envers l'immigration, dont celle aux fins d'asile, a traversé diverses phases sous différents régimes politiques. Comme il est indiqué précédemment, de nombreux demandeurs d'asile et réfugiés qui arrivent en Égypte ne le considèrent pas comme un pays d'installation permanent, mais plutôt comme un transit avant de poursuivre leur voyage vers les pays de l'Union européenne, dans l'espoir d'y trouver de meilleures conditions de vie. Ainsi, l'Égypte, en particulier sa capitale, le Caire, est perçue comme une étape intermédiaire dans les aspirations de nombreux migrants qui envisagent une réinstallation ultérieure en Europe.

176. En effet, la position de l'Égypte en tant que « pays de transit » pour ces immigrants revient à trois raisons principales. Premièrement, le cadre juridique limité de l'asile dans la loi égyptienne, ainsi que le vide institutionnel en la matière, ne leur offrent pas la protection souhaitée. Deuxièmement, la présence du siège du HCR en Égypte demeure un facteur attractif majeur pour la plupart des demandeurs d'asile et réfugiés sollicitant la protection internationale. Le HCR joue un rôle essentiel dans la procédure d'asile en Égypte, depuis l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire égyptien, l'octroi du statut de « réfugié », la fourniture de la protection et jusqu'au choix de rester ou de « d'être réinstallé » dans un pays développé. Donc, il leur offre l'opportunité d'une nouvelle vie stable avec un statut de séjour régulier. Troisièmement, la situation géographique de l'Égypte, proche des pays de l'Union européenne, est un critère essentiel à prendre en compte en cas d'envisager une immigration illégale. Bien que chaque communauté de réfugiés présente en Égypte ait sa propre culture et ses propres traditions, elles font toutes face à des épreuves similaires et à des conditions socio-économiques difficiles dans ce pays en voie de développement. Par conséquent, afin de mieux comprendre le rôle de l'Égypte en tant que pays de transit et point de relais vers les pays de l'Union européenne, il est essentiel d'analyser d'abord la politique égyptienne d'asile limitée en Égypte (§1), pour avoir une idée générale la situation des demandeurs d'asile et réfugiés présents sur son territoire. Ensuite, il est nécessaire d'examiner le rôle du HCR dans la

procédure d'asile (§2), tant sur le plan théorique qu'en pratique, en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié.

§1. – Une politique nationale d'asile limitée

177. En effet, il existe un contraste marqué entre la réglementation et l'institutionnalisation des politiques d'émigration et de diaspora de l'Égypte par rapport à ses politiques en matière de réfugiés et d'immigration. Bien que l'Égypte soit signataire de la Convention de 1951 sur les réfugiés, de son Protocole de 1967 et de la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur les réfugiés, la mise en œuvre par le pays de ses obligations en la matière a été *ad hoc*. Tout d'abord, il est important de préciser que, théoriquement, les Constitutions égyptiennes promulguées depuis 1923 reconnaissent le droit d'asile pour les personnes persécutées ou exposées au danger en raison de leurs idées ou leurs actions dans le domaine de la défense des droits de l'homme ou de la paix : selon les dispositions de l'article 151 de la Constitution égyptienne de 1923, par exemple, stipule : « Il est interdit d'extrader les réfugiés politiques, sous réserve des traités internationaux ayant le but de maintenir l'organisation sociale ». Ainsi, la qualité de « réfugié » et la notion d'asile sont reconnues depuis longtemps dans le droit égyptien. À cet égard, tout au long du XXème siècle, le refuge que l'Égypte a connu le plus est « le refuge politique ». Elle a accueilli différentes personnalités publiques en tant que « réfugié politique », comme le Roi Seoud d'Arabie Saoudite, après avoir été destitué par son frère Faisal, le Roi Senoussi de la Libye à la suite du coup d'État mené par le colonel Khadafi et le Chah d'Iran après la révolution iranienne. Mais aussi, comme indiqué précédemment, lors des guerres civiles et des troubles politiques, l'Égypte a été le pays d'accueil pour de larges populations pré-étudiée telles que les Palestiniens, les Soudanais et les Syriens. Il convient, néanmoins, de noter que l'Égypte dispose d'un cadre juridique en matière d'asile relativement faible et insuffisant. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner le principal cadre international et régional de la politique égyptienne d'asile (A), avant d'étudier son cadre national restreint (B).

A) Principal cadre international et régional de la politique égyptienne d'asile

178. L'Égypte se caractérise par son intérêt particulier aux dispositifs internationaux relatifs à l'asile et aux droits des réfugiés. Outre le fait qu'elle soit le seul pays arabe et africain ayant fait partie de la Convention de Nansen en 1933, l'Égypte est également le seul pays qui a signé la Convention arabe règlementant le statut des réfugiés dans les pays arabes de 1994, ainsi que l'un des deux seuls pays du Moyen Orient, avec la Turquie, à avoir adhéré à la Convention de Genève de 1951. Dans cette perspective, il convient d'analyser les principaux dispositifs internationaux et régionaux dont elle fait partie et mesurer leur impact sur la politique d'asile égyptienne. Au niveau international, l'Égypte est signataire de la Convention de Genève de 1951, qui est un dispositif clé pour le statut des réfugiés et leurs droits, ainsi que de son Protocole de 1967, qui a élargi la définition du terme « réfugié » pour les pays signataires. Ces accords ont été ratifiés par l'Égypte le 22 mai 1981 dans le cadre d'une réforme constitutionnelle en 1980. Par conséquent, selon le décret présidentiel n°331 de 1980, la Convention de Genève est adoptée en tant que loi domestique³⁰⁷. Ainsi, le concept de refuge a commencé à s'étendre juridiquement au-delà du refuge politique. La Convention de Genève, composée de ses 46 articles, établit un cadre juridique pour les pays qui accueillent des populations réfugiées. Elle définit également les droits et les obligations des réfugiés et des pays qui leur offrent une protection sur leur territoire, en mettant l'accent sur le concept de « non-refoulement ». Il faut noter que, selon les commentaires de la Convention de Genève, le refoulement indiqué dans celle-ci signifie l'expulsion d'un réfugié du territoire du pays d'asile après son admission, et ne couvre donc pas le refus d'admission d'un réfugié à la frontière³⁰⁸.

179. Toutefois, lors de la signature de la Convention, le gouvernement égyptien a émis cinq réserves spécifiques concernant certaines dispositions de la Convention. Ces réserves visaient principalement à restreindre l'accès des demandeurs d'asile et des réfugiés présents sur le territoire égyptien à certains services de base. Les réserves émises concernaient les articles 12§1 (relatif au statut personnel), 20 (concernant le rationnement), 22§1 (portant sur l'éducation primaire), 23 (relatif à l'assistance publique) et 24 (concernant la législation du

³⁰⁷ Décret présidentiel n°331 de 1980, *le journal officiel/ Al Jaridah Al Rasmiyah*, 28 mai 1981, disponible sur <https://manshurat.org/node/45609>, consulté le 24 février 2023.

³⁰⁸ BADAWY T., « The Memorandum of Understanding between Egypt and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: problems and recommendations », *Centre Robert Schuman d'études avancées*, juillet 2010, 27 p., p. 17.

travail et sécurité sociale) de la Convention de Genève. Cependant, il est essentiel de mener une analyse approfondie de chaque réserve afin d'évaluer leur véritable impact sur la vie quotidienne des réfugiés résidant en Égypte. Il est également nécessaire de comprendre comment ces réserves sont mises en œuvre dans la pratique et comment elles influencent l'élaboration de la politique égyptienne en matière de réfugiés.

180. La première disposition à l'égard de laquelle l'Égypte a formulé une réserve est l'article 12§1 relatif au statut personnel du réfugié. Cet article stipule que « 1. Le statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence (...) », ce qui s'oppose aux dispositions de l'article 25 code civil égyptien qui prévoit que : « 1. Le juge déclare la loi applicable dans le cas de personnes sans nationalité ou ayant plus d'une nationalité en même temps. 2. Dans le cas des personnes pour lesquelles il existe une preuve, conformément à l'Égypte, de la nationalité égyptienne, et en même temps, conformément à un ou plusieurs pays étrangers, de la nationalité de ce pays, la loi égyptienne doit être appliquée. » Dès lors, la situation des réfugiés est régie par la législation égyptienne.

181. De plus, en examinant les autres dispositions auxquelles des réserves ont été formulées par le gouvernement égyptien – à savoir l'article 20³⁰⁹ (rationnement), article 22§1³¹⁰ (enseignement primaire), article 23³¹¹ (assistance publique) et article 24³¹² (législation du travail et sécurité sociale) – l'explication fournie par le gouvernement égyptien est que « les

³⁰⁹ Article 20 de la Convention de Genève : « Dans le cas où il existe un système de rationnement auquel est soumise la population dans son ensemble et qui régleme la répartition générale de produits dont il y a pénurie, les réfugiés seront traités comme les nationaux ».

³¹⁰ Article 22 de la Convention de Genève : « 1. Les États Contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire (...) ».

³¹¹ Article 23 de la Convention de Genève : « Les États Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux ».

³¹² Article 24 de la Convention de Genève : « 1. Les États Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne les matières suivantes : 1. a) (...), la rémunération, y compris les allocations familiales lorsque ces allocations font partie de la rémunération, la durée du travail, les heures supplémentaires, les congés payés, les restrictions au travail à domicile, l'âge d'admission à l'emploi, l'apprentissage et la formation professionnelle, le travail des femmes et des adolescents et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives ; b) La sécurité sociale (...) 2. Les droits à prestation ouverts par le décès d'un réfugié survenu du fait d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne seront pas affectés par le fait que l'ayant droit réside en dehors du territoire de l'Etat contractant. 3. Les États Contractants étendront aux réfugiés le bénéfice des accords qu'ils ont conclus ou viendront à conclure entre eux, concernant le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition en matière de sécurité sociale, pour autant que les réfugiés réunissent les conditions prévues pour les nationaux des Pays signataires des accords en question. 4. Les États Contractants examineront avec bienveillance la possibilité d'étendre, dans toute la mesure du possible, aux réfugiés, le bénéfice d'accords similaires qui sont ou seront en vigueur entre ces Etats Contractants et des Etats non contractants ».

autorités égyptiennes compétentes ont émis des réserves parce que ces articles considèrent le réfugié comme égal au national. Nous avons émis cette réserve générale pour éviter tout obstacle qui pourrait affecter le pouvoir discrétionnaire de l'Égypte dans l'octroi de privilèges aux réfugiés au cas par cas³¹³. » Il est toutefois impératif d'analyser les réserves susmentionnées afin de déterminer de manière appropriée si elles ont un impact négatif sur les droits des réfugiés ou non.

182. En premier lieu, les réserves formulées aux articles 20 (rationnement) et 23 (assistance publique), n'ont pas d'incidence sur la vie quotidienne des réfugiés, car la plupart des Égyptiens n'en pas accès à ces avantages. Selon un haut fonctionnaire du bureau du HCR au Caire : « les réserves sont en vigueur, mais elles ne sont pas considérées comme ayant un impact direct sur la vie quotidienne des réfugiés en Égypte, car des questions telles que le rationnement, les secours et l'assistance publics ne sont même pas couramment disponibles pour les ressortissants égyptiens eux-mêmes, compte tenu de la situation économique difficile³¹⁴. »

183. En deuxième lieu, la réserve émise à l'article 22§1 relatif à l'enseignement primaire a perdu sa validité juridique après la ratification par l'Égypte de la Convention internationale des droits de l'enfant en juillet 1990. Cette convention a rendu l'enseignement primaire obligatoire en vertu de l'article 28, qui stipule que : « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité de chances : a- ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ; (...) ». En outre, un décret ministériel n° 24 a été publié par le ministre de l'Éducation en 1992, permettant aux enfants des réfugiés reconnus de fréquenter les écoles publiques en Égypte.

184. En troisième lieu, en ce qui concerne la réserve émise aux dispositions de l'article 24 relatif à la législation du travail et la sécurité sociale, il est nécessaire de souligner que celle-ci ne peut pas être utilisée pour « légalement » interdire les réfugiés de travailler en Égypte en pratique. Cette réserve concerne principalement les protections sur le lieu de travail, telles que

³¹³ L'Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative au statut de réfugié, 28 juillet 1951, Nations Unies, série des Traités, vol. 189, disponible sur <https://www.unhcr.org/protection/convention/5d9ed32b4/states-parties-including-reservations-declarations-1951-refugee-convention.html>, consulté le 28 février 2023.

³¹⁴ SHARAFLEDIN N., *Refugees in Egypt: Practices and Prospective law*, Mémoire, Université américaine du Caire, 2020, 96 p., p. 34.

les salaires et les avantages sociaux. De plus, l'Égypte n'a pas émis de réserve à l'article 17 de la Convention, qui concerne le droit à un emploi salarié pour les réfugiés. Par conséquent, lors de l'évolution de l'impact de la réserve émise à l'article 24 de la Convention de 1951 sur les réfugiés, nous pouvons raisonnablement supposer qu'elle n'a en réalité aucun effet significatif. Toutefois, le droit à obtenir un permis de travail en Égypte est entravé par d'autres restrictions. Les lois qui sont appliquées à tous les étrangers résidant en Égypte les obligent à fournir des documents et à se soumettre à des procédures compliquées pour obtenir un permis de travail, ce qui n'est généralement pas applicable aux réfugiés. Une contradiction potentielle peut être soulevée entre, d'une part, les dispositions de l'article 11 de la résolution ministérielle du ministère égyptien du Travail n° 390 de 1982³¹⁵, qui stipulent que l'employeur doit justifier qu'aucun candidat égyptien qualifié ne serait disponible pour occuper le poste de travail en question avant de délivrer une autorisation de travail à un réfugié, et, d'autre part, l'article 17³¹⁶ de la Convention de Genève de 1951, auquel l'Égypte n'a pas émis réserve. Cet article de la convention prévoit que les États contractants s'engagent à accorder au réfugié résident régulièrement dans le pays d'accueil « le traitement le plus favorable » en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée. En pratique, de nombreux réfugiés en Égypte sont contraints de travailler dans le secteur informel en raison de ces obstacles administratifs.

185. En outre, en tant que partie à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) de 1989, l'Égypte garantit la protection et l'assistance humanitaire aux enfants sollicitant le statut de réfugié ou ceux qui l'ont déjà octroyé³¹⁷. À la suite de la ratification de cette convention, l'Égypte a promulgué une loi relative à l'enfance en juin 1996. Toutefois, cette loi ne traite pas spécifiquement n'étudie pas le statut de l'enfant migrant, demandeur d'asile ou réfugié.

³¹⁵ Résolution ministérielle n° 390 de 1982, le journal officiel/ Al Jaridah Al Rasmiyah, 13 juin 1982.

³¹⁶ Article 17 de la Convention de Genève de 1951 : « 1. Les États Contractants accorderont à tout réfugié (...) en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée ».

³¹⁷ Article 22 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989 : « 1. Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties (...) la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit ».

186. Au niveau régional, la Convention de l'OUA de 1969, également connue sous le nom de Convention d'Addis-Abeba, joue un rôle significatif en abordant les problèmes de réfugiés en Afrique. Cet instrument juridique régional a été signé par quarante-un États membres, y compris l'Égypte. Les États membres se sont engagés à appliquer ses dispositions à tous les réfugiés, sans discrimination. Les articles de cette convention reflètent les problèmes auxquels les réfugiés d'Afrique étaient spécifiquement confrontés, des défis qui n'avaient pas été pris en compte lors de la rédaction de la Convention de 1951 sur les réfugiés. C'est pourquoi, certains de ses articles sont considérés comme juridiquement novateurs. La convention introduit une nouvelle définition au terme de « réfugié » par rapport à la Convention de Genève, établit un droit individuel à l'asile, élargit légèrement la norme de non-refoulement et formalise les concepts de partage des responsabilités, de protection temporaire et de rapatriement volontaire. En somme, elle représente un complément régional à la Convention de Genève de 1951 pour mieux répondre aux besoins des réfugiés en Afrique.

187. Selon la Convention de l'OUA de 1969, la définition du terme « réfugié » a été élargie pour inclure « toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité » (article 1 §2). Cette disposition est considérée comme une extension de la définition donnée par la Convention de 1951 sur les réfugiés, vu qu'elle reconnaît les problèmes auxquels sont confrontés la plupart des réfugiés en provenance des pays africains, qui sont souvent liés aux conflits armés. Elle permet ainsi aux personnes qui fuient les conflits armés et les guerres d'accéder au statut de réfugié. Il est important de préciser que le HCR applique les deux définitions, à la fois celle de la convention de Genève de 1951 (modifiée par son Protocole de 1967) et celle de la Convention de l'OUA de 1969, dans le cadre de ses opérations menées en Afrique. Ensuite, dans son article 2-3, la Convention de l'OUA stipule que toute personne, demandeur d'asile, ne peut faire face à un rejet aux frontières, retour ou expulsion par un des pays membres ; *a contrario* de la Convention de Genève où le principe du non-refoulement existe après l'entrée sur le territoire du pays d'asile.

188. En outre, la Convention de l'OUA aborde également trois concepts très importants du droit des réfugiés, qui n'étaient pas abordés explicitement auparavant : le partage de responsabilité, la protection temporaire et le rapatriement volontaire. Premièrement, l'article

2§4 dispose que : « Lorsqu'un État membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet État membre pourra lancer un appel aux autres États membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA ; et les autres États membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit État membre accordant le droit d'asile. » Dans cette disposition, le terme de « mesures appropriées » comprend des mesures telles que la réinstallation régionale, le soutien financier et le partage des responsabilités politiques³¹⁸. Or, il convient de noter que chaque méthode de partage des responsabilités a été limitée dans la pratique en raison des ressources limitées des États africains³¹⁹. En effet, bien que le concept de partage des responsabilités soit important, sa mise en œuvre est entravée par les problèmes internes auxquels la plupart des pays africains sont confrontés. Ainsi, cela s'ajoute aux conflits armés en cours dans la région, les ressources limitées et les difficultés financières. Ces facteurs rendent la mise en œuvre de cette convention plus difficile sur le terrain. Deuxièmement, l'article 2§5 introduit le concept de « la protection temporaire » en stipulant que : « Tout réfugié qui n'a pas reçu le droit de résider dans un quelconque pays d'asile pourra être admis temporairement dans le premier pays d'asile où il s'est présenté comme réfugié en attendant que les dispositions soient prises pour sa réinstallation conformément à l'alinéa précédent. » Ainsi, il apparaît clairement que la notion de protection temporaire comme décrite dans la Convention de 1969 est davantage liée au concept de partage des responsabilités qu'à celui de protection temporaire conçue pour limiter les obligations des États envers les réfugiés. En vertu de cette convention, le caractère temporaire concerne principalement le séjour dans le premier pays d'asile, plutôt que la nature de la protection accordée³²⁰. Troisièmement, l'article 5 de la Convention introduit le principe du rapatriement volontaire, dont le premier paragraphe dispose que : « 1. Le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré ». Cette disposition est une extension logique aux dispositions de l'article 2 de la Convention, et plus particulièrement l'article 2§3 sur le non-refoulement. Puis, l'article 5 précise les obligations des pays d'asile et d'origine et des organismes d'aide aux réfugiés. D'une part, le pays d'asile doit, en collaboration avec le pays d'origine, prendre « les mesures appropriées pour le retour sain et sauf des réfugiés qui demandent leur rapatriement ». D'autre part, le pays d'origine doit « faciliter leur réinstallation,

³¹⁸ SHARPE M., « The 1969 African Refugee Convention: Innovations Misconceptions and Omissions », *Revue de droit de McGill*, n°95, 2012, pp. 96-147, p. 107.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ *Ibid.*

leur accorder tous les droits et privilèges accordés à ses nationaux et les assujettir aux mêmes obligations. » Il est important de souligner que la Convention de 1969 est le premier et demeure le seul instrument juridique international à insister formellement sur le caractère volontaire du rapatriement des réfugiés³²¹. L'Égypte a ratifié la Convention de l'OUA en 1992, après avoir accueilli de nombreux immigrants en provenance de plusieurs pays africains. Il est à noter qu'après ses réserves émises à la Convention de Genève, l'Égypte a formulé des réserves similaires à la Convention de l'OUA, notamment aux articles concernant les services sociaux et à l'accès au marché du travail, dans le but de protéger le droit de ses citoyens confrontés à des difficultés dans ces domaines³²². De même, l'Égypte a ratifié en 1984 la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui garantit le droit d'asile pour toute personne se trouvant en cas de persécution³²³. Or, la ratification de la Convention de l'OUA n'a pas eu d'impact significatif sur les droits des réfugiés au niveau national, car les lois nationales n'accordent aux réfugiés que le principe du non-refoulement, déjà affirmé par la Convention de Genève.

189. Il est notoire que tous les documents susmentionnés sont considérés comme les plus importants pour la formulation des politiques égyptiennes à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile. Cependant, il reste nécessaire de comprendre leur place dans le système législatif égyptien. Depuis 1954, les traités et les conventions auxquels l'Égypte adhère ont une valeur juridique équivalente à celle des lois ordinaires. De plus, ces instruments ne peuvent, en tout état de cause, contredire les dispositions de la Constitution³²⁴, ce qui implique donc la supériorité du droit national et plus particulièrement de la Constitution par rapport au droit international dans le système législatif égyptien en matière de migration. Or, il convient de noter qu'avant 2014, aucune constitution égyptienne n'indiquait explicitement la valeur des engagements internationaux. La constitution de 2014, issue du mouvement de révolte vers la démocratisation, a marqué un changement significatif en accordant explicitement une valeur

³²¹ *Ibid*, p. 109.

³²² AYOUB M. et KHALLAF Sh., *Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically changing environment*, Centre d'études sur la migration et les réfugiés, l'Université américaine du Caire, n°7, septembre, 2014, 42 p., p.10.

³²³ Article 12 de la Charte des droits de l'homme et des peuples de 1981 : « (...) 3. Toute personne a le droit, en cas de persécution, de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger conformément à la loi de chaque pays et aux conventions internationales ».

³²⁴ Article 151 de la Constitution égyptienne de 2014 : « Le Président de la République représente l'État dans ses relations extérieures, conclut les traités, ratifiés après l'approbation de la Chambre des représentants et qui ont la force de lois dès leur publication, en conformité avec les dispositions de la Constitution (...) Dans tous les cas, les traités conclus ne peuvent contredire les dispositions de la Constitution ou avoir pour conséquence le renoncement à une partie du territoire ».

juridique aux engagements internationaux de l'Égypte, sans néanmoins poser de règle de hiérarchisation des normes comme d'autres constitutions postrévolutionnaires, telle que la constitution tunisienne. Aux termes de l'article 93 de la Constitution égyptienne de 2014 : « l'État s'engage à respecter les traités, accords et conventions internationales relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par l'Égypte. Ils ont force de loi après leur publication, avec les réserves spécifiées ». Cette disposition laisse entendre que le pouvoir législatif égyptien peut en toute discrétion écarter ou contourner les engagements internationaux de l'État³²⁵.

B) Cadre national restreint de la politique égyptienne d'asile

190. Au niveau national, l'administration égyptienne dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière de décisions relatives à l'entrée et la présence sur le territoire car celles-ci relèvent de l'ordre public. Ainsi, les décisions en matière d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire égyptien relèvent de la compétence de la juridiction administrative³²⁶. Cette dernière accorde à l'administration le pouvoir de délivrer aux étrangers des visas d'entrée sur le territoire national et des autorisations de séjour. En revanche, en matière d'asile, la question est plus particulière. En Égypte, le droit d'asile est reconnu comme un droit constitutionnel en vertu des dispositions de l'article 53 de la Constitution de 1971 et de l'article 91 de la Constitution de 2014 (en vigueur) : « L'État peut accorder l'asile politique à tout étranger persécuté pour avoir défendu les intérêts des peuples, les droits de l'homme, la paix ou la justice. L'extradition des réfugiés politiques est interdite conformément à la loi ». Cependant, il est important de noter que ces dispositions n'obligent pas, l'État égyptien à accorder l'asile, et elles ne font pas référence aux accords internationaux. L'autorité pour accorder l'asile politique est détenue par le Bureau du Président ; or, cette forme d'asile politique est rarement accordée et seulement de manière exceptionnelle³²⁷. L'interdiction de l'extradition des réfugiés politiques mentionnée est conforme à l'article 33, une des pierres angulaires de la Convention de 1951 sur les réfugiés, qui interdit le refoulement. Cela donc permet de protéger les réfugiés

³²⁵ KHERAD R., « Quelques observations sur la place des droits fondamentaux dans les nouvelles constitutions tunisienne et égyptienne », *Revue des Droits de l'Homme*, vol. 5., n°6, 2014, 7 p., p. 4.

³²⁶ L'arrêt de la Cour de contentieux administratif du 14 juin 1994, recours n° 3082, 48^{ème} année judiciaire. Pour une étude détaillée sur le contrôle de la juridiction administrative sur les décisions relatives au statut des étrangers voir OKASHA H., « Les décisions administratives dans la jurisprudence du Conseil d'État », Le Caire, 2^{ème} volume, 2010, pp.1465 et s.

³²⁷ HILAL L. et SAMY S., « Asylum and Migration in the Mashrek: Asylum and Migration Country Fact Sheet Egypt », *Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme*, décembre 2008, Copenhague, 17 p., p. 5.

qui fuient leur pays en raison de persécutions politiques et qui craignent les demandes d'extradition formulées par leur pays. Aussi, le décret présidentiel n° 133 de 1980 a adopté la Convention sur les réfugiés comme loi nationale en mai 1981 (sans les dispositions à lesquelles des réserves ont été émises) ce qui signifie qu'elle est applicable dans les tribunaux égyptiens.

191. En examinant les législations nationales, il n'existe ni une législation sur l'asile en Égypte ni une institution gouvernementale spécifiquement chargée de cette question. Ainsi, *de jure*, l'article constitutionnel précité est la seule disposition juridique concernant les réfugiés. Cela signifie que les demandeurs d'asile relèvent des lois applicables aux étrangers en général, avec toutes les restrictions qui en découlent en ce qui concerne l'accès à certains droits. Tout d'abord, le décret présidentiel n° 89 de 1960 relatif à l'entrée et au séjour des étrangers interdit à toute personne étrangère dépourvue de documents de voyage valides d'entrer en Égypte. Cette loi traite les réfugiés sur un pied d'égalité avec les étrangers et interdit leur entrée sans documents valables. Or, cela constitue une problématique pour les demandeurs d'asile et les réfugiés qui, dans de nombreux cas, ont perdu leurs documents de voyage pendant leur fuite et ou ne peuvent pas obtenir des documents appropriés de leur pays d'origine. Ainsi, sauf régularisation de leur situation, ils risquent d'être considérés comme entrant illégalement sur le territoire égyptien et peuvent être exposés à des peines d'expulsion en vertu de l'article 25³²⁸ de cette loi. Cette expulsion est limitée au cas où la sécurité nationale ou l'ordre public sont en jeu, mais cela reste problématique du point de vue du principe de non-refoulement établi par la Convention de Genève et la Constitution égyptienne. De même, la loi n°104 de 1985³²⁹ empêche les étrangers, y compris les réfugiés, d'acheter des propriétés agricoles, des terres fertiles ou désertiques. Cette restriction peut affecter la capacité des réfugiés à s'intégrer économiquement en Égypte et à accéder à des moyens de subsistance durable. Aussi, aux termes des dispositions de la réforme (loi n°154 de 2004³³⁰) introduite pour la loi n° 26 de 1975 relative à la nationalité égyptienne, la nationalité égyptienne est attribuée par le droit du sang (*jus sanguinis*). Cela signifie que tout enfant né sur le territoire égyptien, dont les parents ne

³²⁸ Article 25 de la loi n° 89 de 1960 relative à l'entrée et au séjour des étrangers : « Le ministre de l'Intérieur a le droit d'expulser des étrangers par décret ».

³²⁹ Loi n°104 de 1985 modifiant la loi n°15 de 1963 relative à l'interdiction de la propriété des terres agricoles par les étrangers, disponible sur <https://manshurat.org/node/33788>, consulté le 28 février 2023.

³³⁰ Article 1^{er} de la loi n°154 de 2004 : « Il est égyptien : 1. celui qui est né d'un père égyptien ou d'une mère égyptienne ; 2. Celui qui est né en Égypte à des parents inconnus (...) », la loi n° 26 de 1975 relative à la nationalité égyptienne, amendée par la réforme de la loi n° 154 de 2004, disponible sur le lien <http://www.arabwomenlegal-emap.org/document%20legalsystem/20%المعدل20%202004%لسنة20%20154%رقم20%المصري20%الجنسية20%القانون20%1975%لسنة20%20%2026%رقم20%القانون.pdf> (version arabe), consulté le 27 février 2021.

sont pas égyptiens, ne peut automatiquement obtenir la nationalité égyptienne, sauf si ses parents sont inconnus, afin d'éviter la situation d'apatridie. Toutefois, pour les autres cas, la naturalisation en vue d'acquérir la nationalité égyptienne est soumise à des conditions plus strictes.

192. Ensuite, théoriquement, « les demandeurs d'asile et réfugiés en Égypte bénéficient de l'accès aux services de santé et à l'éducation publique sur un pied d'égalité avec les citoyens égyptiens³³¹ ». Cependant, en pratique, cette règle se plie à des limites en pratique. En effet, en vue d'accéder à d'autres droits, surtout sociaux et économiques, les demandeurs d'asile ou réfugiés résidents sur le territoire égyptien sont souvent dépendants l'assistance humanitaire fournie par le HCR et d'autres organisations de la société civile. Le maintien des réserves à la Convention de 1951, l'absence de lois nationales en matière de réfugiés et d'asile et la mise en place d'aucune politique visant l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés, sont tous des facteurs qui ont notamment rétréci le cadre juridique des réfugiés en Égypte et ont rendu leur situation de plus en plus difficile. Par exemple, en ce qui concerne l'accès au système de santé, ce droit n'est pas explicitement mentionné dans la Convention de Genève mais est interprété aux dispositions de l'article 23 (Secours publics) ; or, l'Égypte y a émis une réserve pendant la ratification de la Convention. Par conséquent, le droit d'accès à la santé publique en Égypte est accordé aux réfugiés sur la base d'autres instruments juridiques, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PESC) auquel l'Égypte est partie et qui « prévoit le droit pour toute personne à l'accès à la santé publique », ainsi que la CIDE qui précise que les enfants réfugiés et demandeurs d'asile doivent bénéficier des meilleurs services de santé disponibles. De plus, l'article 18 de la Constitution égyptienne de 2014 criminalise « le refus de dispenser diverses formes de traitement à toute personne en situation d'urgence médicale ou dont la vie est menacée » indépendamment de sa nationalité et de son statut. Dans ce contexte, les réfugiés et les demandeurs d'asile présents sur le territoire égyptien bénéficient de l'accès aux services de santé en cas d'urgence médicale. Toutefois, malgré ces dispositions légales, les réfugiés et les demandeurs d'asile en Égypte font encore face à des obstacles pratiques pour accéder aux soins de santé de qualité.

³³¹ La mission permanente de l'Égypte au bureau des Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce et d'autres organisations internationales, 2020, Genève, disponible sur <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/pushback/EgyptSubmission.pdf>, consulté le 30 mars 2023.

§2. – Le HCR : l'acteur principal dans la procédure d'asile sur le territoire égyptien

193. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, l'ONU s'est occupée du problème des réfugiés, né des déplacements de populations, en mettant en place l'Organisation internationale des réfugiés (OIR). Il s'agissait d'une organisation temporaire qui a fonctionné de 1946 à 1952 et a, ainsi, aidé à assister et à réinsérer des personnes réfugiées. La mission de l'OIR englobait le rapatriement, l'identification, l'enregistrement et la classification, les soins et l'assistance, la protection juridique et politique, le transport, la réinstallation et la réintégration³³². Néanmoins, l'OIR n'était pas en mesure de régler les problèmes des réfugiés. À ce titre, les Nations Unies ont été conduites à mettre en place un nouvel organisme international subsidiaire pour les réfugiés, qui est devenu le HCR, mis en place à partir du 1^{er} janvier 1951. Les personnes relevant de la compétence du HCR sont les demandeurs d'asile, les réfugiés, les apatrides, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les rapatriés. Le champ d'application du HCR comporte l'assistance et la fourniture de prestations de première nécessité, la protection juridique internationale et surtout la recherche de solutions durables pour les réfugiés dont il est responsable, en parallèle avec l'aide du gouvernement national³³³. Donc, il offre trois solutions « durables » pour les réfugiés se trouvant sous sa tutelle : l'intégration locale dans le pays d'accueil, la réinstallation des réfugiés dans un pays tiers ou le rapatriement volontaire dans le pays d'origine. Le HCR dispose d'une base d'intervention claire : son statut de 1950³³⁴ qui a la valeur de recommandation et donc, dépourvu de force obligatoire, n'impose pas d'obligations aux États, est complété, au besoin, avec des protocoles d'accord avec les pays hôtes. L'Égypte est parmi les États qui ont répondu favorablement à la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution n° 428 du 14 décembre 1950) valant recommandation, en concluant un protocole d'accord avec le HCR en 1954, appelé aussi Mémoire d'Accord. Par le biais de ce document, le gouvernement égyptien a

³³² UNHCR, Les débuts, disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/4ad2f93f2.pdf>, consulté le 27 mars 2021.

³³³ Paragraphe 1 du Statut du HCR : « Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assume les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent statut, et de recherche des solutions permanentes au problème des réfugiés, en aidant les gouvernements, et, sous réserve de l'approbation des gouvernements intéressés, les organisations privées, à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales. Dans l'exercice de ses fonctions, et en particulier en cas de difficulté, notamment s'il s'agit de contestations relatives au statut international de ces personnes, le Haut Commissaire prend l'avis du Comité consultatif pour les réfugiés, si celui-ci est créé ».

³³⁴ Statut de l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, adopté par la résolution n° 428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950, disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr/about-us/background/4aeaff76/statut-hcr.html>, consulté le 28 mars 2021.

délégué la responsabilité complète de la question des réfugiés, depuis leur arrivée, jusqu'à leur départ, réinstallation ou retour volontaire au pays d'origine, par mandat au HCR au Caire. Ainsi, il convient d'aborder le contexte de l'implantation du HCR en Égypte et la mise en œuvre du Protocole d'accord de 1954 avec le gouvernement égyptien (A). Puis, dans le cadre des missions du HCR, il est nécessaire d'étudier le processus de détermination du statut de réfugié en sur le territoire égyptien (B).

A) L'implantation du HCR en Égypte et la mise en œuvre du Protocole d'Accord de 1954

194. Ayant établi son siège en Égypte en 1954, le HCR a commencé à prendre ses fonctions en fonction d'un protocole d'accord (ou MoU) conclu avec le gouvernement égyptien, ratifié par la loi n°172 d 1954. Ce Protocole constitue, avec le statut du HCR de 1950, la base d'intervention du HCR. Il énonce à travers ses huit articles les obligations et les responsabilités impliquées des deux parties, à savoir le HCR et le gouvernement égyptien. Selon les termes de celui-ci, le HCR se voit conférer un mandat du gouvernement égyptien, et avec l'approbation des autorités égyptiennes, il est habilité à identifier les personnes réfugiées éligibles à la protection du HCR, faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés, encourager la mesure de réinstallation des réfugiés résidents en Égypte dans les pays d'immigration, assister les réfugiés résidents en Égypte, sous réserve du fonds reçu à ces fins, et assurer la coordination des activités de bien-être, autorisées par le gouvernement égyptien, en faveur des réfugiés sous sa tutelle³³⁵. Toutefois, il est crucial de noter que, ce Protocole d'accord a été signé en 1954, et donc bien avant que l'Égypte ne ratifie la Convention de Genève de 1951 (en 1981) et avant la mise en œuvre de la Convention de l'OUA de 1969 qui a élargi la définition de « réfugié ». Ainsi, la terminologie relative au statut de « réfugié » indiqué dans ce Protocole d'accord est différente de celle qui est actuellement en vigueur dans le droit international. Bien que la Convention de 1951 sur les réfugiés ait été ratifiée 27 ans plus tard, le Protocole d'accord reste

³³⁵ Article 2 du Mémoire d'Accord conclu entre la République arabe d'Égypte et le HCR en 1954 : « Les tâches confiées à la Délégation du HCR en Égypte seront particulièrement, les suivantes : a) coopérer avec le gouvernement égyptien pour identifier les personnes réfugiées éligibles sous le mandat du HCR, b) faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés, c) encourager, en coopération avec le gouvernement égyptien, et les organisations internationales compétentes en matière de migration, l'initiative conduisant à la réinstaller, dans toute mesure possible, dans les États d'immigration, les réfugiés résidents en Égypte, d) assister les réfugiés résidents en Égypte, sous réserve du fonds reçu à ces fins, e) assurer la coordination des activités de bien-être, autorisées par le gouvernement égyptien, en faveur des réfugiés sous sa tutelle. »

un document essentiel, contesté et continue d'influencer les politiques égyptiennes en matière de réfugiés et d'asile.

195. Si l'Égypte est signataire de la Convention de Genève de 1951, de son Protocole de 1967 et de la Convention de l'OUA de 1969, elle n'a pas mis en place de procédure nationale de détermination du statut de réfugié. Aussi, il faut préciser que l'Égypte n'administre aucun système de détermination de la qualité de réfugié. L'appréciation de cette dernière est en effet réalisée par le HCR. En charge de l'application de la convention de Genève, puis de la convention de New York de 1954 relative au statut des apatrides, le HCR statue en toute indépendance sur les demandes d'asile et d'apatridie qui lui sont soumises en Égypte. De ce fait, l'Égypte accueille un grand nombre de réfugiés dont le statut est déterminé par le HCR. En outre, tous les bénéfices sociaux ou assistances sont octroyés par le HCR et non par le gouvernement égyptien. Ainsi, en l'absence de législation nationale, le Protocole d'accord conclu en 1954 et la Convention de Genève de 1951 et la Convention de l'OUA de 1969 sont considérés comme les deux textes majeurs qui régissent les droits des réfugiés en Égypte, et qui se complètent. D'une part, la Convention de Genève et la Convention de l'OUA définissent le statut des réfugiés, ainsi que les droits et les libertés accordés à ces personnes dans le pays d'asile. D'autre part, le Mémoire d'accord traite au niveau national et plus spécifique le rôle du HCR, mandaté par le gouvernement égyptien, dans la détermination de la qualité des réfugiés aux personnes éligibles, leur protection et l'assurance des solutions durables. Néanmoins, en analysant à ce jour le Protocole d'accord de 1954, nous constaterons que de nombreux articles se trouvent en conflit direct avec la Convention de Genève. Plus particulièrement, selon les stipulations de l'article 35³³⁶ de la Convention de Genève de 1951, le HCR a un rôle de « surveillance de l'application des dispositions de cette Convention » dans l'État partie, mais il ne donne pas au HCR le monopole de prise de décisions concernant les réfugiés comme l'indique l'article (2-a) du Protocole d'accord de 1954. De même, aussi selon l'article 35 de la Convention de Genève, le gouvernement égyptien est contraint de fournir au

³³⁶ Article 35 de la Convention de Genève de 1951 « Coopération des autorités nationales avec les Nations Unies » : « 1. Les États Contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention. 2. Afin de permettre au Haut-Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes compétents des Nations Unies, les États Contractants s'engagent à leur fournir dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives : a) au statut des réfugiés, b) à la mise en œuvre de cette Convention, et c) aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés ».

HCR « dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées » relatives aux réfugiées. Toutefois, en pratique, c'est le HCR qui fournit ces informations au gouvernement égyptien en vertu de l'article (2-a) du Protocole d'accord. Dans ce contexte, le HCR remplit un rôle de « substitution » à l'État en ce qui concerne la protection et l'assistance aux réfugiés et la gestion de la matière d'asile en Égypte. Or, il ne dispose pas des mêmes capacités ni des mêmes ressources que l'État. Par conséquent, fournir le même niveau de services aux réfugiés devient une charge énorme et souvent impossible pour le HCR.

196. La Convention de Genève, en tant qu'accord international, oblige les États signataires à respecter ses dispositions. Elle prévoit plusieurs droits accordés aux réfugiés en vue de l'intégration locale dans l'État partie, comme le logement et l'accès à l'éducation publique. Toutefois, le Protocole d'accord ne prévoit toujours pas l'intégration locale en tant que solution durable pour les réfugiés présents sur le territoire égyptien. Il convient de souligner que l'Égypte n'a émis aucune réserve sur les articles traitant l'intégration locale dans la Convention de Genève. Par conséquent, en ne permettant pas l'intégration locale des réfugiés, le Protocole d'accord se trouve en violation flagrante de la convention et de ses obligations internationales en matière de protection des réfugiés. En pratique, le refus du gouvernement égyptien ne reconnaît pas l'intégration locale comme l'une des solutions durables pour les réfugiés résidant en Égypte a de nombreux effets directs sur les pratiques gouvernementales, ce qui, à son tour, impacte la vie quotidienne des réfugiés en ce qui concerne notamment l'accès au marché du travail et l'octroi de permis de séjour. Aussi, en vertu de l'article 1^{er} (e) de la Convention de Genève, celle-ci « ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachées à la possession de la nationalité de ce pays. » Toutefois, le Protocole d'accord ne prévoit pas cette exclusion, ce qui a créé une confusion pour les communautés qui se sont vu accorder des droits spéciaux, comme les Palestiniens et les Soudanais³³⁷. C'est pourquoi, le Protocole d'accord aurait dû être révisé, surtout dans son article 2, après la ratification de la Convention de Genève pour que le gouvernement égyptien soit l'autorité principale qui vise la protection des réfugiés sur le territoire égyptien tout en laissant au HCR

³³⁷ BADAWY T., « The Memorandum of Understanding between Egypt and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: problems and recommendations », *Centre Robert Schuman d'études avancées*, juillet 2010, 27 p., p. 17.

un rôle de surveillance, et ainsi assurer une coexistence complémentaire entre les deux textes précités.

197. Par ailleurs, il convient de préciser que le HCR constitue un garant des droits des réfugiés présents en Égypte surtout en matière d'accès aux soins et d'éducation. Dans ce contexte, d'une part, un protocole d'accord supplémentaire a été signé entre le HCR et le ministère de la Santé et de la Population en 2014, renforçant la coopération entre ces deux parties pour garantir l'accès aux soins d'urgence dans les hôpitaux publics et appliqué à toutes les nationalités³³⁸. Aussi, un deuxième et un troisième protocole d'accord ont été signés en janvier et octobre 2016. Ces derniers ont comme objectif de fixer les normes de coopération entre les deux entités et permet au HCR d'accorder aux réfugiés et aux demandeurs d'asile l'accès aux soins de santé primaires et d'urgence dans les hôpitaux publics. D'autre part, le HCR soutient l'éducation des réfugiés par le biais de programmes d'assistance (*cash assistance*), qui couvrent près de 91 % de son programme d'éducation en Égypte³³⁹.

198. En somme, le HCR en Égypte assure un rôle significatif tant dans la politique migratoire égyptienne que dans la politique migratoire européenne. Ses tâches décisives dans la détermination du statut de réfugiés et les besoins basiques de ces personnes, en premier temps, et ensuite la réinstallation vers les pays européens qui en dépend, impactent la politique d'accueil européenne qui essaie de répondre aux besoins de réinstallation. Selon un rapport portant sur les besoins de réinstallation globale pour 2021, les réfugiés présents en Égypte, Iraq, Jordanie, Turquie et Liban, et qui ont besoin d'être réinstallés, représentent autour de 46% du besoin global de réinstallation³⁴⁰. Donc, en vue d'analyser la réinstallation des réfugiés résidant en Égypte dans les pays européens via le HCR, il faut analyser, d'abord, la procédure de détermination du statut de réfugié en Égypte.

³³⁸ SHARAFLEDIN N., *op.cit.*, 2020, p. 44.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ Service de réinstallation du HCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs*, Genève, Suisse, 136 p. (p.15), disponible sur <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5ef34bfb7/projected-global-resettlement-needs-2021.html>, consulté le 18 avril 2021.

B) Le processus de la détermination du statut de « réfugié » en Égypte

199. De fait, loin d'être absent de la gestion des migrations, l'État en délaisse stratégiquement certaines missions, comme l'attribution de statut de réfugié, géré par le HCR ou bien l'aide et l'assistance, gérées en partie par des organisations non gouvernementales partenaires ou des structures nationales. En vertu de son mandat, le HCR en Égypte octroie le statut de réfugié. Il commence son rôle par l'enregistrement des demandeurs d'asile et la création de son dossier auprès de ses services, en utilisant les informations biométriques, le scan de l'iris et les empreintes digitales. Lors de leur enregistrement, ils se voient attribuer une carte jaune, valide pour dix-huit mois renouvelables, qui leur sert de pièce d'identité. Cette carte prouve que la personne concernée a été enregistrée auprès du HCR, qui la protège jusqu'à ce que sa demande de refuge soit déterminée. La détermination du statut de réfugié est le processus le plus important dans la mission du HCR en Égypte vu qu'il détermine si la personne concernée serait ou pas éligible pour la réinstallation dans un pays tiers.

200. Dans cette perspective, pour être reconnu comme « réfugié », le demandeur d'asile passe un entretien individuel avec un représentant du HCR au département de DSR (détermination du statut de réfugié), dont seul l'entreteneur a la libre décision de lui accorder ou non le statut de « réfugié ». Bien qu'il soit relativement facile d'appliquer l'article I (2) de la Convention de 1969 dans les situations d'afflux massif qui caractérisent si souvent les mouvements de réfugiés en Afrique, dans la pratique, le HCR et les États reconnaissent souvent les réfugiés en Afrique uniquement en vertu de l'article I (2), même si la définition du réfugié de la Convention de 1951 peut également s'appliquer³⁴¹. Ainsi, l'entretien mené par le représentant du HCR se base sur ces stipulations pour apprécier la situation de la personne afin de lui accorder ou pas le statut de réfugié. C'est la détermination du statut de réfugié sur une base individuelle. À la fin de leur entretien, le candidat se voit fixer un rendez-vous afin de savoir la décision prise par rapport à sa demande d'asile, qui est, normalement, huit semaines après la date de l'entretien³⁴². En cas d'obtention du statut de réfugié, la personne se voit attribuer la « carte bleue », valide pour trois ans, qui symbolise son nouveau statut et lui accorde une protection tant par le HCR que par le gouvernement égyptien. Toutefois, au cas où le

³⁴¹ SHARPE M., *op.cit.*, 2012, p. 103.

³⁴² SADEK G., *Refugee law and Policy : Egypt*, Bibliothèque du Congrès, mars 2016, disponible sur https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/egypt.php#_ftn9, consulté le 28 mars 2021.

demande d'asile n'est pas acceptée, le demandeur a trente jours pour faire appel, à l'issue de ce délai il devient « débouté », voire sa carte jaune lui est retirée et son dossier est clôturé. Théoriquement, ce statut permet à son titulaire d'être éligible pour une des trois solutions durables prévues par la Convention de Genève de 1951. Ainsi, la différence principale entre le réfugié reconnu, détenteur de la carte bleue, et le demandeur d'asile, détenteur de la carte jaune est que le premier est devenu éligible pour l'une des solutions durables du HCR.

201. Selon l'article 6 du Protocole d'accord entre le HCR et la République arabe d'Égypte de 1954 : « Le gouvernement égyptien accordera aux réfugiés de bonne foi, résidant en Égypte, qui relèvent du mandat du Haut-Commissaire, les permis de séjour conformes à la réglementation en force ». Ainsi, après avoir reçu l'une des deux cartes, il faut être enregistré auprès du Ministère égyptien des affaires étrangères (département des affaires des réfugiés) pour recevoir un numéro de référence ; ensuite faire tamponner la carte, avec le titre de séjour, auprès d'une antenne du Ministère égyptien de l'intérieur (département de migration)³⁴³, pour bénéficier ainsi d'un séjour régulier en Égypte. L'autorisation de séjour³⁴⁴ est valable pour six mois renouvelables. En outre, lors de l'enregistrement auprès du HCR et l'obtention de ce séjour par les autorités égyptiennes, il n'est plus possible de quitter le territoire égyptien par un passeport, vu que le séjour régulier est transmis aux documents relatifs au HCR³⁴⁵. Il est important de noter qu'après avoir obtenu le numéro de référence, les réfugiés peuvent attendre deux et parfois trois mois jusqu'à ce qu'ils obtiennent le tampon du permis de séjour. Pendant cette période, ils risquent d'être placés en détention, de perdre leur emploi et de perdre tous les services liés à la possession d'un titre de séjour valide, car les autorités ne considèrent pas le numéro de référence comme un titre de séjour valide³⁴⁶. Il faut préciser que seulement les séjours annuels permettent aux résidents une entrée multiple en Égypte. Or, les titres de séjour de refuge, valides pour six mois, ou les titres de séjour touristiques, dont plusieurs ressortissants syriens résidents en Égypte bénéficient, ne permettent pas à ses détenteurs une nouvelle entrée en Égypte après l'avoir quittée. Ainsi, pour tout déplacement hors du pays, le gouvernement

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ UNHCR, *Fiche descriptive de l'Égypte septembre 2019*, le site du HCR Égypte, disponible sur https://www.unhcr.org/eg/wp-content/uploads/sites/36/2019/10/UNHCR-Egypt_Fact-Sheet_September.pdf, consulté le 1^{er} avril 2021.

³⁴⁵ DAVIDE A., « The Legal situation of Syrian Refugees in Egypt-Issues Concerning Irregular Migration », Université de Marbourg, *Arab West Report: Media Research and Commentary from Egypt and the Middle East*, décembre 2015, 25 p., p.18.

³⁴⁶ SHARAFLEDIN N., *op.cit.*, 2020, p. 52.

égyptien accorde à ces réfugiés des documents de voyage muni d'un visa de retour d'une durée limitée³⁴⁷. Par ailleurs, en cas de refus lors de l'entretien, le demandeur d'asile a droit à un recours. Ce statut est refusé aux demandeurs d'asile dont le besoin de protection internationale n'est pas établi. Par la suite, leurs dossiers sont clos et ne relèvent pas de la compétence du HCR³⁴⁸. En pratique, ces personnes ne quittent pas l'Égypte et y restent en séjour irrégulier³⁴⁹.

202. Néanmoins, il existe des cas de demandeurs d'asile qui excipent à la phase d'entretien, selon le concept de *prima facie* (à première vue), c'est la détermination du statut de réfugié sur une base collective. C'est à dire que lors des mouvements massifs de réfugiés, généralement dus à des conflits ou à une violence généralisée, par opposition à une persécution individuelle, la capacité de mener un entretien personnel d'asile avec chaque personne ayant traversé la frontière n'est pas suffisante - et ne le sera jamais. L'approche *prima facie* de la détermination du statut de réfugié fût introduite à travers la Convention de l'OUA de 1969³⁵⁰. Cela ne s'avère d'ailleurs pas nécessaire dans la mesure où, dans de telles circonstances, la raison de leur fuite est généralement évidente. Par conséquent, ces groupes sont souvent déclarés réfugiés « *prima facie* », dont la reconnaissance leur permet de bénéficier d'une protection internationale sans se soumettre au processus de détermination individuelle du statut³⁵¹. C'est pour ceci, on trouve des personnes concernées qui détiennent des cartes jaunes du HCR mais qui se voient accordées la protection et l'assistance du HCR, comme les Syriens.

203. Aussi, étant donné que le HCR, par mandat du gouvernement égyptien, s'est vu confier la responsabilité complète de la question des réfugiés, il s'est vu aussi confier la surveillance des conventions et dispositifs qu'y sont liés. Bien que la Convention de l'OUA soit entrée en vigueur en 1992, elle n'était mise en œuvre par le HCR qu'en 2003, à la suite des flux successifs des demandeurs d'asile arrivant en Égypte à partir de plusieurs États africains fuyant les

³⁴⁷ Article 7 du Mémoire d'accord du HCR et la République arabe d'Égypte : « Le gouvernement égyptien accordera aux réfugiés, en cas de besoin de voyager à l'étranger, des documents de voyage munis d'un visa de retour, d'une durée limitée mais suffisante, sauf si des raisons de sécurité publique l'empêchent ».

³⁴⁸ Programme introduction à la protection, « chapitre 2 : Personnes relevant de la compétence du HCR », disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/4ad2f7e8e.pdf>, consulté le 27 mars 2021, p. 26.

³⁴⁹ AYOUB M. et KHALLAF Sh., *Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically changing environment*, Centre d'études sur la migration et les réfugiés, l'Université américaine du Caire, n°7, septembre, 2014, 42 p. (p.9).

³⁵⁰ ABEBE T., ABEBE A. et SHARPE M., « Un demi-siècle plus tard, la politique africaine envers les réfugiés toujours à la pointe », Institut d'études de sécurité (ISS), 20 juin 2019, disponible sur le lien <https://issafrica.org/fr/iss-today/un-demi-siecle-plus-tard-la-politique-africaine-envers-les-refugies-toujours-a-la-pointe>, consulté le 21 mars 2021.

³⁵¹ *Ibid.*

instabilités politiques et sécuritaires. Ainsi, ceux-ci, ne remplissant pas les critères de la Convention de 1951, ont trouvé protection en Égypte sous l'égide de la Convention de l'OUA de 1969, ce qui a ainsi augmenté le chiffre des réfugiés reconnus en Égypte en un an (début 2004)³⁵². Or, ceci n'empêche qu'une partie des demandeurs d'asile ne sollicite pas leur enregistrement auprès des services du HCR pour être indépendants dans leurs déplacements et leur sortie du territoire égyptien ; vu qu'au cas où ils sont enregistrés, ils ne pourraient sortir du territoire égyptien qu'après la clôture de leur dossier aux services du HCR et l'obtention d'un visa de sortie du ministère de l'Intérieur³⁵³.

204. À la suite de la reconnaissance du statut de réfugié, le HCR poursuit sa mission en trouvant une solution durable pour la personne réfugiée parmi les trois : l'intégration locale dans le pays d'accueil, le rapatriement volontaire et la réinstallation dans un pays tiers, qui sera étudié postérieurement. Toutefois, d'une part, en Afrique et au Moyen-Orient la possibilité d'une intégration locale n'a pas été acceptée par la plupart des gouvernements hôtes vu que la présence des réfugiés est considérée comme temporaire, ce qui conduit à deux solutions possibles à l'exception de l'intégration locale³⁵⁴. Ainsi, conformément au protocole d'accord, le gouvernement égyptien a refusé l'intégration locale comme solution durable tout en encourageant la réinstallation dans un pays tiers, dont les pays européens. Et, d'autre part, le défi, dans ce cas, vient aussi du fait que le rapatriement volontaire n'est une option que pour quelques régions du Soudan, de la Somalie et de l'Éthiopie, après s'être assuré que les personnes rapatriées ne seront pas renvoyées dans des régions non sûres où ils encourent des risques de quelconque de persécution, ce qui ouvre plus la porte à la réinstallation, qui fera plus tard l'objet de notre étude. Dans l'ensemble, l'examen de la politique migratoire égyptienne met en évidence l'extrême complexité de la gestion des diverses formes de mobilité dans les pays du Sud. Les pressions de la politique étrangère interagissent avec les besoins économiques nationaux dans un contexte géopolitique changeant, où les héritages du passé continuent de jouer un rôle important. Le fil conducteur des politiques (ou, à certains égards, des non-politiques) de l'Égypte est l'instrumentalisation de la migration, que ce soit à des fins de puissance douce, de coopération bilatérale ou de gain économique ou politique interne. La

³⁵² GRABSKA K., *Living on the Margins : The Analysis of the livelihood strategies of Sudanese refugees with closed files in Egypt*, l'Université Américaine du Caire, document de travail n°6, juin 2005, le Caire, 89 p., p. 18.

³⁵³ SALAMA M., « L'Histoire de l'asile politique en Égypte », Al-Wafd, 2018, disponible sur le lien <https://m.alwafd.news/article/1604666>, consulté le 28 mars 2021.

³⁵⁴ GRABSKA K., *Who asked them anyway? Rights, Policies and Wellbeing of Refugees in Egypt*, Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty, juillet 2006, le Caire, 60 p., p. 18.

question des migrations et d'asile en Égypte ne s'est réellement posée par le gouvernement égyptien qu'à la suite du Printemps arabe, et plus précisément à partir de 2013 à cause de la visibilité significative des afflux massifs des Syriens en Égypte ainsi que la médiatisation de la problématique migratoire par les institutions internationales. Ainsi, depuis cette date, la politique gouvernementale s'est dirigée vers l'institutionnalisation graduelle des questions migratoires.

205. Il est nécessaire de préciser qu'en septembre 2019, le gouvernement égyptien a annoncé qu'il était en train de préparer – avec la participation de toutes les autorités nationales – un projet de loi sur l'asile, dont la mise en œuvre impliquerait le renforcement des capacités nationales à gérer plus efficacement la question des réfugiés. Selon l'entretien avec un haut fonctionnaire du bureau de l'OIM au Caire, qui travaille depuis des années dans le domaine de la protection des réfugiés et qui a été interrogé aux fins de cette recherche, il explique qu'avec une telle loi, c'est le gouvernement égyptien qui aura peut-être la responsabilité sur la détermination du statut de réfugié. L'élaboration d'une telle loi pourrait être conduite par l'intérêt de l'Égypte à s'aligner plus avec les politiques migratoires européennes ou elle peut être un moyen d'externalisation européenne des politiques de migration au Moyen-Orient et en Afrique du Nord vu que le fait d'avoir une politique d'asile réglementant les droits des réfugiés et leur permettant potentiellement d'avoir de meilleures conditions de vie et de meilleurs droits en Égypte, pourrait être considéré comme un moyen de réduire les tentatives d'émigration irrégulière vers les pays de l'Union européenne. Ainsi, le but ultime est de transformer lentement ces pays de transit, comme l'Égypte, en pays de destination à travers l'externalisation.

Titre II – La stratégie externalisée de l'Union européenne en Méditerranée : encadrement des flux migratoires égypto-européens

« La route de la Méditerranée centrale vers l'Italie depuis l'Égypte ou la Libye est devenue l'un des passages les plus populaires pour ceux qui poursuivent le rêve d'une vie plus prometteuse en Europe³⁵⁵. »

206. Face aux nombreux départs depuis des pays sud-méditerranéens, dont l'Égypte, vers les pays européens, l'obsession sécuritaire européenne de contrôle des frontières a engendré de multiples dispositifs par le biais desquels l'Union européenne outrepasse les limites de son territoire en étalant son contrôle dans les pays d'origine et de transit de ces départs. Ainsi, les frontières des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient sont devenues les nouvelles frontières européennes. Cette stratégie d'« externalisation », représentant à ce jour l'un des principaux piliers de la politique migratoire européenne, vise « le transfert d'activités auprès d'un pays tiers ou d'un acter non-étatique³⁵⁶. » Elle permet ainsi d'endiguer ces départs, le plus amont possible, avant leur arrivée sur les côtes européennes, voire l'émigration des pays d'origine, en impliquant les pays tiers. Lorsqu'il s'agit de principalement prévenir l'immigration illégale et d'externaliser les politiques migratoires vers des pays tiers, l'Égypte est l'un des principaux partenaires stratégiques de l'Europe. En effet, si l'Union européenne et ses États membres veulent continuer à externaliser le contrôle des frontières dans la région méditerranéenne, ils dépendent absolument de la coopération avec l'Égypte en raison de la situation géographique du pays et de son importance en tant que pays de transit et d'origine pour les immigrants et les réfugiés³⁵⁷. Dans cette perspective, afin de concrétiser cette prise en compte de la dimension extérieure dans la politique migratoire européenne envers l'Égypte, nouveau point d'externalisation migratoire européen, il convient d'étudier le processus d'élaboration de cette politique.

³⁵⁵ HUSSEIN S., *op.cit.*, 2019, p. 6.

³⁵⁶ PASSARELLA R., *L'externalisation de l'asile dans l'Union européenne – Une évaluation critique de la coopération européenne avec les pays tiers*, PROGIIN-THEUERKAUF (dir.), Mémoire, Droit, Université de Fribourg, 2018, 64 p., p. 22.

³⁵⁷ Euromed Rights, « Egypt: a repressive environment, fertile ground for the EU's return obsession », *Return Mania. Mapping policies and practices in the EuroMed Region*, Bruxelles, avril 2021, 25 p., p. 10.

207. La fin de la croissance économique, souvent désignée sous le terme des « Trente Glorieuses », dans les années 1970 avait amené les États européens à restreindre davantage leur recours à la main d'œuvre étrangère, entraînant l'adoption de nouvelles législations plus restrictives en matière migratoire³⁵⁸. Dans ce contexte, jusqu'à la fin des années 1980, chaque État européen déterminait seul sa politique d'immigration et d'asile³⁵⁹. Puis, lors de la mise en œuvre des accords Schengen en 1985, suivis de la Convention d'application des accords de Schengen le 19 juin 1990³⁶⁰, l'espace Schengen a été juridiquement créé. Ainsi, la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont supprimé progressivement le contrôle aux frontières communes en instaurant le principe de la libre circulation. Cette suppression des contrôles a nécessité, par conséquent, une harmonisation des politiques relatives au contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. À cet égard, la Convention de Schengen était accompagnée de mesures importantes telles que l'instauration du visa pour les ressortissants des pays tiers, les contrôles excessifs aux frontières extérieures et l'établissement d'un système très sélectif d'octroi de permis de travail, réduisant ainsi l'immigration légale. Il s'agit d'une des premières étapes sur le chemin vers la communautarisation de la politique européenne de la migration.

208. Ensuite, signé en 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le Traité d'Amsterdam a introduit la notion d'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Il a eu pour effet de véritablement institutionnaliser la politique migratoire en communautarisant la compétence relative à la lutte contre l'immigration clandestine, à l'asile et au contrôle des frontières intérieures. Cela s'est concrétisé par l'insertion d'un nouveau titre de compétences pour la Communauté européenne (Titre III A. Visas, Asile, Immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes), mettant en avant le transfert de l'acquis Schengen et l'asile du pilier intergouvernemental au pilier communautaire. Depuis cette communautarisation, l'importance de la dimension extérieure de la politique européenne d'immigration a commencé à être de plus en plus évidente. Dans ce sens, le Conseil européen de Tampere de 1999³⁶¹ a

³⁵⁸ KHADER B. et DE WENDEN C., *Les dynamiques de mouvement de personnes*, 10 Papers for Barcelona 2010, étude n° 7, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 7 mai 2010, Barcelone, 43 p., p. 11.

³⁵⁹ PERRIN D., « La nouvelle politique juridique de l'Europe en matière de contrôle et de limitation des migrations », *L'Année du Maghreb*, 2004, pp. 117-137.

³⁶⁰ Convention d'application de l'Accord de Schengen, *JOCE*, 22 septembre 2000, p. 19.

³⁶¹ Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999, disponible sur https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm, consulté le 20 mai 2021.

adopté un programme visant à harmoniser des législations en matière d'immigration³⁶². Il a évoqué les grands aspects de la politique européenne d'immigration et d'asile, dont le partenariat avec les pays d'origine et de transit consiste un élément déterminant. Le Conseil a ainsi souligné que « l'Union européenne a besoin d'une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit³⁶³ ». Cette approche globale des migrations (AGM) a été définie comme « la dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne. »

209. Étant donné que la migration est un phénomène qui ne peut être géré que par une coopération étroite avec les pays d'origine et ceux de transit, la dimension extérieure de la politique migratoire de l'Union européenne a acquis progressivement une importance majeure dans cette gestion. Par conséquent, la politique de l'Union repose sur une gestion partagée des flux de migration et implique un processus de partenariat et de coopération avec les pays tiers. Eu égard au fait que la mer méditerranéenne est « la mer de passage³⁶⁴ », qui constitue une grande porte maritime vers l'Europe pour les pays du Moyen-Orient et du Nord d'Afrique et plus particulièrement l'Égypte, elle demeure au cœur du dispositif de contrôle des flux migratoires. Dans ce contexte, l'Union européenne a commencé à mettre en place une stratégie en Méditerranée en vue de contrôler les flux migratoires émanant de l'Égypte vers les frontières de ses pays membres. Afin d'analyser celle-ci, il semble nécessaire de s'interroger sur les moyens mis en œuvre par l'Union européenne pour encadrer ces flux migratoires et d'entrevoir la part de responsabilité des politiques européennes dans cette situation. Dans ce sens, il convient d'étudier, dans un premier temps, le volet juridique de la stratégie de l'Union européenne en Méditerranée pour contrôler les flux migratoires au départ de l'Égypte (**chapitre I**). Puis, dans un second temps, il faudra aborder le volet opérationnel de cette stratégie sur le terrain de l'espace méditerranéen (**chapitre II**).

³⁶² LAMALLE S., « L'Union européenne et les migrations : ambiguïtés et défis d'une approche globale », *Revue internationale et stratégique*, n°67, 2007, pp. 31 – 40, p. 32.

³⁶³ Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999, disponible sur https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm, consulté le 20 mai 2021.

³⁶⁴ CLOCHARD O., « La Méditerranée : dernière frontière avant l'Europe », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 222, avril-juin 2003, 13 p., p.2.

Chapitre 1 : Le volet juridique de la stratégie de l'Union européenne en Méditerranée pour le contrôle de l'émigration égypto-européenne

« Dans leur intérêt commun, l'Union et ses voisins doivent coopérer à la fois au niveau bilatéral et régional pour veiller à ce que les personnes, les marchandises qui franchissent la frontière à des fins légitimes ne soient pas bloquées ou retardées par leur politique en matière de migration, leurs formalités douanières et leurs contrôles aux frontières³⁶⁵ »

210. Le droit de l'Union européenne primaire encourage l'Union à poursuivre ses objectifs de développement et de mise en œuvre des aspects externes de sa politique en vue de préserver ses intérêts fondamentaux et sa sécurité³⁶⁶. En effet, le lien entre la migration et la sécurité est devenu de plus en plus cohérent, en particulier en raison des mouvements migratoires forcés provoqués par les récents troubles politiques et les conflits violents en Afrique du Nord et au Moyen-Orient³⁶⁷. Ainsi, la perception de l'importance du phénomène migratoire par rapport à la sécurité des frontières européennes justifie la mise en place de compétences implicites de la Communauté européenne (CE) – et après de l'Union européenne – dans le cadre de son action extérieure en matière migratoire. La rédaction du Traité d'Amsterdam en 1999 a principalement impliqué un transfert de compétences internes en matière de migration. Cette compétence, qui touche au cœur de la souveraineté des États membres et qui était jusqu'alors traitée par les États membres selon la méthode intergouvernementale, a été transférée aux institutions communautaires. Cependant, il convient de noter que ce transfert de compétences a été assorti de certaines limites à la souveraineté des États membres, ce qui en a fait une compétence « partagée³⁶⁸ ». La communautarisation de la politique européenne de la migration, intégrant à la fois la politique d'immigration et la politique d'asile conformément à l'article

³⁶⁵ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, Bruxelles, COM (2003) 104 final, 28 p., p. 6.

³⁶⁶ Article 21 (2) TUE : « L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin : a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ; (...) ».

³⁶⁷ GARCIA ANDRADE P., « EU External competences in the field of migration: How to act externally when thinking internally », *Common Market Law Review*, n° 55, 2018, pp. 157-200, p. 178.

³⁶⁸ Article 4 du TFUE : « (...) 2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : (...) j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; (...) ».

³⁶⁹ du TUE, constitue une étape significative dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne. Dans cette perspective, bien que la communautarisation de la politique européenne de la migration tire les grandes orientations et conditions d'entrée et de séjour des immigrants des États tiers sur le sol européen, les compétences des États membres demeurent réaffirmées. En outre, la doctrine de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), devenue Cour de justice de l'Union européenne, sur les compétences externes et internes de la CE/l'UE a rempli les lacunes trouvées dans les traités. Ainsi, dans deux avis de 1977 et 1979³⁷⁰, la CJCE a consacré le parallélisme de compétences internes et externes de la Communauté. En d'autres mots, cette dernière peut conclure un accord dès lors que cela est jugé être « nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté », ainsi que les États membres peuvent toujours conclure des accords internationaux sous réserve de ne pas porter atteinte à la compétence communautaire. Cependant, la nature de la compétence partagée implique l'encadrement de l'action des États membres. Dans ce contexte, la distribution de compétences en matière migratoire entre l'Union et ses États membres demeure une question importante.

211. Comme il a été expliqué précédemment, en vue d'être plus efficace, la politique européenne d'immigration ne peut être mise en œuvre sans coopérer avec les pays originaires des flux migratoires. C'est pourquoi, l'existence de compétences externes implicites, qui peut être affirmée dans les différentes dimensions de la migration, s'oppose au refus de transfert de compétences externes explicites à l'Union européenne, à l'exception de la réadmission³⁷¹. D'une part, aux termes de l'article 79 (3) du TFUE : « L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres ». Ces stipulations précisent la seule compétence externe explicite de l'Union dans le domaine de la migration et, en général, en matière de réadmission. La reconnaissance du pouvoir de l'Union européenne, via la réforme de Lisbonne en 2007, pour conclure des accords de réadmission avec des États tiers d'origine et de transit démontre l'importance de ces accords, même après l'adoption de l'approche globale de la migration. D'autre part, *a contrario* de l'immigration, la dimension

³⁶⁹ Article 3 TUE : « (...) 2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène (...) ».

³⁷⁰ Avis 1/76 du 26 avril 1977 et Avis 1/78 du 4 octobre 1979.

³⁷¹ GARCIA ANDRADE P., *op.cit.*, 2018, p. 198.

externe de la compétence de l'Union européenne en matière d'asile est plus large selon les termes de l'article 78 (2) (g)³⁷² du même Traité. En revanche, bien que la dimension externe en matière d'asile soit aussi analysée comme une compétence externe explicite de l'Union européenne, elle ne peut être considérée comme telle, vu que ces dispositions sont formulées différemment de celles de l'article 79 (3). En effet, les dispositions de l'article 78 (2) (g) présentent la compétence de l'Union européenne, au niveau de la conclusion d'accords relatifs à la matière d'asile, comme étant une compétence interne de laquelle une compétence externe impliquée pourrait être déduite³⁷³. Bien que ces deux dispositions ne créent pas de nouvelles compétences, et ne sont qu'une « codification » des pratiques qui existent déjà, leur insertion explicite dans le Traité établit l'importance des actions de l'Union européenne dans la dimension externe du contrôle de la migration³⁷⁴. Dans ce contexte, l'existence de la compétence de l'Union européenne pour conclure des accords internationaux avec les pays tiers concernant les visas de courte durée, les frontières, l'admission des immigrants légaux, l'intégration socio-économique des résidents et la lutte contre l'immigration illégale est affirmée. Aussi, après avoir reconnu la compétence explicite de l'Union européenne pour conclure des traités internationaux, les stipulations de l'article 216 (1)³⁷⁵ TFUE, précisent que l'Union pourrait conclure un accord international s'il est jugé être nécessaire pour atteindre les objectifs visés dans les traités, ce qui est appelé « le principe de l'effet utile ». De même, l'article 5 TUE a confirmé le même objectif que ce principe³⁷⁶. Toutefois, il existe deux limites

³⁷² Article 78 TFUE : « L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant:

(...) g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire (...) ».

³⁷³ GARCIA ANDRADE P., *op.cit.*, 2013, p. 160.

³⁷⁴ BRIÈRE Ch., « Balancing Fundamental Rights and Migration Management in the External Dimension of the EU Migration Policy », Lexonomica Press, *Central European Law conference for students strengthening the rule of law in the EU*, 2016, pp. 58-69, p. 59.

³⁷⁵ L'article 216 (1) TFUE : « L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

³⁷⁶ Article 5 TUE : « (...) 3- En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

de compétences au développement de la dimension externe de la politique européenne d'immigration. D'une part, la décision de volume d'entrée des ressortissants des pays tiers reste une compétence exclusive à l'État membre, ce qui est affirmé par les dispositions de l'article 79 (5) TFUE³⁷⁷. D'autre part, en vertu de l'article 79 (2) (b)³⁷⁸ TFUE, l'intégration des résidents demeure aussi une compétence exclusive aux États membres, vu qu'elle est liée aux conditions socio-économiques internes du pays d'accueil.

212. De surcroît, en 2011, l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) est devenue, le nouveau cadre général de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne visant à favoriser le dialogue et la coopération avec les États tiers partenaires, au niveau régional et bilatéral, dans quatre piliers: « l'organisation et la facilitation de l'immigration légale et de la mobilité ; la présentation et la lutte contre la migration irrégulière et l'éradication de la traite des êtres humains ; l'optimisation de l'impact de la migration et de la mobilité sur le développement ; la promotion de la protection internationale et le renforcement de l'asile externe³⁷⁹. » Cette nouvelle approche cible comme partenaires potentiels : l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie³⁸⁰. Par conséquent, l'Union européenne, en utilisant ses compétences, explicites et implicites, attribuées par les traités, dans la matière de migration, ainsi que sa politique extérieure, a établi, dans le bassin méditerranéen, une stratégie, à des niveaux juridiques différents, ayant comme objectif d'encadrer les flux migratoires sud-méditerranéens, dont les flux d'émigration égyptiennes vers les pays européens. Dans ce cadre, il convient, en premier lieu, d'examiner la stratégie de l'Union européenne en matière de gestion de l'émigration égypto-européenne établie sur le plan

³⁷⁷ Article 79 (5) TFUE : « (...) 5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié (...) ».

³⁷⁸ Article 79 (1) TFUE : « 1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants : (...) b. la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ; (...) ».

³⁷⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », 18 novembre 2011, Bruxelles, COM (2011) 743 final.

³⁸⁰ BROUILLETTE M., *Le « Partenariat pour la mobilité » : Regards croisés sur un outil européen de gestion des migrations*, CLOCHARD O. et PELLERIN H. (dir.), Thèse, Sciences politiques, Université de Poitiers, 2018, 503 p., p. 145.

régional (**section 1**). Puis, en second lieu, il est nécessaire d'analyser la concrétisation d'un partenariat euro-égyptien en matière migratoire (**section 2**).

Section 1 : La stratégie européenne de contrôle de l'émigration égypto-européenne au niveau régional

213. Tout au long du processus de la construction européenne, et en parallèle du développement de l'intégration européenne et de l'abolition progressive des frontières intérieures, les tendances migratoires Sud-Nord se développaient à travers les pays méditerranéens qui commençaient à constituer une des sources importantes des flux migratoires pour l'Europe. L'entrée en vigueur du traité de Maastricht introduisant la notion de « la citoyenneté européenne » comme base du droit des personnes à circuler et à séjourner librement sur le territoire des États membres, a établi une distinction entre les citoyens communautaires et les ressortissants extra-communautaires, voire ceux des pays tiers. Or, la question de ces derniers ne se posait pas dans les mêmes termes qu'aujourd'hui. C'est à partir des années 1970, pendant la crise pétrolière, de nombreux pays qui étaient des destinations importantes pour la main d'œuvre immigrée ont choisi de privilégier la main d'œuvre nationale et même communautaire, ce qui a eu un impact sur la manière dont la question des travailleurs immigrés des pays tiers était abordée. Dès lors, la mise en œuvre effective du principe de la libre circulation a commencé à poser un problème car elle risque d'autoriser la libre circulation aux étrangers non communautaires, voire ceux à qui elle n'est pas essentiellement destinée. De ce fait, la libre circulation est allée de pair avec le contrôle accru des ressortissants des pays tiers et l'encadrement des flux avec les pays d'origine et de transit dans un cadre bilatéral et multilatéral³⁸¹, raison pour laquelle les institutions de l'Union européenne ont réalisé que le procès d'externalisation de la politique migratoire, et en particulier le contrôle des frontières, doit être conduit d'une manière plus cohérente. Ainsi, les cadres régionaux de coopération étaient importants pour l'externalisation des mesures de contrôle de la migration. Toutefois, il convient de signaler que bien que la stratégie d'externalisation des politiques européennes de contrôle des frontières soit à l'œuvre depuis les années 2000, la crise des réfugiés de 2015 a permis à l'Union européenne et à ses États membres de légitimer son expansion³⁸² ; ainsi, c'est à partir de 2015 que les actes régionaux sont de plus en plus tournants.

³⁸¹ NUÑO M., *Politiques migratoires de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens – l'impératif d'une plus grande mobilité*, Direction générale des politiques externes de l'Union (Direction B), 2014, 30 p., p. 8.

³⁸² CHARLES C. et CHAPPART P., « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, n°114, 2017/3, pp. 7-10, p. 7.

214. À la fois, membre de l'Union africaine (UA), de la Ligue arabe et de la Communauté des États sahélo-sahariens, l'Égypte fait partie de larges initiatives coopératives au niveau régional sur la question migratoire. En étant un point de relais géographique euro-africain avec les pays membres de l'Union européenne, elle est considérée comme un point de croisement des flux arabes et africains vers les pays européens, depuis les côtes égyptiennes et libyennes, ce qui explique l'émergence de sa place au sein des dispositifs de contrôle européen de la migration. Par sa situation entre Maghreb et Machrek, entre la Méditerranée et le continent africain, l'Égypte bénéficie d'une situation géographique privilégiée pour les différents flux migratoires Sud-Nord. Elle est au centre de la route de la Méditerranée centrale, une des principales routes migratoires. Il est donc nécessaire d'analyser comment l'enjeu euro-méditerranéen, et aussi euro-africain est intégré dans la politique migratoire européenne envers l'Égypte. Ainsi, une stratégie européenne envisageant d'encadrer la migration égypto-européenne est nécessaire tant au niveau régional qu'au niveau bilatéral.

215. Certes, la position géographique de l'Égypte la rend au cœur de plusieurs cadres régionaux de la stratégie européenne migratoire. Bien que chacun de ces cadres régionaux remplisse des caractéristiques et des formes différents, ils se complètent tous pour réaliser le même objectif : la sécurité des frontières européennes vis-à-vis de l'émigration au départ des côtes sud-méditerranéennes, dont les côtes égyptiennes. Il convient de souligner que le volet juridique de cette stratégie peut se traduire par plusieurs instruments relevant du « *soft-law* », soit « des règles dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d'obligation de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes³⁸³. » Dans le cas présent, nous assistons plutôt au premier cas (celui des instruments qui ne sont pas juridiquement obligatoires, comme les processus régionaux, les programmes d'actions et les dialogues politiques qui constituent un outil clé pour l'Union européenne : « L'Union européenne est essentiellement fondée sur le dialogue politique³⁸⁴. » Par le biais du dialogue, l'Union européenne ouvre la voie à une coopération avec les pays et régions partenaires en matière migratoire, qu'elle soit dans un cadre régional ou bilatéral. En premier lieu, il convient

³⁸³ CAZALA J., « Le *Soft Law* international entre inspiration et aspiration », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 66, 2011/1, pp. 41-84, p. 41.

³⁸⁴ BELLIER I., « Le concept de partenariat et le dialogue politique : La Commission européenne et l'élargissement de l'Union », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 26, n° 1, 2002, pp. 139-157, p. 141.

d'analyser la promotion du contrôle régional de l'émigration égypto-européenne au sein de l'espace euro-méditerranéen (§1). En deuxième lieu, il sera nécessaire d'élaborer le contrôle régional de l'émigration égypto-européenne dans le cadre de la coopération euro-africaine et euro-arabe (§2).

§ 1. – La promotion du contrôle régional de l'émigration égypto-européenne au sein de l'espace euro-méditerranéen : du Processus de Barcelone à la Politique européenne de voisinage

216. La Méditerranée, centre du monde, a toujours été perçue comme un espace d'un héritage de civilisations prestigieux. Comme son nom le définit, c'est la mer située « au milieu des terres » (l'adjectif « méditerran »), la Méditerranée marque une frontière géographique naturelle entre l'Europe et le Monde arabe. Depuis des siècles, la région méditerranéenne a été importante pour l'Europe pour des raisons de sécurité et de stratégie, raison pour laquelle elle présente « un laboratoire d'externalisation » en matière de migration. En juin 1992, le Conseil européen a constaté à Lisbonne que les rives méridionale et orientale de la Méditerranée, ainsi que le Proche-Orient, sont des zones importantes pour la sécurité et la stabilité sociale de la Communauté européenne. Étant un centre politique et économique important, cette région est marquée par l'attractivité des pays européens. La proximité géographique ancienne entre les deux rives a permis de développer des rapports de voisinage qui ont longtemps été confinés au domaine des échanges commerciaux³⁸⁵, mais aussi qui ont engendré une mobilité humaine importante qui présente, désormais, une question cruciale des relations Nord-Sud méditerranéens et une préoccupation majeure pour tous les pays membres de l'Union européenne. Dans cette optique, comme le partenariat euro-méditerranéen repose essentiellement sur deux cadres complémentaires, voire le cadre régional ou multilatéral qui englobe tous les partenaires des deux rives et le cadre bilatéral qui découle des accords d'associations conclus entre l'Union européenne et chacun des États partenaires de la rive sud méditerranéenne, il convient, dans cette partie, d'analyser le premier cadre faisant du contrôle des flux migratoires provenant des pays sud-méditerranéens, dont l'Égypte, vers les pays européens, un projet euro-méditerranéen. Dans ce contexte, la Communauté européenne voulait établir un nouveau cadre de relations avec les pays du bassin méditerranéen à travers le processus de Barcelone de 1995, qui a révélé un tournant marquant de la politique

³⁸⁵ RHATTAT R., *op.cit.*, 2009, p. 20.

méditerranéenne de l'Union européenne (A), et puis la politique européenne de voisinage (PEV) (B).

A) Le Processus de Barcelone : point de départ du partenariat migratoire euro-méditerranéen

217. À la suite de la mise en œuvre des accords de Schengen, permettant l'abolition des frontières intérieures et le renforcement des frontières européennes extérieures, l'Europe cherchait à développer un dispositif sécuritaire dans l'espace euro-méditerranéen afin de lutter contre l'immigration clandestine attirée encore plus par la fermeture des frontières extérieures. Dans ce contexte, les 27 et 28 novembre 1995, l'Espagne a accueilli, à Barcelone, la première conférence euro-méditerranéenne, lors de laquelle les ministres des affaires étrangères des quinze États membres de la Communauté européenne et de douze pays riverains du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) ont été réunis³⁸⁶, avec la présence de la Ligue des États arabes, de l'Union de Maghreb Arabe (UMA) et la Mauritanie en sa qualité de membre de l'UMA. Ainsi, il s'agit du premier cadre régional régissant les relations euro-égyptiennes, communément appelé Processus de Barcelone. Il est important de préciser que la coopération entre l'Union européenne et les pays tiers du pourtour méditerranéen, dont l'Égypte, est caractérisée par la dysmétrie des positions respectives entre les rives Nord et Sud de la Méditerranée³⁸⁷, étant donné que la fracture économique, démographique et l'instabilité politique sur la rive Sud de la Méditerranée alimentent les flux migratoires vers le Nord³⁸⁸. En effet, ce partenariat repose sur une approche globale et multidimensionnelle se basant sur un dispositif dont le contenu est à la fois politique, économique, social et culture.

218. Lors de la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, les États présents ont signé une déclaration finale³⁸⁹ qui fixe des objectifs inédits et dont les engagements ont pris une

³⁸⁶ Les pays de la Communauté européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède) et douze pays méditerranéens (Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et l'Autorité Palestinienne).

³⁸⁷ MORICE A., et RODIER C., « Politiques de migrations et d'asile de l'Union européenne en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, n° 87, 2013/4, pp. 109-120, p. 114.

³⁸⁸ DARBOT-TRUPIANO S., « Le Partenariat euro-méditerranéen : une tentative d'intégration maladroite », *L'Espace Politique*, n°2, 2007, mis en ligne 3 août 2007, consulté le 5 juin 2021, disponible sur <https://journals.openedition.org/espacepolitique/844>, 43 p., p. 19.

³⁸⁹ Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne du 27 et 28 novembre 1995, disponible sur https://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf (version en anglais).

forme déclarative. Dans cette déclaration, les États participants expriment leur souhait d'améliorer les conditions de vie des populations concernées de manière à réduire la différence de prospérité entre les rives du Nord et Sud. Concrètement, les objectifs et les modalités de cette déclaration se sont articulés autour de trois volets interdépendants d'intérêts communs : coopération politique et de sécurité, coopération économique et financier, et coopération social, culturel et humain, dont la migration fait partie. Ces trois volets prédominants se complètent en vue d'assurer un espace de coopération euro-méditerranéenne sécurisée, leur objectif essentiel était de créer « une zone de prospérité partagée ». Aussi, l'introduction du texte souligne d'entrée « l'importance stratégique de la Méditerranée », ainsi que « les ministres signataires s'engagent à promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne ». Eu égard au fait que les immigrants ressortissants des pays méditerranéens détiennent une place considérable dans les pays communautaires, la migration a représenté un sujet important à discuter vu que la fracture Nord/Sud au niveau démographique et économique a commencé à être apparente. En effet, la migration a rendu le défi pour le processus de Barcelone d'aider les pays méditerranéens à l'absorption de cette population jeune en termes d'emploi, vu que la majorité de la génération migrante vers les pays européens avait comme but la recherche de travail³⁹⁰. Ainsi, il est important de préciser que la question migratoire, en qualité de question transversale, est apparue dans deux contextes dans la déclaration de Barcelone : le premier volet (contexte politique et sécuritaire) visant à établir un « espace commun de paix et de sécurité » et le troisième volet (contexte social, culturel et humain) visant à développer les dimensions humaines.

219. D'une part, la dimension politique des flux migratoires est soulignée. Bien que la question migratoire ne soit pas centrale dans le volet politique et de sécurité, le terme « sécurité » a fait office de signal annonciateur³⁹¹. Ce premier volet vise à instaurer un dialogue politique dans un espace de paix et de stabilité, qui sera notamment complété par le dialogue bilatéral prévu par les accords d'association. Il discute les objectifs communs relatifs à la stabilité interne et externe ainsi qu'à la promotion de la sécurité régionale, dont l'immigration fait implicitement partie. Ainsi, ledit volet fait référence aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et au droit international. D'autre part, le troisième volet met l'accent sur la coopération entre les États participants dans le domaine de

³⁹⁰ DARBOT TRUPIANO S., *op.cit.*, 2007, p. 10.

³⁹¹ MORICE A., et RODIER C., *op.cit.*, 2013/4, p. 115.

l'immigration clandestine, il souligne la différence entre « les migrations légales » et « les immigrations illégales ». Certes, le fait que le bassin méditerranéen constitue des routes migratoires importantes vers les pays de l'Union européenne a rendu la migration un sujet prioritaire pour les chefs d'États européens qui cherchent à freiner au maximum ces flux migratoires. Étant donné que les vingt-sept partenaires ont reconnu le rôle important que jouent les migrations dans leurs relations, ils ont souligné qu'ils conviennent de coopérer en vue de « réduire les pressions migratoires au moyen, entre autres, de programmes de formation professionnelle et d'assistance à la création d'emploi ». De plus, « ils s'engagent à garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus par la législation existant des migrants légalement installés sur leurs territoires respectifs. » En outre, ce volet met ouvertement l'accent sur l'amélioration de la communication et de la compréhension entre les différentes sociétés de la région, mais aussi engage les signataires à agir contre l'immigration illégale dans les termes suivants : « dans le domaine de l'immigration clandestine, ils décident d'établir une coopération plus étroite. Dans ce contexte, les partenaires, conscients de leur responsabilité pour la réadmission, conviennent d'adopter par la voie d'accords ou arrangements bilatéraux les dispositions et les mesures appropriées pour la réadmission de leurs ressortissants en situation illégale. » Dès lors, les États partenaires ont donc accepté la responsabilité de coopérer activement au rapatriement de leurs immigrés clandestins pendant toute la durée de la relation Euromed.

220. Il est clair que les objectifs de la Communauté européenne dans la région méditerranéenne s'inscrivent dans une continuité considérable, ce qui est reflété dans la déclaration de Barcelone. Le nouvel accord cherche à poursuivre les objectifs stratégiques de l'Union européenne en Méditerranée en liant les pays sud-méditerranéens à un énorme partenaire commercial, renforçant ainsi les liens économiques et politiques entre la Communauté et les pays sud-méditerranéens, tout en engageant les « partenaires » méditerranéens à prendre des mesures sur le problème de la migration, ou au moins à coopérer avec l'Europe pour le retour des clandestins dans leur pays d'origine. À cet égard, au cours du premier semestre de 1998, une réunion d'experts en matière de migration dans la région euro-méditerranéenne a été assurée³⁹². Il est important de préciser que dans les années 1990, l'immigration légale au départ des partenaires méditerranéens représentait seulement 8 à 10 %

³⁹² *Partenariat euro-méditerranéen : Activités de mise en œuvre de la Déclaration de Barcelone dans ses aspects multilatéraux*, La Commission européenne, memo/98/2, 9 p., p. 6.

du total de l'immigration en direction des pays de la Communauté européenne³⁹³, c'est pourquoi l'immigration irrégulière constituait le plus gros paradoxe des nouveaux mouvements migratoires. De manière générale, dans les pays méditerranéens, la gestion des migrants et des réfugiés n'a jamais réellement fait l'objet d'une volonté de régularisation et de législation nationale, raison pour laquelle il est notoire qu'il y a très peu de pays du Moyen-Orient signataires de la Convention de Genève de 1951, comme l'Égypte. Dans ce sens, la déclaration de Barcelone rappelle la nécessité d'établir une coopération « plus étroite » entre les partenaires en vue de « réduire les pressions migratoires », à travers l'adoption, par voie bilatérale, des mesures de réadmission de leurs ressortissants se trouvant en situation illégale. Cette voie bilatérale engage la mise en place de ce qu'on appelle « accord d'association », remplaçant l'accord de coopération, en vue de couvrir les trois objectifs fixés par la déclaration de Barcelone ; tel que l'accord d'association signé entre l'Égypte et l'Union européenne en 2004, qui sera étudié prochainement.

221. Par ailleurs, la déclaration de Barcelone souligne la nécessité d'établir, en parallèle, une coopération dans un cadre régional entre les douze partenaires de la Méditerranée et l'Union européenne, sous forme de dialogue régional. Ainsi, le « Comité euro-méditerranéen pour le Processus de Barcelone » composé de Hauts fonctionnaires (représentants de l'Union européenne et un fonctionnaire du ministère des affaires étrangères de chaque partenaire) se réunissait une fois par trimestre. Il était chargé de préparer les réunions des ministres des affaires étrangères des 27 États concernés³⁹⁴ en vue de mettre en œuvre un programme de travail en fonction de l'évolution du Processus. De plus, le suivi du Processus de Barcelone était assuré par des réunions ministérielles sectorielles et des conférences thématiques qui réunissaient des représentants des gouvernements et des membres de la société civile³⁹⁵. Lors du quatrième forum parlementaire euro-méditerranéen, tenu à Bari en Italie, les 17 et 18 juin 2002, le caractère singulier de la Méditerranée a été réaffirmé, ainsi que l'importance d'un examen en profondeur des flux migratoires. Ainsi, les conclusions des participants, dont

³⁹³ KHADER B. et DE WENDEN C., *Les dynamiques de mouvement de personnes*, 10 Papers for Barcelona 2010, étude n° 7, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 7 mai 2010, Barcelone, 43 p., p. 18.

³⁹⁴ Depuis la première Conférence, tenue à Barcelone, en 1995, les 27 ministres se sont déjà réunis à Malte en 1997 (deuxième conférence), à Palerme en 1998 (réunion informelle), à Stuttgart en 1999 (troisième conférence), à Lisbonne en 2000 (réunion informelle), à Marseille en 2000 (quatrième conférence) et enfin à Valence en 2002.

³⁹⁵ Fiche informative, « La question migratoire dans le contexte de la coopération euro-méditerranéenne », *Institut d'études internationales de Montréal*, 8 p. (p. 2), disponible sur le lien : <https://ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Euromed-immigration.pdf>

l'Égypte, en matière migratoire, ont fait l'objet d'une résolution séparée : une résolution sur les migrations³⁹⁶. Par conséquent, dans le cadre de la stratégie communautaire à l'égard de la région méditerranéenne, qui découle du partenariat euro-méditerranéen (Processus de Barcelone) et qui a été adoptée par le Conseil européen en 2000, la question migratoire était inscrite au centre du volet justice et affaires intérieures³⁹⁷. L'Union européenne avait l'intention de « mieux contrôler les frontières », de « réduire les causes qui poussent à migrer » et de promouvoir le respect de la Convention de Genève dans toute la zone méditerranéenne. Dans ce contexte, le programme MEDA lancé en 1995 constitue le principal instrument financier de l'Union européenne, à côté de la Banque européenne d'investissement (BEI), pour la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen, et qui fût remplacé en 1999 par le programme MEDA II. Désormais, cette coopération s'inscrit dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée (UPM³⁹⁸), officiellement dénommée « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », mise en place sous l'impulsion de la France, lors du sommet de Paris du 13 juillet 2008. Lors de ce processus, les États partenaires étaient conscients de la nécessité de la mise en place d'instruments appropriés en vue d'encadrer les flux migratoires et de coopérer par des mesures différentes. Ces derniers illustrent l'originalité de cette conférence qui constitue la première étape euro-méditerranéenne qui vise à installer une stratégie pour contrôler les déplacements de personnes entre les deux régions tout en encourageant un rapprochement des peuples à travers les échanges culturels et le développement des sociétés civiles. Toutefois, il est nécessaire de rappeler que la déclaration de Barcelone, comme de nombreux documents régionaux, n'est pas juridiquement contraignante et donc elle n'exprime que l'engagement politique des participants.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ Stratégie commune 2000/458/PESC du Conseil de l'Union européenne du 19 juin 2000, à l'égard de la région méditerranéenne, synthèse disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15002>

³⁹⁸ Organisation internationale à vocation régionale. Fondée à l'initiative de l'ancien président de la République française Nicolas Sarkozy en 2008, l'organisation est destinée à renforcer le partenariat liant l'Europe aux pays riverains de la Méditerranée, définition disponible sur <https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/union-pour-la-meditteranee-upm.html>, consulté le 17 juin 2021.

B) La PEV : un cadre global et équilibré pour l'encadrement des flux migratoires égypto-européens

222. À partir de 2003, précédant ainsi le dixième anniversaire de la déclaration de Barcelone, ce partenariat euro-méditerranéen (PEM) établi dans le cadre du Processus de Barcelone a été intégrée dans un nouveau cadre communautaire global, connu sous le nom de la politique européenne de voisinage³⁹⁹ (PEV). Cette politique s'étend également aux pays situés à l'Est de l'Union européenne. Elle fournit le fondement juridique nécessaire à l'Union européenne pour développer un nouveau schéma de relations privilégiées avec ses partenaires principaux⁴⁰⁰, ce choix étant motivé par deux facteurs majeures : d'une part, le processus de Barcelone, dont le bilan est jugé mitigé, n'a pas atteint ses objectifs et, d'autre part, il est devenu impératif de renforcer l'approche sécuritaire des migrations qui s'est affirmée depuis 2001 dans le contexte de la lutte contre le terrorisme⁴⁰¹. Bien que quelques objectifs du Processus de Barcelone aient été effectivement accomplis, comme la mise en œuvre d'une coopération économique interrégionale (qui n'a atteint que 15% de son potentiel), d'autres domaines ont été déficitaires en matière de coopération dont la migration, surtout eu égard au manque d'intégration entre les pays partenaires méditerranéens et la Communauté européenne. Dans ce contexte, lors de son cinquième élargissement, l'Union européenne a préféré remplacer le Processus de Barcelone par la PEV, qui s'inscrivait dans le cadre de la stratégie de sécurité européenne, adoptée en décembre 2003⁴⁰², et qui présente une vision stratégique commune adoptée par les États membres pour l'ensemble de la politique étrangère de l'Union européenne⁴⁰³.

223. Certes, la mise en œuvre de la PEV a constitué une étape majeure dans le processus de l'intégration européenne en ayant comme objectif d'éviter l'émergence de nouvelles divisions en Europe et de promouvoir la stabilité à l'intérieur et autour des nouvelles frontières de

³⁹⁹ COM (2003), 104 final, *op.cit.*

⁴⁰⁰ URDY L., « L'Europe et la Méditerranée dix ans après Barcelone : voisins dorénavant ? », *L'Année du Maghreb*, I, 2006, pp. 57-70.

⁴⁰¹ PAUVRET-FINCK J., « Migration et mobilité dans la politique européenne de voisinage à l'égard des pays du sud de la Méditerranée », BOUTAYEB C., *La construction, l'Europe et le droit*, Éditions de la Sorbonne, 2022, pp. 375-416.

⁴⁰² *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Le Conseil de l'Union européenne, 12 décembre 2003, Bruxelles, disponible sur <https://www.cvce.eu/en/obj/strategie-europeenne-de-securite-une-europe-sure-dans-un-monde-meilleur-bruxelles-12-decembre-2003-fr-1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b.html>, consulté le 29 juin 2021.

⁴⁰³ BISCOP S., « La stratégie européenne de sécurité : mettre en œuvre l'approche holistique », *Les Champs de Mars*, vol. 1, n° 19, 2008, pp. 23-38, p. 23.

l'Union, elle vise à assurer la stabilité du voisinage. En effet, le 1^{er} mai 2004 a marqué le plus important élargissement de l'Union européenne dans la construction communautaire, avec l'adhésion de dix pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovaquie). Ensuite, l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace communautaire au 1^{er} janvier 2007, après avoir signé un traité d'adhésion en avril 2005, a achevé le cycle du cinquième élargissement. Et enfin, la Croatie a rejoint l'Union européenne en 2013. Ainsi, le Conseil de l'UE appelait à l'intégration de toutes les dimensions de la politique étrangère. En dépit de l'absence d'article spécifique relatif à la naissance de la PEV dans les traités instituant l'Union et la Communauté européenne, la mise en œuvre de celle-ci peut trouver son fondement juridique dans les articles généraux relatifs à l'action de l'UE sur la scène internationale : l'ex-article 3§2⁴⁰⁴ TUE qui présente une référence pour la mise en œuvre d'une politique destinée au voisinage de l'Union et l'ex-article 2§2⁴⁰⁵ TUE qui identifie cette politique ne pouvant qu'appartenir à l'ensemble de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, elle contribue à son rôle international⁴⁰⁶. Tout ce qui précède justifie l'avènement de la PEV avant sa mise en œuvre officielle dans le droit primaire de l'Union.

224. La conception qui caractérise la politique extérieure de l'Union européenne trouve une pratique particulièrement élaborée à travers la PEV qui s'applique dans un cadre géographique multidimensionnel. Contrairement au partenariat euro-méditerranéen, la PEV n'a pas été lancée lors d'un sommet ou une conférence de haut niveau. Le lien entre le voisinage et l'élargissement a été évoqué dans les deux communications clés relatives à la PEV. D'abord, la communication de mars 2003⁴⁰⁷, qui est la communication centrale de la PEV, a défini clairement que l'Europe élargie est « un défi à relever ». Puis, la communication de 2004, qui prend la forme d'un document d'orientation ou *strategy paper*, qui renvoie une dimension plus sécuritaire de la PEV, a précisé que « l'objectif de la PEV est de faire partager aux pays voisins

⁴⁰⁴ L'ex-article 3§2 TUE dispose que : « L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. »

⁴⁰⁵ L'ex-article 2§2 TUE dispose que : « L'Union se donne pour objectifs : (...) d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 17 (...). »

⁴⁰⁶ LONGINIDIS P., *La politique européenne de voisinage et les pays d'Europe orientale*, MOLINIER J. (dir.), Thèse, droit, Université Toulouse 1 Capitole, 2016, 517 p., p. 250.

⁴⁰⁷ COM (2003) 104 final, *op.cit.*

les bénéfices de l'élargissement de l'Union en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées⁴⁰⁸ ». Depuis mai 2004, les relations entre la PEV et le processus de Barcelone ont été clarifiées : la PEV ne doit pas se substituer au Processus de Barcelone, mais doit être « mise en œuvre dans le cadre du Processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire⁴⁰⁹ ». Le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre 2003⁴¹⁰, a réaffirmé que « la région méditerranéenne revêt une importance cruciale et qu'il est déterminé à développer le Partenariat euro-méditerranéen », ce qui signifie que si la PEV englobe les pays du Sud de la Méditerranée, elle n'a pas vocation à se substituer au partenariat euro-méditerranéen. Donc, il s'agit de se placer dans la continuité du partenariat euro-méditerranéen et même de le dépasser, en intensifiant les liens de ce partenariat et renforçant le processus d'intégration économique et la coopération en matière migratoire. Ainsi, l'Union européenne considérerait la PEV comme une priorité de sa politique extérieure visant à réaliser ses objectifs dans l'espace de justice et affaires intérieures.

225. Cette nouvelle politique adoptée a permis de mettre en place un cadre solide pour les relations de l'Union européenne avec ses partenaires du Sud (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie) et de l'Est Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine. D'après le Professeur C. FLAESH-MOUGIN « l'enjeu majeur des années à venir est pour l'Union d'éviter les fractures au sein de la zone pan euro-méditerranéenne, de transformer les lignes frontières « en outil de collaboration » et de définir une politique de bon voisinage « dotée d'objectifs, d'institutions et de moyens qui, sans conduire à l'adhésion à l'Union, permettent à l'Europe d'établir des relations spéciales avec ces pays⁴¹¹ ». Il convient de préciser que le renforcement de la coopération régionale dans le cadre « contractuel » de la PEV ne vise pas la véritable création d'une région, mais plutôt l'alignement idées et les initiatives entre les différents participants qui ne sont liés ni par la géographie, ni par l'histoire, ni par la culture. Ainsi, en observant les champs couverts par cette nouvelle politique, il est remarquable que les questions relatives aux migrations occupent une place dominante. Elle a été inscrite dès le départ dans le cadre de nouveaux enjeux migratoires,

⁴⁰⁸ Communication de la Commission, « Politique européenne de voisinage (document d'orientation) », Bruxelles, 12 mai 2004, COM (2004) 373 final.

⁴⁰⁹ *Ibid*, p. 7.

⁴¹⁰ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre, *op. cit.*, pt. 42.

⁴¹¹ FLAESH-MOUGIN C., « L'Union européenne élargie en tant qu'acteur sur la scène internationale : quelques réflexions institutionnelles », in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Université libre de Bruxelles (ULB), 2003, pp. 59-78, p. 67.

énergétiques, de démocratie et des droits de l'homme⁴¹². Dans ce contexte, en vue d'approfondir la coopération dans le domaine de justice et affaires intérieures, la PEV s'intéresse à la mobilité des personnes : pilotage des migrations, politiques des visas, circulation des jeunes, étudiants, hommes d'affaires et représentants des organisations non-gouvernementales⁴¹³. Plus concrètement, le fait que la part des ressortissants des pays du Sud de la Méditerranée (dont l'Égypte) a augmenté, selon Eurostat, de 1,9% en 1999 à 17% en 2001 du total des ressortissants non UE⁴¹⁴ a représenté un élément important pour que la PEV établisse comme objectif d'améliorer la gestion des frontières, y compris les traversées maritimes de courte distance, la coopération entre les instances et organes coercitifs, la coopération dans la lutte contre le crime organisé et la criminalité transfrontalière, la coopération dans la lutte contre l'immigration clandestine et la gestion des flux migratoires légaux et aussi la mise en œuvre de plans de migrations avec des pays comme l'Égypte⁴¹⁵.

226. Par ailleurs, il est important de préciser qu'outre le cadre commun qu'elle propose aux pays partenaires (de l'Est et du Sud), la PEV se distingue par la méthodologie retenue. En premier lieu, c'est une approche globale et équilibrée qui s'inscrit d'une part, dans une perspective régionale avec la région sud-méditerranéenne et, d'autre part, dans une perspective bilatérale avec chaque État sud-méditerranéen. En effet, elle se concrétise plus dans le modèle bilatéral, qui sera ultérieurement étudié, via plusieurs instruments comme les accords internationaux conclus avec les pays voisins de l'Europe de l'Est et du Sud de la Méditerranée. Il s'agit d'accords de « partenariat » et de « coopération » pour les voisins de l'Europe de l'Est. Quant au partenariat euro-méditerranéen, né du Processus de Barcelone, il constitue un cadre de coopération complété par des « accords d'association ». En outre, en parallèle des accords existants, la PEV est énoncée en « plans d'actions » qui jouent un rôle majeur en vue de poser les priorités pour renforcer les relations entre les deux parties (l'Union européenne et chaque État partenaire). Ces plans d'actions bilatéraux, dont la durée varie de trois à cinq ans, prévoient pour le pays concerné des réformes dans les domaines économiques et politiques. Toutefois, bien qu'elle ait privilégié le cadre bilatéral de coopération, cette politique d'encadrement s'est projetée également au niveau régional tout en s'appuyant sur deux initiatives de coopérations

⁴¹² BAGHZOUZ A., « Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : regards croisés sur les relations euromaghrébines », *L'Année du Maghreb (en ligne)*, V, 2009, pp. 517-536.

⁴¹³ LIPPERT B., « La politique européenne de voisinage : perspectives internes et externes », *Politiques étrangères*, n° 1, 2008, pp. 39-50, p.44.

⁴¹⁴ COM (2003) 104 final, *op.cit.*, p. 26.

⁴¹⁵ *Ibid*, p. 25.

régionales : l'Union pour la Méditerranée (UpM) avec les pays de la rive sud-méditerranéenne et le partenariat oriental avec les pays de l'Est de l'Europe, vu que l'implication des pays tiers, d'origine ou de transit, représente un élément majeur dans le processus d'encadrement des flux migratoires et le renforcement de la dimension régionale de la PEV. Ainsi, sur le plan régional, elle promouvait les thèmes transversaux tels que la question des migrations. Dès lors, l'encadrement des flux migratoires au départ de l'Égypte s'inscrit également dans le cadre régional du partenariat de l'UPM, créée lors de la déclaration adoptée par le Conseil européen le 14 mars 2008 « Le processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée ». En parallèle du fait que le bassin méditerranéen constitue une zone d'importance majeure pour l'Europe, qu'il s'agisse de réformes politiques insuffisantes ou de la migration irrégulière, une nouvelle facette de migrations réside dans le fait que les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, comme l'Égypte, sont devenus eux-mêmes des pays de transit pour les migrants originaires d'Afrique subsaharienne. L'UPM, réunissant les États membres de l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens s'inscrit ainsi directement dans le prolongement du Processus de Barcelone. La réunion des hauts fonctionnaires constitue le principal organe dirigeant de l'UPM. Il supervise les travaux, approuve le budget et les programmes de travail ainsi qu'il prépare les réunions des ministres des affaires étrangères et d'autres formalités ministérielles. Aussi, l'Assemblée parlementaire de l'UPM se constitue de 280 membres : 132 membres issus de l'Union européenne (83 membres des parlements nationaux des États membres de l'Union et 49 députés au Parlement européen), huit membres issus des pays européens méditerranéens et partenaires de l'Union (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monaco et Monténégro), 130 membres issus des dix pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Jordanie, Israël, Liban, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie et Turquie) et 10 membres de Mauritanie⁴¹⁶. Elle tient une session plénière par an. Le 13 juillet 2008, le sommet de Paris pour la Méditerranée a eu lieu sous la coprésidence du Président de la République française et du Président de la République arabe d'Égypte. Selon la déclaration commune de celui-ci⁴¹⁷, « le Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée » complète les relations bilatérales que l'UE entretient avec les pays concernés, dont l'Égypte. En matière migratoire, les membres de cette union soulignent la volonté de faciliter la circulation légale des personnes

⁴¹⁶ *La politique européenne de voisinage*, Fiche thématiques sur l'Union européenne, Le Parlement européen, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/170/la-politique-europeenne-de-voisinage>, consulté le 25 juillet 2021.

⁴¹⁷ La déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, 13 juillet 2008, disponible sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Declaration_commune_UPM_bis.pdf, consulté le 22 juillet 2021.

en promouvant la gestion correcte de celles-ci, en luttant contre les migrations clandestines et en favorisant les liens entre les migrations et le développement.

227. En deuxième lieu, le caractère « global » et « équilibré » de la PEV s'affirme également dans le fait que tous les aspects relatifs à la question migratoire sont pris en compte. Ainsi, elle adopte des mesures d'accompagnement qui ont vocation à gérer les flux migratoires, les analyser et valoriser leur apport. Dans cette perspective, mis à part les plans d'actions bilatéraux adoptés qui reflètent cette approche en détail, la PEV a appelé, au niveau régional, à la surveillance et à l'analyse de la nature des flux migratoires en installant une coopération des initiatives euro-méditerranéennes en matière de recherche sur la question des migrations, dont le Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliqué sur les migrations internationales (CARIM), créé à l'Institut universitaire européen et promu par une participation du partenaire aux programmes communautaires comme le programme thématique de coopération avec les pays tiers dans les domaines des migrations et d'asile. De surcroît, la PEV s'est appuyée sur l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)⁴¹⁸ prenant effet à partir de 2007. Il s'agit de l'instrument de financement principal qui remplace plusieurs instruments existants comme MEDA, qui était destiné aux pays du Sud de la Méditerranée.

228. Le Printemps arabe et le renversement des régimes en place depuis de longues années, en Égypte et en Tunisie, qui s'est accompagné de mouvements importants de personnes à leurs frontières, a alerté l'Union pour adopter une réorientation de sa stratégie avec ses voisins du Sud définie dans la communication du 8 mars 2011⁴¹⁹. Par le biais de cette dernière, l'Union européenne adapte sa nouvelle stratégie pour « relever les défis de la mobilité », en suggérant la mise en place de partenariats pour la mobilité (PPM) qui assurent un cadre de gestion de la circulation des personnes entre l'Union européenne et les pays sud-méditerranéens ainsi que la négociation d'accords visant l'assouplissement des procédures d'octroi de visas de court séjour à partir de ces pays. De même, lors d'une résolution importante du Parlement européen du 5

⁴¹⁸ Règlement (CE) n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, *JOUE* L 310 du 9 novembre 2006.

⁴¹⁹ Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée », le 8 mars 2011, Bruxelles, COM (2011) 200 final.

avril 2011⁴²⁰ portant sur le rôle de la politique étrangère de l'UE dans l'encadrement des flux migratoires, le Parlement européen exprime sa position en soulignant la nécessité d'adopter une approche équilibrée et globale sur la question de gestion des flux migratoires en instaurant des partenariats pour la mobilité qui prévoient « des moyens de faciliter et de mieux organiser la migration légale, des mesures de lutte contre la migration irrégulière et des étapes concrètes vers le renforcement des bénéfices des migrations en terme de développement ». En effet, bien que ce partenariat ait fait l'objet de propositions, formulée dans plusieurs communications, seuls le Maroc (en 2013), suivie par la Tunisie et la Jordanie (en 2014) ont accepté la signature d'une déclaration conjointe adoptant un PPM⁴²¹. La Commission européenne a désiré ouvrir des négociations avec l'Égypte car elle l'estimait stratégique, or, cette dernière s'est montrée peu réceptive pour l'engagement de ce dialogue. Puis, avec la communication du 24 mai 2011⁴²², la Commission propose un premier plan d'action visant à faire face à l'afflux important des immigrants et de réfugiés provenant de la région sud-méditerranéenne et d'aider les pays limitrophes à la Libye (l'Égypte et la Tunisie) pour gérer les arrivées importantes des réfugiés. Ce plan d'action a prévu plusieurs mesures dont la mise en œuvre d'un programme de protection régionale (PPR) couvrant l'Égypte, la Libye et la Tunisie dont le but est d'améliorer « les possibilités de porter assistance aux réfugiés bloqués dans ces pays et de renforcer localement les capacités législatives et administratives de les traiter en conformité avec les normes internationales. » En 2015, la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont procédé à un réexamen de la PEV⁴²³, à la suite de plusieurs événements qui ont menacé la stabilité des États partenaires, survenus en Égypte et dans d'autre pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, étant donné que ceux-ci étaient susceptibles de donner lieu à une augmentation des flux migratoires, légaux et illégaux, à destination des États de l'Union européenne. La lutte contre les causes profondes de la migration apparaît comme un objectif essentiel de ce réexamen. Dans ce cadre, la nouvelle PEV vise à répondre aux défis de sécurité liés aux migrations tels que le trafic de migrants, la

⁴²⁰ Résolution du Parlement européen du 5 avril 2011 sur les flux migratoires liés à l'instabilité : portée et rôle de la politique étrangère de l'UE (2010/2269(INI)), disponible sur https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-04-05_FR.html, consulté le 20 juin 2021.

⁴²¹ LIMAM M., « Les Partenariats pour la Mobilité de l'Union européenne avec le Sud », *Programme régional dialogue politique Sud Méditerranée*, n°28, septembre 2020, 12 p., p. 1.

⁴²² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée, Bruxelles, 24 mai 2011, COM (2011) 292 final.

⁴²³ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Réexamen de la politique européenne de voisinage*, Bruxelles, le 18 novembre 2015, JOIN (2015) 50 final.

traite des êtres humains et la gestion des frontières. De même, dans le contexte de la récente crise des réfugiés, la stabilisation du voisinage sud méditerranéen dépend notamment de la détermination des causes profondes des déplacements forcés engendrés. Ainsi, l'Union européenne a promu, lors de cette révision, l'instauration d'un régime pour la migration de la main-d'œuvre qualifiée, la possibilité de mettre en place des régimes préférentiels pour les ressortissants des pays de la PEV ayant l'intention de coopérer avec l'UE en matière migratoire, la création d'un nouveau fonds aidant la circulation des cerveaux et le renforcement de la coopération en matière de gestion de frontières⁴²⁴. Bien que les initiatives mises en œuvre par l'Union européenne à l'égard de ses voisins méditerranéens dans le cadre régional de la PEV soient globales et déterminantes, leur volet juridique apparaît plus précis et cohérent dans le cadre bilatéral vu qu'il est inscrit dans des accords qui sont juridiquement contraignants et des plans d'actions et/ou des priorités de partenariat dont les objectifs sont plus détaillés, précis et clairs.

§ 2. – Le contrôle européen de l'émigration égypto-européenne dans le cadre euro-africain et euro-arabe

229. Selon les conclusions du Conseil européen de Bruxelles du 16 décembre 2005, celui-ci a confirmé la priorité d'action centrée sur la région africaine et la région du Moyen-Orient en vue de « relever les défis liés aux migrations⁴²⁵. » Dans ce sens, l'Union européenne a continué à mettre en œuvre un espace de dialogue multilatéral avec ces deux régions dont l'Égypte fait partie. Ainsi, en parallèle des initiatives mises en œuvre par l'Union européenne en vue d'encadrer les flux migratoires provenant de la rive sud-méditerranéenne dans le cadre du PEM et la PEV, dont les flux migratoires provenant d'Égypte, la coopération de l'Union européenne s'est aussi intensifiée à travers plusieurs dialogues approfondis et partenariats mis en œuvre au niveau régional, couvrant l'Égypte, dont les plus marquants sont le partenariat euro-africain (A) et le dialogue avec la Ligue des États arabes (B).

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ Conclusions du Conseil européen de Bruxelles du 15 et 16 décembre 2005, *op.cit.*

A) Le contrôle de l'émigration égypto-européenne dans le cadre du Partenariat UE-Afrique

230. L'Afrique représente un partenaire stratégique de premier ordre pour l'Union européenne, en raison de sa proximité géographique, de ses liens historiques et de ses affinités culturelles. Les deux parties ont souvent été confrontées à de nombreux défis communs mettant ainsi en évidence l'importance d'approfondir leurs relations politiques et leur coopération dans plusieurs domaines, tels que la migration. La première rencontre au niveau continental entre les dirigeants européens et africains a eu lieu au Caire en 2000 lors du premier sommet qui s'est tenu sous l'égide de l'OUA et l'Union européenne. Lors de la déclaration du Caire⁴²⁶, les dirigeants participants ont réaffirmé leur engagement à résoudre les problèmes liés à la migration et l'asile. De plus, conformément aux décisions prises lors du sommet de Hampton Court réuni en 2005, la politique migratoire européenne a accordé une priorité spéciale d'action à la région africaine. Ainsi, l'Union européenne a commencé à s'engager dans un vaste dialogue avec les pays africains, et notamment ceux qui sont considérés comme des pays d'origine et de transit sur la route vers l'Europe, qui se concrétise dans le partenariat Afrique-UE sur la migration et les portées de ses différents sommets, contexte dans lequel la coopération entre l'Égypte et l'Union européenne a émergé. Lancée lors d'un sommet général Afrique-UE en 2007 à Lisbonne, le partenariat euro-africain sur la migration, la mobilité et l'emploi (MME) englobe une dimension continentale. Au sein de cette dimension, les deux parties ont adopté la toute première stratégie commune Afrique-UE⁴²⁷ ainsi qu'un Programme d'action (pour la période 2008-2010)⁴²⁸. Ce partenariat, conclu entre l'Union européenne et l'ensemble des 53 États africains, dont l'Égypte, consiste principalement en un dialogue, avec un programme de soutien envisagé à plus long terme. Dans ce contexte, les partenaires se sont engagés à « promouvoir le respect des principes et des dispositions de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique et de la Convention de Genève sur les réfugiés. »

⁴²⁶ La déclaration du Caire du 3 et 4 avril 2000, Sommet Afrique-Europe sous l'égide de l'OUA et l'UE, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/PRES_00_901, consulté le 20 juin 2021.

⁴²⁷ Le Partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE, disponible sur https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_fr.pdf, consulté le 20 juin 2021.

⁴²⁸ Premier Plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du Partenariat stratégique Afrique-UE, disponible sur https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_action_plan_2008_2010_fr_0.pdf consulté le 20 juin 2021.

231. Plus tard, conformément à l'adoption de l'approche globale des migrations et de la mobilité en 2011, l'Union européenne a procédé à la mise en œuvre d'un véritable partenariat avec les pays tiers, reposant sur une multitude de dialogues, d'instruments politiques, juridiques et financiers et de programmes d'actions, dont le Partenariat UE-Afrique qui a été renforcé. Ainsi, lors du quatrième sommet Afrique-UE, tenu en 2014 à Bruxelles, la déclaration UE-Afrique sur la migration et la mobilité⁴²⁹ a été adoptée. Ce sommet a insufflé un nouvel essor de la coopération euro-africaine en matière de migration via la mise en œuvre du plan d'action 2014-2017⁴³⁰, dont la mobilité et la migration sont apparues parmi les principaux domaines de coopération. Ce plan d'action a mis l'accent sur la migration de la main d'œuvre, les rapatriements de fonds, la traite des êtres humains, la protection internationale et la migration irrégulière. Par ailleurs, ce processus de dialogue régional (le Partenariat UE-Afrique) a été complété par une série de processus « sous régional » comme le Processus de Rabat⁴³¹ (en 2006, pour la route migratoire ouest-africaine) et, dans sa continuité, le Processus de Khartoum (en 2014, pour la route migratoire Est-Africaine avec les pays de la Corne d'Afrique), auquel l'Égypte fait partie. Ce dernier représente l'initiative prise par l'Union européenne sur les routes migratoires de la Corne d'Afrique, à la suite du naufrage d'un bateau transportant des centaines de migrants au départ des côtes libyennes vers les côtes de Lampedusa.

232. Le Processus de Khartoum a été officiellement lancé lors d'une conférence ministérielle qui s'est tenue à Rome en novembre 2014. Il s'agit d'un dialogue régional sur la migration, structuré par l'Assemblée générale du dialogue euro-africain sur la migration et le développement (AGMM). Ce dialogue implique les pays membres de l'UE et, en principe, neuf pays africains⁴³² qui ont signé le Processus. Depuis la première réunion tenue à Rome, la Libye, la Norvège, la Suisse et l'Ouganda sont également rejoint ce processus. La coordination de ce dialogue régional est assurée par un comité directeur, appelé le « comité de pilotage »,

⁴²⁹ Déclaration UE-Afrique sur la migration et la mobilité, quatrième sommet UE-Afrique, 2-3 avril 2014, Bruxelles, disponible sur https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/4e_sommet_ue-afrique_-_declaration_sur_la_migration_et_la_mobilite.pdf, consulté le 19 juin 2021.

⁴³⁰ Plan d'action 2014-2017, quatrième sommet UE-Afrique, 2-3 avril 2014, Bruxelles, disponible sur https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014_04_01_4eme_sommet_ue-afrique_feuille_fr.pdf, consulté le 19 juin 2021.

⁴³¹ Le Processus de Rabat est un dialogue régional initié en 2006, dans le cadre de la première conférence Euro-africaine sur les migrations et le développement, afin de renforcer le dialogue et la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination le long de la route migratoire ouest-africaine. Il rassemble principalement 29 pays européens et 28 pays africains de l'Afrique du Nord, de l'Ouest et du Centre ainsi que la Commission européenne (CE) et la Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO): <https://www.rabat-process.org/fr/a-propos/partenaires>, consulté le 20 juin 2021.

⁴³² Djibouti, Égypte, Éthiopie, Érythrée, Kenya, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et Tunisie.

qui est composé de cinq États membres de l'Union européenne (l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède), ainsi que de cinq pays africains (l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Soudan et le Soudan du Sud). Le comité de pilotage comprend également des représentants de la Commission européenne, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la Commission de l'Union africaine. Il vise à promouvoir la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrants. Il convient de signaler que la première réunion du comité de pilotage a eu lieu en 2015, en Égypte et où elle avait la co-présidence. En effet, ce processus vise à établir et renforcer le dialogue sur les questions de migration et de mobilité et mettre en œuvre des mesures pratiques en vue de lutter contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants. Il y est question de « développer au niveau bilatéral et régional entre les pays d'origine, de transit et de destination, afin de lutter contre l'immigration irrégulière et contre les filières criminelles, notamment par le biais d'initiatives en matière d'assistance technique, de formations et d'échanges d'informations et de bonnes pratiques. » Il déborde l'Égypte pour traiter régionalement de la route Est-Africaine vers l'Europe, avec comme partenaires le Soudan, l'Éthiopie ou encore l'Érythrée⁴³³. Lors de ce Processus, les participants ont adopté la déclaration ministérielle du 28 novembre 2014, qui met en valeur les bénéfices d'une migration bien gérée, l'importance de ratification de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (surnommée « Convention de Palerme » 2000) et ses protocoles relatifs à la traite des personnes et au trafic illicite des migrants et enfin la nécessité d'assurer une protection effective aux réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées⁴³⁴. La déclaration a bien souligné l'importance d'aider les pays participant au processus dans la création et la gestion de centres d'accueil et d'assurer un accès aux procédures d'asile en conformité avec le droit international. Il est important de préciser que tous les pays membres du Processus de Khartoum sont aussi signataires de la Convention de Genève de 1951, ce qui les oblige donc à examiner la demande de protection de toute personne se présentant à leurs frontières ou sur leur territoire, en même temps que le principe de non-refoulement demeure affirmé. En d'autres mots, le Processus de Khartoum est un processus d'externalisation permettant aux pays de l'Union européenne de « sous-traiter » les demandes d'asile directement dans les pays d'Afrique « de départ » en vue de contrôler ses frontières. Effectivement, en 2018, les dirigeants européens avaient envisagé de créer en Égypte « des

⁴³³ BRÜCKER P., *op.cit.*, 2017, p. 18.

⁴³⁴ La déclaration ministérielle du 28 novembre 2014 lors de la conférence du Processus de Khartoum, disponible sur <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>, consulté le 20 juin 2021 (version en anglais).

plateformes de débarquement » pour les migrants africains désireux gagner l'Europe, mais il a été dénoncé par l'Union africaine et considéré comme une violation de la souveraineté des États africains⁴³⁵. Toutefois, le Processus de Khartoum a été critiqué par des associations humanitaires pour le fait qu'il cherche à « interrompre les flux de transit » et installer des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile dans les pays d'Afrique qui n'auraient pas « les mêmes standards en matière de protection des droits de l'homme » que les États de l'Union européenne.

233. De surcroît, il est important de souligner que le Processus de Khartoum a été renforcé par le sommet UE-Afrique de La Valette sur la migration, tenu le 11 et 12 novembre 2015, en réponse à la crise des réfugiés et lors duquel elle s'est présentée comme un « défi commun » et une « responsabilité partagée » entre l'Afrique et l'Europe. Ce sommet a permis aux États membres de l'Union européenne et aux pays africains participant de démontrer le succès potentiel d'un dialogue régional euro-africain en adoptant un plan d'action conjoint⁴³⁶ détaillé. Ce plan a mis l'accent sur cinq points essentiels : développer les avantages de la migration pour le développement et le traitement des causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées ; la promotion de la coopération concernant les migrations et la mobilité légales ; la protection et l'asile ; la prévention du trafic des migrants et la traite des êtres humains et ; enfin, la coopération plus étroite en matière de réadmission et de réintégration, dont la mise en œuvre sera étudiée dans le prochain chapitre. Néanmoins, il est constaté que dans les termes de ce plan, où l'Égypte joue un rôle central, ce sont les aspects répressifs qui prévalent, tels que la « réadmission » des immigrants en situation irrégulière, leur « retour » et leur « réintégration » dans les communautés locales des États tiers, voire tout ce qui reporte la responsabilité de ces immigrants sur les États tiers⁴³⁷. Bien que le sommet de La Valette ne soit pas le premier rassemblement euro-africain portant sur les enjeux de la migration, l'adoption d'un plan d'action exhaustif l'a positionné au cœur du cadre régional de la stratégie européenne migratoire dans la région nord-africaine.

⁴³⁵ STROOBANTS J.P., « Avec la Ligue arabe, l'Union européenne bute sur la question des droits de l'homme », *Le Monde (en ligne)*, 25 février 2019, disponible sur https://www.lemonde.fr/international/article/2019/02/25/avec-la-ligue-arabe-l-union-europeenne-bute-sur-la-question-des-droits-de-l-homme_5428181_3210.html?xtmc=migration&xtcr=1, consulté le 27 juillet 2021.

⁴³⁶ Plan d'action du sommet de la Valette sur la migration en 2015, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/media/21838/action-plan-fr-2.pdf>, consulté le 28 juillet 2021.

⁴³⁷ CHARLES C. et CHAPPART P., *op.cit.*, 2017, p. 7.

B) La problématique migratoire dans le cadre du dialogue européen avec la Ligue des États arabes

234. Dans la continuité du renforcement de la coopération régionale en matière migratoire, influant le départ des flux migratoires des côtes égyptiennes et libyennes à destination des pays européens, l'Union européenne a décidé de renforcer son partenariat avec la Ligue des états arabes (LEA)⁴³⁸ lors du premier sommet rassemblant les deux parties (sauf la Syrie, dont le statut a été suspendu en 2011). En effet, les États arabes qui bordent la mer Méditerranée (Algérie, Autorités Palestiniennes, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie et Syrie) et l'UE sont déjà partenaires dans le cadre du Processus de Barcelone de 1995. D'un côté, la majorité des États arabes se trouvent être des pays d'émigration, en même temps que la majorité des États européens ont commencé à devenir des pays d'immigration. Bien que pas tous les immigrants en Europe soient originaires des États arabes ainsi que pas tous les États européens sont des pays de destination des émigrants arabes, une coopération régionale entre les deux parties était nécessaire surtout à la suite des mouvements importants engendrés par le Printemps arabe. Ainsi, en 2015, l'Union européenne et la Ligue des états arabes ont conclu un protocole d'accord⁴³⁹ à travers lequel ils entretiennent des relations approfondies qui se manifestent en des réunions ministérielles biannuelles et des réunions annuelles entre le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne et les représentants permanents de la LEA. Ainsi, tenu à Charm El-Cheikh, en Égypte, le 24 et 25 février 2019, le sommet UE-Ligue des États arabes a mis en œuvre un nouveau dialogue en vue d'approfondir la stabilité et la sécurité des deux régions et lutter contre les défis communs de la migration, surtout à la suite du printemps arabe et à la crise migratoire de 2015 où des milliers de réfugiés ont fui les conflits en Syrie. Dans le cadre de ce sommet, les dirigeants des deux parties ont publié une déclaration commune⁴⁴⁰ dans laquelle ils reconnaissent l'importance de la coopération pour faire face aux défis

⁴³⁸ La Ligue des États arabes est le seul groupement panarabe réunissant tous les pays arabes. Elle comprend 22 États membres d'Afrique et du Moyen-Orient : l'Algérie, l'Arabie saoudite, le Bahreïn, les Comores, Djibouti, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Iraq, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, la Mauritanie, le Maroc, Oman, la Palestine, le Qatar, la Somalie, le Soudan, la Syrie, la Tunisie et le Yémen.

⁴³⁹ Résolution du Parlement européen sur le protocole d'accord entre l'Union européenne et la Ligue des États arabes concernant la coopération dans la lutte antiterroriste, 2015/2573, disponible sur https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2015-0221_FR.html, consulté le 26 juillet 2021.

⁴⁴⁰ Déclaration du Sommet de Charm El-Cheikh UE-LEA, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/02/25/sharm-el-sheikh-summit-declaration/>, consulté le 20 juin 2021 (version en anglais).

migratoires sous l'égide des principes du sommet de La Valette de 2015, ainsi que la protection et le soutien des réfugiés en accord avec le droit international.

235. En effet, si au niveau régional, en observant les différents flux migratoires au départ de la région méditerranéenne et nord-africaine vers l'Europe, il est constatable que la migration égyptienne vers l'Europe assiste à une augmentation qu'au cours de la dernière décennie. Toutefois, une distinction peut être faite au niveau plus général entre les pays du Maghreb (Maroc, Algérie et Tunisie), qui ont été fermement intégrés dans le système migratoire euro-méditerranéen, et l'Égypte, qui est principalement liée au système migratoire du Golfe et à d'autres pays arabes⁴⁴¹. Si la migration des Nord-Africains a connu un essor quelques années après la fin du colonialisme, la migration spécifiquement des Égyptiens vers l'Europe demeure un cas particulier et dont la tendance est récente et ne remonte qu'à quelques décennies, ce qui explique l'importance « récente » de l'Égypte sur le plan de la coopération migratoire avec l'Union européenne, par rapport à ses voisins. C'est pourquoi il paraît nécessaire d'approfondir cette coopération au niveau bilatéral, vu qu'il s'agit d'un type de migration particulièrement distinct des autres flux et qui se plie à des conditions différentes.

236. Certes, la mise en œuvre des sommets euro-méditerranéens, euro-africains et euro-arabes successifs ainsi que la publication de leurs conclusions et leurs déclarations laissent notamment présumer que ces actes jouent un rôle important dans l'orientation de la politique extérieure de l'UE ainsi que l'assurance de sa visibilité. Comme l'a exprimé, le Professeur Julien Cazala (professeur en droit public) dans un de ses articles : « le *Soft law* est un facteur d'inspiration du *Hard Law*⁴⁴² » et donc il produit indirectement des effets juridiques. Suivant cette logique, ces actes précités, par le biais de leurs déclarations et conclusions dépourvues de valeur contraignante, représentent un moyen « informel » efficace pour la conclusion d'accords d'association bilatéraux qui sont un instrument de *hard law*. C'est un processus de transposition. De ce fait, c'est à partir des dispositifs régionaux préétablis et de leurs contenus que l'Union européenne procède à l'approfondissement de ses relations bilatérales avec l'Égypte en matière migratoire tout en tenant en considération le cas particulier de son émigration européenne.

⁴⁴¹ KASSAR H., MARZOUK D., ANWAR W.A, LAKHOUA C., HEMMINKI K., KHYATTI M, *op.cit.*, 2014, p. 3.

⁴⁴² CAZALA J., *op.cit.*, 2011/1, p. 46.

Section 2 : La concrétisation d'un partenariat euro-égyptien en matière migratoire

237. Selon les dispositions de l'article 8 TUE : « 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ». Dans la logique de la politique extérieure de l'Union européenne, la dimension bilatérale y est intégrée comme la dimension régionale, voire parfois plus privilégiée. En matière de migration et d'asile, les conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999 ont identifié deux volets principaux essentiels qui sont considérés les piliers fondamentaux d'une politique de gestion des flux migratoires. D'une part, il s'agissait de dresser des obstacles aux arrivées d'étrangers « n'ayant pas vocation » à s'installer sur le territoire européen. Et, d'autre part, il était également question de contribuer au développement des États d'origine en vue de créer les conditions permettant aux populations de rester sur place⁴⁴³. Dans cette perspective, le Conseil a exprimé son soutien en faveur d'une stratégie migratoire européenne qui requiert « une coopération étroite avec les pays d'origine et de transit ». De même, le Conseil européen de Séville en 2002 a souligné l'importance de l'intégration des questions de la gestion des migrations dans le cadre des relations de l'Union avec les pays tiers, vu qu'un certain nombre des partenaires constituent des zones de transit de plus en plus importantes. Ainsi, tout ce qui précède rend important de mettre l'accent sur la stratégie migratoire menée par l'Union européenne dans le cadre bilatéral avec l'Égypte, dont la base juridique se concrétise, principalement, dans l'accord d'association euro-égyptien de 2001. Dans ce sens, en premier lieu, il convient tout d'abord d'analyser la base juridique et les grands axes du partenariat euro-égyptien en matière migratoire dans le cadre bilatéral de la politique européenne de voisinage (PEV) (§1). Ensuite, il sera nécessaire d'examiner le volet migratoire dans l'accord d'association euro-égyptien de 2004 et du Plan d'action UE-Égypte de 2007 (§2).

⁴⁴³ JULIEN-LAFERRIÈRE F., « La communautarisation de la politique migratoire », *Migrations Sociétés*, n°116, 2008/2, pp. 59-7, p. 63.

§1. – La base juridique et les grands axes du partenariat euro-égyptien en matière migratoire dans le cadre bilatéral de la PEV

238. Bien que le partenariat UE-Égypte soit fondé sur de multiples instruments régionaux pré étudiés, la PEV demeure l'instrument le plus pertinent avec plus de potentialité. En plus de sa dimension régionale intégrée, la PEV repose sur un rapport bilatéral avec chacun des pays partenaires, en tenant compte de leur situation interne, qu'elle soit d'ordre économique ou politique. Il convient de noter que le manque d'intégration entre l'Union européenne et les pays méditerranéens, à travers les différents accords bilatéraux, a été identifié comme l'une des principales raisons de l'insuccès du Processus de Barcelone. En revanche, la PEV, en favorisant le développement de l'intégration régionale, a également renforcé l'intégration de l'Union européenne et de ses voisins par le biais des relations bilatérales, marquant ainsi un retour au bilatéralisme qui prévalait dans les accords de coopération des générations précédentes⁴⁴⁴. Par conséquent, la coopération européenne avec les pays tiers est passée d'une conception régionale vers une conception bilatérale.

239. Il convient de signaler qu'en vertu de l'art. I-57 du projet de traité instituant une constitution pour l'Union européenne en 2004, l'Union s'engage à « développer des relations privilégiées avec son voisinage, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ». Cela démontre clairement à quel point il est considérable pour l'Union d'approfondir ses relations avec ses voisins en établissant la PEV. Ainsi, en vue de rapprocher l'Union de ses voisins, dans leur intérêt mutuel, la PEV repose sur « un socle juridique » mais aussi « politique » constitué par les accords conclus et les plans d'actions mis en œuvre entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et les pays voisins, d'autre part, comme l'indiquent les dispositions de l'article 8 TUE⁴⁴⁵ qui a repris les mêmes dispositions de l'art. I-57 précités, tel que l'accord d'association signé en 2001 entre l'Égypte et l'Union européenne à Luxembourg et entré en vigueur en 2004 constituant la base juridique fondamentale des

⁴⁴⁴ RHATTAT R., *op.cit.*, 2009, p. 95.

⁴⁴⁵ Selon les stipulations de l'article 8 du TUE : « 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. »

relations euro-égyptiennes. Dans ce contexte, il est approprié d'examiner la nature de l'accord d'association UE-Égypte conclu en 2001 et entré en vigueur en 2004, qui établit le cadre des relations égypto-européennes. De plus, il est important d'aborder le Plan d'action, considéré comme pièce maîtresse et outil complémentaire de l'accord d'association (B).

A) La nature de l'accord d'association UE-Égypte de 2001 encadrant les relations égypto-européennes

« L'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières » (article 217 TFUE, ex-article 310 TCE).

240. À la suite du Processus de Barcelone, la mise en œuvre progressive de la PEV depuis 2003 semblait nécessaire pour redéfinir et encadrer les relations de l'Union européenne avec ses voisins méditerranéens. Cette politique reposait sur deux piliers complémentaires : d'une part, le partenariat global engagé dans le cadre du Processus de Barcelone de 1995, qui rassemblait les quinze et les douze pays de la rive sud méditerranéenne ; et, d'autre part, le renouvellement et l'approfondissement des accords de coopération qui ont été mis en œuvre dans les années 1970. Ainsi, cette mise en œuvre a été effectuée sur des bases juridiques diverses en raison de la complexité du traité instituant l'Union européenne. En effet, les faiblesses du deuxième pilier et la recherche des préoccupations utilitaires par les États membres n'ont pas permis la réalisation d'une approche plus cohérente à l'égard des pays tiers méditerranéens. Aussi, l'absence d'un article clair et précis concernant la PEV dans le droit primaire de l'Union, a donné un caractère flou à son objectif et a créé une méfiance justifiée du côté des États partenaires⁴⁴⁶.

241. À titre général, rares sont les pays, notamment les pays en voie de développement, qui n'entretiennent pas de relations contractuelles avec l'Union européenne. Ces relations, prenant la forme d'accords bilatéraux, peuvent revêtir différentes formes, être plus ou moins ambitieux. Dans ce sens, le document d'orientation mis en œuvre par la Commission européenne dans le

⁴⁴⁶ BEN MENDIL M., *La question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne*, PECHILLON E. (dir.), Thèse, Droit, Université de Bretagne Sud, décembre 2021, 612 p., p. 401.

cadre de la PEV prévoit que « la relation privilégiée avec les voisins s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable⁴⁴⁷. » Ainsi, cet engagement est officialisé par la conclusion des accords bilatéraux, qui constituent une forme de « contractualisation » en prévoyant explicitement des obligations réciproques entre les deux parties. Cet instrument relève donc du *Hard-law*, car ils sont des instruments juridiquement obligatoires tout en créant du droit positif, *a contrario* des mesures prises dans le cadre de la coopération régionale avec les voisins méditerranéens.

242. Toutefois, il est important de distinguer deux types principaux d'accords : l'accord d'association et l'accord de coopération. D'une part, l'accord de coopération trouve sa base juridique dans les dispositions de l'article 133⁴⁴⁸ Traité du CE. Ce texte octroie à la Communauté européenne la compétence externe explicite de conclure des accords internationaux qui relèvent de son champ d'application. Ce type d'accord encadre les relations de l'Union européenne avec le pays tiers mais en visant à favoriser la coopération dans des domaines aussi divers que les relations commerciales, l'industrie, l'énergie, la science, etc. Ils n'ont pas la même portée que les accords d'association. Pour négocier un accord de coopération avec un ou plusieurs pays ou organisations internationales, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces dernières sont menées par la Commission en consultation avec un comité spécial⁴⁴⁹ désigné par le Conseil en vue de l'assister dans cette tâche. D'autre part, il y a l'accord d'association qui trouve sa base juridique dans les dispositions de l'article 217 TFUE (ex-article 310 TCE), selon

⁴⁴⁷ Communication de la Commission, « Politique européenne de voisinage, document d'orientation », 1^{er} juillet 2004, COM (2004) 393 final.

⁴⁴⁸ Article 133 TCE : « 1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions (...) 3. Si des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de la Communauté. Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. La Commission fait régulièrement rapport au comité spécial sur l'état d'avancement des négociations.»

⁴⁴⁹ *Ibid.*

lesquels « l'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. » Ces accords font partie des traités de coopération et vu qu'il « créent une association caractérisée par des droits et des obligations réciproques, des actions communes et des procédures particulières », ils constituent donc une sorte de « relation contractuelle » avec les pays tiers et peuvent, ainsi, se présenter sous des formes différentes. Ainsi, outre les accords consacrant des liens particuliers de certains États membres avec, par exemple, d'anciennes colonies, d'autres types d'accords d'association sont apparus, ayant pour objet de préparer une adhésion future à l'Union européenne pour des États qui ne paraissent pas en mesure de pouvoir y entrer immédiatement, comme les accords qui ne s'adressent qu'aux pays européens non-membres de l'Union⁴⁵⁰, dont l'objectif et les contenus visent à aménager la période transitoire précédant l'adhésion proprement dite⁴⁵¹. En outre, les accords conclus sur la base de l'article 217 TFUE (ex- article 310 TCE), dont l'objectif n'est pas l'adhésion mais le bénéfice d'une relation privilégiée avec la CE/UE ont changé d'appellation. Ainsi, c'est le cas des accords d'association mis en œuvre avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui sont devenus des « accords de coopération », puis de « partenariat ». De même, c'est le cas avec les pays méditerranéens, comme l'accord de coopération signé avec l'Égypte en 1976.

243. En effet, la notion d'accord d'association représente à la fois une novation juridique dans le droit de l'Union européenne et une conformité aux règles du droit international public. Dotée de la personnalité juridique internationale par les dispositions de l'article 210⁴⁵² du traité de Rome, la Communauté économique européenne – suivie par la Communauté européenne et puis l'Union européenne – s'est vue reconnaître la compétence de conclure, avec un ou plusieurs État tiers ou organisations internationales (voire des sujets de droit international) des accords qui mettent en œuvre une association se caractérisant par : des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières, en se fondant sur l'article

⁴⁵⁰ Exemples : l'Accord d'association avec la Grèce du 9 juillet 1961, l'Accord d'association avec la Turquie du 12 septembre 1963, l'Accord d'association avec Malte du 5 décembre 1970 et l'Accord d'association avec Chypre du 19 décembre 1972. Tous les quatre sont entrés en vigueur l'année suivant celle de la signature et prévoyant l'établissement d'une union douanière avec la Communauté européenne.

⁴⁵¹ DEGRYSE Ch., *Dictionnaire de l'Union européenne : politiques, institutions, programmes*, De Boeck Université, 2ème édition, 1998, Paris, Bruxelles, 798 p.

⁴⁵² Article 210 TCE : « La Communauté européenne a la personnalité juridique », Traité de Rome du 25 mars 1957.

238 TCE (ex-article 310 TCE et actuellement article 217 TFUE⁴⁵³). L'accord d'association fait partie des différentes catégories d'accords internationaux conclus par l'Union⁴⁵⁴ avant qu'il soit un outil pour établir un cadre juridique régissant ses relations avec les États tiers parties à cet accord. En outre, il convient de préciser que l'article 238 TCE ne prévoyait aucune limite concernant l'appartenance territoriale de l'autre Partie contractante⁴⁵⁵. Toutefois, pratiquement, la politique menée par la Communauté envers l'État partie est décisive sur la forme de l'accord suivie, comme les accords d'association transitoires, qui visent à préparer une adhésion future à l'Union européenne, conclus avec des États européens comme la Grèce (9 juillet 1961), la Turquie (12 septembre 1963), Malte (5 décembre 1970) ou Chypre (19 décembre 1972) et les accords d'association signés avec des États non européens d'une région précise comme les accords euro-méditerranéens d'association dont l'objectif essentiel est de promouvoir une coopération globale et de créer une zone de libre-échange. Ce type d'accord présente un engagement réciproque et un lien privilégié entre l'Union européenne et l'État associé concerné, plus étroit que celui créé par un accord commercial régi par l'article 133 précité.

244. Dès lors, d'un point de vue général, dans le cadre de la PEV encadrant les relations de l'Union avec 16 pays de ses plus proches voisins de l'Est et du Sud, dont l'Égypte, la dimension bilatérale des relations de l'Union européenne avec les pays tiers repose sur un cadre fondamental similaire pour les deux groupes de pays : des accords euro-méditerranéens, couramment appelés « accords euro-méditerranéens d'association », ou de partenariat et de coopération⁴⁵⁶, dont la mise en œuvre restait l'objectif principal affiché par la Commission. Dans la région méditerranéenne, une série d'accords d'association « euro-méditerranéens » ont été signés avec les pays partenaires méditerranéens. En effet, la Communauté européenne a conclu en totalité sept accords euro-méditerranéens d'association entre 1998 et 2005 avec

⁴⁵³ Article 217 TFUE : « L'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. »

⁴⁵⁴ AUVRET-FINCK J., « Accord d'association », BARAV A. et PHILIP C. (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, 1993, Paris, XVI-1180 p., pp. 6-12, p. 6.

⁴⁵⁵ PETROVIC D., « Les accords internationaux conclus par les communautés européennes », *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : À la recherche d'un concept*, Graduate Institute Publications, 2000, Genève, pp. 89-151.

⁴⁵⁶ COM (2003) 104 final, *op.cit.*, p. 6.

l'Égypte⁴⁵⁷, Israël⁴⁵⁸, la Jordanie⁴⁵⁹, le Liban⁴⁶⁰, le Maroc⁴⁶¹, la Tunisie⁴⁶² et l'Algérie⁴⁶³ et un accord d'association intérimaire avec la Palestine⁴⁶⁴ (l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza), sachant qu'un accord avec la Syrie a été préparé mais pas signé. Tous ces accords visent à créer une vaste zone de libre-échange euro-méditerranéenne asymétrique pour les produits manufacturés, avec des concessions sur les produits agricoles⁴⁶⁵ ; leurs dispositions suivent la même logique se trouvant dans le contexte du cadre régional de la déclaration de Barcelone. Il convient de signaler que ces accords se sont substitués aux accords de commerce et de coopération conclus dans les années 1970. En effet, les anciens accords signés avec la majorité des pays tiers de la région méditerranéenne ont été reconvertis en « accord euro-méditerranéen d'association », au milieu des années 1990, dont le but était de créer une zone de libre-échange avec la Communauté européenne. Toutefois, bien que ces nouveaux accords soient de nature principalement économique, constitués d'un volet commercial, relevant de la compétence juridique exclusive de la Communauté européenne, ils proposent également des domaines prioritaires comme la migration et la mobilité dont la compétence est partagée entre la Communauté et les États membres, ce qui leur donne le caractère « mixte ». La référence aux « procédures particulières » exclut toute forme

⁴⁵⁷ Accord euro-méditerranéen d'association instituant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, *JOUE*, 30 septembre 2004, L 304/39.

⁴⁵⁸ Accord euro-méditerranéen d'association instituant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, *JOUE*, 21 juin 2000, L 147/3.

⁴⁵⁹ Accord euro-méditerranéen d'association instituant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, *JOUE*, 15 mai 2002, L 129/3.

⁴⁶⁰ Accord euro-méditerranéen d'association instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, *JOUE*, 30 mai 2006, L 143/2.

⁴⁶¹ Accord euro-méditerranéen d'association instituant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, *JOUE*, 18 mars 2000, L 70/2.

⁴⁶² Accord euro-méditerranéen d'association instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, *JOUE*, 30 mars 1998, L 90/2.

⁴⁶³ Accord euro-méditerranéen d'association instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part, *JOUE*, 10 décembre 2005, L 265/2.

⁴⁶⁴ Accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relative aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP, agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part, *JOCE*, 16 juillet 1997, L 187/3.

⁴⁶⁵ MOURAD Ali, *Les transformations des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement de l'UE : Portée et limites des cadres de voisinage euro-méditerranéens*, FLAESCH-MOUGIN C. et SAAD G. (dir.), Thèse, Droit, Université de Rennes 1 en cotutelle internationale avec l'Université libanaise, 2014, 701 p., p. 46.

d'association « interne » comme c'est prévu par de nombreuses organisations internationales (exemple le Conseil de l'Europe), permettant ainsi uniquement l'association externe⁴⁶⁶.

245. Bien que l'Égypte ait signé un accord de coopération avec la Communauté économique européenne le 18 janvier 1977, n'ayant pas de limite de temps mais qui a été révisé en 1979 et 1984⁴⁶⁷, les relations bilatérales de l'Union européenne avec l'Égypte ont commencé à être réellement concrétisées à travers la signature d'un accord euro-méditerranéen d'association le 1^{er} juin 2001⁴⁶⁸, qui a substitué à l'accord de coopération de 1977, dans le cadre de la PEV. Ainsi, en conséquence du partenariat euro-méditerranéen, les relations entre l'Égypte et l'Union européenne ont profondément évolué, à l'instar des autres pays partenaires, tant au niveau des objectifs qu'au niveau des modalités et la pratique. Ainsi, l'adhésion de l'Égypte à la PEV a suscité la mise en œuvre d'une nouvelle base juridique pour les relations avec le partenaire européen, ce qui a donné lieu à la conclusion de l'accord d'association en 2001 entre les deux parties, entré en vigueur en juin 2004. À travers le décret présidentiel n° 335/2002, le partenariat UE-Égypte a été établi via l'accord euro-méditerranéen qui a été ratifié par l'assemblée du peuple égyptienne en 2003. Ainsi, après avoir été ratifié aussi par le Parlement européen et les Parlements des États membres, l'accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 2004⁴⁶⁹.

246. Il est important de souligner que l'accord d'association UE-Égypte correspond dans ses grandes lignes aux accords proposés par l'Union à ses autres voisins méditerranéens, sachant que celui-ci a pris du temps pour être validé par le gouvernement égyptien. Comme chaque accord d'association, la mise en œuvre d'un accord d'association entraîne la création d'institutions paritaires spécifiques telles qu'un Conseil et un comité d'association, chargés de traiter des questions relatives aux domaines couverts par l'accord, y compris la question des migrations. Ainsi, l'accord d'association UE-Égypte a institué un Conseil d'association composé de membres du Conseil de l'UE et de membres de la Commission d'une part, et de

⁴⁶⁶ « Les États associés à l'Union européenne », source en ligne : https://www.cvce.eu/content/publication/2006/1/9/c814b917-dcc5-445a-b3f7-b9265f5b7338/publishable_fr.pdf, consulté le 30 juin 2021, 4 p., p. 2.

⁴⁶⁷ PAXTON J., *A dictionary of the European Economic Community*, 1976, The Macmillan Press, Great Britain, 287 p.

⁴⁶⁸ JOUE, 30 septembre 2004, L 304, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2004:304:FULL&from=fr>

⁴⁶⁹ JOUE, *op.cit.*, L. 304 du 30 septembre 2004.

membres du gouvernement égyptien d'autre part⁴⁷⁰. De plus, la présidence du Conseil d'association est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et un membre du gouvernement égyptien selon les modalités à prévoir dans le règlement intérieur. Ce conseil est compétent pour examiner toutes les questions traitées dans le cadre de l'accord d'association, les difficultés rencontrées lors de son application, tout autre problème bilatéral ou international d'intérêt commun⁴⁷¹. Il est aussi chargé de faciliter la coopération et les contacts entre le Parlement européen et l'Assemblée du peuple d'Égypte⁴⁷². Les décisions du Conseil d'association ont une valeur contraignante pour chacune des deux parties, qui sont, en vertu de l'article 76⁴⁷³ de l'accord d'association UE-Égypte, tenues de prendre les mesures nécessaires à leur application. Aussi, le conseil d'association peut « formuler des recommandations de commun accord entre les deux parties. » Par ailleurs, l'accord d'association met en œuvre également un comité d'association qui est composé, d'une part, de représentants des membres du Conseil l'UE et de la Commission européenne et, d'autre part, de représentants du gouvernement égyptien. Il se réunit au niveau des fonctionnaires en vue de mettre en œuvre l'accord, sous réserve des compétences accordées au Conseil d'association⁴⁷⁴. Aussi, le comité d'association dispose d'un pouvoir de décision pour la gestion de l'accord, dans les domaines qui lui sont délégués par le conseil d'association. Ces décisions sont

⁴⁷⁰ Article 75 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « 1. Le conseil d'association est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement égyptien (...). 4. Le conseil d'association est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement égyptien. »

⁴⁷¹ Article 74 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Il est instauré un conseil d'association qui se réunit au niveau ministériel, une fois par an et chaque fois que nécessaire, à l'initiative de son Président dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Il examine toutes les questions importantes s'inscrivant dans le cadre du présent accord, ainsi que tout autre problème bilatéral ou international d'intérêt commun. »

⁴⁷² Article 81 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Le conseil d'association prend toute mesure utile pour faciliter la coopération et les contacts entre le Parlement européen et l'Assemblée du peuple de l'Égypte. »

⁴⁷³ Article 76 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord et dans les cas prévus par celui-ci, le conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision.

Les décisions prises sont obligatoires pour les parties, qui sont tenues de prendre les mesures que comporte leur exécution. Le conseil d'association peut également formuler toutes recommandations utiles.

Le conseil d'association arrête ses décisions et formule ses recommandations de commun accord entre les deux parties.

⁴⁷⁴ Article 78 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « 1. Le comité d'association, qui se réunit au niveau des fonctionnaires, est composé, d'une part, de représentants des membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de représentants du gouvernement égyptien.

2. Le comité d'association arrête son règlement intérieur.

3. La présidence du comité d'association est exercée à tour de rôle par un représentant de la présidence du Conseil de l'Union européenne et par un représentant du gouvernement égyptien. »

obligatoires pour les deux parties⁴⁷⁵. Cet accord réaffirme l'importance du partenariat euro-méditerranéen en vue de favoriser l'état de droit et les libertés fondamentales. Toutefois, il est nécessaire de souligner que la coopération entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens est caractérisée par « une dysmétrie des positions respectives entre les rives nord et sud de la Méditerranée⁴⁷⁶ ». Il est important de noter qu'il existe deux cadres juridiques et politiques importants qui régissent la stratégie européenne migratoire envers l'Égypte : l'accord d'association de 2001, suivi par le Plan d'action de 2007.

247. Les accords euro-méditerranéens d'association, dont l'accord d'association UE-Égypte revêtent un caractère mixte, ce qui implique qu'ils nécessitent une double ratification. Ils doivent être approuvés à la fois par les institutions communautaires, conformément aux dispositions des traités, et par les États membres selon leurs procédures de ratification nationale. Bien que les accords euro-méditerranéens d'association soient principalement axés sur les aspects économiques et commerciaux entre les parties « associées », ils favorisent également la mise en œuvre d'un cadre de coopération globale. En plus de la libéralisation des échanges commerciaux, ces accords promeuvent la coopération dans d'autres domaines comme la migration. En revanche, si les accords d'association constituent un cadre juridique essentiel qui définit les rapports entre l'Union européenne et les États tiers contractants, leurs champs matériels demeurent étroits. Ils ont été développés par le biais d'autres instruments bilatéraux complémentaires distincts, tels que les Plans d'actions bilatéraux ou les Priorités de partenariat, qui viennent compléter et élargir les champs thématiques couverts.

B) Le plan d'action UE-Égypte : pièce maîtresse des relations euro-égyptiennes

248. Par ailleurs, outre la base juridique constituée par l'accord d'association, les relations des pays méditerranéens avec le voisin européen, dans le cadre de la PEV, sont également fondées sur une base politique concrétisée par des plans d'actions bilatéraux (PA), dont les premiers, dans la région méditerranéenne, ont été conclus avec l'Autorité Palestinienne, la

⁴⁷⁵ Article 79 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Le comité d'association dispose d'un pouvoir de décision pour la gestion de l'accord, ainsi que dans les domaines où le conseil d'association lui a délégué ses compétences.

2. Le conseil d'association arrête ses décisions en accord avec les deux parties. Les décisions prises sont obligatoires pour les parties, qui sont tenues de prendre les mesures que nécessite leur exécution. »

⁴⁷⁶ MORICE A. et RODIER C., « Politiques de migration et d'asile de l'Union européenne en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, n°85, 2013/4, pp. 109-120, p. 114.

Jordanie, la Tunisie et le Maroc. Désormais, tous les accords euro-méditerranéens d'association conclus ont des plans d'action pour leur mise en œuvre sauf l'accord d'association conclu avec l'Algérie. La Commission européenne a consacré une courte communication⁴⁷⁷ spécifiquement dédiée aux plans d'actions en vue de les placer dans un cadre stratégique de la PEV. En effet, dans le cadre de cette dernière, les plans d'action posent les priorités pour renforcer les relations entre l'UE et les pays voisins⁴⁷⁸. Ils proposent des objectifs hiérarchisés et propres à chaque pays voisin, dont l'aide financière est conditionnée par le rythme de leur réalisation⁴⁷⁹. Ainsi, ils constituent des pièces clés en vue de réaliser les orientations prioritaires du partenariat concerné. Négociés par la Commission avec les pays voisins pour une durée renouvelable d'au moins trois ans, approuvés par le Conseil pour être repris dans le cadre de la coopération ou de l'association concernée et conclus conjointement par l'Union et les pays voisins, ces instruments bilatéraux constituent un programme de travail pour chaque pays, avec l'Union européenne, pour trois à cinq ans, permettant de définir les priorités. Chaque plan est formé en vue de répondre aux intérêts spécifiques du pays voisin concerné en servant d'un référentiel pour la programmation de l'assistance en son faveur⁴⁸⁰. Ainsi, ils prévoient pour ce pays des réformes dans les domaines économique et politique, le rapprochement de leurs législations avec la législation européenne, leur association à des programmes communautaires qui sont autant de mesures pour atteindre cet objectif sécuritaire. En outre, pour quelques pays, ces plans peuvent s'inscrire dans les stratégies de préadhésion et accélérer le processus de réforme pour répondre aux standards communautaires. Ainsi, lors du partenariat euro-méditerranéen adopté à travers le Processus de Barcelone suivi par la PEV dressée en 2003, des plans d'actions bilatéraux ont été établis avec les pays du Sud de la Méditerranée, dont l'Égypte, tout en ayant conclu des accords d'association. Pour les partenaires méditerranéens, la base légale demeure celle des accords euro-méditerranéens d'association.

⁴⁷⁷ Communication de la Commission au Conseil, « Les propositions de la Commission en faveur des plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage », 9 décembre 2004, Bruxelles, COM (2004) 795 final.

⁴⁷⁸ FUGUET J.L., GUILHON B. et ROUX N., « Les pays méditerranéens face à la politique européenne de voisinage (PEV) », Faculté de sciences économiques et de gestion, Université de la Méditerranée, Centre national de la recherche scientifique, 24 p. (p. 4), disponible sur <https://www.gate.cnrs.fr/uneca07/communications%20pdf/Fuguet-Guilhon-Roux-Rabat-07.pdf>, consulté le 30 juin 2021.

⁴⁷⁹ URDY L., « L'Europe et la Méditerranée dix ans après Barcelone : voisins dorénavant ? », *L'Année du Maghreb*, I, 2006, pp. 57-70, disponible sur <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/278#quotation>, consulté le 29 juin 2021.

⁴⁸⁰ LONGINIDIS P., *op.cit.*, 2016, p. 65.

249. Il est nécessaire de préciser que les plans d'action sont des documents de nature politique et non juridique ; donc, ils n'ont juridiquement aucune force contraignante et n'exigent pas la signature des parties. Or, cela ne signifie pas pour autant qu'ils n'ont aucune portée juridique. En effet, comme le souligne la Professeure J. AUVERT-FINCK, « ils concourent, ne l'oublions pas, à rendre pleinement opérationnelles des conventions internationales dont les stipulations lient les parties contractantes⁴⁸¹ ». Les dispositions de l'article 218 TFUE prévoient dans le paragraphe 9 que : « les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord. » Ainsi, le terme d'actes « ayant des effets juridiques » englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question et également inclut des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui « ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union⁴⁸² ».

250. Par recommandation du troisième conseil d'association UE-Égypte à Bruxelles du 6 mars 2007 et en se basant sur l'art. 76 de l'accord d'association UE-Égypte, le Conseil d'association a adopté le plan d'action⁴⁸³ relatif à la politique européenne de voisinage fixant le calendrier de coopération entre l'UE et l'Égypte dans les trois à cinq années qui suivent. L'élaboration de ces plans démontre la volonté de l'Union pour ne pas mettre en œuvre d'autres outils politiques aussi importants que les Plans d'actions. Ceux-ci occupent une place primordiale dans la politique extérieure de l'Union européenne et l'évolution des relations bilatérales qu'entretient l'Union avec ses voisins. En effet, le Plan d'action UE-Égypte élaboré encadre les motivations de l'accord d'association conclu et constitue donc le premier pas vers le développement des relations bilatérales avec l'UE. Ainsi, vu que l'accord d'association UE-Égypte est de nature plutôt économique, le plan d'action vise principalement à « poursuivre la libéralisation des échanges notamment dans les domaines de l'agriculture et des services, à intégrer progressivement le marché intérieur de l'UE, à accroître l'aide financière et à renforcer

⁴⁸¹ AUVERT FINCK., « Vers une cohérence accrue des relations extérieures de l'Union : l'exemple de la politique européenne de voisinage », *RAE*, p. 323.

⁴⁸² Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne contre Conseil, C-399/12, ECLI :EU :C :2014 :2258, les points 61 à 64.

⁴⁸³ Plan d'action UE-Égypte disponible sur https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_fr.pdf, consulté le 15 mars 2023.

la coopération politique » en fonction du degré d'attachement aux valeurs démocratiques. Afin de les mettre en œuvre, les Plans d'actions exigent l'implication des deux parties, voire l'Union européenne et le pays voisin concerné dont l'accord de gouvernement est indispensable pour l'adoption du plan. De même, les projets qui sont définis par ces plans sont communiqués au conseil d'association qui, à son tour, les rendent valides. En outre, les plans d'action sont examinés par rapport à leur état d'avancement et aux écarts existant entre le réalisé et l'attendu des priorités fixées. De son côté, la Commission européenne, assure le suivi de l'état d'avancement et le contrôle concret des efforts des États partenaires en rédigeant des rapports périodiques précisant les progrès accomplis et ce qui doit être réalisé⁴⁸⁴. Ainsi, selon les progrès mentionnés obtenus, chaque partenaire peut se voir « offrir un nouveau cadre contractuel » pour ses relations bilatérales avec l'UE « *sous la forme d'accords européens de voisinage*⁴⁸⁵. » De même, l'avancement des progrès est examiné par les comités d'association et les sous-comités techniques⁴⁸⁶, qui sont chargés de les exécuter et de contrôler leur application.

251. Devant expirer en 2012, ce plan d'action UE-Égypte a été prolongé jusqu'en 2015 où il a pris fin. Dans le cadre de la transition de la PEV renouvelée en 2016, avec la mise en place de nouveaux instruments, les Plans d'actions sont remplacés par un autre document de nature politique aussi appelé « priorités de partenariats conjoints » permettant de pallier l'absence d'avancées avec certains États partenaires. Ainsi, dans le cadre de la révision de la PEV, l'UE en priorisant la stabilité de ses frontières, a dû redéfinir ses relations avec un pays clé dans le contexte régional, ce qui était le cas pour l'Égypte. En 2017, lors du septième conseil d'association UE-Égypte, ce dernier a approuvé la mise en œuvre des priorités de partenariat entre l'UE et l'Égypte pour les années 2017-2020⁴⁸⁷ et qui a été prorogée pour la période 2021-2027⁴⁸⁸. Bien que suivant la logique du contenu de l'accord d'association, ces instruments politiques, ainsi que l'accord d'association même, soient essentiellement de nature économique et commerciale, ils traitent aussi la question migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte, qui a gagné beaucoup d'attention dans les dernières années.

⁴⁸⁴ LONGINIDIS P., *op.cit.*, 2016, p. 67.

⁴⁸⁵ COM (2004) 795 final, *op.cit.*, p. 4.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ Recommandation n°1/2017 du Conseil d'association UE-Égypte du 25 juillet 2017 approuvant les priorités de partenariat UE-Égypte [2017/1786], *JOUE*, 3 octobre 2017, L 255/26.

⁴⁸⁸ Recommandation n°1/2021 du Conseil d'association UE-Égypte du 26 novembre 2021 approuvant la prorogation de la validité des priorités du partenariat UE-Égypte [2021/2213], *JOUE*, 14 décembre 2021, L 447/8.

§2. – Le volet migratoire dans les dispositifs des relations bilatéraux UE-Égypte

252. En novembre 2022, la Commission européenne a présenté un plan d'action « d'urgence » en vue de faire face aux afflux d'arrivée massifs des immigrants par la route méditerranéenne centrale. Selon ce dernier, « plus de 90 000 migrants et réfugiés sont arrivés en 2022, principalement au départ de la Libye et de la Tunisie, et en provenance d'Égypte, de Tunisie et du Bangladesh, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à 2021 », ce qui a mis la lumière sur l'Égypte qui a été mentionnée comme devant faire partie des partenaires privilégiés de l'Union sur cette question et dont la contribution doit passer par une prévention des départs irréguliers et une gestion plus efficace des frontières.

253. Dans le cadre de l'action extérieure de la Communauté européenne, et puis de l'Union européenne, la PEV présente un « cadre stratégique » pour l'approfondissement et le renforcement de la coopération de la Communauté européenne avec ses voisins partenaires dans plusieurs domaines, et surtout ceux qui constituent une priorité pour la sécurité et la stabilité européenne. Dès lors, étant donné que la migration est un sujet de préoccupation pour l'ensemble des pays européens, il était important d'intégrer un volet migratoire dans les différents dispositifs bilatéraux, tels que les accords d'association ou les accords de coopération, permettant ainsi la mise en place d'un système de « cogestion » des frontières qui se base sur le partage ou le déplacement des contrôles à l'extérieur des frontières de la CE/UE, voire sur les territoires des voisins partenaires. Ainsi, dans le cadre de l'étude des dispositifs juridiques et politiques régissant les relations bilatérales entre l'Égypte et l'Union européenne, il convient d'étudier, plus particulièrement, le volet migratoire dans chacun de ces dispositifs et d'analyser la mesure de sa mise en œuvre par l'Égypte, en qualité de nouvelle frontière pour l'externalisation européenne, sachant que parmi ces partenaires, seule l'Égypte a signé la Convention de 1951 sur le statut de réfugiés et seuls l'Égypte, l'Algérie et le Maroc ont ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles de 1990. Dès lors, il s'agit d'analyser le volet migratoire dans l'accord d'association UE-Égypte et les aspects de sa mise en œuvre (A) ; et puis, il convient de relever l'enjeu migratoire dans le cadre du Plan d'action UE-Égypte de 2007 et des priorités de partenariat qui le suivent (B).

A) L'analyse du volet migratoire dans l'accord d'association UE-Égypte et les modalités de sa mise en œuvre

254. Comme il a été précédemment précisé, les accords d'association constituent la base juridique des relations entre l'Union européenne et les pays qui ont participé au processus de Barcelone, dont l'Égypte. Étant donné que la PEV a comme but la stabilisation de la périphérie de l'Union européenne, les accords d'association avec les partenaires méditerranéens ont été précurseurs de l'intégration d'une dimension migratoire dans tous les accords régionaux que l'Union conclut aujourd'hui⁴⁸⁹.

255. De manière générale, les accords d'association contiennent tous, dans leur structure commune, des références aux problèmes liés à la migration, avec plus ou moins d'intensité. De nature principalement économique, les accords euro-méditerranéens d'association, dont l'accord UE-Égypte discutent l'aspect coopératif entre les deux parties en matière de migration qui constitue une question transversale pour les chefs d'États et de gouvernements européens et qui relève de la responsabilité des deux parties. En effet, le fait que la Communauté européenne est devenue un partenaire commercial indispensable pour ses voisins méditerranéens lui a permis d'établir un lien entre les relations économiques et les objectifs de sa politique étrangère. Ainsi, en s'appuyant sur les accords économiques, la Communauté européenne a eu recours à des moyens d'action commerciaux et financiers dont l'objectif politique était affirmé vu qu'à travers ces accords, elle adopte certaines mesures économiques visant à exercer des pressions à l'encontre de l'État tiers partenaire afin de l'amener à coopérer dans d'autres domaines nécessaires comme la migration⁴⁹⁰, surtout en établissant le lien entre la migration et le développement : d'une part, il est opportun de promouvoir le développement pour limiter les flux d'émigration, et, d'autre part, il est nécessaire d'encourager les projets de développement en lien avec les migrations. Par conséquent, l'idée de subordonner l'aide au développement à la coopération du pays partenaire en matière de contrôle des frontières et gestion des migrations a commencé à émerger⁴⁹¹. Dès lors, il y a une forme de conditionnalité

⁴⁸⁹ NUÑO M., *Politiques migratoires de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens – l'impératif d'une plus grande mobilité*, Direction générale des politiques externes de l'Union (Direction B), 2014, 30 p., p. 8.

⁴⁹⁰ HAMMAMOUN S., « Droits de l'homme et conditionnalité dans les accords de coopération de l'Union européenne : quelle logique juridique ? », *Revue général de droit*, vol. 40, n°1, 2010, pp. 146-178, p. 149.

⁴⁹¹ EL QADIM N., « Lutte contre l'immigration irrégulière et conditionnalité de l'aide au développement », *Migrations Société*, n°171, 2018/1, pp. 109-125, p. 112.

conventionnelle qui se crée entre les parties et qui sera évoquée en détail dans l'accord d'association UE-Égypte.

256. Tout d'abord, bien qu'en matière de migration, ces accords jouent désormais un rôle significatif dans la dimension extérieure de la politique européenne d'immigration, ils soulèvent quand même des questions relatives à la compétence qui méritent la réflexion. En effet, en se basant sur l'interprétation donnée par la Cour de justice des Communautés européennes, lors de l'affaire *Demirel*⁴⁹² concernant la libre circulation des travailleurs dans le cadre de l'accord d'association CEE-Turquie, la compétence externe explicite de l'Union européenne dans les dispositions de l'article 217 permet à la Communauté européenne d'inclure dans les accords d'association des engagements dans des domaines qui sont couverts par les traités. Ainsi, en se référant à cette compétence externe, l'Union européenne a inclus des clauses migratoires dans la majorité de ses accords d'association euro-méditerranéens, à l'exception de l'accord d'association UE-Israël et l'accord intérimaire avec la Palestine. Même si elles ont été essentiellement incluses sans objectif de migration, ces dispositions règlent de nombreuses questions telles que le traitement à accorder aux travailleurs migrants des parties respectives à l'accord, la sécurité sociale et les droits des travailleurs, l'obligation de réadmission des immigrants irréguliers, la mise en œuvre de dialogues migratoires, etc. Néanmoins, il convient de souligner que la migration est une compétence partagée entre l'Union et ses États membres où il existe des limites pour la dimension extérieure de la compétence de l'Union au sein l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La première limite est le volume des ressortissants des États tiers à admettre sur le territoire national pour des fins économiques, qui est une compétence exclusive des États membres conformément aux dispositions de l'article 79 (5) TFUE. La deuxième limite concerne l'intégration des immigrants en situation régulière. En effet, la compétence de l'Union européenne en matière d'intégration est une compétence de « support » et d'« appui » pour les initiatives des États membres en cette matière. C'est pourquoi, les dispositions de l'article 79 (4) TFUE ne prévoient aucune harmonisation des législations nationales en matière d'intégration.

257. Ensuite, en observant l'accord d'association UE-Égypte, les clauses relatives à la question des migrations se trouvent sous deux chapitres : « Dialogue et coopération en matière sociale » (les articles 62 à 67) et « Coopération pour la prévention et le contrôle de

⁴⁹² Affaire n°12/1986, *Demirel*, CJCE, paragraphe 9.

l'immigration illégale et les autres questions consulaires » (les articles 68 à 70). Il est important de souligner que les accords d'association euro-méditerranéens ont été conçus pour promouvoir dans les États associés, non seulement le développement économique, mais aussi les principes de démocratie et de l'État de droit afin d'établir une zone de sécurité dépourvue de toute menace à sa sécurité externe ou interne, telle que les pressions migratoires. Ainsi, ils contiennent des « clauses de démocratie » établissant le principe du dialogue politique régulier dans « tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties » (article 4), ce qui souligne la compétence de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que son désir de ne pas limiter ses relations bilatérales avec l'État partenaire aux questions économiques. Il convient de signaler que ce type de clause présente une nouveauté importante par rapport aux accords de coopération conclus dans les années 1970. Dans ce sens, vu que la migration est considérée comme une des questions d'intérêt commun entre les parties, celle-ci fait donc partie des dialogues politiques réguliers. Les dispositions de l'article 63⁴⁹³ de l'accord d'association UE-Égypte prévoient la mise en œuvre d'un dialogue régulier entre les deux parties portant sur des questions d'intérêt mutuel, dont la migration. En vertu de ces dispositions, la Communauté européenne et l'Égypte s'engagent à coopérer et mettre en œuvre une coopération sur les questions sociales portant un intérêt commun pour eux. Dans le contexte de ce dialogue politique régulier, certains domaines de coopération bénéficient d'une attention particulière, notamment la circulation des travailleurs et les conditions de vie et de travail des communautés migrants ; l'immigration illégale ; l'intégration sociale des ressortissants des deux parties résidant légalement sur les territoires des États hôtes et l'égalité de traitement. Comme il a été précédemment précisé, le dialogue est un des outils signifiants de l'Union européenne, il assure sa compétence en matières de politique étrangère et de sécurité en ne limitant pas ses relations extérieures avec ses partenaires aux questions économiques, motif pour lequel cette disposition fait parties des dispositions communes entre tous les accords

⁴⁹³ Article 63 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « 1. Il est instauré entre les parties un dialogue régulier portant sur les questions sociales qui présentent un intérêt pour elles.

2. Ce dialogue est l'instrument de la recherche des voies et conditions de progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants égyptiens et communautaires résidant légalement sur les territoires des États hôtes.

3. Le dialogue porte notamment sur tous les problèmes relatifs :

1. a) aux conditions de vie et de travail des communautés migrantes ;
2. b) aux migrations ;
3. c) à l'immigration illégale ;
4. d) aux actions favorisant l'égalité de traitement entre les ressortissants égyptiens et communautaires, la connaissance mutuelle des cultures et civilisations, le développement de la tolérance et l'abolition des discriminations. »

euro-méditerranéens d'association incluant des clauses migratoires, voire les accords conclus avec l'Égypte (art. 63), le Liban (art. 64), la Jordanie (art. 80), l'Algérie (72), le Maroc (art. 69) et la Tunisie (art. 69).

258. Avec l'Égypte, ce dialogue politique se déroule essentiellement au niveau ministériel dans le cadre du Conseil d'association, mais doit aussi être engagée au niveau des hauts fonctionnaires, du Parlement égyptien et du Parlement européen et tout autre modalité qui aiderait les parties à réaliser les objectifs de l'accord⁴⁹⁴. Dans cette optique et dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action UE-Égypte, l'Union européenne et l'Égypte ont établi, pour la première fois, en 2017 le dialogue sur la migration, qui reflète l'intérêt commun et les avantages mutuels entre les deux parties et dont la deuxième et la troisième séances ont eu lieu en 2019 et 2021 respectivement. Eu égard au fait que la migration est une compétence partagée, ce dialogue politique touche aussi aux compétences des États membres dont les intérêts sont certainement différents. Par exemple, l'Allemagne, un pays où le nombre de demandeurs d'asile est important, est particulièrement attentive pour la mise en œuvre d'une politique d'asile commune, ce qui n'est pas le cas pour d'autres États membres.

259. En outre, une des spécificités qui distingue le présent accord par rapport aux accords précédemment conclus est qu'il prévoit une coopération en matière d'immigration de travail et le traitement équitable des travailleurs en situation régulière. De même, selon les dispositions de l'article 62 : « les États membres et l'Égypte accepteront, à la demande de l'un d'eux, d'envisager la négociation d'accord bilatéraux réciproques relatifs aux conditions de travail et aux droits sociaux des travailleurs égyptiens et des travailleurs des États membres qui résident et sont employés légalement sur leurs territoires respectifs. » Ainsi, en application de ces dispositions, un accord a été conclu entre l'Égypte et l'Italie en 2005 sur la coopération bilatérale en matière de migration de travail. Aussi, par le biais des dispositions de l'article 65, l'accord d'association UE-Égypte met l'accent sur la priorité de réduire « les pressions migratoires » en favorisant la création d'emplois et l'amélioration des conditions de vie dans les zones d'émigration⁴⁹⁵. Certes, aux termes de cet accord, le terme « zone d'émigration »

⁴⁹⁴ GUIBAL J.C., *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 239 autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et de la République arabe d'Égypte, d'autre part*, Assemblée nationale, n°506, 18 décembre 2002, 26 p., p. 20.

⁴⁹⁵ Article 65 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Afin de consolider la coopération dans le domaine social entre les parties, des actions et programmes portant sur tout thème d'intérêt pour elles seront

renvoie à l'Égypte qui représente la zone d'émigration et de transit pour les États membres de l'Union européenne.

260. Par ailleurs, ce document consacre une place particulière à la lutte contre l'immigration illégale à laquelle un chapitre entier est consacré (Titre VI, chapitre 2 : Coopération pour la prévention et le contrôle de l'immigration illégale et autres questions consulaires) où les parties s'engagent à coopérer en vue de prévenir et d'encadrer l'immigration illégale. À cet égard, le Conseil d'association est chargé d'examiner les mesures et les efforts communs qui pourraient être établis dans cet objectif et de traiter d'autres questions consulaires⁴⁹⁶. Il convient de préciser qu'au Conseil européen de Séville en 2002, les États membres ont consacré le principe d'insertion « dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit⁴⁹⁷ », une clause « sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale. » Ainsi, dans la perspective de contrôle de l'immigration illégale entre l'Égypte et les pays de l'UE, une obligation de réadmission a été établie (article 68). Selon cette dernière, chaque État membre doit accepter de réadmettre tous ses ressortissants, au sens du droit communautaire, illégalement présents sur le territoire égyptien à la demande de l'Égypte. De même, de son côté, l'Égypte doit accepter de réadmettre ses ressortissants, au sens de la loi égyptienne, illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne à la demande de ce dernier⁴⁹⁸, ainsi il s'agit des ressortissants dont la nationalité égyptienne a été établie.

mis en place. Seront prioritaires : a) la réduction des pressions migratoires, notamment par l'amélioration des conditions de vie, la création d'emplois et d'activités génératrices de revenus et le développement de la formation dans les zones d'émigration ; (...). »

⁴⁹⁶ Article 70 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Le Conseil d'association examinera quels autres efforts communs peuvent être accomplis pour prévenir et combattre l'immigration illégale ainsi que pour traiter d'autres questions consulaires. »

⁴⁹⁷ Conseil européen de Séville, *Conclusions de la Présidence*, 21 et 22 juin 2002, point 33.

⁴⁹⁸ Article 68 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Les parties conviennent de coopérer afin de prévenir et de contrôler l'immigration illégale. À cette fin :

- chaque État membre accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'Égypte, à la demande de cette dernière et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie;
- l'Égypte accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre, à la demande de ce dernier et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie.

Les États membres et l'Égypte pourvoient aussi leurs ressortissants de documents d'identité appropriés à cette fin.

261. De surcroît, l'article 69 du présent accord engage aux parties signataires, à la demande de l'une d'elles, de négocier et de conclure des accords bilatéraux dans le but de régler les obligations spécifiques liées à la réadmission de leurs ressortissants, sachant que, jusqu'à ce jour, un seul accord bilatéral de réadmission a été signé avec l'Italie en janvier 2007⁴⁹⁹ et entré en vigueur le 25 avril 2008. Toutefois, il faut noter qu'en matière de réadmission, les accords de réadmission sont juridiquement plus contraignants que les clauses insérées dans les accords d'association vu que ces dernières ne mentionnent que les aspects généraux et le cadre des accords de réadmission qui seront signés avec l'Égypte. Elles ne présentent donc pas d'obligations précises pour une application immédiate et concrète, même si elles permettent d'établir quand même un cadre pour les discussions et les dialogues. Ainsi, les autres détails sont laissés pour l'accord bilatéral conclu entre l'Égypte et l'État membre pour que ces clauses soient vraiment effectives. Or, bien que la mise en œuvre d'un accord de réadmission soit juridiquement plus contraignante et effective, sa négociation et sa conclusion restent difficiles car il est estimé être plus intéressant à l'Union européenne et ses États membres au détriment des États partenaires, surtout pour ceux qui constituent des pays de transit, au cas où il s'agit de réadmettre des ressortissants des pays tiers, car ils devront parallèlement conclure des accords de réadmission avec les pays d'origine, ce qui serait plus compliqué. Il convient de signaler que cette disposition a suscité l'opposition du gouvernement égyptien mais qui a finalement accepté de s'y engager.

262. En revanche, l'obligation de réadmission prévue par l'accord d'association UE-Égypte ne porte pas que sur les nationaux égyptiens, mais aussi sur les immigrants ayant transité par le pays. Dans ce sens, à la lumière de l'article 69⁵⁰⁰, l'Égypte, en tant que zone de transit

En ce qui concerne les États membres de l'Union européenne, les obligations du présent article s'appliquent uniquement en ce qui concerne les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté.

En ce qui concerne l'Égypte, les obligations prévues par le présent article ne s'appliquent qu'à l'égard des personnes qui sont considérées comme des ressortissants égyptiens au sens de l'ordre juridique égyptien et de toutes les lois relatives à la citoyenneté. »

⁴⁹⁹ L'accord de coopération sur la réadmission entre le gouvernement de la République d'Italie et le gouvernement de la République arabe d'Égypte (version anglais), disponible sur <https://therightsangle.files.wordpress.com/2014/03/20070109-italy-egypt-readmission-agreement-eng.pdf>

⁵⁰⁰ Article 69 de l'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Égypte : « Après l'entrée en vigueur de l'accord, les parties négocient et concluent, à la demande de l'une d'elles, des accords bilatéraux réglant les obligations spécifiques relatives à la réadmission de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la réadmission de ressortissants de pays tiers. Ils définissent les catégories de personnes couvertes par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission. L'Égypte bénéficiera d'une assistance financière et technique suffisante pour la mise en œuvre de ces accords. »

importante, peut être engagée à réadmettre les demandeurs d'asile et les réfugiés « ressortissants des pays tiers », passant par son territoire, pour limiter leur départ vers les pays membres de la Communauté. C'est à ce titre que l'article prévoit que « l'Égypte bénéficiera d'une assistance financière et technique suffisante pour la mise en œuvre de ces accords ». Néanmoins, il est important de noter qu'au niveau interne, en Égypte, le droit d'asile n'a été relevé dans la loi nationale que par l'article 91 de la Constitution égyptienne 2014, ce qui contredisait donc avec les dispositions nationales. Il convient de préciser que cette obligation de réadmission concernant les nationaux ou les ressortissants de pays tiers (avec les mêmes termes) se trouve uniquement dans les accords d'association UE-Égypte et UE-Liban, alors que le Liban n'a pas ratifié la Convention de Genève de 1951 ni son Protocole sur les réfugiés. En outre, le premier alinéa de l'article 84 de l'accord d'association UE-Algérie prévoit l'obligation de réadmission de chaque partie de ses ressortissants présents illégalement sur le territoire de l'autre partie. Cependant, le deuxième alinéa précise : « Les parties, soucieuses de faciliter la circulation et le séjour de leurs ressortissants en situation régulière, conviennent de négocier à la demande d'une partie, en vue de conclure des accords bilatéraux de lutte contre l'immigration illégale ainsi que des accords de réadmission », et donc ne prévoit qu'une obligation de négociation d'un accord, dont le contenu peut prévoir « si cela est jugé nécessaire par l'une des parties, la réadmission de ressortissants d'autres pays en provenance directe du territoire de l'une des parties. » Ainsi, l'accord ne prévoit aucune obligation de réadmission des ressortissants des pays tiers mais invite les parties à négocier, dès lors cette disposition n'adopte aucun caractère contraignant. Par ailleurs, au niveau des accords n'imposant pas l'obligation de réadmission (dont celui conclu avec l'Algérie), les parties se sont limitées à définir « la réinsertion des personnes rapatriées en raison du caractère illégal de leur situation au regard de la législation de l'État considéré » comme action prioritaire, disposition qui ne se trouve certainement pas dans les accords UE-Égypte et UE-Liban, où il existe déjà une obligation de réadmission.

263. En observant les autres accords euro-méditerranéens d'association, il est notoire que d'autres clauses migratoires n'ont pas été mis en œuvre dans l'accord d'association UE-Égypte mais ont été soulignés dans d'autres accords. Par exemple, il y a la disposition relative à la coopération entre les parties dans le domaine statistique concernant les mouvements migratoires prévu dans l'accord UE-Algérie (art. 64) et UE-Jordanie (art. 77). Aussi, il y a une clause insérée dans les accords UE-Maroc (art. 65), UE-Tunisie (art. 65) et UE-Algérie (art. 67) relative au régime de la sécurité sociale pour les travailleurs originaires des États

partenaires et leurs membres de famille ; cependant, elle ne figure pas dans le reste des accords. En outre, il est notable que les dispositions relatives à la migration dans l'accord d'association UE-Égypte sont presque les mêmes que dans l'accord d'association UE-Liban surtout en ce qui concerne la clause de réadmission des ressortissants des pays tiers. Au niveau interne de l'Égypte, comme il a été précédemment précisé, aux termes de la Constitution égyptienne, « les traités ont la force de la loi » et « on ne peut conclure un traité contraire aux dispositions de la Constitution » ; ainsi, cet accord a la valeur juridique d'une loi sauf que sa mise en œuvre, en matière migratoire, n'a pas eu, juridiquement, d'effet immédiat et concret dans les lois nationales vu que la loi nationale relative à la lutte contre l'immigration illégale et le trafic des migrants n'a été adoptée qu'en 2016 et le droit d'asile n'est inscrit que dans la Constitution mis en œuvre en 2014.

264. Par ailleurs, l'article 72 de l'accord UE-Égypte insère une clause de conditionnalité prévoyant que : « Dans le but de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs de l'accord, une coopération financière sera mise en œuvre en faveur de l'Égypte selon les modalités et avec les moyens financiers appropriés. La coopération financière est centrée sur (...) l'accompagnement des politiques mises en œuvre dans le secteur social, (...) d'éventuelles mesures supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre des accords bilatéraux de prévention et de contrôle de l'immigration illégale (...). » Par cette disposition, la Communauté européenne conditionne l'aide financière pour l'Égypte à son engagement au regard des dispositions prévues, d'une part, dans le secteur social, voire la réduction des pressions migratoires et la mise en œuvre des dialogues concernant les conditions de vie et de travail des communautés migrantes ; et, d'autre part, au regard de la mise en œuvre des accords bilatéraux concernant le contrôle de l'immigration illégale et la réadmission. L'insertion d'une telle clause fait déjà partie de la pratique communautaire visant à affirmer l'identité de l'Union en dehors de ses frontières et prouve son attachement à endiguer, au maximum possible, les arrivées migratoires sur son territoire. Comme l'avait souligné Monsieur Franco FRATTINI, l'ex-commissaire européen à la Justice, la Liberté et la Sécurité, en 2005, « nous devons encourager les pays qui entretiennent des relations étroites avec l'Europe [...] à se mettre d'accord sur une approche commune en matière d'immigration. Il ne s'agit pas seulement d'un « *do ut des* », mais d'un cadre commun de partenariat. Dans ce cadre, je peux développer une stratégie commune en matière d'immigration, d'une part, et de meilleures conditions de développement,

d'autre part⁵⁰¹. » À cet égard, la Professeure Catherine SCHNEIDER a affirmé l'existence effective d'un droit de la conditionnalité politique⁵⁰² dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers. Néanmoins, il convient de signaler qu'aucun accord bilatéral n'a été conclu entre l'Égypte et un État membre ni en matière de lutte contre l'immigration illégale, ni en réadmission ni en immigration de travail, à part l'accord sur la migration de travail et l'accord de réadmission conclus, tous les deux, avec l'Italie en 2005 et 2007 respectivement, ce qui fait de l'Italie un État membre dont la coopération en matière migratoire avec l'Égypte mérite d'être étudiée. Dans cette optique, insérer des clauses migratoires et l'intégration des questions relatives à la migration au sein des accords d'association n'a pas effectivement d'effet concret s'il ne vise pas la conclusion des accords de réadmission dans les conditions jugées nécessaires. Toutefois, outre l'accord d'association, il est nécessaire d'étudier la portée migratoire du Plan d'action UE-Égypte vu qu'il présente un outil complémentaire pour les motivations inscrites dans l'accord.

B) L'enjeu migratoire dans le cadre du Plan d'action UE-Égypte de 2007 et des priorités de partenariat

265. L'Accord d'association euro-égyptien a été complété par un Plan d'action (PA) adopté le 6 mars 2007⁵⁰³. Comme il a été précisé, ce dernier est un document de nature politique, « en théorie » juridiquement non contraignant, qui vise à établir les bases de la coopération entre l'UE et l'Égypte dans les différents domaines et où l'enjeu sécuritaire et migratoire est largement présent. Ainsi, comme l'accord d'association adopte une approche de conditionnalité conventionnelle entre les parties, le plan d'action, en tant qu'outil complémentaire à l'accord d'association, adopte également le principe de conditionnalité. Il contient un engagement entre les deux parties concernant les valeurs communes et des actions prioritaires dans plusieurs domaines, dont la migration. Eu égard le fait que l'accord d'association UE-Égypte constitue la base juridique des relations bilatérales entre les deux

⁵⁰¹ GABRIELLI L., « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique », *Politique européenne*, n°22, 2007/2, pp. 149-173, p. 165.

⁵⁰² SCHNEIDER C., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 11-44, p. 12.

⁵⁰³ Plan d'action UE-Égypte du 6 mars 2007, en ligne, disponible sur https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_fr.pdf, consulté le 30 juin 2021.

parties, le Plan d'action UE-Égypte, constitue « la première étape d'un processus qui couvre une période de trois à cinq ans », dont la mise en œuvre doit contribuer « à répondre aux dispositions et aux objectifs de l'accord d'association ». Dans cette perspective, ce plan a accordé une priorité particulière aux questions relatives « au renforcement de la coopération en matière de migration, dont la gestion commune efficace des flux migratoires, l'immigration régulière et clandestine, la réadmission, la facilitation de la circulation des personnes, l'égalité de traitement, l'intégration sociale des migrants en situation régulière et les questions en matière d'asile. »

266. En vue de répondre aux objectifs de l'accord d'association UE-Égypte, le dialogue politique occupe une place importante dans le contenu de ce plan. Ce dernier a souligné l'importance du dialogue politique en matière de migration, d'intégration sociale, de justice et de sécurité en mettant l'accent sur tous les aspects de la migration : migration légale et illégale, réadmission et asile. Par exemple, il examine la possibilité de proposer aux États membres de l'Union de signer la Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, ratifiée par aucun État membre et dont l'Égypte est signataire. Aussi, dans le but de préserver les intérêts européens, ce plan d'action vise à renforcer la coopération entre les deux parties dans le domaine de la gestion des frontières et des migrations. D'une part, il cherche à développer la coopération opérationnelle dans le domaine de la gestion des frontières à travers la mise en place des relations techniques avec l'agence Frontex ainsi que la coopération pour renforcer les capacités organisationnelles afin d'assurer le contrôle frontalier et la surveillance des zones d'entrée et de sortie. D'autre part, à travers ce plan d'action, l'Union européenne cherche à établir « un dialogue global et équilibré » avec l'Égypte sur les diverses questions migratoires, y compris la migration des travailleurs, le *brain drain*, le contrôle de l'immigration clandestine et des retours et les visas. Elle encourage le suivi et l'analyse des différents phénomènes migratoires via la recherche, et en particulier avec « le consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales (CARIM) ». Aussi, il cherche à améliorer les bénéfices pour l'Égypte des programmes de l'UE ayant pour objectif l'aide technique et financière dans le domaine des migrations et d'asile, tel que le programme AENEAS, qui sera étudié ultérieurement. Et étant donné que, dans le but de créer une coopération en matière migratoire et traiter ses différents paramètres, ce plan encourage les parties à faciliter le dialogue bilatéral sur les dimensions économiques, politiques, sociales, culturelles et sécuritaires qui touchent les migrations.

267. Par ailleurs, le Plan d'action UE-Égypte met la lumière sur la nécessité d'assurer une gestion efficace des flux migratoires surtout en procédant à « des échanges d'informations et d'expériences » sur les questions concernant la migration légale, l'entrée et de séjour, l'intégration, le regroupement familial, les inventaires des itinéraires existants et les engagements pris par les États membres. Il précise qu'une gestion efficace des flux migratoires pourrait être établie par le renforcement de la coopération en vue de faciliter la circulation des personnes entre les territoires européen et égyptien via le renforcement des institutions chargées de la promotion d'emploi et la mise à disposition d'informations sur les opportunités de travail pour les travailleurs migrants dans l'Union européenne tout en assurant une égalité de traitement « des migrants égyptiens en situation régulière » et facilitant l'envoi des fonds pour l'Égypte. Aussi, l'échange d'informations est nécessaire pour améliorer la coopération concernant la migration de transit. Or, cette dernière concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés se trouvant sur le territoire égyptien et dont la situation est gérée essentiellement par le HCR. En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de ce document, les parties s'engagent à lutter contre l'immigration clandestine de l'Égypte vers l'UE qui sera effectuée à travers les échanges d'informations sur les mouvements migratoires « *vers et via l'Égypte* », le soutien des efforts en cette matière et en établissant un dialogue ayant comme objectif de lutter contre les flux illégaux, y compris sur le plan régional, ce qui a été effectué par les différents processus régionaux comme le processus de Khartoum et des sommets comme le sommet de la Valette lors duquel l'Égypte a adopté sa première et sa seule loi nationale relative à la lutte contre l'émigration illégale.

268. Il convient de préciser que, dans le cadre de la réponse aux dispositions de l'accord d'association UE-Égypte, ce plan d'action a mis l'accent sur les dispositions de l'article, relatives à conclusion des accords bilatéraux en matière de réadmission ainsi qu'à la réadmission des ressortissants des pays tiers, en promouvant la coopération concernant la réadmission par le biais de négociation des accords de réadmission, sous réserve « de la dimension humaine, des aspects socio-économiques et des mesures d'accompagnement ». Ainsi, l'Union sous-traite une partie du processus d'asile, hors de son territoire. Toutefois, cette réserve peut être jugée comme contradictoire avec la situation de l'Égypte qui reste un des pays les plus peuplés en Afrique, en voie de développement et dépourvue de politique d'asile. De même, le plan invite les parties à coopérer dans le but de faciliter la circulation des personnes et plus particulièrement « les procédures uniformes de délivrance de visa pour certaines catégories de personnes telles que définies dans l'accord d'association. » Néanmoins, bien que

le Plan d'action ait établi un cadre global de la coopération euro-égyptienne en matière migratoire, tout en se reposant sur les dispositions et les objectifs donnés par l'accord d'association, il reste vague et incomplet sur plusieurs questions surtout en matière d'asile et du caractère « transit » de l'Égypte. Le HCR n'y est pas mentionné alors qu'il est l'acteur principal de la procédure d'asile sur le territoire égyptien. De plus, comme l'accord d'association, ce plan d'action reflète les intérêts de l'Union européenne au détriment des capacités de l'État tiers partenaire. Ainsi, comme l'a expliqué Claire RODIER dans un de ses articles : « le principal danger de l'externalisation est qu'elle avance masquée⁵⁰⁴. »

269. À la suite du Printemps arabe, les commissions chargées d'évaluer la mise en œuvre du Plan d'action ont été suspendues et n'ont repris leurs fonctions qu'en novembre 2015. Ainsi, à partir de 2016, les plans d'actions sont remplacés par des « Priorités de partenariat » qui sont également des documents conjoints, ce qui a, par la suite, donné lieu aux Priorités de partenariat UE-Égypte 2017-2020 et celles de 2021-2027, assorties du réexamen de la PEV en 2016. Il convient de préciser qu'il s'agit de document « plus court » par rapport au plan d'action bilatéral, où seulement les priorités essentielles sont mises en œuvre. Ces priorités de partenariat, juridiquement non contraignantes, « visent à relever les défis communs auxquels l'Union européenne et l'Égypte sont confrontées » ; dès lors, elles ont toutes les deux traité la coopération en matière migratoire entre les deux parties.

270. En premier lieu, les deux documents inscrivent la coopération en matière migratoire sous l'angle sécuritaire en engageant les parties à lutter contre le trafic des migrants et d'autres actes qui pourraient lui être relative comme la traite des êtres humains. Puis, en second lieu, chaque document souligne un volet spécifique aux questions migratoires : « gestion des flux migratoires dans l'intérêt mutuel » dans les priorités de partenariat 2017-2020, et « Migration et mobilité » dans celles de 2021-2027. Le premier document (2017-2020) s'appuie sur la déclaration politique et le plan d'action conjoint mis en œuvre lors du sommet de la Valette. L'Union européenne s'engage à soutenir les efforts effectués par le gouvernement égyptien visant à renforcer son cadre de contrôle des migrations et plus particulièrement le cadre législatif. Aussi, il invite les deux parties à examiner les possibilités de coopération en matière de retour volontaire des immigrants se trouvant en situation irrégulière dans leur pays d'origine, ce qui met l'accent sur la question de réadmission, et la lutte contre les causes profondes des

⁵⁰⁴ RODIER C., *op.cit.*, 2008/2, p. 121.

migrations irrégulières. Par ailleurs, les deux parties soulignent l'importance de la migration et la mesure dans laquelle elle contribue au développement des compétences des migrants mêmes, qui peuvent constituer une main d'œuvre hautement qualifiée pour les parties. De son côté, le second document comprend des priorités migratoires qui s'étalent sur une période plus longue (2021-2027) à la lumière, pas seulement de la déclaration politique du sommet de La Valette et de son plan d'action, mais aussi à la lumière de la communication de la Commission européenne, mise en œuvre en 2020, relative au nouveau pacte sur la migration et l'asile⁵⁰⁵.

271. Outre les axes prioritaires qui ont déjà figuré lors du premier document, les priorités de 2021-2027 comprennent quelques nouveautés. Tout d'abord, à travers le présent document, l'Union européenne souligne les efforts déployés par le gouvernement égyptien dans la gestion des flux migratoires et surtout dans le combat des flux d'émigration illégaux, ce qui correspond effectivement au fait que, depuis 2016, les flux d'émigration illégale au départ de l'Égypte ont témoigné d'une baisse profonde. Ensuite, à l'inverse des priorités de partenariat précédentes, celles de 2021-2027 donnent une attention particulière à la question des réfugiés et des demandeurs d'asile et la protection de leurs droits, l'UE s'engage à renforcer sa coopération avec l'Égypte en matière de « réinstallation volontaire ». Aussi, en vertu de ce document, les deux parties renforceront leur coopération en matière « d'identification, de retour, notamment de retour volontaire assisté, de réadmission et de réintégration durable des migrants en situation irrégulière dans leurs pays d'origine ». Enfin, il convient de préciser que les présentes priorités sont mises en œuvre dans un contexte différent que les premières surtout dans le cadre de la pandémie Covid19. Dès lors, elles prennent en considération les conditions socio-économiques difficiles par lesquelles les deux parties ont été impactées et plus particulièrement l'Égypte en qualité de pays d'émigration dont les causes profondes relèvent de la pauvreté, du chômage et du sous-développement, raison pour laquelle les flux d'émigration illégale égyptienne prennent désormais l'avancée des entrées illégales en Europe. Ainsi, une coopération économique, encore plus profonde, sera nécessaire afin de lutter contre ces causes.

272. En observant le contenu des différents dispositifs, juridiques et politiques, étudiés, il est notable que la coopération euro-égyptienne en matière migratoire évolue en gagnant de plus en plus d'importance dans la politique extérieure de l'Union européenne. Si, à la conclusion de

⁵⁰⁵ Communication de la Commission européenne sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 609 final.

l'accord d'association en 2001, l'Égypte n'était pas « prioritaire » pour l'Union au niveau de la question des migrations, elle occupe, à ce jour, une place primordiale dans les relations privilégiées de l'Union avec ses partenaires méditerranéens dans le cadre de la gestion des frontières et le contrôle des flux migratoires. Néanmoins, bien que la majorité des engagements de la coopération euro-égyptienne en matière migratoire assorties du plan d'action et des priorités de partenariat demeurent non contraignantes, il est nécessaire d'évaluer les modalités de leur mise en œuvre pratique et de mesurer leur efficacité.

Chapitre 2 : Les mécanismes et instruments à l'œuvre pour l'externalisation du contrôle de l'émigration égypto-européenne

« Aujourd'hui, nous lançons un projet d'une importance capitale qui consolidera notre coopération en matière de migration (...). Toutefois, ce n'est que le début de l'approfondissement de notre coopération en matière de contrôle des frontières (...) » - discours d'Olivér Várhelyi, Commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage, au Caire le 30 octobre 2022.

273. Les efforts entrepris par la Communauté européenne, et puis par l'Union européenne, tant au niveau bilatéral que multilatéral, avaient comme objectif de mettre en œuvre une politique migratoire « communautarisée » qui repose sur des dispositifs communs et des mesures appropriées pour la gestion des frontières en collaboration avec les États tiers partenaires, ainsi que pour partager la responsabilité dans ce domaine. Ces dispositifs ont été mis en œuvre à la fois sous forme juridique, à travers les accords d'association, et sous forme politique, notamment par le biais des plans d'actions et des priorités de partenariat étudiés. Néanmoins, il est crucial de noter que les cadres juridiques et politiques, bien qu'importants, ne sont pas en eux-mêmes suffisants pour garantir un contrôle efficace. Ce qui compte davantage que la législation, c'est sa mise en œuvre sur le terrain et son applicabilité pour évaluer son efficacité. Dans cette optique, l'Union européenne et ses États membres ont élaboré des instruments efficaces pour faciliter la mise en œuvre de ces dispositifs et des orientations convenues avec les États partenaires. Ces instruments visent d'une part, à lutter contre les causes profondes de l'émigration européenne dans les États d'origine et de transit, et, d'autre part, à renforcer le contrôle des frontières extérieures dans la Méditerranée, qu'il s'agisse des frontières des pays de départ ou des frontières des pays d'arrivée.

274. Dans le domaine du contrôle aux frontières, de l'asile et de l'immigration, le TFUE établit le principe de la solidarité et du partage équitable de responsabilités entre États membres, y compris sur le plan financier. Conformément aux dispositions de l'article 67⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ Article 67 TFUE : « 1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.

TFUE, l'Union européenne constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice où une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures est développée sur la base de la solidarité entre États membres. En outre, dans la continuité de cette disposition, l'article 80⁵⁰⁷ TFUE stipule que les politiques de l'Union européenne en matière d'asile et d'immigration, visant une gestion plus efficace des flux migratoires, ainsi que leur mise en œuvre, « sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier ». Par conséquent, la solidarité, qui est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne, est considérée comme un principe fondamental de la politique migratoire européenne. Cela implique la nécessité de renforcer les ressources financières et humaines pour gérer les frontières européennes extérieures et soutenir les partenariats avec les pays tiers. Dans cette perspective, Dimitris AVRAMOPOULOS, l'ex-commissaire européen pour la migration, les affaires intérieures et la citoyenneté a affirmé que « la frontière extérieure de l'Union européenne de l'un de nos États membres est la frontière extérieure de tous les États membres – tant du point de vue juridique que du point de vue opérationnel⁵⁰⁸. »

275. Néanmoins, il convient de relever que, dans le cadre de la politique d'externalisation menée par l'Union européenne dans le domaine de l'immigration et l'asile, le principe de solidarité ne se limite pas uniquement aux États membres, mais s'étend également aux États tiers partenaires. Cela se réalise par le biais des dispositifs régionaux et bilatéraux mis en œuvre, ce qui implique que ces États tiers partenaires partagent indirectement la responsabilité de contrôles migratoires sur leurs territoires et à leurs frontières. En effet, en raison de sa situation géographique, l'Égypte est devenue un point de transit majeur pour les réfugiés d'Afrique et du Moyen-Orient, ainsi qu'une destination clé pour l'émigration clandestine vers les pays du sud de l'Europe. De ce fait, l'Égypte est devenue non seulement un des principaux partenaires stratégiques de l'Union européenne dans la gestion de l'immigration clandestine,

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers (...) ».

⁵⁰⁷ Article 80 TFUE : « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. »

⁵⁰⁸ La Commission européenne, « Assurer la protection des frontières extérieures de l'Europe : Inauguration de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes », Communiqué de presse, 6 octobre 2016, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_3281, consulté le 30 mars 2023.

mais aussi dans l'externalisation du contrôle des frontières européennes. Elle joue un rôle central sur la rive Sud de la Méditerranée. Dans cette perspective, après avoir analysé « le discours officiel » de la stratégie européenne envers l'Égypte dans l'aire méditerranéenne dans le dernier chapitre, il est essentiel de distinguer, au cours de ce chapitre, les instruments opérationnels déployés pour mettre en œuvre cette stratégie et évaluer leur efficacité. À ce titre, il convient tout d'abord d'étudier, le volet financier de la stratégie de l'Union européenne en Méditerranée, visant à encadrer les flux migratoires égypto-européens **(section 1)**. Ensuite, il sera nécessaire d'analyser les aspects opérationnels de la gestion des frontières méditerranéennes entre l'Égypte et l'Union européenne **(section 2)**.

Section 1 : Les mécanismes financiers de la mise en œuvre de la stratégie européenne de contrôle de l'émigration égypto-européenne à l'échelle régionale et bilatérale

276. En examinant les divers mécanismes de coopération entre l'Union européenne et un ou plusieurs de partenaires d'États tiers pour une coopération en matière migratoire, il est aperçu que le volet financier y occupe une place significative. D'une part, il s'agit du point sur lequel s'appuient les clauses de conditionnalité conventionnelle prévues par l'Union à l'égard des États tiers. Et, d'autre part, il est essentiel de noter qu'aucune coopération effective n'est envisageable sans le déploiement d'une assistance et d'un soutien financier nécessaire et approprié pour la mise en œuvre de cette coopération, en particulier dans les cas des pays en voie de développement comme l'Égypte. Ainsi, tout au long du processus des partenariats établis par la Communauté européenne, et puis par l'Union européenne, avec les pays tiers, des divers instruments et mécanismes financiers importants à l'appui du discours officiel ont été développés pour contribuer à la réalisation des objectifs conclus en accord avec les États partenaires. Sous l'égide du principe de solidarité et du partage de responsabilités entre les États membres, des fonds communautaires ont été dédiés aux réformes pour une meilleure gouvernance des flux migratoires, aux programmes de développement interne des États partenaires, à la gestion des flux migratoires, au combat contre l'immigration illégale, ainsi qu'à la régularisation de la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile avec l'aide des pays partenaires. En vue d'évaluer l'efficacité de ces instruments financiers utilisés par l'Union européenne dans sa coopération avec l'Égypte en matière migratoire, il est nécessaire d'examiner les instruments européens de la mise en œuvre de la coopération euro-égyptienne dans un contexte régional (§1), puis de passer en revue le soutien financier de l'Union européenne dans le cadre bilatéral entre l'Union européenne et l'Égypte (§2).

§1. – La mise en œuvre de la coopération en matière migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte dans le contexte régional de la Méditerranée et de l'Afrique du Nord

277. L'Union européenne et l'Égypte se sont réunies dans le cadre de différents partenariats régionaux, dont la question de la migration fait partie. La mise en place d'un partenariat nécessite la réorientation des instruments financiers et de leurs moyens qui doivent dépasser

les dispositions et les enveloppes des protocoles financiers antérieurs⁵⁰⁹. Suivant cette logique, il y a deux partenariats régionaux principaux réunissant l'Union européenne et l'Égypte dans le cadre desquels, l'assistance financière européenne, dédiée au contrôle de l'immigration illégale et à la gestion des frontières, est importante : d'une part, l'assistance financière dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (A), et d'autre part, l'assistance financière dans le cadre du partenariat UE-Afrique (B). Ceux-ci ont favorisé des instruments de financement dont l'Égypte a énormément bénéficié pour l'aider à son développement interne et mieux contrôler ses flux d'émigration européennes.

A) L'appui financier de l'Union européenne à l'Égypte dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen et de la Politique européenne de voisinage

278. Ayant posé les fondements d'un cadre multilatéral de dialogue et de coopération entre la Communauté européenne et les pays tiers de la Méditerranée, le Processus de Barcelone a entrepris d'établir un partenariat global euro-méditerranéen. Ce partenariat avait comme double objectif de créer un espace commun de paix, de stabilité et de prospérité économique d'une part, et de prévenir les sources d'instabilité dans les pays sud-méditerranéens et de prévenir les conséquences négatives sur les États membres d'autre part. Dans le cadre de la coopération de la Communauté européenne avec les pays sud-méditerranéens, la dimension des objectifs politiques et de sécurité, telle qu'énoncée dans la déclaration de Barcelone « partenariat politique et sécuritaire », visait notamment à prévenir les crises et les problèmes émergeant de la rive sud, tels que l'immigration et le terrorisme. Or, il convient de souligner que l'objectif de la Communauté n'était pas de tenter de résoudre les problèmes des voisins du sud de la Méditerranée, mais plutôt de les soutenir dans la gestion de ces problèmes au sein de leurs propres frontières, afin d'éviter leur exportation vers les frontières des voisins du nord de la Méditerranée⁵¹⁰. Dans ce sens, le partenariat Euromed a été conçu pour offrir une assistance aux pays méditerranéens dans la réalisation de l'objectif de prévention des flux migratoires et pour encourager ces pays partenaires à respecter leurs engagements. Ainsi, outre le financement bilatéral de l'Union européenne, l'Égypte, en tant que partenaire méditerranéen clé de la Communauté européenne, bénéficie également d'instruments et de programmes de coopération de l'Union européenne impliquant plusieurs pays de la région méditerranéenne.

⁵⁰⁹ MOURAD A., *op.cit.*, 2014, p. 46.

⁵¹⁰ BAYOUMI S., *op.cit.*, 2007, p. 6.

Cette coopération a vu la mise en œuvre de nombreux instruments et programmes financiers de la Communauté en matière migratoire, dans le cadre du partenariat Euromed et de la PEV.

279. Tout d'abord, il est important de rappeler que le partenariat euro-méditerranéen comprend deux dimensions complémentaires : la dimension régionale, illustrée dans le dialogue et les réunions régionaux, et la dimension bilatérale présentée par les accords euro-méditerranéens d'association conclus individuellement avec chacun des pays partenaires comme l'accord d'association UE-Égypte. Dans ce cadre, le fonctionnement de cette coopération est soutenu par un mécanisme de financement régional « MEDA » (acronymes pour mesure d'accompagnement). Ce programme de financement a été mis en œuvre en deux phases : la première phase (1996-1999) correspond au premier programme (MEDA I) avec un budget de 3, 435 milliards d'euros et la deuxième phase correspond au second programme MEDA II qui a été mis en œuvre au cours de la période 2000-2006⁵¹¹ avec un montant d'aide évalué à 5, 35 milliards d'euros⁵¹². Ces fonds acquis du budget de la Communauté européenne ont été accompagnés par des prêts substantiels de la banque européenne d'investissement (BEI). Il convient de signaler que cet instrument financier a pu se substituer progressivement au système des protocoles financiers européens qui formait la structure de coopération financière avec les pays tiers du bassin méditerranéen, comme les quatre protocoles financiers qui fixaient un cadre de coopération financière entre l'Égypte et la Communauté européenne annexés au premier accord de coopération conclu entre les deux parties en 1977 et qui ont constitué un soutien important pour la modernisation du secteur privé en Égypte. Dès lors, le programme financier MEDA (ou Règlement MEDA) constitue le « principal instrument de l'Union européenne au service du partenariat euro-méditerranéen⁵¹³ » et de sa coopération économique et financière en vue de mettre en œuvre les activités qu'y sont liées.

280. En effet, depuis le lancement du processus de Barcelone, dont l'objectif fondamental était la mise en place d'une zone de libre-échange, la première phase du programme régional « MEDA » (MEDA I) a été lancée en 1996 à travers le règlement n°1488/96 du Conseil de 23

⁵¹¹ Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *JOCE*, 12 décembre 2000, n° L 311.

⁵¹² MOURAD A., Les transformations des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement de l'UE : Portée et limites des cadres de voisinage euro-méditerranéens, *op.cit.*, p. 47.

⁵¹³ THOMAS I., « Le partenariat euro-méditerranéen, une contribution au droit international du développement », Thèse, Université de Nice Sophia -Antipolis, IDPD, Nice, 2001, p. 314.

juillet 1996⁵¹⁴. Cependant, les objectifs énoncés par le programme MEDA ne comprennent pas que l'établissement d'une zone de libre-échange mais aussi toutes les différentes initiatives de coopération inscrites dans les trois volets de la déclaration de Barcelone, raison pour laquelle il est considéré comme « l'instrument financier principal » du partenariat euro-méditerranéen, au niveau régional et bilatéral. De ce fait, il sert aussi, dans sa deuxième phase, à soutenir les objectifs des accords d'association conclus avec les États-tiers partenaires. Dans ce sens, cette aide financière a été accordée, à titre bilatéral, à l'Algérie, Tunisie, Maroc, Égypte, Jordanie, Syrie Liban et les territoires palestiniens⁵¹⁵.

281. Toutefois, il convient de souligner que le programme ou règlement « MEDA », mis en place pour atteindre les objectifs du partenariat euro-méditerranéen, tant au niveau régional que bilatéral, est fondé sur l'ex-article 235 TCE⁵¹⁶, qui a élargi les compétences communautaires. Dès lors, ce règlement est un instrument communautaire, mais il revêt un caractère unilatéral. En vertu de sa base juridique, les décisions et l'administration de ce programme relèvent entièrement de la Communauté européenne. Cette approche confère désormais à l'Union européenne une plus grande marge de manœuvre et n'engage donc pas les partenaires méditerranéens. À l'inverse, l'ex-article 310 TCE (ex-article 238 TCE et actuel article 217 TFUE), qui sert de fondement juridique à l'accord d'association UE-Égypte, ainsi qu'aux anciens protocoles financiers, confère à ces accords un caractère plutôt contractuel. Ainsi, la différence de base juridique reflète également la différence des engagements qui en découlent. Dans ce sens, les engagements financiers découlant du règlement MEDA sont des engagements financiers unilatéraux et s'inscrivent dans le cadre de des propres politiques et priorités de relations extérieures de la Communauté européenne. Cela confère à cette dernière l'autonomie de choisir la répartition des enveloppes bilatérales en fonction de divers critères, tels que le poids démographique du pays partenaire, le niveau de vie et de développement, ainsi que la capacité de l'État partenaire à respecter ses engagements dans le cadre de leur coopération

⁵¹⁴ Règlement (CE) n°1488/96 du Conseil de 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *JOCE*, 30 juillet 1996, n° L 189/1.

⁵¹⁵ La Commission européenne, *Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities*, Euromed Information Notes, 115 p., p. 13.

⁵¹⁶ Article 235 TCE : « Si une action apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

régionale et bilatérale. Cette approche renforce donc la conditionnalité de l'instrument financier.

282. Parmi les partenaires méditerranéens, l'Égypte a été l'un des principaux bénéficiaires de l'assistance financière de la Communauté européenne, ce qui en fait le deuxième plus grand donateur en Égypte⁵¹⁷. Depuis 1996, les engagements financiers de la Communauté européenne à l'égard de l'Égypte découlent du programme MEDA, qui a suivi les orientations énoncées dans le cadre des protocoles financiers précédents. Néanmoins, bien que l'Égypte dût être le premier bénéficiaire des crédits MEDA à la première phase, entre 1996 et 1999, la majeure partie de ces crédits, tout comme l'ensemble des montants prévus par le même programme, n'ont pas été majoritairement déboursés⁵¹⁸. Cette situation dépend du type de projet financé approuvé, car certains projets comportaient une assistance technique et une mise en œuvre sur des périodes plus longues que d'autres.

283. L'examen du bilan du programme MEDA I n'a pas révélé l'émergence de grands projets communs aux deux rives de la Méditerranée⁵¹⁹. Les difficultés rencontrées pour l'adoption d'instruments financiers liés au Processus de Barcelone ont mis en lumière les dysfonctionnements de certaines procédures communautaires, en particulier en ce qui concerne l'orientation des actions extérieures, comme la gestion des flux migratoires. Cela a entraîné des retards dans les procédures communautaires et intergouvernementales, car une décision de financement dans le cadre du programme MEDA devait satisfaire à 28 obligations administratives différentes⁵²⁰. Par ailleurs, le contrôle migration, en tant qu'une priorité d'action pour la Communauté européenne dans le cadre de ses engagements avec les voisins méditerranéens au niveau régional et bilatéral, a constitué l'un des objectifs de l'instrument de financement MEDA. Toutefois, bien que la réduction des flux migratoires en provenance des pays partenaires méditerranéens (PPM) vers le territoire communautaire ait été un objectif lors

⁵¹⁷ BAYOUMI S., *op.cit.*, 2007, p. 3.

⁵¹⁸ GUIBAL J.C., *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n°239), autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte d'autre part*, Assemblée nationale n° 506, publié le 14 janvier 2003, p. 6., disponible sur <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r0506.pdf>.

⁵¹⁹ DREVET J.F., « La Méditerranée oubliée », *Confluences Méditerranée*, 2003/3, n°46, pp. 15-22, p. 16.

⁵²⁰ JOANNIN P. (dir.), Fiche Synthèse, *Le dialogue euro-méditerranéen : Constat et perspectives d'une politique inachevée*, Fondation Robert Schuman, synthèse n° 41, 22 avril 2002, disponible sur <https://www.robert-schuman.eu/fr/syntheses/0041-le-dialogue-euro-mediterraneen-constat-et-perspectives-d-une-politique-inachevee>, consulté le 28 septembre 2021.

du lancement du Processus de Barcelone, le volet migratoire n'était pas fortement représenté dans la déclaration de Barcelone, et il a fallu plusieurs années pour qu'il prenne davantage d'importance à l'agenda du partenariat euro-méditerranéen, en particulier après les attentats du 11 septembre 2001. En conséquence, la part du financement MEDA consacrée au troisième volet de la déclaration de Barcelone « volet humain, social et culturel », qui englobe principalement le domaine de la gestion de migration, est apparue très faible, représentant seulement 1, 23% de l'enveloppe totale du MEDA I⁵²¹. Tout cela a contribué à l'échec de l'intégration régionale prévue par le Processus de Barcelone et au fait qu'il n'a pas atteint les objectifs définis dans les trois volets.

284. Suite aux bilans négatifs dressés quant à l'avancement du programme MEDA I, ce dernier a subi des modifications avec la mise en place du programme MEDA en 2000, doté de volumes budgétaires plus importants, tant au niveau bilatéral que régional, atteignant 5, 3 milliards d'euros. Près de 85% de ces fonds ont été alloués aux programmes bilatéraux, tandis que l'enveloppe prévue pour l'Égypte a été limitée à 351 millions d'euros pour 2002-2004. Ce montant était considérablement inférieur à celui octroyé au cours des années précédentes, en raison de l'importante accumulation des crédits non déboursés pendant la première phase du programme. Dans ce contexte, la Commission européenne a lancé une initiative régionale MEDA en février 2004⁵²², intitulée « le projet de coopération sur l'intégration sociale des immigrés, la migration et le mouvement des personnes (Migration EuroMed) ». Dans le cadre de cette initiative, le projet de « *The Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration* » (CARIM)⁵²³ a été mis en œuvre en 2004, pour la période 2004-2007, bénéficiant en grande partie du financement MEDA, avec un montant de 2 000 000 euros⁵²⁴. Il s'agit d'un réseau de recherche scientifique euro-méditerranéen sur les migrations, regroupant des chercheurs issus de 17 pays partenaires⁵²⁵, dont l'Égypte, ainsi que des experts de l'Union européenne. L'objectif principal de ce projet est d'assister les différents partenaires

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² FARGUES Ph., « Projet de coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, à la migration et à la circulation des personnes », Rapport 2005, *Centre Robert Schuman des études avancées*, Institut universitaire européen, 399 p.

⁵²³ Fondé par le Centre Robert Schuman d'études avancées à l'Institut européen universitaire de Florence (Italie).

⁵²⁴ The Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), disponible sur https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/euro-mediterranean-consortium-applied-research-international-migration-carim_en, consulté le 2 octobre 2021.

⁵²⁵ Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Palestine, Sénégal, Soudan, Syrie, Tchad, Tunisie et Turquie.

méditerranéens dans la mise en œuvre de leurs propres politiques migratoires et de stimuler la recherche et la production de connaissances scientifiques à travers des études monographiques, comparatives et tout autre type d'étude liée à la recherche dans le domaine de la migration⁵²⁶, en vue de gérer les différents flux et routes migratoires passant par la Méditerranée. Ce projet visait également à créer et à mettre à jour une base de données avec des statistiques, à préparer et à suivre des formations ciblées afin de construire une expertise euro-méditerranéenne dans la migration internationale.

285. Dans le cadre de la PEV, et en réponse à l'importance croissante des questions migratoires, deux instruments financiers distincts ont été établis pour fournir une assistance financière pour les projets relatifs au contrôle des migrations auprès des pays tiers voisins. D'une part, en 2003, la Commission européenne a proposé la création d'un nouvel instrument intitulé le programme « AENEAS » (programme d'assistance financière et technique aux pays tiers dans les secteurs de l'immigration et de l'asile) spécifiquement conçu pour financer les initiatives dans les pays tiers, y compris l'Égypte, visant déjà renforcer les contrôles migratoires. Ce programme privilégiait les pays tiers engagés dans la préparation ou la mise en œuvre des accords de réadmission. Il a été créé pour succéder aux actions préparatoires financées par d'autres instruments, « afin de soutenir les efforts déployés par les pays tiers pour gérer plus efficacement les flux migratoires⁵²⁷ » dans le cadre de la PEV. Par exemple, lors de la fin du programme du financement MEDA en 2007, le projet *CARIM* a été financé par le programme AENEAS. Ce dernier a été adopté par la procédure de codécision en 2004 pour couvrir la période 2004-2008 avec un budget de 250 millions d'euros⁵²⁸. Puis, sa durée a été réduite à trois ans lors de l'élaboration d'un nouveau programme thématique qui a continué à soutenir les activités du programme AENEAS dans le cadre des perspectives financières 2007-2013⁵²⁹. Toutefois, en évaluant ce programme, il a été constaté que la participation des États membres était limitée, à l'exception de l'Espagne et de l'Italie, qui étaient les pays membres

⁵²⁶ SAARINEN H., *The influence of the Euro-Mediterranean Partnership on Migration in The Mediterranean region*, PER LUNDE (dir.), Mémoire, Histoire et études sociales et internationales, Université d'Alborg, mai 2008, 131 p., p. 70.

⁵²⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile », 25 janvier 2006, Bruxelles, COM (2006) 26 final, 26 p., p. 5.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ *Ibid.*

qui les plus touchées par les arrivées illégales sur leurs côtes et donc plus enclins à soutenir les projets mis en œuvre dans le cadre d'AENEAS.

286. En 2004, bien que le Maroc ait été le premier bénéficiaire du programme de financement AENEAS au niveau régional, l'Égypte est restée le seul pays de la région du Moyen-Orient à en avoir bénéficié, bien que le montant alloué ait été relativement faible. En 2004, un seul projet, cofinancé par la Commission européenne, a été mis en place en Égypte dans le cadre du programme AENEAS, avec un budget d'environ 500 000 euros⁵³⁰. Ce projet, réalisé en collaboration avec le HCR, avait pour objectif de renforcer de la protection et les solutions durables pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en Égypte⁵³¹. En outre, entre décembre 2006 et mai 2008, un autre projet a été mis en œuvre en Égypte, au Maroc et en Italie, avec le soutien du fonds AENEAS, dans le cadre de l'initiative « Partage de l'apprentissage pour une meilleure vie migratoire ». Ce projet avait pour but d'améliorer le système de migration légale à des fins de travail entre les pays d'Afrique du Nord – l'Égypte et le Maroc – et l'Italie. Il visait à renforcer les capacités existantes en matière de gestion des migrations de travail en créant un cadre multilatéral stable, en fournissant une formation aux fonctionnaires et en offrant des conseils sur les structures de mise en œuvre.

287. Dans le cadre du partenariat Euromed, plusieurs projets spécifiques liés à la migration ont été mis en œuvre avec des pays tels que l'Algérie, l'Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie (coopération suspendue), Palestine, Tunisie et Turquie. Ces projets étaient regroupés sous les d'Euromed Migration I (2004-2007), Euromed Migration II (2008-2011) et Euromed Migration III (2012-2014)⁵³², et ils ont tous abordé les différents aspects de la migration, qu'elle soit légale ou illégale. Le premier projet, doté d'un budget de 2 millions d'euros, avait pour objectif de surveiller et d'analyser les différents flux migratoires, en identifiant leurs causes et leur impact sur les pays méditerranéens ainsi que sur les États européens⁵³³. Puis, le projet Euromed II visait à établir une coopération pour la gestion des flux migratoires et à mettre en œuvre des mécanismes favorisant la mobilité légale⁵³⁴. Enfin, le projet Euromed III

⁵³⁰ DOUKOURÉ O. et OGER H., « The EC External Migration Policy : The Case of the MENA Countries », *Centre Robert Schuman des études avancées*, 2007, 34 p., p. 25.

⁵³¹ COM (2006) 26 final, *op.cit.*, p.27.

⁵³² Direction générale des politiques externes, *Politiques migratoires de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens – l'impératif d'une plus grande mobilité*, Parlement européen, avril 2014, 30 p., p. 30.

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ *Ibid.*

est, comme Euromed II, doté d'un budget de 5 millions d'euros. Ce projet avait pour objectif de lutter contre l'immigration illégale dans la région méditerranéenne, de renforcer la gestion de ses frontières, de promouvoir la mobilité légale des travailleurs et de renforcer le lien entre la migration et le développement⁵³⁵. Toutefois, les instruments d'assistance financière de coopération régionale ont trouvé leur pleine expression dans le cadre du partenariat UE-Afrique.

B) Le Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique (FFUE/A) « Trust Fund » :

288. La migration est un phénomène qui a formé la région méditerranéenne dont les pays nord-africains représentent à la fois des points d'origine, de transit et de destination importantes. Dans ce sens, et en réponse à l'augmentation spectaculaire des demandeurs d'asile et des réfugiés en Europe en 2014-2015, les participants au sommet de La Valette en 2015 se sont engagés à « prendre des mesures concrètes pour faire face aux défis qui se posent en matière de migration et de mobilité au niveau approprié » et « d'affecter les ressources appropriées à la mise en œuvre de ces mesures concrètes en faisant usage de tous les instruments existants, ainsi que du fonds d'affectation spéciale d'urgence de l'UE pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique⁵³⁶. » De ce fait, le plan d'action conjoint a défini les domaines prioritaires d'actions et précisé qu'en vue de le mettre en œuvre avec les pays participants, « l'UE, ses États membres et les pays associés utiliseront les instruments financiers appropriés dont ils disposent pour la coopération avec les partenaires africains, conformément à leurs cadre juridiques et financiers. »

289. À l'issue de ce sommet et en vertu des compétences de la Commission européenne, qui est autorisée à créer des fonds fiduciaires de l'Union pour soutenir ses actions extérieures considérées comme « prioritaires », un nouveau fonds a été établi en 2015. Il s'agit du « Fonds d'affectation spéciale d'urgence de l'UE pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique ». Ce fonds vise à fournir un financement supplémentaire et à faciliter la fourniture d'une aide flexible,

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ La Déclaration politique du Sommet de la Valette de 2015, *op.cit.*

rapide et efficace pour promouvoir la stabilité et contribuer à une meilleure gestion des migrations⁵³⁷. Ce fonds est également connu sous le nom de « Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique » (*European Union Emergency Trust Fund*), et dispose d'une enveloppe budgétaire de 1,8 milliards d'euros⁵³⁸. Il représente l'instrument financier principal utilisé par l'Union européenne pour gérer les flux migratoires au départ de l'Afrique vers les pays en s'attaquant aux causes profondes de ces flux. Il vise également à lutter contre toute source de déstabilisation entraînant des déplacements forcés ou la migration irrégulière, tout en renforçant la coopération avec les partenaires africains en matière de développement économique. En effet, ce fonds concrétise l'engagement de l'Union européenne pour l'Afrique en orientant sa politique d'aide au développement pour refléter sa politique migratoire. Ce mécanisme financier « d'urgence » vise à soutenir le développement des pays africains, qu'ils soient des pays d'origine ou de transit, dans le but de dissuader leurs ressortissants de se lancer dans la route migratoire en direction de l'Europe. Ainsi, ce fonds bénéficie à une série de pays du continent africain qui se trouvent le long des principales routes migratoires vers l'Europe. Les régions spécifiques concernées comprennent la région du Sahel et le bassin du lac Tchad⁵³⁹, la Corne de l'Afrique⁵⁴⁰ et l'Afrique du Nord⁵⁴¹.

290. Initialement avec son budget d'environ 2 milliards d'euros, ce fonds avait comme objectif de traiter les aspects de la migration le long de la route Méditerranéenne centrale⁵⁴², en mettant l'accent sur des pays tels que l'Égypte et la Libye. Bien que le FFU accorde la priorité à certains pays africains, notamment l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, il englobe également des pays de la région du Sahel et du lac de Tchad, de la Corne et du Nord de l'Afrique en raison de leur position stratégique en tant que pays principaux de transit pour les migrants se rendant en Europe. Le financement de ce fonds provient principalement du Fonds européen de développement (FED), qui couvre près de 80% des ressources, tandis que le reste provient du budget de l'Union européenne. Cependant, ce

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, Strasbourg, 7 juin 2016, COM (2016) 385 final, p. 4.

⁵³⁹ Burkina Faso, Cameroun, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Tchad et Sénégal.

⁵⁴⁰ Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et Tanzanie.

⁵⁴¹ Algérie, Égypte, Libye, Maroc et Tunisie.

⁵⁴² RODIER C., « L'équation lucrative du contrôle des frontières », *L'économie politique*, n° 84, 2019/4, pp. 46-58, p. 52.

financement n'est pas principalement destiné à soutenir le développement des pays africains qui en ont le plus besoin, mais plutôt à ceux considérés comme les principaux « pourvoyeurs de migrants vers Europe » afin de les encourager à mettre en œuvre des mesures visant à prévenir l'émigration illégale de leurs ressortissants ou retenir les immigrants transitant par leurs territoires⁵⁴³.

291. Le FFUE se distingue par une approche novatrice en matière de prise de décision. Sa gouvernance repose sur deux piliers principaux. D'une part, un conseil stratégique est composé de directions générales de la Commission européenne, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), des donateurs, ainsi que des représentants des pays partenaires qui y participent en tant qu'observateurs, de même que les organisations régionales et sous régionales telles que l'Union africaine, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest et le Parlement européen. Ce conseil stratégique se réunit au moins une fois par an afin de fixer les orientations stratégiques générales du fonds⁵⁴⁴. D'autre part, trois comités opérationnels régionaux sont responsables des régions couvertes par le fonds, à savoir le Sahel et lac Tchad, Corne de l'Afrique et Afrique du Nord. Chacun de ces comités examine et sélectionne les projets et programmes relatifs à sa région respective, en utilisant une structure de composition similaire à celle du conseil stratégique. De plus, des secrétariats sont en place pour assister le conseil d'administration et les comités opérationnels dans la mise en œuvre des actions, en maintenant un contact étroit avec les délégations de l'Union européenne chargées de la gestion des activités de ce fonds dans les pays concernés⁵⁴⁵.

292. Selon le rapport réalisé en juin 2019 par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), l'Égypte figure en troisième position parmi les bénéficiaires du FFUE dans la région du Nord d'Afrique, précédée par la Libye et le Maroc⁵⁴⁶.

⁵⁴³ *Ibid.*

⁵⁴⁴ La Commission européenne, *Évaluation à mi-parcours du fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique 2015-2019*, Rapport final, octobre 2020, 109 p., p. 5, disponible sur https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/evaluation-eutf-2015-2019-final-report-october-2020-volume-1_fr.pdf, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ Le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), *EU Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa : North of Africa Window*, juin 2019, 80 p., p. 16., disponible sur https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_noa_report_web_2019-10-11.pdf, consulté le 4 octobre 2021.

Des projets ont été exécutés en Égypte dans le cadre du volet « Afrique du Nord » du FFUE, avec un financement total de 91 millions d’euros. Sur ce montant, 60 millions d’euros ont été alloués à l’amélioration de la réponse aux défis liés à la migration, tandis que 31 millions ont été destinés au financement d’actions régionales couvrant des domaines tels que la sécurité, l’asile et la mobilité de la main d’œuvre⁵⁴⁷.

293. L’agenda européen en matière de migration se reflète clairement dans les différents aspects et le contexte des projets du Fonds fiduciaire de l’UE pour l’Afrique, en mettant particulièrement l’accent sur les questions de sécurité. Entre 2015 et 2019, l’Union et ses États membres ont adopté une approche de gestion de crise pour les projets migratoires financés par ce fonds, dont le budget général s’élevait à plus de 4,5 milliards d’euros, avec environ 89% des contributions provenant de l’Union européenne et 11% provenant des États membres et d’autres donateurs⁵⁴⁸. En effet, la Commission européenne a conduit en 2020 une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du FFUE sur la période 2015-2019, lors de laquelle elle a souligné qu’il a financé près de 600 interventions dans 26 pays dans les trois régions ciblées⁵⁴⁹. Durant la période de novembre 2015 jusqu’à mai 2019, il a approuvé un total de projets d’un montant de 3,9 milliards d’euros. Parmi ces projets, 56% du financement total ont été alloués à des initiatives de coopération au développement, 26% à projets de gouvernance migratoire et 10% à des initiatives liées à la paix et à la sécurité⁵⁵⁰. En outre, il convient de souligner que les investissements dans les projets relatifs à la gestion des migrations et les contrôles aux frontières ont augmenté en 2018-2019 par rapport à 2015-2017, au détriment de la part consacrée au domaine de la coopération au développement⁵⁵¹. En effet, les projets de coopération au développement sont principalement axés sur les pays d’origine des flux migratoires, tandis que les projets liés à la gouvernance migratoire et au soutien de la sécurité ciblent davantage les pays de transit et les routes migratoires. Concernant le volet d’Afrique du Nord, auquel appartient l’Égypte, la Commission européenne a déclaré 659,2 millions d’euros,

⁵⁴⁷ Données de l’UE, « Égypte : voisinage Sud », mai 2022, disponible sur https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-05/near_factograph_egypt_fr.pdf, consulté le 29 mars 2023.

⁵⁴⁸ La Commission européenne, *Fonds fiduciaire de l’UE pour l’Afrique : nouvelles actions en matière de migration visant à protéger les personnes vulnérables et à favoriser la résilience des communautés d’accueil en Afrique du Nord*, 3 juillet 2019, Bruxelles, 2 p., p. 1, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_3461, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁴⁹ La Commission européenne, octobre 2020, *op.cit.*

⁵⁵⁰ OXFAM, *Le fonds fiduciaire de l’UE pour l’Afrique : Tirailés entre la politique d’aide et les politiques migratoires*, janvier 2020, 41 p., p. 4.

⁵⁵¹ *Ibid.*

dans la période 2015-2019, comme allocation destinée à la région nord-africaine, dont les pays éligibles sont l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie⁵⁵². Les projets en Égypte, au Maroc et en Tunisie ont principalement abordé les aspects politiques de la gestion des migrations, étant donné que ces pays reçoivent d'importants flux de migrants et sont considérés comme des pays de transit majeurs.

294. Dans ce contexte, le FFUE a financé cinq projets régionaux dans la région nord-africaine⁵⁵³, qui sont tous directement liés à la question migratoire, auxquels l'Égypte participe également. Premièrement, le projet « *DEV-pillar of the regional development and protection program in north Africa* »⁵⁵⁴, adopté le 16 juin 2016, dont le coût total s'élève à 9,9 millions d'euros, financé par le FFUE⁵⁵⁵. Ce projet est mis en œuvre en Égypte, en Libye, au Maroc et en Tunisie. Selon la communication de la Commission européenne sur les travaux de la *task-force* pour la Méditerranée⁵⁵⁶, il a été souligné que la mise en place et le renforcement des programmes de protection régionaux (PPR) étaient nécessaires pour améliorer la situation des réfugiés au niveau local. Ainsi, ce projet vise à garantir aux communautés migrantes ou déplacées des conditions de vie meilleures en leur offrant un soutien social et un accès aux services. Il vise également à aider les gouvernements et les acteurs locaux à mettre en œuvre une stratégie qui les protège au niveau politique, législatif et institutionnel.

295. Deuxièmement, il convient de mentionner le projet intitulé « *Technical Cooperation Facility (TCF)* », qui a été approuvé le 23 mai 2017 pour l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie⁵⁵⁷. Ce projet vise à renforcer la communication et la coopération du cadre du FFUE ainsi qu'à faire face aux défis liés à la migration. Il offre une facilité de coopération

⁵⁵² La Commission européenne, *EUTF for Africa fact sheet*, disponible sur https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/factsheet_eutf_short_22.10.pdf, 2019, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁵³ La Commission européenne, *le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique*, disponible sur <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/egypt>, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁵⁴ Site de la Commission européenne, disponible sur https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/tunisia/dev-pillar-regional-development-and-protection-programme-north-africa_en, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁵⁵ Fiche d'action du projet, disponible sur <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-noa-reg-01.pdf>, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁵⁶ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la Task-force pour la Méditerranée, Bruxelles, 4 décembre 2013, COM (2013) 869 final, 22 p., p. 12.

⁵⁵⁷ Site de la Commission européenne, *Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities*, disponible sur https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/technical-cooperation-facility-tcf-formulation-programmes-implementation_en, consulté le 3 octobre 2021.

technique à travers trois volets : le soutien des services de la Commission européenne dans la mise en place d'une évaluation pour les programmes mis en œuvre sous le FFUE, le soutien des services de la Commission européenne pour formuler des actions assurées par le financement du FFUE et en surveiller les résultats et enfin, renforcer la communication sur les activités liées à la question migratoire au niveau national, régional et interrégional. Ce projet a pour objectif d'améliorer la coordination et l'efficacité des actions liées à la migration dans les pays partenaires.

296. Troisièmement, deux projets ont été approuvés le 4 décembre 2017 pour les pays suivants : l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie. Il s'agit du projet « *Facility for Migrant Protection and Reintegration in North Africa*⁵⁵⁸ » d'un montant de 10 millions d'euros et du projet « *Dismantling the criminal networks operating in North Africa and involved in migrant smuggling and human trafficking*⁵⁵⁹ » d'un montant de 15 millions d'euros. Le premier projet, principalement mis en œuvre par l'OIM, s'inscrit dans le cadre des objectifs et des champs de travail du Plan d'action conjoint⁵⁶⁰ adopté lors du sommet de La Valette sur la migration en 2015. Il vise à « développer les avantages de la migration pour le développement et le traitement des causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées », « protection et asile » et « la coopération plus étroite en matière de réadmission et de réintégration ». Ce projet offre une assistance au rapatriement volontaire et des activités de réintégration, ouvertes aux ressortissants des pays nord-africains souhaitant retourner dans leur pays d'origine, à l'exception de la Libye pour des raisons sécuritaires, ainsi qu'aux migrants souhaitant retourner dans leurs pays d'origine depuis des pays nord-africains⁵⁶¹. Ensuite, le deuxième projet « *Dismantling the criminal networks operating in North Africa and involved in migrant smuggling and human trafficking* » se focalise principalement sur l'un des importants défis de la migration, à savoir le trafic des êtres humains, qui fera l'objet d'étude dans la deuxième partie de ce chapitre. Enfin, le dernier projet, adopté le 13 décembre 2018,

⁵⁵⁸ Site de la Commission européenne, *Facility for Migrant Protection and Reintegration in North Africa*, disponible sur https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/facility-migrant-protection-and-reintegration-north-africa_en, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁵⁹ Site de la Commission européenne, *Dismantling the criminal networks operating in North Africa and involved in migrant smuggling and human trafficking*, disponible sur https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/dismantling-criminal-networks-operating-north-africa-and-involved-migrant-smuggling-and-human_en, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁶⁰ Plan d'action du sommet de la Valette sur la migration en 2015, *op.cit.*

⁵⁶¹ Fiche d'action du projet « Facility for Migrant Protection and Reintegration in North Africa », disponible sur <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-reg-04modified.pdf>, consulté le 3 octobre 2021.

pour les cinq pays du Nord d'Afrique, est intitulé « *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labor Mobility in North Africa*⁵⁶² ». Il représente le projet le plus coûteux, avec un budget d'environ 25 millions d'euros, financé conjointement par le FFUE et le gouvernement fédéral allemand de la coopération économique et le développement. Ce projet vise à améliorer une gouvernance effective de l'émigration de travail, à favoriser l'émigration légale et les schémas de mobilité en coopération avec l'Égypte, le Maroc et la Tunisie d'une part, et les États membres de l'Union européenne, notamment l'Allemagne et la Belgique, d'autre part⁵⁶³. Il faut noter que l'Égypte, le Maroc et la Tunisie sont considérés comme des pays prioritaires dans ce projet, car ils ont tous trois entrepris des initiatives sous régionales en adoptant en 2017 le programme d'action de Hammamet⁵⁶⁴ relatifs à la protection des droits des travailleurs migrants, avec le soutien de l'organisation internationale du travail (OIT). Toutefois, bien que l'Égypte ait établi une protection juridique des travailleurs de nationalité étrangère à travers la loi du travail n° 12 de 2003⁵⁶⁵, elle n'a malheureusement pas encore mis en place de politique assurant cette protection sur le terrain.

297. Il est observable que la lutte contre l'émigration illégale et la sécurité des frontières reçoivent particulièrement plus d'attention par rapport à l'émigration régulière. Certes, les assistances financières et les fonds attribués au niveau régional par l'Union européenne aux pays partenaires ont contribué à la mise en œuvre du discours « théorique » de coopération et à l'amélioration de la « la bonne gouvernance » des pays visés au sujet de contrôle de leurs flux d'émigration, même si ces fonds se montrent insuffisants, ce qui peut revenir aux circonstances internes de chaque pays et aux conditions socio-économiques propres. C'est pourquoi le renforcement d'une coopération bilatérale paraît très importante et dont les résultats seraient plus concrets et efficaces. Si l'Égypte, à l'instar de ses voisins, est éligible à cette assistance et participe aux projets mis en œuvre par l'Union européenne dans l'aire méditerranéenne et nord-africaine servant à l'établissement d'une coopération européenne régionale en matière migratoire, elle a bénéficié progressivement, surtout dans les dernières

⁵⁶² Site de la Commission européenne, *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labor Mobility in North Africa*, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ Programme d'action de la coopération tripartite entre l'Égypte, le Maroc et la Tunisie dans le domaine de : la protection des droits des travailleurs migrants, février 2018, disponible sur <http://marocainsdumonde.gov.ma/wp-content/uploads/2018/02/2016.10.03.-Programme-de-plan-d'action-FR-1.pdf>, consulté le 28 mars 2023.

⁵⁶⁵ Loi n°12 de 2003, relative au travail, disponible sur <https://manshurat.org/node/14585>, consulté le 28 mars 2023.

années, d'un soutien financier privilégié qui reflète l'importance de ses actions sur le plan migratoire envers l'Union.

§2. – La mise en œuvre du partenariat migratoire euro-égyptien

298. La mise en œuvre de la PEV en 2004 a révélé la dimension bilatérale d'un partenariat privilégié entre l'Union européenne et l'Égypte reposant sur l'accord d'association, l'instrument juridique principal, et nourri par le plan d'action adopté et les priorités de partenariat. Dans l'optique d'assurer la mise en œuvre des orientations prioritaires précisées par ces dispositifs, depuis la mise en place de la PEV jusqu'à ce jour, la Communauté européenne, et ensuite l'Union européenne, ont créé des « instruments de voisinage » qui visent à renforcer ces relations bilatérales dans les domaines principaux de l'action extérieure de l'Union et déplacer les frontières de l'Union européenne au Sud de la Méditerranée essentiellement par le biais d'un soutien financier. Ainsi, les relations bilatérales de voisinage entre la Communauté européenne (puis l'Union européenne) et l'Égypte ont été gérées par l'instrument européen de voisinage et de partenariat⁵⁶⁶ (IEVP) établi pour la période 2007-2013 ; puis, par l'Instrument européen de voisinage⁵⁶⁷ (IEV) pour la période 2014-2020 ; et enfin, par l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale⁵⁶⁸ pour la période 2021-2027. L'ensemble de ces instruments constitue les principaux mécanismes de financement à travers lesquels la CE/l'UE aide l'Égypte à atteindre les objectifs mis en accord entre eux et à traduire en actions sur le terrain les décisions et orientations prises au niveau politique. C'est pourquoi les règlements par lesquels ils ont été créés ne définissaient pas d'objectif et les laissent définis par l'accord d'association en place. Toutefois, en étudiant les trois règlements des trois instruments différents, il est notable que la priorité du sujet des migrations a évolué entre 2006 et 2021 : en 2006, l'assistance communautaire aux pays partenaires en matière migratoire était limitée au soutien des

⁵⁶⁶ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, *JOUE*, 9 novembre 2006, L 310/1.

⁵⁶⁷ Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant l'instrument européen de voisinage (IEV), *JOUE*, du 15 mars 2014, L 77/27.

⁵⁶⁸ Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021, établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n°466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n°480 /2009 du Conseil, *JOUE*, 14 juin 2021, L 209/1.

politiques visant la protection des travailleurs immigrants et le renfort des réformes liées à la migration et à l'asile ; alors qu'en 2021, la thématique de la migration est plus dominante. Dès lors, afin d'évaluer la mise en œuvre de l'engagement de l'Égypte et de l'Union européenne, assorti de l'accord d'association et complété par le plan d'action, à renforcer leur coopération en matière migratoire, il convient d'étudier, d'une part, les modalités de la mise en œuvre de la coopération euro-égyptienne en matières migratoire (A) ; et, d'autre part, il faut mesurer l'impact des projets nationaux fondés par l'Union européenne (B).

A) Les modalités de la mise en œuvre des dispositifs migratoires bilatéraux

299. Afin de garantir la mise en œuvre efficace de l'accord d'association UE-Égypte, les dispositions de l'article 67 dudit accord prévoient la création d'un groupe de travail « par le conseil d'association avant la fin de la première année suivant la date de l'entrée en vigueur du présent accord. Il est chargé de l'évaluation permanente et régulière de la mise en œuvre des chapitres 1 à 3 », notamment ce qui concerne les questions liées à la migration (coopération pour la prévention et le contrôle de l'immigration illégale) ainsi qu'aux affaires consulaires. En conséquence, le Conseil d'association UE-Égypte a adopté la décision n° 1/2007 par laquelle il a créé des sous-comités du comité d'association et d'un groupe de travail sur la migration et les affaires sociales et consulaires⁵⁶⁹. Ce dernier, se réunissant quand les circonstances l'exigent, est chargé d'évaluer l'application des dispositions relatives à la migration et aux affaires sociales et consulaires, il est institué auprès du comité d'association UE-Égypte⁵⁷⁰. Le volet du travail de ce groupe en matière migratoire rassemble divers aspects liés à cette question comme les conditions de vie et de travail des communautés migrantes, la coopération destinée à faciliter la délivrance des visas et à simplifier les procédures en la

⁵⁶⁹ Décision n°1/2007 du Conseil d'association UE-Égypte du 6 mars 2007 portant création de sous-comités du comité d'association et d'un groupe de travail sur la migration et les affaires sociales et consulaires (2008/687/CE), *JOUE*, L 230/1.

⁵⁷⁰ Article 1^{er} de la décision n°1/2007 du Conseil d'association UE-Égypte du 6 mars 2007 : « Le groupe de travail chargé d'évaluer la mise en œuvre des dispositions relatives à la migration et aux affaires sociales et consulaires et les sous-comités énumérés en annexe 1 sont institués auprès du comité d'association UE-Égypte et les règlements intérieurs du groupe de travail et des sous-comités figurant en annexe 2 sont adoptés. Le groupe de travail et les sous-comités travaillent sous l'autorité du comité d'association, auquel ils font rapport après chacune de leurs réunions. Ils n'ont pas de pouvoir de décision. Le comité d'association prend toute autre mesure nécessaire pour assurer leur bon fonctionnement et il en informe le Conseil d'association. Le Conseil d'association peut décider de créer d'autres sous-comités ou groupes, ou supprimer des sous-comités ou groupes existants. »

matière, programmes égyptiens de planning familial et de protection de la mère et de l'enfant, politique de l'emploi et formation professionnelle, etc⁵⁷¹.

300. Le fait que les clauses migratoires insérées au sein de l'accord d'association UE-Égypte sont limitées, même si leur portée peut être relativement large, met davantage l'accent sur le plan d'action et les priorités de partenariat. Ces derniers offrent des orientations plus détaillées et plus claires. Lors de l'adoption du plan d'action UE-Égypte adopté 2007, les deux parties se sont engagées à renforcer la coopération en matière de migration « dont la gestion commune et efficace des flux migratoires, l'immigration irrégulière et clandestine, la réadmission, la facilitation de la circulation des personnes, l'égalité de traitement, l'intégration sociale des migrants en situation irrégulière et les questions en matière d'asile⁵⁷². » Ce plan d'action a accordé une attention particulière à la coopération entre l'Union européenne et l'Égypte sur les questions migratoires à travers plusieurs actions précises dont la plus marquante est l'instauration d'un dialogue équilibré entre les deux parties, ainsi que sur les dimensions économique, politique ainsi que sociales et sécuritaires qu'y sont liées. *A contrario* de l'accord d'association UE-Égypte, la mise en œuvre de du plan d'action a été lancée directement après (juin 2007) à travers les premières réunions et sous-comités et son premier rapport a été établi en avril 2008⁵⁷³.

301. Outre la création d'organes institutionnels spéciaux chargés d'évaluer l'état d'avancement des engagements conclus dans le cadre de l'accord d'association et/ou le plan d'action, le soutien financier de l'Union européenne pour l'Égypte paraît un élément décisif pour la coopération de cette dernière. En effet, l'adoption du plan d'action UE-Égypte en 2007 a coïncidé avec la création de l'IEVP, voire l'instrument principal de financement des programmes de coopération avec les pays tiers partenaires. C'est à ce titre que le plan d'action a été doté d'environ 550 millions d'euros⁵⁷⁴. De plus, l'Égypte a bénéficié d'un total d'environ 1 milliard d'euros pour la mise en œuvre de ce plan dans la période 2007-2013. Par le biais de

⁵⁷¹ Règlement intérieur du groupe de travail UE-Égypte sur la migration et les affaires sociales et consulaires, JOUE, L 230/4.

⁵⁷² Plan d'action UE-Égypte, *op.cit.*, mars 2007, p.5.

⁵⁷³ SEC (2009) 523/2 final, Commission Staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 – Progress Report Egypt, Bruxelles, 23 avril 2009, 23 p.

⁵⁷⁴ BLANC P., « Égypte : une géopolitique de la fragilité », *Confluences méditerranée*, L'Harmattan, 2010/4, n°75, pp. 13-31, p. 23.

ce fonds, l'Égypte a commencé directement à mettre en œuvre des réformes politiques dès sa première année. Environ 120 millions d'euros ont été fournis pour soutenir des réformes dans le domaine de l'éducation, tandis qu'environ 110 millions d'euros ont été investis pour renforcer les services de soins et de santé primaires⁵⁷⁵. Aussi, le Plan d'action UE-Égypte a souligné l'importance de « promouvoir les possibilités qui s'offrent à l'Égypte de tirer profit des programmes communautaires et, en particulier du programme AENEAS qui vise à apporter une aide technique et financières aux pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile⁵⁷⁶. » Cependant, l'Égypte n'a bénéficié que d'un seul projet financé par le programme AENEAS en 2004, ce qui est considéré comme bénéfice modeste par rapport à d'autres pays de la même région, comme le Maroc.

302. Il est important de noter que le rapport de la Commission européenne relatif aux résultats de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en Égypte en 2008⁵⁷⁷ n'a pas signalé de progrès relatif à la gestion des frontières. Cependant, il a mentionné des avancées remarquables dans le domaine relatif à la migration durant l'année 2008. Il a notamment souligné que l'Égypte avait pris des mesures pour accorder une assistance sociale pour les réfugiés irakiens présents sur son territoire. De plus, il a noté la continuité du dialogue entre l'Égypte et l'Union européenne sur la question migratoire, notamment dans le cadre du groupe de travail sur la migration et les affaires sociales et consulaires et le sous-comité de « justice et de sécurité » qui s'est réuni en juin 2008. Toutefois, le rapport a également relevé des progrès notables dans le domaine des droits de l'enfant. Comme mentionné précédemment, l'immigration irrégulière égypto-européenne des enfants est un phénomène croissant. Cependant, la législation égyptienne, telle que la loi n° 12 de l'année 1996 portant Code de l'enfance, ne traite en aucune disposition le terme de « l'enfant migrant » ou même la protection de l'enfant contre « le trafic des êtres humains ». Par conséquent, la place de l'enfant dans la législation égyptienne méritait d'être examinée plus en détail. Le plan d'action UE-Égypte de 2007 incitait au renforcement des droits de l'enfant en Égypte contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants : « Renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, et plus particulièrement des femmes et des enfants, et contre le trafic de migrants, et mettre en

⁵⁷⁵ WESSELINK E. et BOSCHMA R., « Overview of the European Neighbourhood Policy : Its History, Structure, and Implemented Policy Measures », *SEARCH*, janvier 2012, 58 p., p. 30.

⁵⁷⁶ Plan d'action UE-Égypte, *op.cit.*, mars 2007, p.31.

⁵⁷⁷ SEC (2009) 523/2 final, Commission Staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 – Progress Report Egypt, Bruxelles, 23 avril 2009, 23 p.

œuvre des actions de prévention de la traite des êtres humains et de réintégration de victimes. ». Ainsi, une réforme a été introduite en 2008 via la loi n° 126 de 2008, qui a ajouté le second paragraphe au premier article : « L'État doit, au minimum, garantir les droits de l'enfant comme ce sont déclarés dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989 et tout autre engagement international pertinent imposé en Égypte », pour être conforme au droit international. En outre, cette réforme a modifié l'article 291 du Code pénal égyptien qui a évoqué la protection de l'enfant contre tout type de trafic : « Il est prohibé de violer le droit de l'enfant à une protection contre le trafic ou toute exploitation sexuelle, commerciale ou économique, ou d'être utilisé dans des expériences de recherche scientifique ; l'enfant a le droit à la sensibilisation et d'être habilité à lutter contre ces risques (...). » Néanmoins, la situation des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés présents en Égypte demeurent un véritable dilemme.

303. Suivant le contexte de la crise migratoire et dans le cadre de l'IEV, l'Union européenne a signé avec l'Égypte un protocole d'accord sur le « cadre unique d'appui⁵⁷⁸ », définissant la coopération financière et technique de l'Union envers l'Égypte couvrant la période 2014-2016. Ce cadre s'est appuyé sur les discussions préliminaires engagées entre les deux parties en vue d'entamer un éventuel dialogue sur les migrations et la mobilité, conformément à l'agenda européen en matière migratoire. Ainsi, lors de ce protocole d'accord, l'Égypte a bénéficié d'un montant de 320 millions d'euros⁵⁷⁹, dont les secteurs d'intervention mentionnés relèvent plutôt du volet social tels que l'amélioration de conditions de vie socio-économiques, la création d'emploi, l'accès aux services de base, l'éducation, le système de sécurité sociale, etc. Puis, dans le cadre de l'IEVP, un deuxième protocole d'accord fut signé entre les deux parties sur leur cadre de partenariat ou « cadre unique d'appui » couvrant la période 2017-2020⁵⁸⁰ lors duquel l'Égypte s'est vu accorder entre 432 et 528 millions d'euros⁵⁸¹ pour la mise en œuvre des actions prioritaires définies dans les priorités de partenariat. Ce cadre unique d'appui

⁵⁷⁸ Commission européenne, Service européen d'action extérieure, Programmation de l'Instrument européen de voisinage (IEV)-2014-2020, *Cadre unique d'appui à l'Égypte (2014-2016)*, disponible sur https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/egypt_ssf_2014-2016_en.pdf, consulté le 29 mars 2023.

⁵⁷⁹ Site du Service européen d'action extérieure, « EU Projects with Egypt », 28 juillet 2021, disponible sur https://www.eeas.europa.eu/egypt/eu-projects-egypt_en?s=95#3605, consulté le 29 mars 2023.

⁵⁸⁰ Commission européenne, Service européen d'action extérieure, Programmation de l'Instrument européen de voisinage (IEV)-2017-2020, *Cadre unique d'appui à l'Égypte (2017-2020)*, disponible sur https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/egypt_c_2017_7175_annex_en.pdf, consulté le 29 mars 2023.

⁵⁸¹ Site du Service européen d'action extérieure, « EU Projects with Egypt », 28 juillet 2021, disponible sur https://www.eeas.europa.eu/egypt/eu-projects-egypt_en?s=95#3605, consulté le 29 mars 2023.

souligne que les secteurs d'intervention sont « directement dérivés des priorités de partenariat » définies entre l'Union européenne et l'Égypte et accorde une importance majeure au développement et à la protection sociale, ce qui impacterait directement les causes profondes de l'émigration égyptienne.

304. Ainsi, sous l'égide de la coopération régionale et bilatérale euro-égyptienne, l'octroi de l'assistance financière est un outil incitatif pour la mise en œuvre des objectifs fondamentaux des dispositifs régionaux et bilatéraux mis en place dans le domaine de la migration, raison pour laquelle elle fait l'objet de « conditionnalité positive » dans l'accord d'association UE-Égypte. Toutefois, il reste à aborder la concrétisation de ces aides financières dans les projets mis en œuvre en Égypte et financées par l'Union européenne ; et leur lien avec la lutte contre les causes profondes de la migration.

B) La concrétisation des projets nationaux financés par l'Union européenne concernant la question migratoire

305. Il est indéniable que les différentes formes d'assistance financière octroyée à l'Égypte par l'Union européenne, tant à l'échelle régionale que bilatéral, ont contribué à une meilleure gestion des migrations, bien que leurs mécanismes d'intervention aient divergé. Tandis que les instruments de financement régionaux relevant de la PEV se sont davantage concentrés sur les aspects économiques et sociaux, visant ainsi à encourager les réformes et à soutenir des projets ciblant directement les causes socio-économiques de l'émigration égyptienne, la particularité du FFUE réside dans sa focalisation exclusive sur les questions migratoires et la protection des immigrants et des personnes déplacées. Ceci prend en compte le statut de l'Égypte en tant que « pays de transit », et non seulement en tant que pays d'origine. Dans ce contexte, en tant que l'un des principaux bénéficiaires, le FFUE avait initialement alloué 11,5 millions d'euros à l'Égypte, ainsi qu'à quatre États membres qui avaient exprimé leur intérêt pour la mise en œuvre des projets en Égypte (Allemagne, Espagne, Italie et Pays-Bas)⁵⁸². À la suite de nombreuses négociations, l'Union européenne a annoncé en 2017 l'arrivée à un accord avec l'Égypte.

⁵⁸² CUTTITTA P., « L'Égypte, autre frontière nord-africaine de l'Europe », *Outre-Terre*, n° 53, 2017/4, pp. 50-63, p. 62.

306. De ce fait, un programme intitulé « *Enhancing the response to migration challenges in Egypt (ERMCE)* » a été adopté le 23 mai 2017, au titre du volet « Afrique du Nord » du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique avec une contribution de 60 millions d'euros du FFUE et une contribution allemande de 3,5 millions d'euros⁵⁸³. Il prévoit de renforcer la gouvernance migratoire de l'Égypte à travers, d'une part, l'élargissement des capacités des agences gouvernementales et, d'autre part, le renforcement de la protection et des opportunités socio-économiques pour les migrations actuelles ou potentielles dans la perspective de freiner les choix migratoires⁵⁸⁴. En effet, ce programme comprend plusieurs objectifs qui sont, chacun, réalisé par la proposition d'un ou plusieurs projets. Il traite des différents aspects de la question migratoire en Égypte tels que la migration irrégulière, la gestion de la migration, la santé, l'éducation, l'emploi, l'infrastructure au bénéfice des migrants, les demandeurs d'asile et réfugiés présents sur le territoire égyptien, tout en coopérant avec plusieurs entités égyptiennes ainsi que des agences d'aide et des ONG internationales.

307. Premièrement, il vise à améliorer la gestion égyptienne de la migration qui sera effectuée à travers le projet « *Enhancing migration management through institutional support* », voire améliorer la gestion de la migration à travers le renforcement institutionnel. Ce projet se base sur une coordination entre l'Égypte et les États membres pour faciliter un échange de bonnes pratiques de gestion de migration et renforcer son cadre institutionnel. Il intègre un travail avec plusieurs corps gouvernementaux comme le Ministère égyptien de la main d'œuvre, Ministère égyptien de l'émigration et des affaires des expatriés, Ministère égyptien du développement local, le Comité national de lutte et de prévention de la migration illégale (NCCPIM-TIP), mais aussi l'Agence espagnole de coopération internationale au développement (AIDC)⁵⁸⁵.

308. Deuxièmement, le programme ERMCE a comme objectif de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière. À ce titre, il a mis en œuvre quatre projets spécifiques d'infrastructure dans ce domaine : le projet « *Addressing root causes of irregular migration*

⁵⁸³ Commission européenne, *Enhancing the response to Migration Challenges in Egypt (ERMCE)*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/egypt/enhancing-response-migration-challenges-egypt-ermce_en, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁸⁴ BRÜCKER, *op.cit.*, 2017, p. 25.

⁵⁸⁵ La Commission européenne, Fiche action du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, 13 juillet 2020, 17 p., p. 7, disponible sur https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/ad_t05-eutf-noa-eg-01_egy_final.docx_1.pdf

through employability and labour intensive works (ELIW) » mis en œuvre par l'agence de développement des micro, petites et moyennes entreprises (Micro, Small and Medium Entreprises Development Agency : MSMEDA) visant à améliorer les conditions de vie dans les zones sources d'immigration illégale, surtout des jeunes, en fournissant une meilleure qualité de vie et des opportunités de travail ; « *Addressing the economic drivers of irregular migration* » mis en œuvre directement avec le Conseil national des femmes en vue de fournir des opportunités de travail pour les femmes et les jeunes dans les gouvernorats les plus touchés par l'immigration illégale ; « *Multi-Educational Programme for Employment Promotion in Migration Affected Areas* » mis en œuvre avec le Ministère italien des affaires étrangères, le Ministère égyptien de l'éducation et le Ministère égyptien de commerce et d'industrie ; « *Trackling the root causes of irregular migration and supporting integrated communities in upper Egypt* » destiné à aider les jeunes à travailler et sensibiliser aux risques de la migration irrégulière et assurer l'accès aux services de protection de l'enfant⁵⁸⁶.

309. Troisièmement, le programme ERMCE a comme but d'aider l'Égypte, en tant que pays de transit important dans la région africaine, à accueillir les demandeurs d'asile et réfugiés et ce à travers deux projets : « *Capacity Building through Urban Infrastructure Development in migration-affected urban areas* », qui consiste en une coopération entre l'agence allemande de coopération internationale (GIZ) et les autorités égyptiennes en vue d'augmenter les opportunités d'emploi et des compétences développées ; et « *Supporting communities – health for all* » illustré sous une coopération entre la Croix-Rouge en Allemagne et la Croix-Rouge en Égypte afin d'aider les communautés migrantes vulnérables présentes sur le territoire égyptien à accéder aux services de santé et aux soins primaires⁵⁸⁷. Bien que la coopération entre l'Union européenne et l'Égypte ne soit pas récente, leur mise en œuvre concrète de cette coopération, et plus particulièrement dans le domaine migratoire, à travers ce programme en 2017 était plus avancée par rapport à celle effectuée parallèlement avec d'autres pays, comme la Turquie dont sa déclaration avec l'UE en 2016 a attiré beaucoup d'attention sur la scène internationale. Toutefois, des résultats de ce programme n'ont pas été divulgués.

310. Par ailleurs, à part le FFUE, d'autres projets ont été conduits par l'Union européenne en Égypte, à titre bilatéral, en vue d'encadrer les flux migratoires illégaux et d'asile au départ

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ *Ibid.*

des côtes égyptiennes. Un projet relatif au droit d'asile en Égypte a eu lieu entre 1^{er} juillet 2017 et le 30 juin 2020 en partenariat avec le Centre des migrations et des réfugiés (CMR) au sein de l'Université américaine du Caire⁵⁸⁸. Avec un fonds d'environ 180 milles euros attribués par l'UE, il vise l'amélioration de l'accès aux droits des demandeurs d'asile et de réfugiés. Lors de ce projet, le Centre des migrations et des réfugiés a réalisé un rapport en 2020⁵⁸⁹, où il propose des recommandations concernant tous les aspects des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés en Égypte. Ce rapport insiste sur la nécessité d'établir un système transparent qui permet aux demandeurs d'asile et aux réfugiés présents sur le territoire égyptien de suivre des étapes claires et précises dans leur procédure de réunification familiale. Cette recommandation envisage d'assurer une stabilité familiale dans le pays de transit, ce qui évitera, par conséquent, plus ou moins, le départ vers une destination européenne. En matière d'emploi, il critique la difficulté du nonaccès des demandeurs d'asile et des réfugiés au marché du travail égyptien et recommande de les exempter des exigences régulières imposées aux travailleurs étrangers. Le rapport s'est aussi basé sur une recommandation proposée par le comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles (CMW) sur l'Égypte, du 25 mai 2007⁵⁹⁰, il s'agit de mettre en œuvre un cadre légal, séparé du code de travail égyptien, qui traite la protection de ces immigrants et leur fournit un mécanisme effectif pour plainte contre tout abus ou mauvais traitement : « 39. Le Comité recommande de modifier le Code de travail de manière à ce qu'il s'applique aux employés de maison, y compris les employés de maison migrant, ou d'adopter une nouvelle législation visant à les protéger. Il recommande en outre à l'Égypte partie de prendre les mesures voulues pour protéger les employés de maison migrants, en particulier les femmes. Il recommande enfin que les employés de maison migrants aient accès à des mécanismes de plaintes contre les employeurs et que tous les abus, dont les mauvais traitements, donnent rapidement lieu à des enquêtes et à des sanctions. » Le rapport a également mis en évidence la nécessité pour l'Égypte de permettre l'accès de tous les demandeurs d'asile et réfugiés, sans distinction basée sur la nationalité, aux services gratuits d'éducation primaire, secondaire et tertiaire, en fonction de la capacité

⁵⁸⁸ Site de la délégation de l'Union européenne en Égypte, *Refugee Entitlements in Egypt*, disponible sur https://eeas.europa.eu/delegations/egypt/44095/node/44095_en, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁸⁹ HETABA A., McNALLY C., HABERSKY E., *Refugee Entitlements in Egypt*, Centre des migrations et des réfugiés, n°14, février 2020, le Caire, 317 p.

⁵⁹⁰ Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles (CMW) sur l'Égypte, observations finales du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, CMW/C/EGY/CO/1, 25 mai 2007, para 38-39.

disponible, ainsi qu'il propose de consacrer des institutions spéciales destinées à fournir les services de santé aux demandeurs d'asile et réfugiés afin de leur faciliter leur accès.

311. En outre, un deuxième projet intitulé « *Hand by Hand..Learn and Stand : Basic needs and health assistance for refugees, asylum seekers and other vulnerable migrants*⁵⁹¹ », qui a commencé le 1^{er} février 2018 jusqu'au 31 juillet 2020 et dont le bénéficiaire est CARITAS Égypte⁵⁹². Avec une contribution d'environ 484, 471.22 milles euros de l'UE, ce projet a comme objectif de fournir les services de base aux demandeurs d'asile et réfugiés, et tout autre immigrant se trouvant dans une situation vulnérable, et leur en garantir l'accès à travers l'assistance financière et l'accès aux services de l'éducation et de santé. À cet égard, l'Union européenne a fourni une aide humanitaire de 5 millions d'euros en vue d'aider les communautés de demandeurs d'asile et de réfugiés les plus vulnérables en Égypte⁵⁹³. Cette aide est concentrée sur trois secteurs principaux : les services basiques, l'éducation et la protection. En plus, un million d'euros supplémentaires sont attribués pour renforcer la protection contre la crise du Covid19, surmonter la détérioration des conditions économiques et sanitaires, ainsi que rattraper l'interruption des opérations d'aide des agences internationales due aux mesures de confinement⁵⁹⁴.

312. Comme l'Union européenne a mis en œuvre plusieurs instruments, principalement financières, tant au niveau régional que bilatéral, dans le but d'assurer la stabilité des différents « émigrants probables », tels que les citoyens égyptiens en situation vulnérable, les demandeurs d'asile et les réfugiés, sur le territoire égyptien et prévoir leur sortie de ce territoire. Parallèlement, l'Union européenne a également mis en place des instruments « opérationnels » visant à renforcer la sécurisation des frontières méditerranéenne. Ces instruments opérationnels ont pour objectif de prévenir le plus amont possible l'arrivée des migrants illégaux partis d'Égypte sur le territoire de l'Union européenne et de lutter contre la traite des êtres humains.

⁵⁹¹ Site de la délégation de l'Union européenne en Égypte, *Hand by Hand..Learn and Stand : Basic needs and health assistance for refugees, asylum seekers and other vulnerable migrants* disponible sur https://eeas.europa.eu/delegations/egypt/44099/node/44099_en, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁹² Site officiel : <https://www.caritas.org/where-caritas-work/middle-east-and-north-africa/egypt/>

⁵⁹³ Site de la Commission européenne, « European civil protection and humanitarian aid operations : Egypt », mis à jour le 1^{er} septembre 2021, disponible sur https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/egypt_en, consulté le 3 octobre 2021.

⁵⁹⁴ *Ibid.*

Section 2 : le volet opérationnel de la gestion des frontières méditerranéennes égypto-européennes

313. Entre le Moyen-Orient et l'Europe, la Méditerranée constitue un des espaces migratoires les plus importants et les plus dynamiques. En plus d'externaliser la politique migratoire européenne en assistant les pays tiers sud-méditerranéens d'origine et de transit dans leur développement interne, il paraît également nécessaire de les aider à gérer le contrôle de leurs frontières méditerranéennes qui constituent la voie principale de l'entrée en Europe. Dès lors, outre les efforts déployés par l'Union européenne et l'Égypte dans l'investissement de projets aidant au développement économique interne du pays, et ainsi visant à améliorer la capacité de cette dernière à limiter l'émigration illégale vers l'Europe, il existe un volet particulièrement important dans cette politique qui concerne le contrôle et la surveillance des frontières. Ce volet, traduit par des pratiques plutôt « opérationnelles », représente un champ primordial dans le cadre de l'intervention de l'Union européenne au-delà de ses frontières.

314. En effet, la politique migratoire de l'Union européenne a connu un moment clé en 2015 où l'urgence de mettre en place des mesures à court terme pour « sauver des vies en mer⁵⁹⁵ » a conduit à la mise en œuvre du sommet de la Valette où trois mesures controversées ont été adoptées : le plan d'action conjoint UE-Afrique sur la migration et la mobilité, le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique et l'Agenda européen en matière de migrations. Lors de cette dernière, la coopération de l'Union avec les pays tiers a été motivée sur une dimension plus large en incluant la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne. À la lumière de ce qui précède, il convient d'étudier l'action extérieure de l'Union européenne au niveau de la Méditerranée dans la prévention des arrivées illégales sur son sol à travers la surveillance des frontières euro-égyptiennes (§1), mais aussi dans la lutte contre la traite des êtres humains (§2) se produisant le long de la route migratoire de la Méditerranée centrale entre l'Égypte et l'Union européenne.

⁵⁹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un Agenda européen en matière de migrations », 13 mai 2015, Bruxelles, COM (2015) 240 final.

§1. – La surveillance des frontières méditerranéennes euro-égyptiennes

315. D'un point de vue général, il existe une liaison forte entre les frontières et la question migratoire. Par exemple, en 2008, les États-Unis ont construit à partir de 1994 un mur long de plus de 1200 km, sur certaines parties de leur frontière avec le Mexique, dans le but de limiter l'afflux des migrants au départ de l'Amérique centrale⁵⁹⁶ ; la Grèce a annoncé en 2010 son intention de dresser un mur de barbelées à sa frontière avec la Turquie pour limiter l'arrivée des migrants⁵⁹⁷. En novembre 2021, la Pologne a annoncé la construction d'un mur en décembre à sa frontière avec la Biélorussie pour empêcher les migrants de rentrer sur son territoire⁵⁹⁸. Les frontières extérieures de l'Union européenne se sont étendues à plusieurs reprises en fonction de l'élargissement de l'Union au Sud et à l'Est, puis elles se sont rétrécies quand l'Union a perdu 12 429 km de côtes, lors du Brexit⁵⁹⁹. Désormais, l'Union dispose d'environ 67 571 km de côtes et 14 647 km de frontières terrestres qu'elle partage avec vingt-et-un États tiers⁶⁰⁰. La Convention d'application de l'accord de Schengen⁶⁰¹ du 14 juin 1985, relative à la suppression graduelle de contrôle aux frontières communes, a défini les frontières extérieures de l'espace Schengen, dans son article premier, comme étant « les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties Contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas des frontières intérieures. »

316. À la suite de la suppression du contrôle aux frontières intérieures, les frontières extérieures ont gagné plus d'importance, surtout au niveau migratoire et sécuritaire. C'est pour cette raison que l'Union européenne a exprimé, dans ses traités, ses intérêts en vue de protéger et sécuriser ses frontières : selon l'article 3 §2 TUE « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de

⁵⁹⁶ BASILIEN-GAINCHE M.L., *op.cit.*, 2011, p. 53.

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ « La Pologne annonce la construction d'un mur en décembre à sa frontière avec la Biélorussie », Le Figaro, AFP, 15 novembre 2021, disponible sur <https://www.lefigaro.fr/international/la-pologne-annonce-la-construction-d-un-mur-en-decembre-a-sa-frontiere-avec-la-bielorussie-20211115>, consulté le 6 décembre 2021.

⁵⁹⁹ JOANNIN P., *op.cit.*, 22 février 2021.

⁶⁰⁰ *Ibid.*

⁶⁰¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre le gouvernement des États de l'Union économique de Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JOCE, 22 septembre 2000, L 239, p. 0019-0062.

lutte contre ce phénomène. » Toutefois, bien que l'Union européenne ne dispose pas d'un pouvoir exclusif pour gérer ses frontières, vu qu'elles sont à la fois des frontières nationales et des frontières communes, elle a donc essayé de communautariser le contrôle de ces frontières en se basant sur le principe de la solidarité entre les États membres. Selon les stipulations de l'article 77 TFUE : « L'Union développe une politique visant à : (...) b) assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ; c) mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures. » Certes, le contrôle ne se déroule pas uniquement au passage physique des frontières mais il se déploie en amont à travers les consulats des États membres présents sur les territoires des États tiers et surtout dans les espaces maritimes où les opérations de surveillance de haute mer s'accompagnent de contrôle migratoire au-delà de limites fixées par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (24 milles à partir des côtes).

317. Il convient d'analyser les politiques migratoires de l'Union européenne et de ses États membres, en se concentrant spécifiquement sur le rôle joué par la coopération avec les pays tiers, le cas échéant l'Égypte, dans la gestion de ce que l'on appelle la "frontière extérieure" de l'Union européenne. La stratégie politique européenne visant à contenir les vagues migratoires s'exprime principalement – mais pas exclusivement – dans la coopération avec l'Égypte tout en promouvant des mécanismes de contrôle conjoints. Étant donné que la migration égypto-européenne a majoritairement le caractère illégal, par la voie de la Méditerranée centrale, il convient de commencer l'étude en s'attachant au cadre général de la stratégie déployée par l'Union européenne pour gérer ses frontières extérieures de la Méditerranée centrale avec l'Égypte (A) avant de définir la mise en œuvre d'un cadre spécifique de surveillance des frontières euro-égyptiennes (B).

A) Cadre général de la gestion des frontières européennes de la Méditerranée centrale avec l'Égypte

318. Lors du processus d'intégration européenne et dans le cadre de la création d'une frontière extérieure commune aux États membres, la mise en place d'un contrôle conjoint des flux migratoires a joué un rôle non négligeable. De ce fait, l'élargissement des compétences communautaires relatives à la gestion des flux migratoires, par le traité d'Amsterdam et des mesures complémentaires des accords de Schengen, a incorporé les initiatives en matière migratoire de nature intergouvernementale. Dans ce contexte, jusqu'au début des années 2000,

les initiatives communautaires relatives à la gestion des frontières extérieures, dont celles de la Méditerranée centrale, se limitaient plutôt à de simples déclarations, telles que le Processus de Rabat, ainsi que des sommets périodiques au soutien de certaines opérations côtières de la frontière commune conduit par le gouvernement espagnol. Toutefois, l'urgence de la gestion du phénomène migratoire sur l'ensemble des trois routes méditerranéennes à travers la mise en œuvre d'acteurs spécifiques a généré un effort réglementaire sans précédent et la mise en œuvre des structures institutionnelles transfrontalières. Dans cette optique, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, également connue sous le nom de Frontex⁶⁰², a été créée en octobre 2004 par le Règlement (CE) 2007/2004⁶⁰³. Son objectif principal est d'apporter une assistance aux États membres de l'Union européenne ainsi qu'aux pays associés à l'espace Schengen dans la protection des frontières extérieures de l'espace de libre circulation de l'Union européenne. Conformément aux dispositions de l'article 4 de ce règlement, « la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux États membres. » Frontex agit en complément de ses États membres en fournissant des opérations aériennes, maritimes et terrestres, en mettant en œuvre des mesures de surveillance et de contrôle des frontières. Il convient de signaler que les premières missions de Frontex ont été déployées pour soutenir l'Espagne dans la surveillance de la zone maritime autour des Canaries et de la côte ouest de l'Afrique. Selon le rapport annuel de Frontex en 2006, parmi les nationalités les plus détectées dans les flux d'immigration illégale vers les frontières maritimes sud-européennes il y a les Égyptiens, surtout en Italie et Malte⁶⁰⁴. En raison de sa position géographique sur la route méditerranéenne centrale, et surtout sa proximité des côtes libyennes, l'Égypte se trouve dans la zone géographique de diverses opérations menées par Frontex pour encadrer l'arrivée des flux migratoires vers les côtes sud-européennes. Certes, ces opérations sont souvent accueillies par les pays se situant sur les côtes sud-européennes comme l'Espagne, l'Italie et la Grèce. Dans le cadre de la surveillance des frontières européennes maritimes, cette agence opérationnelle effectue des opérations de recherche et de sauvetage.

⁶⁰² Site officiel de l'Agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/fr/qui-sommes-nous/qu-est-ce-que-frontex/>

⁶⁰³ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE*, 25 novembre 2004, L. 349/1.

⁶⁰⁴ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Frontex Annual Report 2006: Coordination of intelligence driven operational cooperation at EU level to strengthen security at external borders, Varsovie, 29 p. (p. 7), disponible sur https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080111ATT18445/20080111ATT18445_EN.pdf, consulté le 3 octobre 2021.

319. En revanche, l'activité politique de l'Union européenne dans ce domaine n'est devenue beaucoup plus incisive qu'après le « Printemps arabe », en raison de l'instabilité politique en Afrique du Nord et de l'augmentation incontrôlée de la pression migratoire vers l'Europe qui en a résulté. Dès lors, pour répondre à l'afflux de la crise migratoire de 2015 sur le sol européen, cette agence a vu son mandat s'élargir et est devenue la nouvelle « Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes », instituée par le Règlement (CE) 2016/1624⁶⁰⁵, en gardant le même nom et la même personnalité juridique. Sa mission principale est l'établissement d'une stratégie technique et opérationnelle pour « la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières au niveau de l'Union », la direction du fonctionnement effectif du contrôle aux frontières extérieures, fournir l'assistance technique et opérationnelle aux États membres, soutenir les opérations de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer et d'organiser les opérations de retour⁶⁰⁶. Aussi, selon les dispositions de l'article 6 du même règlement, « la gestion européenne intégrée des frontières devrait être mise en œuvre en tant que responsabilité partagée de l'Agence et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des opérations de surveillance des frontières maritimes et tout autre tâche de contrôle aux frontières (...)»⁶⁰⁷. »

⁶⁰⁵ Règlement (UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, JOUE du 16 septembre 2016, L 251/1.

⁶⁰⁶ Article 11 du Règlement UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil : « Il convient dès lors d'élargir les missions de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Afin de refléter ces changements, elle devrait être renommée l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, qui continuera à être communément appelée « Frontex ». Elle devrait demeurer la même personne morale, avec une pleine continuité de toutes ses activités et procédures. L'Agence devrait avoir pour rôle essentiel d'établir une stratégie technique et opérationnelle pour la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières au niveau de l'Union; de superviser le fonctionnement effectif du contrôle aux frontières extérieures; d'apporter une assistance technique et opérationnelle accrue aux États membres au moyen d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières; d'assurer l'exécution pratique de mesures dans une situation exigeant une action urgente aux frontières extérieures; d'apporter une assistance technique et opérationnelle en vue de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer; et d'organiser, de coordonner et de mener des opérations de retour et des interventions en matière de retour. »

⁶⁰⁷ Article 6 du Règlement UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil : « *La gestion européenne intégrée des frontières devrait être mise en œuvre en tant que responsabilité partagée de l'Agence et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils*

L'élargissement de son mandat reflète sa nouvelle implication dans la sécurisation des frontières, tout en bénéficiant d'une responsabilité partagée de la gestion des frontières européennes extérieures en coordination avec les autorités nationales en charge du contrôle de ces frontières pour cette gestion soit renforcée et plus rigoureuse. Ainsi, elle est subventionnée d'une part, par le budget général de l'Union européenne et, d'autre part, par les contributions des pays associés de l'espace Schengen, de redevances perçues en rémunération de services et de toute contribution volontaire des États membres.

320. Dans le cadre des missions de Frontex, deux opérations maritimes ont été mises en place visant la gestion des frontières européennes extérieures sur la route méditerranéenne centrale : Hermès (côtes de la Sicile) et AENEAS (région de la mer Ionienne). Le 5 avril 2011, l'opération AENEAS a commencé, sous l'égide de l'agence européenne Frontex, au sud de l'Italie, conduite avec l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède. Elle a comme objectif de lutter contre les flux de l'immigration illégale sur la route migratoire de Méditerranée centrale en provenance d'Égypte et de la Turquie. Cette mission est terminée le 30 septembre 2014. Ensuite, cette opération a été remplacée par l'opération Triton mise en place depuis le 1^{er} novembre 2014, aussi sur la route centrale, sous commandement des autorités italiennes. Prenant la suite des opérations AENEAS, Hermès et l'opération italienne *Mare Nostrum*⁶⁰⁸ qui visait la protection des frontières italiennes vis-à-vis des côtes libyennes, l'opération Triton avait comme objectif de soutenir l'Italie dans le cadre de la surveillance et du contrôle aux frontières en Méditerranée centrale au départ des côtes libyennes et égyptiennes. La zone opérationnelle de Triton était limitée aux eaux territoriales italiennes. Son objectif principal était la surveillance des frontières maritimes dans la zone maritime des eaux territoriales italiennes et ne se concentrait pas principalement sur les opérations de sauvetage dans les eaux internationales⁶⁰⁹. Elle était dotée de quatre avions, un hélicoptère, sept navires

effectuent des opérations de surveillance des frontières maritimes et toute autre tâche de contrôle aux frontières. Si les États membres restent responsables au premier chef de la gestion de leurs frontières extérieures dans leur intérêt et dans celui de tous les États membres, l'Agence devrait soutenir l'application de mesures de l'Union relatives à la gestion des frontières extérieures en renforçant, en évaluant et en coordonnant les actions des États membres qui mettent en œuvre ces mesures. »

⁶⁰⁸ Opération militaire et humanitaire lancée par le gouvernement italien le 18 octobre 2013 ayant comme objectif de s'attaquer aux menaces humanitaires dans le détroit de Sicile causées par l'augmentation des flux migratoires irréguliers.

⁶⁰⁹ CAMPESI G., « Frontex and the production of the Euro-Mediterranean borderlands (2006-2016) », *Migration and the Contemporary Mediterranean*, Peter Lang Publishing, 2018, 23 p. (p. 11).

et 65 officiers ainsi que d'un budget mensuel d'environ 3 millions d'euros⁶¹⁰. Puis, elle a été remplacée en février 2018 par l'opération Thémis, ayant comme objectif la lutte contre l'immigration irrégulière en Méditerranée centrale, sauver les personnes en mer, prévenir et détecter la criminalité transfrontalière. La zone opérationnelle de Thémis inclut les flux provenant de l'Albanie, l'Algérie, l'Égypte, la Libye, la Tunisie et la Turquie⁶¹¹. Bien que l'aire opérationnelle de l'opération Thémis soit inférieure à celle de l'opération Triton (24 milles nautiques des côtes italiennes dans l'opération Thémis contre 30 milles nautiques dans l'opération Triton), la nouvelle opération est plus concentrée sur l'applicabilité du droit international et plus sécuritaire⁶¹².

321. De surcroît, pour renforcer les missions de l'agence Frontex et soutenir les États membres de l'espace Schengen, le système européen de surveillance des frontières (Eurosur) a été déployé le 10 octobre 2013⁶¹³, en réaction aux tragédies maritimes survenues à proximité de l'île de Lampedusa et de Malte. Eurosur représente un réseau de communication sécurisé permettant aux pays européens d'échanger et de partager en temps réel des images, des informations et des données concernant les frontières extérieures de l'Union européenne, qu'elles soient terrestres ou maritimes. Ces informations sont recueillies par le biais de plusieurs outils de surveillance (satellites, hélicoptères, drones, systèmes de compte-rendu des navires, etc), pour être en mesure d'intervenir rapidement en cas de menace, en particulier en Méditerranée⁶¹⁴. Cet instrument est présent dans dix-huit pays de l'Union européenne (Bulgarie, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie et Finlande) ainsi qu'en Norvège, pays membre de l'espace Schengen. Aussi, le reste des États membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse, tous trois membres de l'espace Schengen, participent eux aussi à Eurosur depuis le 1^{er} décembre 2014. Entre 2014 et 2020, le système

⁶¹⁰ La Commission européenne, Memo « Frontex Joint Operation « Triton » - Concerted Efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean », Bruxelles, 31 octobre 2014, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_609, consulté le 4 octobre 2021.

⁶¹¹ Le site de Frontex, l'opération Thémis (Italie), <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy/>, consulté le 5 octobre 2021.

⁶¹² LAUX M., « The evolution of the EU's naval operations in the Central Mediterranean : A gradual shift away from search and rescue », *Heinrich Böll Stiftung*, Washington DC, 16 avril 2021, disponible sur <https://us.boell.org/en/2021/04/16/evolution-eus-naval-operations-central-mediterranean-gradual-shift-away-search-and>, consulté le 5 octobre 2021.

⁶¹³ Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), 6 novembre 2013, JOUE L. 295/11.

⁶¹⁴ RODIER C., « L'équation lucrative du contrôle des frontières », *L'économie politique*, n° 84, 2019/4, pp. 46-58.

Eurosur a été doté d'un budget de 224 millions d'euros⁶¹⁵. Ce système fournit aux garde-frontières, aux garde-côtes, à la police, aux douanes et à la marine un tableau actualisé et exhaustif de la situation des frontières extérieures de l'Union. Il est considéré comme l'organe intermédiaire entre Frontex et les États membres de l'UE et ceux associés de l'espace Schengen. La mise en œuvre du système Eurosur permet l'extension à la Libye, puis au Maroc et à l'Égypte du programme de surveillance maritime *Sea horse Network* de coopération de Frontex⁶¹⁶, dont l'objectif est d'intercepter en amont les personnes qui tentent de franchir les frontières européennes.

322. Par ailleurs, en raison de l'importance des arrivées illégales en Europe à travers la route de la Méditerranée centrale, la Commission européenne a présenté en novembre 2022 un « plan d'action de l'UE pour la Méditerranée centrale⁶¹⁷ » afin de surmonter la pression migratoire sur cette route. Selon ce plan, la Commission estime que « plus de 90 000 migrants et réfugiés sont arrivés en 2022, principalement au départ de la Libye et de la Tunisie, et en provenance d'Égypte, de Tunisie et du Bangladesh, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à 2021. » Ainsi, en réponse à ces arrivées illégales, la Commission propose une série de mesures opérationnelles (20 mesures) qui s'articulent autour de trois piliers principaux : la réduction de la migration irrégulière et risquée, apporter des solutions aux défis se produisant dans le cadre des opérations de recherche et de sauvetage et renforcer la solidarité, parallèlement à la responsabilité, entre les États membres. En outre, à la lumière de ce plan d'action, et dans l'objectif de la mise en œuvre de la dimension extérieure du nouveau pacte de la migration et l'asile, l'Union européenne met en place une programmation régionale afin de soutenir les États partenaires d'Afrique du Nord dans le domaine des migrations, parallèlement aux programmes bilatéraux déjà établis avec des pays individuels. Ce soutien est renforcé par l'approche Équipe Europe⁶¹⁸, un ensemble d'initiatives mises en œuvre par l'Union européenne et ses partenaires africains en matière de migration et de mobilité en décembre 2022. Parmi ces initiatives, il y a une initiative spécifique qui est essentiellement axée sur la route de la Méditerranée centrale.

⁶¹⁵ Parlement européen, *Politiques migratoires de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens – l'impératif d'une plus grande mobilité*, Direction générale des politiques externes de l'Union, avril 2014, 30 p. (p. 19).

⁶¹⁶ BALLEIX C., op.cit., 2013.

⁶¹⁷ Plan d'action de l'UE pour la Méditerranée centrale, novembre 2022, disponible sur: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf

⁶¹⁸ Commission européenne, « Coopération entre l'UE et ses partenaires africains en matière de migration : lancement des initiatives Équipe Europe », Communiqué de presse, Bruxelles, 12 décembre 2022.

Réunissant la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure, ainsi qu'un ensemble des États membres et des pays africains⁶¹⁹, cette initiative est dotée de 1, 13 milliards d'euros pour favoriser la mise en œuvre d'actions opérationnelles. Elle vise à assurer à ce que l'Union et ses États membres déploient des efforts conjoints avec les pays africains concernés en vue de relever les défis migratoires sur cette route qui présente le plus de danger.

323. Néanmoins, outre l'ensemble des mesures mises en place par l'Union européenne pour assurer la sécurité et la gestion de ses frontières extérieures sur la route de la Méditerranée centrale, il est nécessaire de souligner que la place de la coopération bilatérale de l'Union avec l'Égypte a émergé dans ce cadre. En observant le plan d'action de l'UE pour la Méditerranée centrale, il est notable que l'Égypte figure parmi les États tiers partenaires envers lesquels l'Union souhaiterait orienter ses actions, et avec qui voudrait renforcer la sécurité de ses frontières communes ; c'est pourquoi l'Égypte est devenue effectivement, surtout en 2022 et 2023, parmi les partenaires privilégiés de l'Union européenne au niveau de la gestion des frontières extérieures.

B) Cadre spécifique de la gestion des frontières méditerranéennes euro-égyptiennes

324. Selon les données récentes de Frontex, les Égyptiens représentent la nationalité la plus fréquemment détectée le long de la route méditerranéenne en 2022. Ils ont constitué 20% des détectations en Méditerranée centrale au cours des cinq premiers mois de 2022⁶²⁰. Bien que, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de Frontex, celle-ci a pour mission de coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, ainsi qu'elle bénéficie de la possibilité d'intervenir sur le sol des États extérieurs à l'Union européenne à travers l'envoi des officiers de liaison et le lancement des opérations conjointes avec ces pays⁶²¹, selon Monsieur DE BOECK,

⁶¹⁹ L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, la Suisse et la République tchèque, de même que, du côté africain, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Érythrée, la Guinée, la Libye, le Niger, le Nigeria, la Somalie, le Soudan, le Tchad et la Tunisie.

⁶²⁰ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 3.

⁶²¹ Article 46 du Règlement (UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes : « L'Agence devrait faciliter et encourager une coopération technique et opérationnelles entre les États membres et les pays tiers dans le cadre de la politique de l'Union en matière de relations extérieures. Dans ce cadre, elle devrait coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers dans le domaine de la gestion de frontières extérieures, déployer des officiers de liaison dans les pays tiers et coopérer avec les autorités des pays tiers en matière de retour, y compris en ce qui concerne l'acquisition de documents de voyage. (...) »

responsable de l'OIM au Caire, il n'existe aucun accord entre l'Égypte et l'Agence Frontex. En revanche, lors d'un entretien en 2016, le dirigeant de l'agence Frontex a pu définir l'Égypte comme « un pays de départ » avec environ « 1000 traversées de bateaux de passeurs d'Égypte vers l'Italie⁶²². » Ainsi, l'Égypte a mis en place avec l'agence européenne Frontex⁶²³ à travers le programme « *Strengthening the Africa-Frontex Intelligence Community*⁶²⁴ » d'un budget d'environ 4 millions d'euros, financé par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)⁶²⁵. Ce programme vise à améliorer la sécurité des frontières en favorisant la coopération bilatérale et régionale. En outre, dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale, Frontex coordonne des opérations de renvoi des migrants irréguliers vers leurs pays d'origine en aidant les États membres à financer les opérations de retour et à coopérer avec les pays tiers responsables de la procédure de réadmission. Dans cette optique, en matière de retour, Frontex a conduit au début de son mandat des opérations de retour forcé des Égyptiens : le 15 juin 2016, elle a fourni l'assistance et le cofinancement des opérations de retour à partir de la Suisse vers l'Égypte et le Soudan⁶²⁶.

325. Il convient de signaler que dans le cadre de la relation migratoire spécifique entre l'Égypte et l'Italie, l'Union européenne finance un projet conjointement mis en œuvre par l'Égypte et l'Italie, avec la promotion de Frontex. Ce projet, connu sous le nom d'*ITEPA* (Initiative for the European Union Emergency Trust Fund for Africa), vise à fournir une formation aux agents de police de frontières de 22 États africains, dont l'Égypte. L'objectif principal de ce programme sera examiné plus en détail lors de l'analyse du cas spécifique de la coopération entre l'Égypte et l'Italie dans le domaine de la gestion des migrations. Ce projet témoigne de la collaboration étroite entre les pays de la région méditerranéenne et l'Union

⁶²²AFP, « Frontex s'inquiète de la hausse des traversées de migrants au départ d'Égypte », *L'Orient-le Jour*, 28 juin 2016, disponible sur <https://www.lorientlejour.com/article/993704/frontex-sinquiète-de-la-hausse-des-traversees-de-migrants-au-depart-degypte.html>, consulté le 5 octobre 2021.

⁶²³ El Watan News, « Union européenne : Nous soutenons les efforts d'Égypte et son engagement dans la lutte contre l'immigration illégale », 29 septembre 2019, disponible sur <https://www.elwatannews.com/news/details/4358419>, consulté le 10 octobre 2021.

⁶²⁴ Frontex, Partenaires et Projets : États-tiers, disponible sur <https://frontex.europa.eu/partners/non-eu-countries/>, consulté le 10 octobre 2021.

⁶²⁵ Un des principaux instruments d'assistance extérieure permettant à l'Union européenne de prévenir les crises dans le monde et d'intervenir en cas de crise émergente ou avérée.

⁶²⁶ Rapport d'évaluation Frontex, *Egypt and Sudan by Switzerland on the 15th of June 2016*, 22 septembre 2016, Varsovie, disponible sur https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Return/2016/Return_Operati_on_to_Egypt_15_06_2016.pdf, consulté le 3 octobre 2021.

européenne pour aborder les défis migratoires communs et renforcer la coopération dans le domaine de la sécurité des frontières.

326. Par ailleurs, il convient d'évoquer le rôle de l'OIM dans la gestion des frontières méditerranéennes égyptiennes, en aidant le gouvernement égyptien à renforcer sa capacité à répondre plus efficacement aux divers défis de la migration et de la gestion des frontières, en se concentrant en particulier sur le renforcement de la protection des personnes en déplacement. Selon l'entretien avec Monsieur DE BOECK, l'OIM en Égypte a déployé des efforts pour contribuer à renforcer les capacités de préparation et de réponse en termes de gestion des migrations et des frontières et pour améliorer le partage, le dialogue et la coordination des meilleures pratiques régionales/internationales. Depuis avril 2019, à travers la formation de 700 officiers dont 170 femmes, l'OIM propose des ateliers sur la recherche et le sauvetage et sur la gestion des migrations et des frontières.

327. De surcroît, dans le cadre du plan de l'Union européenne pour la Méditerranée centrale, l'Égypte, comme la Tunisie et la Libye, est citée comme des partenaires privilégiés de l'Union européenne pour une « gestion plus efficace des frontières », car elle constitue un des points de départs principaux. Aussi, bien que les migrations irrégulières de la côte nord de l'Égypte vers l'Europe aient ralenti depuis 2016, une augmentation du nombre de ressortissants égyptiens traversant la frontière du pays avec la Libye dans le désert afin d'embarquer pour l'Europe est signalée depuis la côte méditerranéenne de la Libye. De ce fait, la Commission a souligné l'importance de la mise en œuvre de quelques mesures particulièrement destinées à l'Égypte et d'autres pays comme « renforcer les capacités de la Tunisie, de l'Égypte et de la Libye, en particulier, afin d'élaborer des actions ciblées conjointes pour prévenir les départs irréguliers, soutenir une gestion plus efficace des frontières et des migrations, et renforcer les capacités de recherche et de sauvetage, dans le plein respect des droits fondamentaux et des obligations internationales » et d'accélérer « l'activation des partenariats pour les talents avec la Tunisie, l'Égypte et le Bangladesh afin de promouvoir la mobilité internationale et la migration circulaire sur la base d'une meilleure adéquation entre les besoins du marché du travail et les compétences ». De plus, elle a invité l'Union à, spécifiquement, intensifier la mise en œuvre de la feuille de route EUAA-Égypte sur le soutien en matière de protection internationale dans le courant de l'année 2023.

328. En réponse à ces mesures, l'Égypte a signé un accord avec l'Union européenne en octobre 2022 pour lancer la première phase d'un nouveau programme de gestion des frontières pour un montant de 80 millions d'euros, dont la première phase couvre environ un quart de l'ensemble des fonds à mettre à la disposition de l'Égypte, voire environ 23 millions d'euros⁶²⁷. Ce budget, considéré comme une contribution majeure de l'Europe pour l'Égypte, confirme l'importance que l'Égypte a gagné, pas seulement sur le plan migratoire, mais aussi en termes de sécurité régionale des frontières. Ce programme marque le début de l'approfondissement et la concrétisation de la coopération euro-égyptienne en matière de contrôle des frontières. Dans le cadre de ce contrat, l'Union européenne fournira des équipements de sauvetage aux garde-côtes et aux gardes-frontières égyptiens pour une surveillance efficace des frontières, ainsi que pour la recherche et le sauvetage sur terre et en mer.

329. Il convient de préciser que comme les initiatives conjointes mises en œuvre par l'Union européenne et l'Égypte pour veiller à la sécurité des frontières méditerranéenne visent également à lutter contre les crimes transfrontaliers. Parmi ces crimes, la traite des êtres humains est particulièrement préoccupante, étant souvent liée aux mouvements migratoires. Ainsi, cette question se trouve fortement présente dans le contexte de la migration méditerranéenne illégale entre l'Égypte et l'Europe.

§2. – La lutte contre la traite des êtres humains sur la route migratoire de la Méditerranée centrale : un enjeu frontalier significatif

330. Aux termes des stipulations de l'article 79 TFUE : « L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains. » En effet, le terme de « la traite des êtres humains » ou « traite des personnes » a souvent été lié à la question migratoire ; or, il est souvent confondu avec celui du « trafic illicite des migrants » ou « trafic des migrants », et les deux sont devenus interchangeables. Ainsi, fournir « une réaction européenne forte au trafic des migrants tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne est un élément essentiel de l'approche globale de la question des

⁶²⁷ « EU & Egypt sign agreement to launch new border management Programme », 1^{er} novembre 2022, disponible sur <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-egypt-sign-agreement-to-launch-new-border-management-programme/>, consulté le 30 mars 2023.

migrations⁶²⁸ » illustrée par le nouveau pacte sur la migration et l'asile. D'un point de vue juridique international, le fait que la traite et le trafic soient traités dans deux protocoles distincts annexés à la Convention de des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) de 2000 suggère une distinction rigide entre les deux crimes.

331. D'une part, selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ONUDC), le trafic illicite des migrants « implique la facilitation de l'entrée illégale d'une personne dans un État duquel cette personne n'est pas un ressortissant ou un résident, à des fins financières ou matérielles⁶²⁹. » Aussi, aux termes de l'article 3 (a) du Protocole contre le trafic illicite des migrants par terre, air et mer⁶³⁰, additionnel à la Convention de Palerme⁶³¹: « L'expression « trafic illicite des migrants » désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer directement ou indirectement un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est un ressortissant ni un résident permanent de cet État. »

332. D'autre part, selon l'article 3 (a) du Protocole additionnel à la Convention de Palerme visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants⁶³² : « L'expression « traite des personnes » désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins

⁶²⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, « Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic des migrants (2021-2025), 29 septembre 2021, Bruxelles, COM (2021) 591 final.

⁶²⁹ ONUDC, Traite des personnes et trafic illicite des migrants, disponible sur <https://www.unodc.org/weandcentralafrica/fr/newrosenwebsite/TIPSOM/Human-trafficking-and-smuggling-of-migrants.html>, consulté le 20 octobre 2021.

⁶³⁰ Protocole contre le trafic illicite des migrants par terre, air et mer, adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale et entré en vigueur le 28 janvier 2004, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, disponible sur <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4891c27e2>, consulté le 20 octobre 2021.

⁶³¹ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale le 15 novembre 2000, disponible sur <https://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CTOC/>, consulté le 20 novembre 2021.

⁶³² Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale et entré en vigueur le 25 décembre 2003, disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_fr.pdf, consulté le 20 octobre 2021.

d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. » Cette définition a été reprise dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005⁶³³ ainsi que par les directives de l'Union européenne à cet égard. Toutefois, dans de nombreux cas – en particulier ceux impliquant les immigrants africains, les réfugiés et les demandeurs d'asile de la Corne de l'Afrique en particulier – leur parcours migratoire commence par un passage en fraude pour se transformer en traite vers la fin du processus.

333. Le cadre général de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne précise l'importance de la coopération avec les pays tiers d'origine, de transit et de destination. Il identifie la prévention et la réduction de la migration irrégulière et de la traite des êtres humains, expressément interdite par l'article 5⁶³⁴ de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comme l'un de ses piliers. Dans ce cadre, la coopération entre l'Union européenne et l'Égypte, pays ayant ratifié les deux Protocoles précités, sur cette question s'est développée tout au long des dernières années, surtout qu'en étant un pays important de transit dans la région africaine, sur lequel se rendent des immigrants qui sont confrontés à une insécurité et une vulnérabilité extrêmes dans leur pays d'origine et cherchent à se mettre en sécurité, même si ce n'est pas avec l'intention initiale de passer dans un pays tiers. Toutefois, l'Égypte a connu une augmentation significative de la contrebande et de la traite des êtres humains au cours des deux dernières décennies et plus particulièrement pour « les migrants d'Érythrée, d'Éthiopie, du Soudan et d'Europe de l'Est traversant le Sinaï avec l'aide des bédouins et de trafiquants en direction de l'Europe ou d'Israël, sans oublier les travailleurs égyptiens qui passent la Méditerranée afin de trouver un emploi dans l'Union européenne, notamment en Grèce ou en Italie⁶³⁵. » En effet, les immigrants et les réfugiés de la Corne de l'Afrique constituent la majorité des personnes faisant l'objet de la traite en Égypte⁶³⁶. Il convient de rappeler que l'Égypte est un point commun se trouvant sur deux principaux itinéraires se terminant par une traversée de la mer Méditerranée : l'itinéraire de la Méditerranée centrale passant par l'Égypte

⁶³³ Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Série des Traités du Conseil de l'Europe n° 197, Varsovie, 16 mai 2005, disponible sur <https://rm.coe.int/1680083731>, consulté le 25 octobre 2021.

⁶³⁴ Article 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE : « (...) 3. La traite des êtres humains est interdite. »

⁶³⁵ SIKAN., « L'Égypte, de nouveau au centre », *Outre-Terre*, n° 23, 2009, pp. 153-157, p. 157.

⁶³⁶ ABDEL AZIZ N., MONZINI P. et PASTORE F., *The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean*, octobre 2015, New-Med Research Network, 71 p., p. 54.

ou la Libye jusqu'à l'Italie (et dans une moindre mesure Malte), et les itinéraires de la Méditerranée orientale, partant de l'Égypte ou traversant ce pays vers la Turquie ou la Grèce. De ce fait, les pratiques relatives à la traite des êtres humains le long de ces corridors migratoires présentent des caractéristiques spécifiques qui méritent une analyse approfondie afin de comprendre l'évolution de la relation entre ces deux types de comportement criminel (émigration illégale et traite des êtres humains des migrants) en Égypte (A) et d'évaluer son rôle dans la coopération euro-égyptienne pour la lutte contre la traite des êtres humains le long de la route méditerranéenne centrale (B).

A) L'Égypte : un point d'origine de la traite des êtres humains des migrants

334. Selon le rapport de l'OIM réalisé sur l'état de la migration dans le monde en 2020⁶³⁷, « l'un des principaux couloirs de trafic illicite est emprunté par des migrants originaires de Somalie, du Soudan et d'Éthiopie vers l'Égypte et Israël⁶³⁸ ». En 2020, environ 519 personnes, dont des ressortissants étrangers, ont été victimes de la traite des êtres humains⁶³⁹.

335. L'Égypte, en tant que l'un des principaux pays de transit pour de nombreux migrants, réfugiés et demandeurs d'asile africains cherchant à rejoindre l'Europe, est devenue une plateforme de la traite des êtres humains. De nombreux immigrants africains se trouvent exposés à des expulsions, à des violences racistes, à des agressions sexuelles et même au vol d'organes, une forme de trafic est très répandue en Égypte. Les zones rouges identifiées par le trafic des êtres humains sont les principales routes migratoires terrestres : le nord du Sinaï, le triangle à l'extrême sud-ouest de l'Égypte dans le secteur montagneux et désertiques à la frontière avec le Soudan et la Libye, à proximité du Tchad et aussi la première étape libyenne sur cette route désertique : « l'oasis de Koufra ». Le Sinaï représente, depuis longtemps, un lieu de trafics de marchandises, de drogue, d'alcool et d'armes entre l'Égypte, la bande de Gaza et Israël. Ce sont les Bédouins de la région qui ont développé, après 1948, des réseaux de contrebande, ce qui a amené à la mise en place d'une véritable économie informelle avec des revenus non négligeables⁶⁴⁰. Ainsi, détenant le monopole sur le trafic de la migration

⁶³⁷ *État de la migration dans le monde 2020, op.cit.*, OIM, 2020.

⁶³⁸ *Ibid.*, p. 75.

⁶³⁹ Selon l'entretien effectué avec Monsieur Laurent DE BOECK, responsable de l'OIM au Caire, en mai 2022.

⁶⁴⁰ ANTEBY-YEMINI L., « Migrations africaines et nouveaux enjeux de la frontière israélo-égyptienne », *Cultures & Conflits*, n° 72, hiver 2008, pp. 77-99.

informelle, ces Bédouins sont devenus des passeurs prenant part au trafic d'êtres humains qui a commencé dans les années 1990 à travers le passage illégal d'Égypte vers Israël des femmes des pays de l'Est pour le compte de réseaux internationaux de prostitution⁶⁴¹. Désormais, la zone frontalière entre l'Égypte et Israël, traversant le désert du Sinaï, suscite un intérêt avec le passage clandestin des immigrants économiques et des demandeurs d'asile et est connue par l'intensification du trafic d'êtres humains et le passage des migrants forcés. Toutefois, dans ces cas, il est parfois difficile de distinguer le trafic d'êtres humains du simple passage clandestin (*Migrant smuggling and Migrant Trafficking*) vu que la majorité des émigrants forcés paie des passeurs en Égypte pour être conduits jusqu'à la frontière, alors que d'autres sont parfois contraints de travailler dans des conditions dures (esclavage moderne) en Israël en vue de rembourser le prix du passage. Les réseaux criminels impliqués dans le trafic et la traite des réfugiés et des migrants de l'Égypte vers l'Europe impliquent souvent des membres de la communauté des migrants. En 2017, l'Égypte a lancé des enquêtes pour des cas divers de traite des êtres humains, plus particulièrement le trafic des organes, le trafic le plus répandu dans le pays et qui est prohibé par les dispositions de l'article 60⁶⁴² de la Constitution égyptienne. Le Procureur général de l'Égypte a référé 41 suspects à la Cour pénale pour avoir commis le trafic d'organes⁶⁴³.

336. À la suite de la ratification du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants le 5 mars 2004⁶⁴⁴, le gouvernement égyptien a adopté la loi n° 64 de 2010⁶⁴⁵ relative à la lutte contre la traite des êtres humains. Cette loi prévoit des peines d'emprisonnement, allant de trois à quinze ans, et de lourdes amendes pour les trafiquants. Elle criminalise à la fois le trafic sexuel et le trafic de main-

⁶⁴¹ *Ibid.*

⁶⁴² Article 60 de la Constitution égyptienne : « Le corps humain est sanctuarisé. Toute agression, déformation, ou altération commise contre le corps humain est un crime pénalisé par la loi. Le trafic des organes est interdit. Il est également interdit d'entreprendre des expérimentations médicales ou scientifiques sans le libre consentement dûment enregistré, de la personne concernée et en conformité avec les principes établis dans le domaine de la science médicale, tel que prévu par la loi. »

⁶⁴³ El Ahram Online, « Egypt's Attorney General refers 41 suspects in organ trafficking network to criminal court », 4 juillet 2017, disponible sur <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/273015/Egypt/Politics-/Egyptys-Attorney-General-refers-suspects-in-organ-.aspx>, consulté le 21 octobre 2021.

⁶⁴⁴ Tableau de ratification du Protocole, disponible sur https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=fr, consulté le 20 octobre 2021.

⁶⁴⁵ La loi égyptienne n°64 de 2010 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, *Journal officiel*, n° 18, 9 mai 2010, disponible sur <https://manshurat.org/node/778>, consulté le 20 octobre 2021.

d'œuvre. De plus, dans la continuité de la prévention de la traite des êtres humains, en 2016, l'Égypte a adopté sa première loi relative à la lutte contre le trafic illicite des migrants. Cette loi, conforme aux normes internationales, vise à protéger les migrants qui tombent souvent victimes de la traite des êtres humains et des diverses formes d'exploitation. À ce titre, l'Égypte s'est distinguée en adoptant l'une des premières lois au Moyen-Orient et en Afrique du Nord conformes au Protocole de 2003 et visant à lutter contre le trafic illicite des migrants. En outre, c'est le seul pays à avoir établi une institution dédiée à la prévention de ces crimes : le Comité national pour la prévention de la migration illégale et la traite des êtres humains⁶⁴⁶, créé en 2017. Il s'agit d'un comité interministériel, placé sous l'autorité du Premier ministre, chargé de coordonner des politiques sur le terrain en vue de prévenir la migration irrégulière et combattre le trafic et la traite des êtres humains. Ce comité offre également la possibilité au public de signaler des cas de traite et, avec l'aide du ministère égyptien de la solidarité sociale, il accueille les victimes égyptiennes ou étrangères en leur fournissant l'aide et le soutien nécessaire.

337. Néanmoins, outre les efforts substantiels du gouvernement égyptien pour lutter contre la traite des êtres humains sur son territoire, ces efforts restent relativement faibles, sans système efficace d'identification et d'orientation des victimes. Selon l'entretien effectué avec Monsieur DE BOECK, il précise qu'en 2020, l'OIM a lancé la première campagne télévisée sur la prévention de la traite des personnes et la protection des victimes de la traite et des populations à risque, en faisant la lumière sur les formes courantes de traite en Égypte et en appelant le public à signaler autorités. Il souligne qu'en 2021, l'OIM a assisté 48 migrants victimes de traite au total et que l'OIM, en partenariat avec le gouvernement égyptien, l'ambassade du Danemark et le Croissant-Rouge égyptien (ERC), a inauguré l'ouverture du premier refuge géré par le gouvernement pour les victimes de la traite (VTE) en Égypte en 2021. De son côté, l'Union européenne a estimé l'importance d'approfondir sa coopération avec l'Égypte au niveau de cette question dans le cadre de la coopération migratoire euro-égyptienne surtout qu'elle est présente lors de chaque étape de la route migratoire vers l'Europe, et non seulement au point de départ.

⁶⁴⁶ Action Fiche of the EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee, 20 p, p. 4, disponible sur <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-reg-05modified.pdf> consulté le 10 octobre 2021.

B) La coopération euro-égyptienne pour la lutte contre la traite des êtres humains sur la route méditerranéenne centrale

338. La première conférence Afrique-Europe sur la coopération judiciaire internationale en matière d'enquêtes et de poursuites relatives à la traite des êtres humains et au trafic des migrants, qui s'est tenue du 18 au 20 septembre 2018 à Charm el Cheikh en Égypte⁶⁴⁷ avait comme objectif principal de renforcer le dialogue et favoriser la coopération judiciaire à l'échelle régionale. Organisée sous l'égide de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses deux protocoles additionnels, cette conférence a été réalisée en collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et son bureau régional pour le Moyen-Orient, ainsi que le Comité national de coordination pour prévenir et combattre la migration illégale et la traite des êtres humains. Elle a réuni des représentants d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne⁶⁴⁸ et d'Europe, qui ont tous participé à cet événement, avec des organisations internationales et régionales comme l'OIM et l'UNICEF. Lors de cette conférence, les participants ont présenté l'évolution de la coopération régionale et internationale concernant les enquêtes et les poursuites relatives à la traite des êtres humains et au trafic des migrants, y compris les défis et les meilleures pratiques. Ils ont discuté le mécanisme de coopération internationale, notamment des demandes de confiscation des produits du crime, d'extradition, d'entraide judiciaire et de la possibilité de mener des enquêtes conjointes pour démanteler les réseaux transnationaux de criminalité organisée. La conférence a adopté la déclaration de Charm el Cheikh, par laquelle les participants ont exprimé leur engagement à intensifier leur coopération internationale contre la criminalité transnationale organisée, en mettant particulièrement l'accent sur la traite des êtres humains et le trafic illicite des migrants, ainsi que les infractions qu'y sont liées comme le blanchiment d'argent. Il est important de signaler que le gouvernement italien est le seul gouvernement européen qui, avec l'Union européenne, a joué un rôle prépondérant dans a

⁶⁴⁷ Rapport de Conférence, *Africa-Europe Prosecutors conference on International Judicial Cooperation in Investigating and Prosecuting Trafficking in Persons and Migrant Smuggling*, Charm El Cheikh, Égypte, 19-20 septembre 2018, disponible sur https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/GLO.ACT_Egypt_Regional_Conference_Sharm-el-Sheik_CONFERENCE_REPORT_16_November_2018.pdf, consulté le 20 octobre 2021.

⁶⁴⁸ Les délégations d'Angola, Afrique du Sud, Burundi, République démocratique du Congo, Égypte, Espagne, Éthiopie, France, Guinée, Italie, île Maurice, Kenya, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Nigeria, Niger, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Tunisie, Ouganda, Zambie.

promotion de ce dialogue, en raison de son statut de pays européen fortement affecté par les flux migratoires en provenance de la région africaine.

339. En outre, dans le cadre des projets déployés par le *Trust Fund* (FFUE), un des projets, adopté en 2017, a été spécifiquement dédié au « démantèlement des réseaux criminels opérés dans la région nord-africaine et impliqués dans le trafic des migrants et la traite des humains », et qui visait l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie⁶⁴⁹. Ce projet est concentré sur le démantèlement des groupes de crimes organisés impliqués dans ces sujets et cherche à aider les autorités de ces pays, surtout les organismes d'exécution de la loi, de fournir un cadre juridique qualitatif pour combattre ces réseaux.

340. Par ailleurs, au niveau bilatéral, la lutte contre la criminalité organisée, y compris la traite des êtres humains, représente un enjeu important dans les relations bilatérales euro-égyptiennes. De ce fait, les deux parties se sont engagées à renforcer la coopération internationale conformément à la Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé et ses protocoles concernant le trafic des migrants, la traite des êtres humains et la fabrication illicite et le trafic d'armes à feu, via la mise en œuvre de la Convention et de ses protocoles, l'échange d'expertises et d'expériences dans ce domaine, la promotion de la coopération entre les services répressifs égyptiens et européens compétents et le renforcement du soutien juridique, social et psychologique des victimes pour faciliter leur réintégration⁶⁵⁰.

341. Certes, l'adoption en Égypte de la loi nationale de 2010, et puis celle de 2016, a été considérée comme une étape importante pour la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic illicite des migrants. Or, les résultats indiquent que bien que l'introduction de ces lois n'ait pas pratiquement entraîné le changement de la nationalité des émigrants victimes de la traite ni a aidé à leur protection, elle a probablement entraîné la relocalisation transnationale des activités criminelles de trafic d'êtres humains voire un changement des itinéraires de trafic illicite de migrants, avec une intensification marquée - en termes relatifs - des flux le long des itinéraires de la Méditerranée centrale et occidentale, ce qui démontre l'adaptabilité du trafic des migrants. À cet égard, une meilleure compréhension de la dynamique sous-jacente au

⁶⁴⁹ Action Fiche of the EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee, 20 p., p. 4, disponible sur <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-noa-reg-05modified.pdf> consulté le 10 octobre 2021.

⁶⁵⁰ Plan d'action UE-Égypte, *op.cit.*, 2007.

déplacement du trafic de migrants aiderait à concevoir des politiques criminelles mieux coordonnées, tant en ce qui concerne la sauvegarde des droits de l'homme que l'amélioration de l'efficacité des efforts de lutte contre le trafic de migrants. En outre, le gouvernement égyptien a besoin d'une assistance technique pour aider à une meilleure mise en œuvre de ces législations. Aux termes du plan d'action de l'Union européenne pour la Méditerranée centrale élaboré en 2022, l'Union européenne vise à mener des actions ciblées auprès de pays tiers (Tunisie, Égypte et Bangladesh) afin de renforcer la coopération dans la lutte contre la traite et des actions ciblées le long des itinéraires en renforçant les capacités des gardes-frontières et des garde-côtes. Dans cette optique, l'accord signé entre les deux parties en octobre 2022 comme il vise la lutte contre l'immigration irrégulière, il contribue également à la lutte contre la traite des êtres humains le long des frontières égyptiennes, en fournissant des fonds pour l'achat d'équipements de surveillance, de caméras thermiques et de systèmes de positionnement par satellite pour les garde-côtes et les gardes-frontières égyptiens.

Conclusion de la Première Partie

342. La migration est une question « multidisciplinaire » dont l'étude dépend de plusieurs facteurs économiques, démographiques, politiques et sociaux à la fois dans le pays de départ et le pays d'arrivée. Bien que l'Égypte constitue un terrain riche des flux migratoires en tant que pays d'origine, de transit et de destination, sa place au sein des études migratoires est particulièrement faible et sa coopération avec l'Union européenne dans ce domaine est relativement récente. Passant d'un pays d'immigration à un des premiers pays d'émigration africains, l'émigration égyptienne a évolué en passant par différentes phases en fonction des régimes politiques installés et leurs orientations, ainsi que les circonstances économiques en place qui ont joué un rôle clé dans la nature de l'émigration et le choix des pays de destination des jeunes Égyptiens. Si les pays arabes voisins ont toujours constitué les destinations principales ciblées par les émigrants égyptiens, surtout jusqu'aux années 1990, les pays de l'Union européenne témoignent désormais d'une présence évolutive des immigrants d'origine égyptienne ainsi que des immigrants étant arrivés directement de l'Égypte, et plus particulièrement par voie illégale, la voie majoritaire de l'émigration égypto-européenne. C'est pourquoi l'Union européenne a fait le choix de développer un dialogue approfondi et ambitieux avec l'Égypte en tant que « partenaire privilégié » dans les questions des migrations.

343. La mise en place de l'espace Schengen et la suppression des contrôles aux frontières intérieures tout en renforçant le contrôle des frontières extérieures a engendré de plus en plus d'arrivées illégales des immigrants attirés par la liberté de circulation, notamment des immigrants égyptiens. Ainsi, en s'appuyant sur sa politique extérieure, la Communauté européenne (et puis l'Union européenne) a estimé qu'elle ne peut, toute seule, endiguer ces arrivées sans coopérer étroitement avec les pays tiers d'origine et/ou de transit et s'attaquer aux causes profondes de ce type de mouvements. Le lancement du Processus de Barcelone en 1995, et puis de la Politique européenne de voisinage constituent à la fois un cadre régional pour les initiatives de la Communauté européenne avec ses partenaires méditerranéens, dont l'Égypte, visant à encadrer l'émergence des flux migratoires sud-nord et à favoriser le développement des pays considérés comme origine ou de transit pour limiter la pression migratoire sur l'Europe, mais aussi constituent un cadre général pour la concrétisation des relations bilatérales entre les deux parties qui s'est traduite notamment par la mise en œuvre de l'accord d'association UE-Égypte conclu en 2001, pierre angulaire des relations de l'Égypte avec

l'Union européenne. Ainsi, les objectifs fixés par le partenariat régional ont été traduits dans l'accord d'association avec une portée contraignante.

344. Bien que l'accord d'association de 2001 soit, comme le reste des accords d'association, de nature économique, il aborde la question des migrations par le biais des clauses migratoires qui relèvent une responsabilité polémique de l'Égypte en tant que pays d'origine et surtout de transit. En raison de sa situation géographique, l'Égypte constitue un carrefour migratoire principal pour les immigrants subsahariens et ceux du Moyen-Orient souhaitant traverser la Méditerranée pour l'Europe. Néanmoins, malgré le fait qu'elle soit l'un des deux pays dans le Moyen Orient ayant ratifié la Convention de Genève de 1951, l'Égypte souffre d'un vide juridique et d'un vide institutionnel en matière d'asile tout en transférant, par mandat, la responsabilité de l'octroi de la protection internationale au HCR du Caire. Dès lors, les dispositions relatives à la réadmission sont jugées être « polémiques » car elles ne garantissent pas les droits des immigrants à réadmettre au cas où ils sont des demandeurs d'asile.

345. À l'issue du Printemps arabe et sous la pression européenne, l'Égypte a adopté pour la première fois, en 2016, une loi pénalisant l'émigration illégale. Toutefois, tenant en compte de son état en tant que pays en voie de développement, l'Égypte ne peut être en mesure de s'engager, seule, pour la lutte contre les causes profondes de l'émigration illégale ni pour la réadmission des ressortissants des pays tiers, c'est pourquoi l'Union européenne a mobilisé des outils de financement sur les dimensions régionale et bilatérale afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs fixés dans le cadre de l'accord d'association, mais aussi des instruments complémentaires tels que le plan d'action UE-Égypte et les priorités de partenariat. En outre, avec l'accentuation de son obsession sécuritaire après le Printemps arabe, l'Union européenne et ses États membres ont déployé des instruments opérationnels pour servir à la surveillance des frontières méditerranéennes extérieures avec l'Égypte qui se traduisent par des opérations d'interception des migrants en Méditerranée, des formations des agents de police de frontières ainsi que des opérations servant au démantèlement des réseaux de la traite des êtres humains qui présente le risque majeur de l'émigration illégale égypto-européenne en Méditerranée. Or, la majorité de ces opérations a été destinée à la région nord-africaine et la Libye, mais pas uniquement à l'Égypte à titre particulier. Ainsi, face à ces efforts conjoints de l'Égypte et de l'Union européenne, l'émigration illégale égyptienne a témoigné d'une baisse significative depuis 2016 ; or, les résultats n'étaient que provisoires vu que pendant les deux dernières années, la nationalité égyptienne constitue une des nationalités principales des immigrants

arrivés illégalement par la Méditerranée sur les côtes européennes et plus particulièrement les côtes italiennes, c'est la raison pour laquelle un véritable partenariat bilatéral entre l'Égypte et l'Union européenne a commencé à prendre place avec la mise en œuvre d'un accord de surveillance de frontières égypto-européennes en 2023. Enfin, s'il est nécessaire d'étudier les paramètres de « l'émigration » égypto-européenne dans le point de départ (l'Égypte), il reste important également d'examiner les mesures d'accueil de « l'immigration » égyptienne dans le point d'arrivée (l'Union européenne) afin de pouvoir analyser les enjeux de ce parcours.

Partie II. Étude de l'encadrement de l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne des flux migratoires en provenance d'Égypte

« En ce XX^e siècle, les immigrants ont besoin de l'Europe. Mais l'Europe a aussi besoin des immigrants. Une Europe fermée serait une Europe plus dure, plus pauvre, plus faible, plus vieille. Une Europe ouverte sera plus juste, plus riche, plus forte et plus jeune, pourvu qu'elle sache gérer l'immigration » - Kofi Annan au Parlement européen le 29 janvier 2004.

346. Comme l'Égypte a été précédemment décrite comme « une terre d'asile » au sein de la région du Moyen-Orient, l'Union européenne, et plus largement l'Europe, est devenue progressivement une destination significative pour la migration légale et illégale, ainsi qu'un point d'accueil régional et international pour les migrants, alors qu'elle était autrefois « une terre de départ » vers le nouveau monde⁶⁵¹. Il est donc pertinent d'entreprendre brièvement une rétrospective de l'histoire de l'immigration en Europe afin de mieux comprendre l'évolution de la place de l'Europe dans le système migratoire.

347. Tout d'abord, au XIX^e siècle et pendant la première moitié du XX^e siècle, plus précisément jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale (1939-1945), l'Europe était principalement un continent d'émigration, avec des flux migratoires internes ou sortants, particulièrement à travers la route transatlantique. Néanmoins, à la suite de la Seconde guerre mondiale, l'Europe est devenue une terre d'accueil pour plusieurs vagues migratoires. Dans les années 1950-1970, il y eut les mouvements intra-régionaux de réfugiés et de personnes déplacées en raison de la guerre, ainsi que les flux intra-régionaux des travailleurs d'Europe méridionale et de l'Irlande vers les pôles industriels d'Europe occidentale et centrale. Ces mouvements migratoires étaient en grande partie liés au processus de décolonisation, notamment en Afrique du Nord, Afrique centrale, Asie du Sud et Asie du Sud-Est et finalement l'immigration en provenance de l'Afrique du Nord et de la Turquie dans le cadre des travailleurs étrangers temporaires. Ensuite, dans les années 1970-1990, le regroupement familial est devenu une tendance importante à la suite de l'installation définitive des travailleurs étrangers temporaires. Il y a également eu une immigration des travailleurs peu qualifiés

⁶⁵¹ WHITOL DE WENDEN C., « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », *STRATES matériaux pour la recherche sociale*, n°15, 2008, pp. 59-71, p. 59.

originaires d’Afrique du Nord, d’Asie ou d’Europe orientale, ainsi que des demandes d’asile en provenance des pays d’Europe de l’Est. Dans les années 1990-2010, l’expansion du régime de la libre-circulation de l’Union européenne a eu un impact majeur. D’une part, cela a facilité la mobilité des travailleurs d’Europe centrale et orientale vers l’Europe occidentale. D’autre part, cela a motivé des nouvelles vagues d’immigration provenant d’Afrique du Nord et d’Afrique centrale. Il convient de rappeler que cette période a été parallèlement marquée par les troubles géopolitiques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient qui ont ainsi engendré une forte augmentation du nombre de réfugiés et de demandeurs d’asile, dont la crise migratoire de 2015 en est le témoin⁶⁵². Ainsi, la politique migratoire européenne en matière d’immigration et d’asile a évolué en parallèle de l’évolution en réponse au changement des circonstances internationales. Il convient de noter que la pandémie du Covid19 a freiné de nombreux flux d’immigrants et de réfugiés vers l’Union européenne. De ce fait, le bilan du Bureau européen d’appui en matière d’asile (BEAA) a révélé que les demandes d’asile dans l’Union européenne, en plus de la Norvège et la Suisse, ont chuté de 31% en 2020 (461 300 demandes déposées en 2020 contre 671 200 l’année précédente⁶⁵³), sachant que la majorité des demandeurs d’asile est de nationalité syrienne et afghane. En outre, les chiffres des arrivées illégales ont également baissé : le nombre de passage en Europe sans titre de séjour a baissé de 13% en 2020⁶⁵⁴. La fermeture des frontières a certainement conduit à la réduction de la mobilité légale et illégale.

348. Bien que, d’un côté, l’afflux de migrants illégaux en Europe par la route de la Méditerranée orientale ait baissé depuis la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie en mars 2016⁶⁵⁵, visant à restreindre l’arrivée d’un grand nombre de demandeurs d’asile et de réfugiés fuyant la guerre civile en Syrie en 2015, entraînant une réduction significative de 75% en 2020 ; de l’autre côté, en parallèle, les arrivées irrégulières par la route centrale et la route des Balkans n’ont pas cessé d’augmenter en 2020, enregistrant respectivement de 155% et de 105%⁶⁵⁶.

⁶⁵² Portail sur les données migratoires, disponible sur <https://www.migrationdataportal.org/fr/regional-data-overview/europe>, consultée le 9 décembre 2021.

⁶⁵³ Agence France Presse (AFP), « Union européenne, les demandes d’asile ont chuté de 31% en raison de la pandémie », *Le Figaro*, 18 février 2021, disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/unions-europeenne-les-demandes-d-asile-ont-chute-de-31-en-raison-de-la-pandemie-20210218>, consulté le 9 novembre 2021.

⁶⁵⁴ MABILLE C., « Les migrations à l’épreuve d’une pandémie », *Revue défense nationale*, n° hors-série, 2021/HS3, pp. 25-30, p. 2.

⁶⁵⁵ Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, Communiqué de presse, 18 mars 2016.

⁶⁵⁶ Centre international pour le développement des politiques migratoires, *ICMPD Migration outlook 2021 : seven things to look out for in 2021 (origins, key events and priorities for Europe)*, 20 p., disponible sur <https://www.icmpd.org/file/download/50555/file/ICMPD%2520Migration%2520Outlook%25202021%2520EN.pdf>

C'est pourquoi intensifier la coopération européenne avec l'Égypte, en qualité de pays tiers essentiel situé sur la route migratoire de la Méditerranée centrale, est désormais une priorité pour l'Union européenne. Toutefois, cette coopération ne se limite pas à la gestion des flux de départ en provenance d'Égypte, mais englobe également la dimension de l'immigration, c'est-à-dire la coopération concernant l'arrivée des différents flux migratoires en provenance d'Égypte sur le territoire européen. Dans cette optique, il est nécessaire d'examiner la portée de la coopération égypto-européenne, tant en ce qui concerne le franchissement des frontières européennes que l'accueil des flux des immigrants à leur entrée effective sur le territoire de l'Union européenne.

349. En revanche, il faut garder en mémoire que la position géographique de l'Égypte, située entre trois zones, à savoir le Maghreb, le Machrek et le Golfe, marginalise l'Égypte par rapport à d'autres systèmes migratoires voisins plus intégrés et densément couverts par les études migratoires⁶⁵⁷. Par conséquent, bien que la coopération de l'Union européenne avec l'Égypte soit en constante évolution en matière de migration et de sécurité, grâce aux accords régionaux et à l'accord d'association de 2004, il existe peu de spécificités dans le cadre général de la politique migratoire européenne en ce qui concerne l'arrivée des flux migratoires en provenance d'Égypte (**titre I**). Néanmoins, une étude de cas approfondie de la migration égypto-italienne relèvera certaines particularités de la régulation de l'arrivée des flux migratoires sur le territoire italien. En effet, situées dans des régions géographiques proches, la route méditerranéenne de l'Égypte vers l'Italie constitue une voie migratoire euro-méditerranéenne particulière compte tenu de l'importance des flux migratoires égypto-italiens et dont l'étude permettra de mieux comprendre les dynamiques des migrations dans la région. Selon le rapport de l'agence de l'Union européenne pour l'asile en 2022, les ressortissants égyptiens représentaient environ une personne sur cinq débarquées en Italie en 2022⁶⁵⁸. Cette donnée démontre l'importance cruciale de l'Italie en tant que première destination européenne des flux migratoires en provenance d'Égypte⁶⁵⁹. Par conséquent, l'Italie a porté une attention particulière à la mise en œuvre d'une véritable coopération migratoire avec le gouvernement égyptien sur le plan de l'arrivée des immigrants en provenance d'Égypte sur le territoire italien

⁶⁵⁷ BRÜCKER P., *op.cit.*, 2017, p. 10.

⁶⁵⁸ Agence de l'Union européenne pour l'asile, *Egypt as a country of origin*, juillet 2022, 17 p., p.2.

⁶⁵⁹ Stock of emigrants from Egypt in 2020, by country of destination, disponible sur [https://www.statista.com/statistics/1237586/stock-of-emigrants-from-egypt-by-country-of-destination/#:~:text=In%202020%2C%20cumulative%20Egyptian%20emigrants,thousand%20and%20900%20thousand%2C%20respectively.](https://www.statista.com/statistics/1237586/stock-of-emigrants-from-egypt-by-country-of-destination/#:~:text=In%202020%2C%20cumulative%20Egyptian%20emigrants,thousand%20and%20900%20thousand%2C%20respectively.,), consulté le 10 juillet 2023.

(titre II). En somme, cette étude revêt une importance capitale pour comprendre les enjeux migratoires dans la région euro-méditerranéenne, en mettant en évidence les spécificités de la route égypto-italienne et la coopération entre les deux pays dans le contexte des migrations contemporaines.

Titre I – L’absence de spécificité du régime appliqué aux immigrants en provenance d’Égypte lors de l’arrivée sur le territoire de l’Union européenne

350. Il est important de noter que les migrations en Europe étaient généralement sans entraves jusqu’à la Première Guerre mondiale, ne faisant l’objet d’aucun régime de contrôle, sauf dans des situations limitées ou pour des groupes spécifiques de migrants⁶⁶⁰. L’évolution d’un régime de régulation des flux migratoires s’est faite tout au long du XXe siècle. Durant la Première Guerre mondiale, les premiers accords en matière de migration en Europe ont été conclus avec les pays d’émigration en vue de faciliter le transfert des travailleurs en réponse au manque de main d’œuvre constaté⁶⁶¹, et le recours à la main d’œuvre coloniale a été également envisagée, ce qui a contribué à l’augmentation de l’immigration en provenance d’Afrique du Nord⁶⁶². Par la suite, certains pays comme la France, ont adopté une politique de recrutement de main d’œuvre étrangère, attirant ainsi des flux migratoires massifs. Néanmoins, peu après, la France a limité ces flux en adoptant des lois visant le licenciement et le rapatriement des étrangers, notamment la loi du 10 août 1932⁶⁶³ relative à la protection de la main d’œuvre nationale, qui limitait la présence de la main d’œuvre étrangère dans plusieurs secteurs et activités.

351. La période suivant la Seconde guerre mondiale a vu les pays d’Europe du Nord, en besoin de reconstruction, recourir à la main d’œuvre étrangère, transformant ainsi ces pays en destinations d’immigration. Les gouvernements européens ont alors commencé à mettre en place des politiques migratoires libérales sous deux systèmes d’accueil : l’immigration de travail temporaire et l’immigration permanente⁶⁶⁴. Cependant, dû au contexte économique difficile au milieu des années 1970, plusieurs gouvernements européens ont annoncé la fermeture de leurs frontières mettant ainsi fin aux migrations aux fins de travail, comme cela a

⁶⁶⁰ HAMIDI C. et FISCHER N., *op.cit.*, 2017/3, p. 28.

⁶⁶¹ *Ibid.*

⁶⁶² DE WENDEN C., « Ouverture et fermeture de la France aux étrangers : un siècle d’évolution », *Vingtième siècle – Revue d’Histoire*, 2002/1, n° 73, p. 31.

⁶⁶³ Loi du 10 août 1932 protégeant la main d’œuvre nationale, JO du 12 août 1932.

⁶⁶⁴ HAMIDI C. et FISCHER N., *op.cit.*, p. 29.

été le cas en France en 1974⁶⁶⁵. Cette mesure a eu pour effet paradoxal d'inciter les travailleurs ressortissants d'États tiers déjà présents à faire venir leur famille pour s'installer définitivement. Ainsi, les pays d'Europe du Sud, traditionnellement considérés comme pays d'émigration, sont devenus d'importants pays d'immigration et de passage pour les immigrants souhaitant accéder aux pays européens développés, notamment dans les années 1980 où plusieurs d'entre eux ont rejoint la Communauté européenne⁶⁶⁶ à la suite de leurs processus de démocratisation. Frappés par différentes vagues migratoires, le contrôle des flux d'immigration et la lutte contre l'immigration clandestine sont devenus des questions prioritaires pour les pays européens. De ce fait, chacun d'entre eux a essayé d'y apporter des réponses différentes en mettant en place des politiques spécifiques en même temps que la construction européenne les invitait à harmoniser leurs politiques migratoires. Ainsi, avec l'avènement de la construction européenne, les États membres ont développé progressivement une politique de coopération en matière d'immigration dans un cadre intergouvernemental, avant de mettre en place une politique commune qui demeure en évolution jusqu'à ce jour.

352. Le traité de Rome de 1957, mettant en place la Communauté économique européenne et instituant le principe de la libre circulation des travailleurs, a constitué la première étape pour l'établissement de l'espace migratoire européen. Puis, en 1985, via l'accord de Schengen⁶⁶⁷, cinq États européens (l'Allemagne, la France et les pays Benelux (Belgique, Luxembourg et Pays-Bas) ont décidé d'élargir le bénéfice de la libre circulation sur leurs territoires aux ressortissants des pays tiers et de supprimer graduellement le contrôle aux frontières intérieures, ce qui s'est traduit par la création de l'espace Schengen. Il convient de souligner que cet accord est le premier dispositif de coopération abouti en matière de migration et constitue les prémices d'une politique commune d'immigration. Il a été complété par la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAS) du 14 juin 1990⁶⁶⁸ qui définit l'espace et le régime de son franchissement, ainsi que par le Traité de Maastricht en 1992 qui a établi la communautarisation de la politique des visas tout en gardant les autres volets de la politique

⁶⁶⁵ Le 3 juillet 1974 le Conseil des ministres français décide de suspendre provisoirement l'immigration qu'il s'agisse de travailleurs ou de familles.

⁶⁶⁶ L'Espagne en 1985, la Grèce en 1979, le Portugal en 1985.

⁶⁶⁷ Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique de Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 14 juin 1985, *JOCE*, 22 septembre 2000, pp. 13-18.

⁶⁶⁸ Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, entrée en vigueur en 1995, JO n° L 239 du 22 septembre 2000.

migratoire sous la dimension intergouvernementale. Il convient de préciser que l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam a incorporé l'acquis de Schengen⁶⁶⁹ dans le cadre institutionnel et juridique communautaire, ce qui a rendu l'espace Schengen au cœur de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le but de parvenir, d'une part, à une mise en œuvre concrète d'une politique migratoire commune où les États membres transfèrent à la Communauté européenne une partie de leurs prérogatives en matière d'immigration et d'asile et, d'autre part, à une mise en œuvre d'un contrôle de l'immigration à l'échelle nationale et communautaire. De ce fait, « dans l'espace Schengen, chaque État participant est conjointement responsable d'exercer cette fonction d'une manière fiable. Chaque État gère ses frontières extérieures, non seulement pour contrôler l'accès à son propre territoire, mais aussi pour contrôler l'accès à l'espace Schengen dans son ensemble⁶⁷⁰. » Désormais, avec l'intégration de la Croatie en 2023, l'espace Schengen compte 27 pays, dont 23 États membres de l'Union européenne.

353. Il faut noter que la politique migratoire européenne comprend essentiellement deux piliers : immigration (légale et illégale) et asile, comme il ressort des dispositions de l'article 2⁶⁷¹ TUE. Cette politique, ayant pour finalité la régularisation de l'entrée et le séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire commun au regard de leur motif d'entrée, est définie particulièrement par les dispositions de l'article 77⁶⁷² TFUE, posant, d'une part, le régime

⁶⁶⁹ L'acquis de Schengen est constitué de l'Accord de 1985, la Convention de 1990, les Accords d'adhésion et les réglés qui y sont liées ainsi que toutes les décisions prises par le Comité exécutif Schengen.

⁶⁷⁰ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, « Communication sur la migration », 4 mai 2011, Bruxelles, COM (2011) 248 final, p. 7.

⁶⁷¹ Article 2 TUE : « (...) 2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène (...) ».

⁶⁷² Article 77 TFUE : « 1. L'Union développe une politique visant :

- a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;
- b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;
- c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur :

- a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;
- b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;
- c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;
- d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ;
- e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures (...) au droit international ».

commun de franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne et, d'autre part, l'article 78⁶⁷³ TFUE qui prévoit la politique commune en matière d'accueil des ressortissants des États tiers demandeurs d'asile ou réfugiés. Cette politique a évolué au fil des années, notamment en réponse à des crises qui ont frappé de nombreux pays des rives Sud et Est de la Méditerranée, telle que le Printemps arabe. Ses orientations ont changé en fonction des besoins des États membres, ainsi que de la mesure de coopération avec les pays tiers partenaires. Dans ce sens, après avoir analysé dans la première partie le régime de départ des flux migratoires égypto-européens, il convient d'aborder le régime appliqué à l'arrivée des immigrants en provenance d'Égypte sur le territoire européen, en fonction des motifs d'arrivée, afin de parvenir aux raisons pour lesquelles ce pays a été marginalisé dans les études migratoires européennes. Ainsi, sous l'égide de cette politique européenne évolutive d'immigration et d'asile, il est nécessaire d'étudier, d'une part, l'absence de spécificité pour les immigrants en provenance d'Égypte dans le cadre du régime européen de franchissement des frontières (**chapitre 1**), et d'autre part, l'absence de spécificité pour les demandeurs d'asile et réfugiés en provenance d'Égypte dans le cadre du régime européen d'asile (**chapitre 2**). Il convient de noter qu'en mettant en évidence cette absence de spécificité pour les immigrants en provenance d'Égypte au sein du régime migratoire européen, plusieurs questions peuvent être soulevées comme l'égalité de traitement des immigrants arrivant sur le territoire de l'Union européenne ainsi qu'identifier les lacunes existantes en termes de protection des droits et les besoins spécifiques des différents groupes migrants en provenance d'Égypte. Aussi, il est important de

⁶⁷³ Article 78 TFUE : « 1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant :

- a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ;
- b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale ;
- c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées ;
- d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire ;
- e) des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire ;
- f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire ;
- g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire.

3. Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen ».

noter qu'en soulignant l'absence de spécificité pour un groupe identifié d'immigrants, la recherche met en lumière des particularités qui pourraient être présentes dans d'autres politiques migratoires, telle que la politique italienne qui fera l'objet d'étude ultérieurement.

Chapitre 1 : Le régime appliqué aux immigrants en provenance d'Égypte lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne

« La frontière extérieure de l'Union européenne de l'un de nos États membres est la frontière extérieure de tous les États membres⁶⁷⁴. »

354. Alors que les flux migratoires initiaux vers les pays européens depuis la région nord-africaine étaient principalement composés des migrants d'origine maghrébine, issus des anciennes colonies européennes, les flux migratoires égyptiens ont pris une place évolutive dans les dernières décennies. Ils se démarquent par leur nature essentiellement économique, avec des migrants cherchant à travailler en Europe, tout en coexistant avec les flux déjà à destination des pays du Golfe⁶⁷⁵. Cependant, l'Égypte n'a pas bénéficié de particularité ni dans les conditions d'accès à l'espace commun de Schengen, ni dans le système européen d'accueil des immigrants malgré le rôle essentiel qu'elle joue dans le système migratoire régional au niveau euro-méditerranéen et euro-africain en tant que pays important, pas seulement d'origine, mais surtout de transit.

355. De ce fait, le régime appliqué aux immigrants en provenance d'Égypte est, d'un point de vue général, celui qui est appliqué pour le reste des ressortissants des États tiers, qu'ils s'agissent de règles relatives au franchissement des frontières européennes extérieures, ou de l'asile, tout en tenant en considération l'intégration de l'Égypte dans plusieurs mécanismes et dispositifs régionaux en coopération avec l'Union européenne, tels que le Processus de Barcelone, le Processus de Khartoum, l'Union africaine, etc. Toutefois, il nous paraît néanmoins nécessaire d'aborder le régime de droit commun en matière d'arrivée des immigrants sur le territoire de l'Union européenne et de faire le lien avec l'objet de notre étude en vue de comprendre le cadre juridique général qui régit l'arrivée de ces flux ainsi que de pouvoir souligner les lacunes qui peuvent exister en ce qui concerne les immigrants en provenance d'Égypte. Aussi, cette étude peut identifier les besoins spécifiques de ces derniers

⁶⁷⁴ « Assurer la protection des frontières extérieures de l'Europe » : Inauguration de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communiqué de presse commission européenne, 6 octobre 2016.

⁶⁷⁵ KASSAR H., MARZOUK D., ANWAR W.A, LAKHOVA C., HEMMINKI K., KHYATTI M., *op.cit.*, 2014, p. 3.

et vérifier qu'ils bénéficient d'une protection adéquate conformément aux normes européennes et internationales. Afin d'étudier le cadre juridique relatif à l'arrivée des immigrants en provenance de l'Égypte, il convient de rappeler que le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne peut prendre plusieurs formes, plus essentiellement la forme légale, en obtenant les documents requis, ou la forme illégale à travers les passeurs et/ou en contournant les contrôles aux frontières. Ainsi, dans ce chapitre, il sera opportun d'étudier l'absence de spécificité pour les immigrants arrivant d'Égypte dans l'Union européenne à la lumière du régime appliqué aux ressortissants des États tiers⁶⁷⁶. Cette absence de spécificité comprend, d'une part, le régime appliqué aux ressortissants des États tiers arrivés dans l'Union européenne dans le cadre de l'immigration légale (**section 1**), et d'autre part, le régime appliqué aux ressortissants des États tiers arrivés dans l'Union européenne dans le cadre de l'immigration illégale (**section 2**).

⁶⁷⁶ Selon l'article premier de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 : « *Au sens de la présente Convention, on entend par : État tiers : tout État autre que les Parties Contractantes* ».

Section 1 : L'arrivée des immigrants égyptiens dans l'Union européenne par la voie légale dans le cadre du régime appliqué aux ressortissants des États tiers

356. Au début de la construction européenne, la question des migrations des ressortissants originaires des pays tiers ne se posait pas du tout dans les mêmes termes qu'actuellement, vu que l'immigration était limitée aux besoins de la main d'œuvre étrangère. Or, les arrivées massives vers l'Europe ont conduit les pays européens à encadrer la circulation des ressortissants non-communautaires déjà présents sur leurs territoires et mettre en œuvre des mesures générales de contrôle d'entrée, de circulation et de séjour des ressortissants des pays tiers⁶⁷⁷. Comme le processus Schengen, qui ne réunissait en premier temps que quelques États membres, est intervenu en illustrant le principe de la libre circulation à l'intérieur d'un espace formé par les territoires des États signataires de l'accord, il était nécessaire de rapprocher au plus possible les politiques en matière d'immigration et d'asile des États membres de la Communauté européenne. Dans cette logique, lors de l'adoption du Traité de Maastricht en 1992, les questions relatives à l'immigration et l'asile étaient regroupées dans le cadre du troisième pilier, c'est-à-dire qu'elles étaient considérées comme des questions « d'intérêt commun » entre les États de la Communauté européenne. De ce fait, ces questions étaient discutées dans un cadre intergouvernemental et dont les portées des décisions se limitaient à celle d'un engagement politique et moral entre les États sans voir de conséquence contraignante pour eux. Ainsi, il s'agissait plus d'une question de coopération et de rapprochement des politiques nationales dans cette matière, plutôt que de « communautariser » et menacer la souveraineté des États membres.

357. L'externalisation de la politique européenne migratoire, *via* la mise en œuvre du Processus de Barcelone en 1995, avec ses deux dimensions complémentaires entre elles (bilatérale et régionale), suivie par la politique européenne de voisinage, a été conduite pour contrôler les flux migratoires émanant de la région nord-africaine et du Moyen-Orient en vue de protéger les frontières du sud de l'Europe. Comme ces dispositifs ont aidé à donner un nouvel élan à la coopération de l'Union européenne avec les États-tiers dans la région euro-méditerranéenne dans les domaines de migration, il fallait également mettre en œuvre un

⁶⁷⁷ *Ibid.*

régime communautaire interne qui s'applique aux ressortissants des pays tiers arrivant sur le territoire communautaire (dont les ressortissants égyptiens ou même les ressortissants des pays tiers provenant d'Égypte). Ainsi, lors de son entrée en vigueur, en introduisant l'article 100 C⁶⁷⁸ au Traité instituant la Communauté européenne (TCE), le Traité de Maastricht a apporté une évolution significative en communautarisant deux aspects de la politique de visas. Il s'agit de la détermination des États tiers dont les ressortissants sont obligés d'être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, ainsi que de l'instauration d'un modèle type de visa. Puis, le Traité d'Amsterdam a marqué une étape importante en communautarisant tous les aspects de la politique européenne d'immigration et d'asile. Il a retiré les matières d'immigration et d'asile du troisième pilier intergouvernemental et les a intégrées dans le traité communautaire (traité CE), en créant un nouveau titre, le Titre IV, qui traite des visas, de l'asile, de l'immigration et d'autres politiques liées à la libre circulation des personnes. Le traité d'Amsterdam a permis d'adopter une politique commune de l'espace de liberté, de sécurité et de justice aidant l'Union et ses États membres à affronter certaines problématiques comme la pression migratoire. Ce transfert de compétence, des États membres à l'Union européenne, a ainsi réclamé un rapprochement des législations et une harmonisation des règles au niveau du franchissement des frontières extérieures communes. Par ce principe, un ressortissant étranger en situation régulière dans un pays le sera sur tout le territoire de l'Union⁶⁷⁹. Comme le précise l'article 77 TFUE, « l'Union développe une politique visant : (...) b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures. » Par conséquent, cette étude examinera, d'une part, l'harmonisation des règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne (§1), et d'autre part, les modalités d'admission et d'intégration des migrants légaux originaires de pays tiers (§2).

⁶⁷⁸ Article 100 C TCE, inséré par le Traité de Maastricht : « 1. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres.

2. Toutefois, dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'afflux soudain des ressortissants de ce pays, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants des pays en question. L'obligation de visa instaurée par le présent paragraphe peut être prorogée selon la procédure visée au paragraphe 1.

3. A compter du 1^{er} janvier 1996, le Conseil adoptera à la majorité qualifiée les décisions visées au paragraphe 1. Avant cette date, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa. (...) »

⁶⁷⁹ DAUJAC J., « La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration », *Hommes et migrations*, n° 1211, janvier-février 1998, pp. 120-126, p. 125.

§1. – L’harmonisation des règles dans le régime du franchissement des frontières extérieures de l’Union européenne

358. Construite à l’intérieur de l’espace de liberté, de sécurité et de justice, l’espace Schengen, élément constitutif de l’identité de l’Union européenne, compte désormais 27 États membres dont 23 États sont membres de l’Union européenne. Les États membres qui ne font pas partie de l’espace Schengen sont la Bulgarie, Chypre, l’Irlande et la Roumanie. Il convient de préciser que l’Irlande bénéficie d’un statut particulier avec la clause dérogatoire (appelée « *opting out* » ou clause de dispense) au titre de laquelle l’Irlande ne participe pas à tout l’acquis Schengen ; or, elle continue d’exercer des contrôles à l’entrée de ses frontières. Toutefois, il convient de préciser que l’adhésion à l’acquis de Schengen est rendue obligatoire pour les nouveaux États membres depuis l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam, ainsi aucun État membre ne peut bénéficier de clause de dispense suivant le modèle irlandais. Au contraire, la Bulgarie, Chypre et la Roumanie qui appliquent tout ou partie de l’acquis Schengen doivent maintenir le contrôle aux frontières intérieures. Par ailleurs, des États non-membres de l’Union européenne font partie de l’espace Schengen. D’une part, il y a l’Islande et la Norvège qui ont participé à la Convention à cause des accords de libre circulation les liant aux autres États nordiques ; et d’autre part, il y a la Suisse et le Liechtenstein qui ont rejoint l’espace Schengen en qualité d’États associés.

359. Eu égard au fait que l’espace communautaire et l’espace Schengen sont considérablement liés, il existe deux sources juridiques principales pour les règles relatives au franchissement des frontières européennes : le droit de l’Union européenne et le droit dérivé de Schengen (ou l’acquis Schengen), dont les normes sont complémentaires à la construction européenne. Dans ce sens, une harmonisation a été progressivement réalisée entre les deux sources de règles, accompagnée d’un rapprochement des législations nationales des différents États membres, en vue d’établir les conditions d’accès au territoire de l’espace Schengen pour les ressortissants des pays tiers, y compris l’Égypte, et ainsi élaborer une politique d’entrée commune. À la suite de son intégration au sein du droit communautaire, le droit dérivé de Schengen a eu des effets significatifs, dépassant largement ses objectifs initiaux en s’étendant à l’ensemble de la Communauté européenne. Il englobe deux ensembles de mesures : le premier vise à supprimer les frontières intérieures entre les États membres, tandis que le deuxième vise à renforcer le contrôle des frontières extérieures. Ce renforcement du contrôle est réalisé par deux méthodes principales : d’une part, établir un visa commun pour l’accès au

territoire communautaire et, d'autre part, renforcer le contrôle aux frontières des ressortissants des pays tiers entrant dans l'espace commun. Dans ce contexte, il convient d'examiner, en premier lieu, l'harmonisation du cadre juridique relatif au franchissement des frontières européennes extérieures pour les ressortissants des pays tiers (A) ; et puis de détailler les modalités de contrôles appliquées aux ressortissants des pays tiers lors de leur accès légal des frontières (B).

A) L'obligation de visa : une harmonisation *a minima* des conditions du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne pour les ressortissants des pays tiers

360. L'article 62⁶⁸⁰ TCE du nouveau chapitre introduit par le Traité d'Amsterdam (article 73J du Traité d'Amsterdam) précisait la nécessité pour le Conseil de définir de nouvelles bases juridiques pour les dispositions constituant l'acquis Schengen dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du Traité susmentionné. Ainsi, afin de réviser l'acquis Schengen à la suite de son intégration dans le droit communautaire, le règlement n° 562/2006⁶⁸¹ a été adopté par le Parlement européen et le Conseil établissant le Code frontières Schengen (CFS). En revanche, à la suite du Printemps arabe, qui a engendré l'arrivée massive en Italie, puis en France, de ressortissants originaires du sud de la Méditerranée, dont les Égyptiens, ce code a été modifié en 2013⁶⁸² pour introduire un nouveau motif de menace à l'ordre public pouvant justifier la

⁶⁸⁰ Article 62 TCE, après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam : « Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam : (...) 2) des mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres qui fixent :

- a) Les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures ;
- b) Les règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment :
 - i) La liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.
 - ii) Les procédures et les conditions de délivrance des visas par les États membres ;
 - iii) Un modèle type de visa ;
 - iv) Des règles en matière de visa uniforme ;

3) des mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des États membres pendant une durée maximale de trois mois. »

⁶⁸¹ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JOUE*, 13 avril 2006, L 105/1.

⁶⁸² Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir les règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, *JOUE*, 6 novembre 2013, L 295/1.

réadaptation et le renforcement des contrôles aux frontières intérieures⁶⁸³. Cette modification concerne, d'une part, des exigences d'encadrement de l'action des États membres, et d'autre part, la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme de réintroduction des contrôles frontaliers, ce qui a encadré la clause de sauvegarde et la souveraineté des États membres. Le code de Schengen a été à nouveau modifié en 2016 par le règlement (UE) 2016/399⁶⁸⁴ en offrant la possibilité aux États membres de réintroduire temporairement, dans des circonstances exceptionnelles, le contrôle à leurs frontières intérieures (pour une durée limitée), ce qui est considéré comme un recul constaté du principe de la libre circulation à cause des vagues migratoires intenses.

361. De son côté, la communautarisation de la politique migratoire introduite par le Traité d'Amsterdam a eu un impact sur la procédure législative relative à cette matière. Cette dernière est dès lors passée à la méthode communautaire, c'est-à-dire que les décisions sont prises conjointement par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement, sur proposition de la Commission. Aux termes de l'article 77§2 TFUE, « aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur : a) la politique commune des visas et d'autres titres de séjour de courte durée ; (...) ». En effet, conformément aux dispositions du Traité d'Amsterdam (article 73 O ou article 67 TCE modifié par le Traité d'Amsterdam), pendant la période transitoire de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du Traité (c'est-à-dire jusqu'à 2004), la majorité des actes communautaires relatifs à l'immigration, à l'asile et aux contrôles aux frontières est arrêtée par le Conseil à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre, et ceci après consultation du Parlement européen⁶⁸⁵. Or, certaines mesures concernant les visas comme la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa ou le modèle-type de visa sont, dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, prises à la majorité qualifiée sur proposition de la

⁶⁸³ PASCOUAT Y., « La disparition de Schengen ? », *Plein droit*, 2018/1, n° 116, pp. 12-15, p. 13.

⁶⁸⁴ Règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JOUE*, L 77, 23 mars 2016.

⁶⁸⁵ Article 73 O du Traité d'Amsterdam : « 1. Pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre et après consultation du Parlement européen.

2. Après cette période de cinq ans :

- le Conseil statue sur des propositions de la Commission ; la Commission examine toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil ;
- le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 189 B applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux et d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice (...). »

Commission. Toutefois, à l'issue de cette période transitoire et en vertu de la décision du Conseil 2004/927/CE⁶⁸⁶, le Conseil ne statuera que sur simple proposition de la Commission. Or, il appartient à celle-ci d'examiner toute demande d'un État membre afin de soumettre une proposition au Conseil. Ainsi, le Conseil peut décider, à l'unanimité, d'appliquer la procédure de codécision (article 189B du Traité d'Amsterdam ou article 251 TCE modifié par le Traité d'Amsterdam) à une partie ou à la totalité des questions transférées du troisième pilier au premier pilier. Dans le cadre de cette procédure, le Conseil doit décider avec la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen. Dès lors, un déplacement progressif du pouvoir décisionnel en matière d'immigration et d'asile des États membres vers la Communauté européenne est constaté.

362. Certes, les conditions requises pour les ressortissants des pays tiers en vue d'accéder au territoire Schengen ont dû évoluer lors de l'harmonisation entre le droit dérivé de Schengen et le droit communautaire. L'adhésion au système Schengen est soumise au respect d'une série de prérequis, notamment la promulgation de la libre circulation des ressortissants des États membres, ainsi que l'entrée et le déplacement des ressortissants des pays tiers sur le territoire européen pendant trois mois au plus, en respectant les conditions d'entrée définies par l'accord de Schengen⁶⁸⁷. Il faut rappeler qu'aux termes de la Convention d'application de l'accord de Schengen, son article premier définit le terme étranger comme « toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes », ce qui place tous les citoyens européens sur un pied d'égalité, même ceux qui sont ressortissants d'un État ne faisant pas partie de la Convention de Schengen. Elle précise également les règles de franchissement des frontières extérieures dans son chapitre 2 (articles 3-8). Dans ce contexte, il existe une définition commune des conditions de franchissement des frontières extérieures pour les ressortissants des pays tiers. Cela se traduit par l'obligation de visa uniforme, c'est-à-dire un visa qui permet l'accès à l'ensemble de l'espace Schengen, et qui est soumis à des critères communs dont la mise en œuvre est obligatoire pour les pays membres de l'espace Schengen. En effet, dans le cadre de la gouvernance des détails de la suppression des frontières intérieures entre les États contractants et la mise en place des mesures compensatoires afin de renforcer

⁶⁸⁶ Décision du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité (2004/927/CE), *JOUE*, 31 décembre 2004, L 396/45.

⁶⁸⁷ VITIELLO M., « Les politiques d'entrée en Europe et la frontière méditerranéenne », *Italies*, n°14, 2010, pp. 217-231.

les frontières extérieures, la Convention d'application de l'accord de Schengen a créé une frontière unique extérieure définie par un visa dit Schengen ou visa uniforme de court séjour : « 1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après : a) posséder un document ou des documents valables permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le Comité Exécutif; b) être en possession d'un visa valable si celui-ci est requis; c) présenter le cas échéant les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un État tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens; d) ne pas être signalé aux fins de non-admission; e) ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des Parties Contractantes. »

363. Lors de l'intégration de l'acquis Schengen au droit communautaire et l'harmonisation de toutes les politiques en matière de visas par le Traité d'Amsterdam, ce dernier a précisé dans les dispositions de l'article 100 C TCE la nécessité de la mise en place d'un modèle type de visa. Il a également souligné l'adoption d'un règlement par le Conseil de l'Union européenne comportant la liste commune des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, cette liste étant souvent désignée sous le terme de la « liste noire ou négative ». L'Égypte figurait sur cette liste, comme spécifié dans l'annexe du règlement n° 574/1999 du Conseil du 12 mars 1999⁶⁸⁸. Il convient de préciser que le choix de recours à un règlement plutôt qu'à une directive visait à respecter des délais courts dans la mise en œuvre, ce qui était nécessaire pour garantir la sécurité de l'espace commun sans laisser de marge de manœuvre aux États membres pour la transposition. Cette liste a ensuite été partiellement modifiée par le règlement (CE) n° 539/2001⁶⁸⁹ du Conseil du 15 mars 2001, sur la base des dispositions de l'art. 62.2 b) i)⁶⁹⁰. Néanmoins, ce règlement

⁶⁸⁸ Règlement (CE) n° 574/1999 du Conseil du 12 mars 1999 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, JO n° L 072 du 18/03/1999, pp. 0002 – 0005.

⁶⁸⁹ Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, Journal Officiel des Communautés européennes n° L 81/1 du 21/03/2001, 7 p.

⁶⁹⁰ Article 62, 2 b) i) dispose que: « Le Conseil statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans, qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam : (...) 2) des mesures relatives au

ne couvre pas l'ensemble des questions importantes sur les modalités et les conditions de délivrance des visas et autres⁶⁹¹, ainsi qu'il n'affecte pas la possibilité de la mise en œuvre de certaines mesures exceptionnelles dans des cas particuliers, ce qui peut être laissé à la discrétion des États membres. Désormais, la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres est fixée par le règlement (UE) 2018/1806⁶⁹², et dont l'Égypte fait toujours partie et donc, tout ressortissant égyptien doit être muni d'un visa pour accéder à l'espace commun. Il est nécessaire de noter que les ressortissants originaires des pays tiers établis en Égypte peuvent ou non être soumis à l'obligation de visa en fonction de leur nationalité.

364. Les consulats des États membres assurent donc la représentation institutionnelle de l'espace Schengen. Ils fonctionnent dans un cadre commun de référence et coopèrent en matière de réception des demandes de visas et de leur délivrance. Or, cette coopération reste limitée. Premièrement, au niveau de la compétence en matière de traitement des demandes de visa, les dispositions de l'article 5 du code communautaire des visas⁶⁹³ (CCV) prévoient que c'est l'État membre dont le territoire constitue la destination unique ou principale du voyage qui est compétent pour l'instruction de la demande et la délivrance de visa. Deuxièmement, en pratique, il existe des difficultés de mutualisation des services des États membres afin de permettre une coopération au niveau de la réception des demandes de visas. Cette difficulté de mutualisation revient au recours à des prestataires de service extérieure autorisé par le code communautaire des visas. En effet, ces prestataires privés jouent un rôle majeur dans l'accomplissement de certaines tâches, telles que la dématérialisation de la procédure de visa, la prise des rendez-vous et la vérification des pièces jointes à la demande, avant l'intervention des consulats des États membres pour la prise de décision. En Égypte, les services de la demande de visa Schengen sont délégués par TLS Contact⁶⁹⁴. Pour résumer, les modalités de

franchissement des frontières extérieures des États membres qui fixent : (...) b) les règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment : i) la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation ; (...) ».

⁶⁹¹ GUILD E. et BIGO D., « Désaccord aux frontières et politiques des visas : les relations entre Schengen et l'Union », *La mise à l'écart des étrangers*, n° 49, printemps 2003, 25 p., p. 12.

⁶⁹² Règlement (UE) n° 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JOUE*, L 303/39, 28 novembre 2018.

⁶⁹³ Règlement (CE) n°810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (ou code des visais), *JOUE*, L 243 du 15 septembre 2009, p. 1.

⁶⁹⁴ Filiale du groupe Téléperformance.

demande de visa, au moment de départ dans le pays de départ, reflètent la transposition progressive du contrôle du pays d'accueil au pays de départ, voire une « extra-territorialisation des contrôles à la frontière⁶⁹⁵ » et donc un espace Schengen dont les frontières dépassent celles de l'Union européenne.

365. Outre la représentation institutionnelle, il y a une représentation matérielle de l'espace qui est assurée par les règles et les critères communs de délivrance des visas. L'article 6-1 CFS reprécise et enrichit les conditions d'entrée à l'espace Schengen pour les ressortissants des États tiers déjà requises par la Convention de Schengen, tout en prenant en considération les développements communautaires en matière de politique des visas. Ainsi, en vertu de ses dispositions :

« 1. Pour un séjour prévu sur le territoire des États membres, d'une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours précédant chaque jour de séjour, les conditions d'entrée pour les ressortissants des pays tiers sont les suivantes :

- a) Être en possession d'un document ou de documents de voyage en cours de validité permettant le franchissement de la frontière ;
- b) Être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (1), sauf s'ils sont titulaires d'un titre de séjour en cours de validité ;
- c) Justifier l'objet et les conditions de séjour envisagé, et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel leur admission est garanti, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens ;
- d) Ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le SIS ;
- e) Ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des États membres pour ces mêmes mots. »

⁶⁹⁵ VITIELLO M., *op.cit.*, 2010.

366. Par ailleurs le code communautaire des visas énumère les motifs pour lesquels une demande de visa peut être refusée en imposant aux États membres l'obligation de motiver les décisions négatives ainsi que la précision des modalités de recours, ce qui est considéré comme une forme d'harmonisation des décisions données. Dans un communiqué de presse de la Cour de justice de 2020⁶⁹⁶, celle-ci souligne que « les autorités nationales compétentes bénéficient d'une large marge d'appréciation pour l'examen des demandes de visa, en ce qui concerne les conditions d'application des motifs de refus prévus par le code de visas et l'évaluation des faits pertinents. » Elle rajoute également qu'il existe certainement un contrôle juridictionnel des décisions de refus afin d'examiner la légalité des décisions ; or, ce contrôle reste limité par la simple vérification de la présence d'un fondement solide et donc que la décision ne soit pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. De même, dans les affaires jointes C-225/19 et C-226/19, un ressortissant égyptien résidant en Égypte et une ressortissante syrienne résidant en Arabie Saoudite ont tous les deux sollicité des demandes de visa Schengen auprès du Ministre des Affaires étrangères du Pays-Bas ; or, leurs demandes ont été rejetées sous motif qu'ils étaient « considérés comme représentant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou pour les relations internationales d'un État membre », sans avoir mentionné l'État membre. Dans ce cas, la Cour a estimé que vu que l'État membre qui a pris une décision de refus de visa en raison d'une objection émise par un autre État membre ne peut pas examiner la légalité au fond de cette objection ; dès lors, l'État membre qui a pris la décision de refus doit préciser dans cette décision l'autorité à laquelle le demandeur peut s'adresser afin d'être informé sur les voies de recours possibles auprès de l'État membre ayant émis l'objection. Aussi, la Cour a précisé que dans le cas où le refus de visa est justifié par le fait qu'un autre État membre s'est opposé à sa délivrance, ces juridictions doivent avoir la possibilité de vérifier, d'une part, que la procédure de consultation préalable des autres États membres, et prévue par le code des visas, a été bien appliquée et, d'autre part, que le demandeur a été identifié comme étant visé par l'objection concernée. Toutefois, le contrôle de la légalité de l'objection émise par un autre État membre incombe sur ce dernier⁶⁹⁷. Il convient de noter que bien que les conditions et les critères communs de délivrance des visas tendent à unifier l'espace Schengen, elles laissent une marge d'appréciation aux États membres qui, en vertu

⁶⁹⁶ Communiqué de presse n°145/20, « Un État membre qui prend une décision de refus de visa « Schengen », en raison d'une objection émise par un autre État membre, doit identifier, dans cette décision l'État membre concerné ainsi que le motif de refus spécifique basé sur cette objection, accompagné le cas échéant, des raisons de cette objection », *Cour de justice de l'Union européenne*, Luxembourg, 14 novembre 2020, 2 p., p. 2.

⁶⁹⁷ *Ibid.*

des dispositions de l'article 25§1 du CCV, conservent la possibilité de délivrer des visas Schengen dont la validité est limitée seulement à son territoire.

367. Au fil de la dernière décennie, l'Égypte occupe la quatrième place dans les pays du Moyen-Orient, précédée par la Turquie, l'Arabie Saoudite, les Emirats arabes unies ; ainsi que la quatrième place parmi les pays de la région nord-africaine, précédée par le Maroc, l'Algérie et la Tunisie⁶⁹⁸. En effet, il convient de préciser que le nombre des demandes de visa Schengen à partir de l'Égypte a assisté à une hausse considérable dans les années suivant le Printemps arabe : 177 545 demandes en 2015, 189 327 en 2016, 172 371 en 2017, 190 140 en 2018, 203 377 en 2019⁶⁹⁹. Toutefois, ce nombre a montré une chute spectaculaire pendant la crise du Covid 19 et la fermeture des frontières européennes, lors de laquelle l'Égypte a présenté seulement 43 254 demandes de visa Schengen. Or, le nombre des demandes a commencé à augmenter en 2021, 59 307 demandes de visa Schengen ont été faites de l'Égypte, dont 45 207 ont été acceptées. En outre, une baisse de taux d'acceptation des demandes de visas Schengen uniformes faites de l'Égypte peut être constaté entre 2015 et 2021. En 2015, le taux d'acceptation était de 86% ; puis, 84% en 2016 et a continué de baisser jusqu'à 76% en 2021⁷⁰⁰. Cette baisse « progressive » peut être expliquée par le renforcement des politiques migratoires et sécuritaires des États membres ainsi que par la pression migratoire accrue. Si les ressortissants égyptiens sont soumis à l'obligation de visa pour accéder à l'espace Schengen, représenté comme un espace unifié, l'appréciation de chaque demande de visa est laissée à l'État membre qui l'examine tout en dépendant de sa propre politique intérieure. Or, bien que le visa soit un élément principal pour l'accès aux frontières extérieures de l'Union européenne pour les ressortissants des pays tiers, l'obsession sécuritaire européenne se manifeste par la mise en place d'un mécanisme de contrôle important qui doit être exercé à leur égard aux frontières.

⁶⁹⁸ Schengen Visa Statistics by Third Countries, disponible sur le site <https://statistics.schengenvisa.info.com/2021-schengen-visa-statistics-third-country/>, consulté le 1^{er} avril 2023.

⁶⁹⁹ *Ibid.*

⁷⁰⁰ *Ibid.*

B) Les mesures de contrôle des ressortissants des pays tiers à l'arrivée aux frontières extérieures de l'Union européenne

368. « Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur : b) les contrôles auxquels sont soumis les personnes franchissant les frontières extérieures (...) » (art.77 §2 TFUE). Certes, étant donné que l'objectif essentiel des accords de Schengen était la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre les États membres, celle-ci est compensée par le renforcement des contrôles aux frontières extérieures séparant les États membres des États tiers, ce qui nécessite des mesures de contrôle intenses exercées aux frontières extérieures. Ces dernières étaient précisées par les dispositions de l'article 8 du CFS, dans lesquelles le contrôle exercé pour les ressortissants des pays tiers est distingué de celui pour les ressortissants européens. Dans ce sens, l'article 8 §2 CFS prévoit que « toutes les personnes font l'objet d'une vérification minimale visant à établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage. Cette vérification consiste à un examen simple et rapide de la validité du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon, le cas échéant en recourant à des dispositifs techniques et en consultant, dans les bases de données pertinents, les informations relatives exclusivement, aux documents volés, détournés, égarés et invalidés (...). La vérification minimale visée au premier alinéa constitue la règle pour les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union (...). » Toutefois, les personnes jouissant du droit à la libre circulation définies par l'article 2 .5 CFS, sont les citoyens européens (au sens de l'article 20§1 TFUE⁷⁰¹), ainsi que « les ressortissants des pays tiers et les membres de leurs familles, quelle que soit leur nationalité, qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union ; (...) ». Donc, une telle vérification consiste en un contrôle simple du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière extérieure. Or, étant donné que les ressortissants égyptiens ne bénéficient d'aucun droit de libre circulation équivalent à ceux des citoyens de l'Union, ils font l'objet des mesures de vérification « standard » mises en œuvre pour le reste des ressortissants des pays tiers.

⁷⁰¹ Article 20 §1 TFUE : « 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. »

369. En effet, l'article 8 §3⁷⁰² CFS prévoit des mesures de contrôle pour les ressortissants des pays tiers à l'entrée et à la sortie de l'espace commun. À l'entrée de l'espace Schengen, la vérification approfondie comprend le contrôle des documents de voyage, y compris les documents autorisant le séjour, les justificatifs concernant l'objet du séjour envisagé, les moyens de subsistance et finalement la consultation directe et obligatoires du système d'information Schengen (SIS) pour vérifier l'absence de menace à l'ordre public. En revanche, à la sortie de l'espace commun, la vérification approfondie est allégée, se limitant au contrôle du document valable permettant le franchissement des frontières et l'absence de toute menace à l'ordre public. Le contrôle des visas, du respect du délai de séjour, et même la consultation du SIS, restent facultatives.

370. Le caractère « approfondi » des vérifications, à l'entrée et à la sortie du ressortissant du pays tiers de l'espace commun, est également souligné par la possibilité de l'effectuer « dans un lieu privé » « lorsque des installations existent » et à la demande du ressortissant du pays

⁷⁰² Article 8 §3 CFS (version de 2016) : « À l'entrée et à la sortie, les ressortissants des pays tiers sont soumis à une vérification approfondie comme suit :

- a) la vérification approfondie à l'entrée comporte la vérification des conditions d'entrée fixées à l'article 6, paragraphe 1, ainsi que le cas échéant, des documents autorisant le séjour et l'exercice d'une activité professionnelle (...);
- b) si le ressortissant de pays tiers est titulaire d'un visa mentionné à l'article 6, paragraphe 1, point b), la vérification approfondie à l'entrée comporte également la vérification de l'identité du titulaire du visa et de l'authenticité du visa, par une consultation du système d'information sur les visas (VIS), conformément à l'article 18 du règlement (CE) n° 767/2008 ;
- c) par dérogation, le VIS peut être consulté à l'aide du numéro de la vignette visa dans tous les cas et, de manière aléatoire, à l'aide du numéro de la vignette visa en combinaison avec la vérification des empreintes digitales lorsque (...);
- d) la décision d'effectuer une consultation du VIS conformément au point c) est prise par le garde-frontière qui est responsable du point de passage frontalier ou à un niveau supérieur. L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission d'une telle décision;
- e) chaque État membre transmet une fois par an au Parlement européen et à la Commission un rapport sur l'application du point c), qui indique notamment le nombre de ressortissants de pays tiers qui ont été vérifiés dans le VIS à l'aide du seul numéro de la vignette visa et la longueur du délai d'attente visé au point c) i);
- f) les points c) et d) s'appliquent pendant une période maximale de trois ans, qui commence trois ans après le début du fonctionnement du VIS. La Commission transmet au Parlement européen et au Conseil, avant la fin de la deuxième année de l'application des points c) et d), une évaluation de leur mise en œuvre. Sur la base de cette évaluation, le Parlement européen ou le Conseil peuvent inviter la Commission à proposer des modifications appropriées du présent règlement ;
- g) la vérification approfondie à la sortie comporte (...);
- h) en plus des vérifications visées au point g), la vérification approfondie à la sortie peut également comporter (...);
- i) aux fins de l'identification de toute personne qui pourrait ne pas remplir ou ne plus remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence applicables sur le territoire des États membres, le VIS peut être consulté conformément à l'article 20 du règlement (CE) n° 767/2008. »

tiers (art. 8 §4 CFS⁷⁰³). De même, les dispositions du CFS précisent que « les ressortissants des pays tiers faisant l'objet d'une vérification approfondie⁷⁰⁴ de deuxième ligne reçoivent des informations communiquées par écrit dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, ou communiquées d'une autre manière efficace, sur l'objectif de cette vérification et la procédure à suivre. » (Art. 8 §5, première alinéa). Ces informations doivent également être « disponibles dans toutes les langues officielles des institutions de l'Union et dans la ou les langues du pays ou des pays limitrophes de l'État membre concerné ». Il doit y être indiqué que « le ressortissant de pays tiers peut demander le nom ou le numéro de matricule des gardes-frontières effectuant la vérification approfondie de deuxième ligne ainsi que le nom du point de passage frontalier et la date du franchissement de la frontière » (article 8 §5, deuxième alinéa).

371. Néanmoins, une réforme importante a ensuite été apportée au code frontières Schengen (CFS- règlement 2016/399 du 9 mars 2016), par le règlement (UE) 2017/458⁷⁰⁵, en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, à la suite de l'accroissement de la menace terroriste. Cette modification se limite uniquement aux dispositions de l'article 8 précitées, concernant les contrôles exercés, d'une part, sur les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union, et, d'autre part, sur les ressortissants des pays tiers.

372. Lors de cette réforme, le contrôle des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union a été modifié. D'une part, une règle fondamentale, celle comprenant la « vérification minimale » lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne, a été abrogée. D'autre part, des paragraphes 2 bis à 2 *septis* ont été ajoutées. Ainsi, dans sa nouvelle version, l'article 8 §2 établit une nouvelle règle selon laquelle, à l'entrée et à la sortie, les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont soumises à des vérifications d'identité, de leur nationalité, de l'authenticité et de la validité de leur document de voyage y compris la consultation des bases de données pertinentes (le SIS,

⁷⁰³ Article 8§4 : « Lorsque des installations existent et si le ressortissant de pays tiers le demande, cette vérification approfondie est effectuée dans un lieu privé. »

⁷⁰⁴ Article 2. 13 CFS : « 13) « vérification de deuxième ligne » : une vérification supplémentaire pouvant être effectuée en un lieu spécial à l'écart de celui où toutes les personnes sont soumises à des vérifications (première ligne). »

⁷⁰⁵ Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement de vérifications dans les bases de données pertinents extérieures, JOUE, L 74, 18 mars 2017.

la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (SLTD) et les bases de données nationales contenant des informations sur les documents de voyage volés, détournés, égarés et invalidés), ainsi que la vérification de l'absence de menace à l'ordre public. Cela met en évidence que ces personnes sont soumises à des vérifications régulières, systématiques et approfondies, tout comme les ressortissants des pays tiers. En outre, des modifications ont été apportées au paragraphe 3 de l'article 8, qui concerne le contrôle des ressortissants des pays tiers lors du franchissement des frontières extérieures. Ces modifications ont établi des conditions approfondies et strictes pour la consultation directe du SIS et des autres bases de données pertinentes de l'Union européenne lors de toute évaluation préalable des risques liés à l'ordre public et à la sécurité intérieure.

373. L'article 14⁷⁰⁶ CFS précise le refus d'entrée pour les ressortissants des États tiers dans l'espace commun qui ne remplissent pas les conditions d'entrée précitées (article 6§1) et qui n'appartiennent pas « à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6 paragraphe 5 (...). » Or, cette disposition est sans préjudice de l'application des règles relatives au droit d'asile et la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour, qui demeurent des compétences exclusives des États membres. Aussi, selon l'article 14§2, « l'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus ». Cette dernière est notifiée au ressortissant du pays tiers à travers un formulaire uniforme

⁷⁰⁶ Article 14 CFS : « 1. L'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6, paragraphe 5. Cette disposition est sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour.

2. L'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. La décision est prise par une autorité compétente habilitée à ce titre par le droit national. Elle prend effet immédiatement.

La décision motivée indiquant les raisons précises du refus est notifiée au moyen d'un formulaire uniforme tel que celui figurant à l'annexe V, partie B, et rempli par l'autorité compétente habilitée par le droit national à refuser l'entrée. Le formulaire uniforme ainsi complété est remis au ressortissant de pays tiers concerné, qui accuse réception de la décision de refus au moyen dudit formulaire.

3. Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision. Les recours sont formés conformément au droit national. Des indications écrites sont également mises à la disposition du ressortissant de pays tiers en ce qui concerne des points de contact en mesure de communiquer des informations sur des représentants compétents pour agir au nom du ressortissant de pays tiers conformément au droit national.

L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus d'entrée (...).

4. Les gardes-frontières veillent à ce qu'un ressortissant de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ne pénètre pas sur le territoire de l'État membre concerné (...). »

figurant dans l'annexe du CFS, et dont un recours peut être formé sans avoir d'effet suspensif (art. 14§3).

374. Il convient de noter que selon Eurostat, en mai 2022⁷⁰⁷, l'entrée dans l'Union européenne d'un total de 141 060 ressortissants non européens a été refusée aux frontières extérieures, sachant que la Pologne (16,5%), la Hongrie (11,2%) et la Croatie (8,4%) sont classés les premiers pays ayant refusé le plus d'entrées. Ainsi, les nationalités principales ayant fait l'objet de refus d'entrée sont originaires de l'Europe de l'Est : des Ukrainiens, des Albanais et des Russes. D'après ces statistiques, il est constaté que les pays sud européens ne figurent pas parmi les pays qui refusent le plus l'entrée à l'espace Schengen car la majorité des arrivées sur leurs territoires sont illégales en empruntant la voie méditerranéenne, et donc se refusent l'entrée seulement s'ils ont fait l'objet d'interception et des procédures qui la suivent. En pratique, les ressortissants égyptiens, comme tout autre ressortissant d'État tiers, font l'objet de contrôle renforcé à l'entrée de l'espace Schengen. Bien que la nationalité égyptienne ne figure pas parmi les nationalités principales faisant l'objet de refus d'entrée, des refus d'entrée peuvent survenir dans des cas où les conditions d'entrée ne sont pas remplies ou si les autorités compétentes ont des raisons de soupçonner des risques pour la sécurité publique.

375. Par ailleurs, outre les conditions précisées pour permettre l'accès des ressortissants des pays tiers à l'espace commun, si la Convention d'application de l'accord de Schengen, sur 142 articles, en consacre un seul à l'ouverture des frontières, l'essentiel des autres est consacré à la mise en place des mesures compensatoires à cette ouverture, en vue de prévenir les dangers, dont l'immigration clandestine. De ce fait, en vue d'harmoniser et renforcer ce contrôle, il était nécessaire d'installer une base de données commune aidant à identifier de manière fiable les étrangers arrivants aux frontières extérieures de l'espace Schengen et à vérifier leur identité. À ce titre, conformément aux dispositions du titre IV de ladite convention, la première grande base de données au niveau européen a été créée : le système d'information Schengen (SIS), mis en œuvre en 1995 et qui constitue la clé de voûte de toute la construction Schengen⁷⁰⁸.

⁷⁰⁷ Eurostat, « Enforcement of immigration legislation statistics », mai 2023, disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Non-EU_citizens_refused_entry_into_the_EU, consulté le 12 juillet 2023.

⁷⁰⁸ PIAZZA P., « Biométrisation : Les étrangers ciblés », *GISTI | Plein droit*, n° 85, 2010/2, pp. 16-19, p. 17.

Prévu par les dispositions de l'article 92⁷⁰⁹ de la Convention, il s'agit d'un fichier européen commun à l'ensemble des États membres de l'espace Schengen et de l'Union européenne, ayant pour objectif de mettre en place une politique commune afin de contrôler les entrées dans l'espace commun et faciliter parallèlement la libre circulation de leurs ressortissants en assurant l'ordre et la sécurité. Toutefois, afin de l'adapter à l'élargissement de l'espace Schengen, un système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) a été créé en 2006⁷¹⁰ et devenu opérationnel depuis 2013.

376. Ce fichier, consultable par les autorités compétentes des contrôles frontaliers, ainsi que les autorités chargées de l'examen des demandes de visa et de la délivrance des titres de séjour, comprend des données relatives à des personnes placées sous surveillance ou recherchées et même des véhicules recherchés. Par conséquent, il simplifie l'échange d'informations possédées par les services de police⁷¹¹ et permet ainsi d'identifier les personnes à risque avant leur entrée sur le sol européen. À la différence du SIS, et notamment à la suite des événements du 11 septembre 2001, le SIS II inclut des données biométriques et de nouveaux types de signalements. Ce système est constitué d'une base centrale (C-SIS), alimentée par chaque pays, ainsi que de systèmes nationaux (N-SIS) implantés dans chaque pays⁷¹². Il comprend également une infrastructure de communication entre les deux, favorisant le partage d'informations et de responsabilité, étant donné que chaque pays possède la même passerelle et assure la compatibilité de son logiciel national et celui des autres États membres. Toutefois, il convient de préciser que l'accès aux données spécifiques concernant, par exemple, le nombre des ressortissants égyptiens enregistrés dans le SI, est confidentiel et généralement réservé aux autorités compétentes.

⁷⁰⁹ Article 92 de la CAAS : « 1. Les Parties Contractantes créent et entretiennent un système d'information commun, ci-après dénommé « Système d'Information Schengen », composé d'une partie nationale auprès de chacune des Parties Contractantes et d'une fonction de support technique. Le Système d'Information Schengen permet aux autorités désignées par les Parties Contractantes, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets, à l'occasion de contrôles de frontière et de vérifications et autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du pays conformément au droit national ainsi que, pour la seule catégorie de signalement visée à l'article 96, aux fins de la procédure de délivrance de visas, de la délivrance des titres de séjour et de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention (...). »

⁷¹⁰ Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'informations Schengen de deuxième génération (SIS II), *JOUE*, 28 décembre 2006, L 381/4.

⁷¹¹ LOCHAK D., « Des fichiers pour gérer, contrôler, surveiller les étrangers », *Plein droit*, n°1, 2006/4, pp. 24-25, p. 25.

⁷¹² *Ibid.*

377. Dans le même sens, afin de mieux repérer les étrangers présentant un risque pour la sécurité de l'espace commun, le système d'informations sur les visas (VIS), en service depuis 2011, a été créé conformément à la décision 2004/512/CE⁷¹³. Ce système vise à faciliter l'échange d'informations en matière de visas entre les États membre, permettant ainsi l'identification et le contrôle des étrangers demandeurs de visa. Cela contribue à renforcer le contrôle aux frontières extérieures en créant un système d'échange de données entre les États membres. Par la suite, le règlement (CE) n°767/2008⁷¹⁴ a défini les fonctionnalités et les responsabilités concernant l'examen même des demandes des visas de court séjour et des décisions qu'y sont relatives. Or, deux nouveaux règlements ont été adoptés pour réformer le système d'information sur les visas afin, en incluant également les visas de long séjour ainsi que les titres de séjour. Il s'agit du règlement (UE) 2021/1133⁷¹⁵ et du règlement (UE) 2021/1134⁷¹⁶. Dans le même esprit de structuration du SIS, le VIS comprend également un système d'information central sur les visas (CS-VIS) ainsi qu'une interface dans chaque État membre (NI-VIS). Cela permet la liaison entre les autorités centrales nationales compétentes de l'État membre concerné, et l'infrastructure de communication qui relie les deux systèmes : central et national. De plus, conformément à sa décision initiale, le VIS intègre des technologies biométriques d'identification. Ainsi, le visa biométrique implique la collecte préalable des empreintes digitales des dix doigts du demandeur de visa et la photo⁷¹⁷. Toutes ces mesures opérationnelles sont employées pour contrôler « en amont » les ressortissants des États tiers à l'entrée sur le territoire Schengen et assurer un meilleur système de libre circulation à l'intérieur des frontières de l'espace commun.

⁷¹³ Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), 2004/512/CE, *JOUE*, 5 juin 2004, L 213/5.

⁷¹⁴ Règlement (CE) n°767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), *JOUE*, 13 août 2008, L 218/60.

⁷¹⁵ Règlement (UE) 2021/1133 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (UE) n°603 /2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018 /1862, (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 en ce qui concerne l'établissement des conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système d'information sur les visas, *JOUE*, 13 juillet 2021, L 248/1.

⁷¹⁶ Règlement (UE) 2021/1134 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021, modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (CE) n° 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas, *JOUE*, 13 juillet 2021, L 248/1.

⁷¹⁷ CEYHAN A., « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration : vers une gestion électronique des « personnes à risque », *La Découverte*, n° 159, 2010/1, pp. 131-150, p. 137.

§2. – L’admission et l’intégration des ressortissants égyptiens dans l’Union européenne dans le cadre du régime appliqué aux ressortissants des pays tiers

378. Comme il a été précédemment indiqué, l’émigration légale égypto-européenne a comme causes principales la recherche de meilleures conditions socio-économiques, le travail et les études. Il convient de noter que cette immigration demeure aussi bénéfique au développement économique et social des États européens accueillants, notamment dans le cadre du vieillissement démographique et de l’amenuisement de la population européenne en âge de travailler. Dans son action extérieure sur la scène internationale, l’Union européenne s’attache à des principes fondamentaux comme la dignité humaine, l’égalité et la solidarité⁷¹⁸. Dans ce sens, en matière migratoire, ces principes doivent être pris en compte dans la mise en œuvre des politiques migratoires et la conclusion des accords ou des partenariats avec les pays tiers. Par ses dispositions, l’article 79 §1 TFUE prévoit que « l’Union développe une politique commune de l’immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu’une prévention de l’immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci ». Bien que ce texte ne mentionne pas explicitement l’encadrement des migrations aux fins de travail comme l’un de ses objectifs, mais ce type de flux migratoires font partie des flux qui méritent « une gestion efficace ». Lors du franchissement des frontières extérieures, la gestion efficace de ces flux migratoires dépend sur deux questions : l’admission et l’intégration (objet de l’article 79§4 TFUE) des ressortissants des pays tiers, le cas échéant les immigrants égyptiens, se trouvant en situation régulière sur le territoire de l’Union européenne. Ainsi, il convient d’étudier, d’une part, l’admission au séjour des immigrants égyptiens dans l’Union européenne (A) ; et d’autre part, il convient d’analyser la mesure d’intégration des immigrants égyptiens dans les États membres de l’Union européenne (B).

⁷¹⁸ Article 21 TUE : « 1. L’action de l’Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu’elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l’État de droit, l’universalité et l’indivisibilité des droits de l’homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d’égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L’Union s’efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies (...). »

A) L'admission au séjour des immigrants égyptiens sur le territoire l'Union européenne

379. L'admission des ressortissants des États tiers au sein des États membres de l'Union européenne peut s'effectuer sous de nombreux prétextes et de nombreuses formes : études, recherche, emploi et aussi regroupement familial. Bien que l'Union européenne ait la compétence de définir les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers qui entrent et résident légalement sur le territoire de l'un des États membres, les États membres détiennent le droit de « fixer les volumes d'entrée des ressortissants des pays tiers, en provenance des pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié » (article 79§5 TFUE). Ainsi ce volume correspond à leurs besoins nationaux en termes de quantité ou de profil des candidats ressortissants de pays tiers, y compris les ressortissants égyptiens.

380. Tout d'abord, la mobilité étudiante constitue une figure de migration significative entre l'Égypte et les États de l'Union européenne. Selon Campus France, en 2019, l'Allemagne est la deuxième destination européenne des étudiants égyptiens, après l'Arabie saoudite, et donc la première destination européenne⁷¹⁹. D'autres pays européens figurent sur la liste aussi comme la France, l'Italie, l'Ukraine, le Royaume-Uni (ex-UE) et la Russie⁷²⁰. Ainsi, concernant l'admission des ressortissants des pays tiers pour des études, l'Union européenne a encadré la mobilité des étudiants étrangers provenant des pays tiers, en premier temps, par la directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée et de volontariat⁷²¹, dont la transposition était fixée pour janvier 2007, qui détermine les conditions et les procédures d'admission pour une durée supérieure à trois mois pour chacune des catégories précitées. Cette directive avait comme objectif de promouvoir l'échange entre les étudiants communautaires et ceux non-communautaires. En vertu de ses dispositions, les États membres délivrent un titre de séjour à l'étudiant remplissant les conditions requises pour une durée minimale d'un an et renouvelable sous conditions. En outre,

⁷¹⁹ Fiche mobilité - Égypte, disponible sur https://ressources.campusfrance.org/publications/mobilite_pays/fr/egypte_fr.pdf, consulté le 20 janvier 2022.

⁷²⁰ *Ibid.*

⁷²¹ Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée et de volontariat, *JOUE*, 23 décembre 2004, L 375/12.

la recherche représente un secteur important pour développer les capacités de recherche et d'innovation des États européens, ce qui conduit des pays, comme la France, à favoriser de plus en plus l'accueil des étudiants étrangers en vue d'obtenir un nombre suffisant de diplômés dans les domaines scientifiques et techniques dont les étudiants nationaux ont tendance à se désintéresser⁷²². Ainsi, les politiques européennes de mobilité dans le domaine de la recherche scientifique ont commencé à être mises en œuvre premièrement à travers la directive adoptée en 2005 : directive 2005/71/CE⁷²³, en accordant un an de séjour.

381. Or, ces deux directives ont été par la suite remplacées par la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016⁷²⁴ cherchant à attirer un nombre croissant d'étudiants diplômés ressortissants des pays tiers. En vertu de celle-ci, les conditions générales concernant l'admission au séjour des demandeurs ressortissants des pays tiers (étudiants, chercheurs, stagiaires et autres) pour une durée supérieure à trois mois, sont la présentation d'un document de voyage valide, un visa en cours de validité, produire une preuve d'assurance maladie valable pendant toute la durée du séjour envisagé et produire, à la demande de l'État concerné, une preuve de disposition de ressources suffisantes pour couvrir les frais variés du séjour envisagé (article 7§1 de la directive). Par ailleurs, les chercheurs provenant des pays tiers doivent fournir une convention d'accueil, qui représente un engagement écrit de l'organisme de recherche (conformément à l'article 10). La durée de l'autorisation de séjour est alors d'au moins un an ou correspond à la période spécifiée dans la convention d'accueil. De même, tous les deux, étudiants et chercheurs, peuvent à l'issue de leurs recherches et études, bénéficier d'un séjour sur le territoire de l'État membre qui leur a délivré une autorisation en premier temps, dans le but de recenser les possibilités d'exercer une activité professionnelle pendant une durée minimale de 9 mois (article 25 de la directive). Dans le but d'organiser l'arrivée des immigrants ressortissants des pays tiers dans les États de l'Union européenne pour des fins d'études, l'Union européenne a mis en œuvre le programme de mobilité multilatéral Erasmus (actuellement Erasmus+) relatif à la mobilité étudiante en association avec des pays tiers (Islande, Liechtenstein, Macédoine du Nord, Serbie, Turquie). De plus, il existe des pays

⁷²² HARFI M. et MATHIEU C., « Mobilité internationale et attractivité des étudiants et des chercheurs », *Horizons stratégiques*, n° 1, 2006/1, pp. 28-42, p. 31.

⁷²³ Directive 2005/71/CE du Conseil du Conseil de 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission des spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, *JOUE*, 3 novembre 2005, L 289/15.

⁷²⁴ Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat, et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair, *JOUE*, 25 mai 2016, L 132/21.

tiers, plutôt du voisinage, qui sont non associés au programme mais qui sont partenaires du programme et qui peuvent participer à certaines de ses actions, dont l'Égypte. En effet, l'implication de l'Égypte dans ce programme permet aux étudiants égyptiens de participer à des échanges d'études ou même de stage dans des établissements d'enseignement supérieur au sein des pays membres de l'Union européenne. Aussi, les institutions égyptiennes ont la possibilité de collaborer avec des partenaires européens pour la mise en place des projets de formations, de coopération ou échange d'expertise. Entre 2014 et 2019, 3 206 étudiants et personnels se sont déplacés de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne dans le cadre du programme Erasmus+⁷²⁵.

382. Ensuite, l'admission au séjour des ressortissants des États tiers pourrait également être dans l'objectif de recherche d'emploi, notamment dans le cadre des conditions économiques difficiles auxquelles plusieurs États tiers font face. Bien que l'admission des Égyptiens au séjour européen pour la recherche d'emploi soit minimale, étant donné que la destination principale pour la migration légale à des fins professionnelles demeure les pays arabes (l'Arabie saoudite, le Koweït, etc.), l'Égypte est soumise aux règles générales applicables aux États tiers concernant cette question, sans bénéficier de spécificité comme c'est le cas pour les ressortissants maghrébins dont les pays d'origine ont des accords particuliers avec l'Union européenne.

383. Il est important de retenir que depuis les années 197, et jusqu'au milieu des années 1990, les frontières européennes ont été fermées face à l'immigration économique suivant la politique d'immigration « zéro ». En juin 1994, les gouvernements des États membres de l'Union européenne ont adopté une résolution non contraignante concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres⁷²⁶, qui prévoit que : « Les États membres refusent l'entrée sur leur territoire des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi ». Ainsi, l'un des objectifs principaux de cette résolution était d'encadrer les dérogations au principe de la préférence communautaire que les circonstances économiques pourraient amener les États membres à effectuer. Toutefois,

⁷²⁵ Commission européenne, « Erasmus+ for higher education in Egypt », janvier 2020, disponible sur https://ec.europa.eu/assets/eac/erasmus-plus/factsheets/neighbourhood/egypt_erasmusplus_2019.pdf, consulté le 12 juillet 2023.

⁷²⁶ Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, Journal officiel des Communautés européennes, 19 septembre 1996, n° C 274/3.

l'immigration légale s'est poursuivie, à des niveaux quelque peu réduits, mais elle s'est néanmoins poursuivie. En outre, ce qui avait été un modèle d'immigration pour le travail avant les tentatives de fermeture des frontières s'était transformé en un modèle dans lequel l'immigration familiale pour l'établissement était dominante. Par conséquent, les résultats de la politique semblent être en contradiction directe avec les intentions politiques. De ce fait, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique commune d'immigration, la Commission européenne avait présenté une proposition de directive en 2001 qui met en place des conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité indépendante⁷²⁷, qui prévoyait le système de quotas d'immigrés avec des possibles exceptions en termes de qualité (art. 26 de la directive). Or, ce n'est qu'en 2009 qu'une directive a été effectivement adoptée encadrant l'immigration économique dans l'Union européenne. Il s'agit de la directive 2009/50/CE⁷²⁸ instaurant « la Carte bleue européenne », dont les dispositions devraient être transposées dans les législations nationales des États membres avant le 19 juin 2011.

384. Conformément aux articles de cette directive, cette carte est destinée aux ressortissants des pays tiers qui demandent à être autorisés à séjourner sur le territoire d'un État membre pour occuper un emploi hautement qualifié⁷²⁹, à condition qu'ils ne puissent pas bénéficier d'une protection en vertu d'un autre texte européen et qu'ils remplissent des conditions spécifiques. Selon les dispositions de l'article 5 de la directive, le demandeur devait fournir plusieurs documents, notamment un contrat de travail valide ou une offre ferme d'un emploi d'une durée minimale d'un an, avec un salaire équivalent à au moins une fois et demie le salaire annuel brut moyen dans l'État membre concerné, un document attestant qu'il remplit les conditions auxquelles la législation nationale subordonne l'exercice par les citoyens de l'Union de la profession réglementée indiquée dans le contrat de travail, un document de voyage en cours de

⁷²⁷ Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM (2001), 386 final, 11 juillet 2001.

⁷²⁸ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, *JOUE*, 18 juin 2009, L 155/7.

⁷²⁹ Au sens de l'art. 2 de la directive 2009/50/CE, un emploi hautement qualifié est « l'emploi d'une personne qui :

- dans l'État membre concerné, est protégée en tant que travailleur dans le cadre de la législation nationale sur l'emploi et/ou conformément aux pratiques nationales, quel que soit le lien juridique, aux fins de l'exercice d'un travail réel et effectif, pour le compte ou sous la direction de quelqu'un d'autre,
- pour lequel une personne est rémunérée, et
- qui possède les compétences requises appropriées et spécifiques, attestées par des qualifications professionnelles élevées ; »

validité, une demande de visa ou un visa, si nécessaire, ainsi qu'un titre de séjour en bonne et due forme ou d'un visa national de longue durée et la preuve d'une souscription à une assurance maladie. En outre, le demandeur ne doit pas présenter une menace pour l'ordre public, la sécurité ou la santé publique. Chaque État membre a la compétence de déterminer le nombre de ressortissants de pays tiers qu'il peut admettre. La durée de validité de cette carte varie généralement d'un à quatre ans.

385. Dans sa communication de 2014⁷³⁰, la Commission européenne a précisé que lors de la mise en place de la carte bleue européenne, avec un retard de transposition, en 2012, 3 664 l'ont attribuée, dont 174 ressortissants de l'Afrique du Nord, y compris l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc, le Soudan et la Tunisie. Selon Eurostat⁷³¹, la majorité des cartes bleues émises en 2021 provenaient principalement de l'Allemagne (67, 3% du total), de la Pologne (10, 2%) et de la France (4, 5%). Il convient de mentionner que, selon Eurostat, l'Égypte figure parmi les dix premiers pays dont les ressortissants ont été accordés des cartes bleues européennes en 2021, et la délivrance de ces cartes était la plus concentrée dans un seul État membre de l'Union européenne, en l'occurrence l'Allemagne. En revanche, désormais, à la suite d'insuffisance de travailleurs intéressés par ce régime⁷³², une réforme a été apportée à la directive 2009/50/CE visant à faciliter l'emploi de ressortissants hautement qualifiés de pays tiers. Ainsi, la nouvelle directive 2021/1883/UE⁷³³, à transposer avant novembre 2023, impose des conditions d'admission plus souples. En vertu de cette directive, les candidats doivent présenter un contrat de travail valide ou une offre ferme pour un emploi hautement qualifié « d'une durée d'au moins six mois dans l'État membre concerné », dont le montant annuel de salaire brut n'est pas inférieur au seuil salarial fixé par l'État membre concerné et qui sera « au moins égal à au

⁷³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive 2009/50/CE du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (« Carte bleue européenne »), 22 mai 2014, Bruxelles, COM (2014) 287 final.

⁷³¹ Eurostat, « Residence permits – statistics on authorizations to reside and work », décembre 2022, disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work#EU_Blue_Cards_issued_to_highly_qualified_non-EU_citizens, consulté le 12 juillet 2023.

⁷³² Communiqué de Presse, « Carte bleue européenne : nouvelles règles pour les immigrants hautement qualifiés souhaitant travailler en Europe », Parlement européen, 15 septembre 2021, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210910IPR11915/carte-bleue-regles-pour-les-immigrants-qualifies-souhaitant-travailler-en-europe>, consulté le 1^{er} février 2022.

⁷³³ Directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil, *JOUE*, 28 octobre 2021, L 382/1.

moins 1,0 fois le salaire annuel brut moyen dans l'État membre concerné, sans dépasser 1,6 fois ce salaire ».

386. Enfin, le regroupement familial constitue un des motifs principaux de l'émigration égypto-européenne. En effet, les ressortissants des pays tiers détenant un titre de séjour d'une durée de validité supérieure ou égale à un an bénéficient du droit au regroupement familial en vertu de la directive 2003/86/CE⁷³⁴. Ce droit, dont la portée est limitée, vise les membres de la famille dont le conjoint, les ascendants en ligne directe du premier degré du regroupant ou de son conjoint, les enfants mineurs du regroupant ou de son conjoint (y compris les enfants adoptés) et les enfants majeurs célibataires du regroupant ou de son conjoint « lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé. » Selon le rapport réalisé par UCD Clinton Institute en 2020, le droit au regroupement familial pour les immigrants égyptiens est plus garanti en Italie plus qu'en France⁷³⁵.

B) La mesure d'intégration des immigrants égyptiens dans les États membres de l'Union européenne

387. L'intégration des immigrants est une des questions sociales importantes ayant un impact direct sur la coopération en matière migratoire entre l'Égypte et l'Union européenne. Soulignée par l'ex-commissaire européen Antonio Vitorino, l'intégration est « un sentiment d'appartenance et d'acceptation, l'impression de faire partie de la société⁷³⁶ ». Ainsi, répondre aux besoins des immigrants dans la société d'accueil est l'objectif principal des politiques d'intégration, c'est pourquoi cette question constitue un élément essentiel dans la politique européenne migratoire menée envers les ressortissants de pays tiers, lors de leur franchissement des frontières extérieures, et qui a donc été développée à plusieurs reprises. L'approche d'un pays en matière de politique d'intégration est étroitement liée à plusieurs indices tels que le regroupement familial, l'éducation, la participation politique, l'accès à la nationalité et les politiques antidiscriminatoires. Bien que leurs besoins spécifiques diffèrent d'un pays à l'autre, les immigrants égyptiens font partie du régime d'intégration général mené par l'Union

⁷³⁴ Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *JOUE*, 3 octobre 2003, L 251/12.

⁷³⁵ HUDDLESTON T., Exploring the global links between Indicators of Integration Policies and Outcomes: A roadmap to improve integration policies and outcomes for Egyptian immigrants, UCD Clinton Institute, Dublin, octobre 2020, 56 p., p. 21.

⁷³⁶ RODIER C., « L'intégration mises aux oubliettes », *Plein droit*, n°57, 2003/2, pp. 29-32, p. 29.

européenne envers les ressortissants des pays tiers. Étant donné que les flux migratoires en matière de migration légale demeurent plus ou moins nécessaires pour répondre aux besoins de l'Union, à son tour, l'intégration réussie des immigrants au sein des sociétés d'accueil européennes « constitue à la fois une question de cohésion sociale et une condition nécessaire à l'efficacité économique⁷³⁷. » Le processus d'intégration des ressortissants de pays tiers débute dès leur entrée sur le territoire européen. C'est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part des immigrants et des résidents des États membres⁷³⁸. D'une part, il exige le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne par les immigrants arrivés sur le territoire européen ; et, d'autre part, il implique la création, par la société d'accueil, des meilleures conditions de participation politique, économique, sociale et culturelle des immigrants.

388. En effet, l'intégration des ressortissants de pays tiers légalement installés dans le territoire communautaire est une compétence exclusive à l'État membre concerné. Considérée comme un point de départ de la mise en œuvre de la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration, le Conseil de Tampere de 1999 a évoqué l'importance de l'intégration des ressortissants des pays tiers installés légalement dans l'Union : « il convient de mettre en place une approche commune pour assurer l'intégration dans nos sociétés des ressortissants des pays tiers qui résident légalement dans l'Union » (conclusions du Conseil de Tampere de 1999), tout en leur assurant « un traitement équitable ». Ainsi, la notion du traitement équitable est souvent liée à la question de l'intégration des immigrants dans l'Union européenne. Selon les dispositions de l'article 79§1 TFUE : « L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci. » Dans cette logique, l'article 63⁷³⁹ de l'accord d'association UE-

⁷³⁷ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », 2005/0047 (COD), p. 40.

⁷³⁸ Communiqué de presse du Conseil « Justice et Affaires intérieures » de l'Union européenne, 19 novembre 2004, Bruxelles, 14615/04 (presse 321).

⁷³⁹ Article 63 de l'Accord d'association UE-Égypte : « 1. Il est instauré entre les parties un dialogue régulier portant sur les questions sociales qui présentent un intérêt pour elles.

2. Ce dialogue est l'instrument de la recherche des voies et conditions de progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants égyptiens et communautaires résidant légalement sur les territoires des États hôtes (...). »

Égypte de 2001 implique l'instauration d'un dialogue régulier entre les deux parties couvrant les champs sociaux, dont l'intégration sociale des ressortissants égyptiens résidant légalement sur les territoires des États membres en leur favorisant un traitement équitable : « Ce dialogue est l'instrument de la recherche des voies et conditions de progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants égyptiens et communautaires résidant légalement sur les territoires des États hôtes » (article 63§2). Aussi, en vertu de l'accord d'association, le dialogue migratoire entre les deux parties porte sur toutes les problématiques liées aux actions favorisant « l'égalité de traitement entre les ressortissants égyptiens et communautaires, la connaissance mutuelle des cultures et civilisations, le développement de la tolérance et l'abolition des discriminations » (article 63§3).

389. Déjà inscrit dans le Traité d'Amsterdam, le principe d'égalité de traitement est un fondement essentiel pour une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers. En vertu de ce traité, la Communauté européenne s'est vue accordée la compétence de « combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge, ou l'orientation sexuelle » (article 6 A du Traité d'Amsterdam). Il est important de noter que le traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers ne veut pas dire bénéficier des droits équivalents à ceux des citoyens européens, mais des droits comparables. Dans cette perspective, le Conseil de Tampere a défini des objectifs constituant les composantes essentielles du principe de l'intégration, comme « favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie », rapprocher le statut des ressortissants de pays tiers de celui des ressortissants des États membres, et plus particulièrement ceux qui sont durablement installés dans l'Union européenne, en leur octroyant « un ensemble de droits aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'UE (...) ainsi que l'application du principe de non-discrimination par rapport aux citoyens de l'État de résidence ». Il convient de préciser que selon le rapport réalisé en octobre 2020⁷⁴⁰ par l'Institut Clinton sur les politiques d'intégration des immigrants égyptiens dans le monde, au niveau des principales destinations européennes des immigrants égyptiens, les politiques de mobilité du marché du travail sont les plus développées en Autriche, en Allemagne, en Italie, et aux Pays-Bas. Elles sont légèrement moins développées en France et en Grèce. Par la suite, la Communauté européenne, en dépit du manque de compétence dans ce domaine, a adopté deux directives

⁷⁴⁰ HUDDLESTON T., *op.cit.*, 2020, p. 17.

importantes ayant un impact direct sur l'intégration des ressortissants des pays tiers, y compris ainsi les ressortissants égyptiens, dans « la société d'accueil », lors de leur franchissement des frontières extérieures : la directive relative au droit au regroupement familial (directive 2003/86/CE), déjà étudiée, et la directive sur les résidents de longue durée (directive 2003/109/CE⁷⁴¹).

390. En effet, les politiques de regroupement familial et leur impact sur l'intégration ont rarement fait l'objet d'une analyse approfondie et solide. Le regroupement familial peut être considéré à la fois comme une migration et une intégration. Si ces politiques constituent un canal de migration pour les membres de la famille dépendants, elles fonctionnent également comme des politiques d'intégration car elles réglementent le droit à la vie familiale pour le regroupant et les droits socio-économiques et le soutien pour les adultes et les enfants dépendants. Le fait d'autoriser la possibilité des membres de la famille de l'immigrant de le rejoindre dans un pays étranger, via le droit au regroupement familial, est considéré comme un outil important de renforcement de l'intégration : « le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants des pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncée dans le traité » (point 4 du préambule de la directive 2003/86/CE). Bien que l'immigration égyptienne de travail dans les pays du Golfe soit importante, ces pays imposent beaucoup plus de restrictions familiales que les programmes mis en œuvre en Europe ou même en Amérique du Nord⁷⁴². Plus précisément, si l'on considère les principaux pays de destination des immigrants égyptiens en Europe, le droit au regroupement familial est relativement sûr dans un pays comme l'Italie mais plus incertain dans des pays comme l'Autriche, Chypre et la France⁷⁴³.

391. Ensuite, les politiques de résidence permanente peuvent être importantes pour la sécurité à long terme de la résidence et de l'emploi des immigrants égyptiens. Dans ce sens, la seconde directive accorde davantage de droits aux ressortissants des États tiers résidents depuis

⁷⁴¹ Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *JOUE*, 23 janvier 2004, L 16/44.

⁷⁴² HUDDLESTON T., *op.cit.*, octobre 2020, p. 21.

⁷⁴³ *Ibid.*

une longue durée⁷⁴⁴ dans un État membre, ce qui assure leur intégration : « l'intégration des ressortissants des pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres est un élément clé pour promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté, énoncée dans le traité » (point 4 du préambule de la directive). En outre, le point 12 du préambule ajoute : « afin de constituer un véritable instrument d'intégration dans la société dans laquelle le résident de longue durée s'est établi, le résident de longue durée devrait jouir de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'État membre dans un large éventail de domaines économiques et sociaux, selon les conditions pertinentes définies par la présente directive. » Cette directive précise les droits octroyés par le statut de « résident de longue durée » comme l'égalité de traitement avec les nationaux dans plusieurs matières comme les conditions d'accès à l'emploi, l'accès aux biens et aux services et l'attribution de logement (art. 11 de la directive). De plus, la directive accorde aux résidents de longue durée « le droit de séjourner sur le territoire d'État membre autre que celui qui lui a accordé son statut de résident de longue durée pour une période dépassant trois mois » (article 14 de la directive). De même, parmi les droits les plus significatifs c'est le droit à la protection contre l'éloignement. Ainsi, l'État membre ne peut, que sous certaines conditions, prendre des décisions de mesures d'éloignement à l'encontre du résident de longue durée (article 12 de la directive). Le principe d'égalité de droits figure dans cette directive : plus longtemps un immigrant réside dans un État membre, plus son statut est renforcé et lui donne des droits.

392. Par ailleurs, en complément de ces directives, et dans le cadre d'un programme pluriannuel de solidarité et de gestion des flux migratoires, l'Union européenne a mis en œuvre en 2007 un fonds financier⁷⁴⁵, en vue d'aider les États membres à développer leurs politiques d'intégration pour la période du 1^{er} janvier 2007 jusqu'au 31 décembre 2013. Doté d'un budget de 825 millions d'euros, ce fonds européen visait à soutenir les initiatives prises par les gouvernements des États membres pour améliorer l'intégration des immigrants en situation irrégulière se trouvant sur leurs territoires. Puis, à partir de 2014, ce fonds a été remplacé par

⁷⁴⁴ Selon les dispositions de l'article 4 §1 de la directive 2003/109/CE : « 1. Les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause. »

⁷⁴⁵ Décision du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires » (2007/435/CE), *JOUE*, 28 juin 2007, L 168/18.

le fonds « asile, migration et intégration⁷⁴⁶ » (FAMI). Il s'agit d'un fonds ayant comme objectif de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires et le développement de la politique commune en matière d'immigration, pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 jusqu'au 31 décembre 2020 et puis pour la période 2021-2027. Il aide à « soutenir la migration légale vers les États membres en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, comme les besoins du marché du travail, tout en préservant l'intégrité des régimes d'immigration des États membres, et promouvoir l'intégration effective des ressortissants des pays tiers » (article 382 du règlement). Cet objectif est réalisé à travers plusieurs actions comme la participation avec des acteurs locaux ou régionaux, la fourniture d'assistance en matière de logement, d'assistance administrative et juridique et de soin, l'information des ressortissants de pays tiers de leurs droits et obligations dans la société d'accueil et la garantie de leur accès aux services publics. Puis, plus récemment, en novembre 2020, la Commission européenne a présenté un plan d'action⁷⁴⁷ favorisant l'intégration et l'inclusion des immigrants arrivés en Europe, surtout après avoir souligné l'importance de la contribution des immigrants résidents dans l'Union européenne lors de la crise du Covid19, à travers leur travail dans les services essentiels. Ce plan identifie les domaines dans lesquels l'Union mènera des initiatives pour assurer une meilleure intégration des immigrants provenant des pays tiers, dont les réfugiés et les enfants, comme éducation et formation, emploi et la santé, sachant que l'intégration des réfugiés sera étudiée en détail postérieurement.

393. Il est nécessaire de souligner que l'intégration des immigrants égyptiens dans les sociétés d'accueil européennes est également mesurée par d'autres droits tels que le droit à l'éducation qui touche aux jeunes immigrants de la première et de la deuxième génération et où l'accès est moyennement développé en France, Allemagne, Italie et les Pays-Bas en le comparant par rapport à des pays développés non européens comme l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni⁷⁴⁸. Bien que l'éducation soit un outil important pour l'inclusion des jeunes immigrants, les systèmes éducatifs sont en effet très lents à adapter leurs politiques aux besoins

⁷⁴⁶ Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du fonds « asile, migration et intégration » modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil, JOUE, 20 mai 2014, L 150/168.

⁷⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, *Plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027*, 24 novembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 758 final.

⁷⁴⁸ HUDDLESTON T., *op.cit.*, octobre 2022, p. 25.

spécifiques des élèves immigrés. Outre le droit à l'éducation, il y a aussi le droit d'accès aux services de santé : selon le rapport de l'institut de Clinton en octobre 2020, au niveau des pays de l'Union européenne, seuls 10 pays accordent un accès inconditionnel aux soins de santé (Allemagne, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays Bas et Suède), or il y en a où l'accès aux soins de santé pour les immigrés non ressortissants de l'Union européenne est encore plus difficile en raison d'obstacles administratifs, tels que la documentation et la discrétion (Danemark, Espagne, Italie, Irlande, Luxembourg, Portugal).

394. En outre, en analysant l'accès au droit à la participation politique des immigrants égyptiens, il est notable que les politiques de participation politique semblent plus pertinentes pour la participation démocratique des immigrés non européens qui sont installés en Allemagne et dans les pays nordiques. Or, ces politiques sont plus limitées en France, Italie et les Pays-Bas⁷⁴⁹. De plus, il convient de rappeler que le droit à la naturalisation joue un rôle important dans le choix des pays de destination surtout pour les émigrants égyptiens car l'émigration égyptienne vers l'Europe est une émigration « permanente », raison pour laquelle la loi égyptienne a autorisé aux émigrants égyptiens l'acquisition d'une nationalité étrangère tout en conservant la nationalité égyptienne. Toutefois, sur l'ensemble des pays de l'Union européenne, sept pays membres n'acceptent pas la double nationalité ni pour les émigrants ni les immigrants (Allemagne, Autriche, Espagne, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas) et d'autres pays acceptent la double nationalité seulement pour leurs émigrants mais pas pour les immigrants résidant sur leurs territoires, comme Bulgarie, Croatie et Slovaquie.

395. Il est important de retenir que l'approche globale d'un pays en matière de politique d'intégration est fortement associée à l'identité des immigrants, ainsi qu'à leur bien-être, leur participation politique et à plusieurs autres résultats socio-économiques. En effet, bien que l'intégration et l'immigration soient deux questions directement liées, l'Union européenne, même si elle peut encourager ses États membres à mettre en œuvre des mesures destinées à promouvoir l'intégration des ressortissants des pays tiers, elle détient une compétence limitée en cette matière vu que cette dernière couvre des champs variés régis par les politiques gouvernementales comme le logement, le travail, l'éducation et dont les programmes sont développés en fonction des besoins de chaque État membre, ce qui fait que l'intégration relève

⁷⁴⁹ *Ibid.*, p. 36.

premièrement de la responsabilité de chaque État membre plutôt que celle de l'Union⁷⁵⁰. La seule compétence explicitement octroyée à l'Union européenne dans cette matière, introduite par le Traité de Lisbonne, est soulignée par les dispositions de l'article 79§4 TFUE : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres », ce qui est considéré comme une nouvelle base juridique visant à promouvoir des mesures en matière d'intégration. De ce fait, l'action de l'Union européenne est minimale, elle repose sur d'une part, la mise en œuvre des règles ayant pour effet d'harmoniser les règles nationales et, d'autre part, le développement des dispositifs de coordination des politiques nationales d'intégration. Cette coordination est assurée par l'échange d'informations, ce qui était établi par le réseau européen sur les migrations (REM⁷⁵¹) créé en 2008. Ce réseau aide à échanger sur l'immigration et l'asile, y compris sur la question d'intégration, en vue d'établir des politiques dans ces matières au sein de l'Union européenne. Si le rôle de l'Union européenne en matière d'intégration est limité à la mise en place des mesures à l'appui de l'action des États membres, il ouvre quand même la voie à un processus de régionalisation qui touche également aux pays limitrophes. Il en renforce le lien d'interdépendance avec les pays voisins de l'espace euro-méditerranéen, ce qui les place dans un processus d'intégration régionale.

396. En étudiant l'absence de spécificité pour les immigrants égyptiens arrivés légalement sur le territoire de l'Union européenne, nous pouvons donc constater l'équité de traitement entre les différents groupes d'immigrants en situation régulière dans le cadre de la politique migratoire européenne. Toutefois, s'il n'existe aucune spécificité dans le cadre juridique appliqué aux ressortissants égyptiens arrivés sur le territoire de l'Union européenne par voie légale par rapport aux autres ressortissants des pays tiers, il est nécessaire de rappeler que l'Égypte représente pour l'Union européenne une source d'immigration illégale plus qu'une source d'immigration légale. De ce fait, il est nécessaire d'examiner le cadre de l'arrivée illégale des immigrants en provenance d'Égypte dans l'espace européen et le régime qui leur

⁷⁵⁰ Communiqué de presse du Conseil « Justice et Affaires intérieures » de l'Union européenne, 19 novembre 2004, Bruxelles, 14615/04 (presse 321).

⁷⁵¹ Décision du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *JOUE*, 21 mai 2008, L 131/7.

est appliquée, surtout que les clauses migratoires contenues au sein de l'accord d'association UE-Égypte mettaient plus la lumière sur ce type de migration.

Section 2 : Le régime appliqué à l'arrivée des immigrants en provenance d'Égypte dans l'Union européenne par voie illégale

397. Classée la première nationalité parmi les immigrants arrivés dans l'Union européenne en 2022 (21 753 immigrants égyptiens arrivés), l'Égypte commence à figurer sur la ligne première des pays sources de l'immigration illégale par voie maritime⁷⁵².

398. La stratégie européenne de l'extra-territorialisation, visant à prévenir le plus amont possible les départs à partir des pays tiers voisins, comme l'Égypte, et à retenir les immigrants dans les pays les plus proches en dehors du territoire européen, a conduit à un transfert progressif de la frontière européenne au Sud vers les pays de la Méditerranée dont la conséquence la plus évidente est l'augmentation de la présence étrangère des ressortissants de ces pays et surtout de sa composante irrégulière⁷⁵³. Comme il a été précisé dans la première partie de cette étude, étant donné que l'Égypte est un point de transit important, l'immigration illégale en Europe au départ de l'Égypte n'inclut pas que des Égyptiens, mais aussi des ressortissants des pays tiers voisins. C'est pourquoi, dans cette section, l'expression « immigrants au départ de l'Égypte » est utilisée et non pas « immigrants égyptiens », *a contrario* de la section précédente.

399. Dans la politique européenne de l'immigration, l'immigration illégale constitue un des volets qui ont été les plus rapidement développés. En effet, la définition de l'immigration illégale diffère d'une perspective à l'autre. Selon l'OIM, pour l'État de destination, l'immigration illégale signifie l'entrée, le séjour ou le travail dans un État sans l'autorisation nécessaire ou les documents requis selon les règles d'immigration⁷⁵⁴. Ainsi, l'immigrant clandestin est qualifié selon l'application territoriale des législations nationales en matière d'immigration. Dans cette perspective, au sens du Code de frontières Schengen, l'immigrant clandestin est celui qui n'a pas respecté les conditions de franchissement des frontières extérieures et d'entrée prévues par les stipulations des articles 5 et 6. Recouvrant des situations diverses, l'immigration illégale peut résulter, d'une part, de l'entrée illégale du ressortissant de pays tiers sur le territoire d'un État membre en franchissant les frontières soit clandestinement

⁷⁵² OIM, *Migration Flow to Europe*, disponible sur <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>, consulté le 28 mai 2023.

⁷⁵³ VITIELLO M., *op.cit.*, 2010.

⁷⁵⁴ PERRUCHOUD R. et REDPATH-CROSS J., *Glossary on migration*, Organisation internationale pour les migrations, 2^{ème} édition, 2004, Genève, 114 p., p. 54.

soit avec des documents falsifiés et, d'autre part, d'un séjour irrégulier après une entrée légale à travers le dépassement de la durée autorisée du séjour. Désormais, comme la procédure législative ordinaire (la codécision) s'applique à l'immigration légale, elle s'applique également à l'immigration illégale, ce qui met donc le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que législateur. Toutefois, le TFUE laisse une marge au Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, de prendre des mesures provisoires dans des circonstances d'urgence exceptionnelle si les États membres se trouvent face à un afflux soudain de ressortissants de pays tiers (art. 78§3 TFUE⁷⁵⁵), ce qui a été justement appliqué à la Grèce et à l'Italie lors de la crise migratoire de 2015⁷⁵⁶.

400. En examinant de plus près le cas égypto-européen, si l'immigration illégale au départ de l'Égypte vers les côtes italiennes et grecques par la Méditerranée a constitué un taux important à la suite du Printemps arabe (en 2014, 85 940 migrants ont tenté d'accéder à l'Europe depuis la Libye, l'Égypte et la Turquie⁷⁵⁷), l'Égypte est désormais (depuis 2021) à la tête des pays origines des flux migratoires illégaux arrivant en Europe⁷⁵⁸. À travers sa position à la rive sud de la mer Méditerranée, l'endroit où la migration irrégulière vers l'Europe est la plus visible, l'Égypte se trouve sur une des routes principales pour les migrants provenant de la région méditerranéenne ou nord-africaine, et souhaitant atteindre les côtes européennes. C'est à ce titre que l'immigration irrégulière a constitué un volet essentiel des dialogues bilatéraux et régionaux entre les deux parties, ainsi qu'un élément de l'accord d'association UE-Égypte. Or, en droit de l'Union européenne, bien que le TFUE ait expressément fait référence à « un traitement équitable » des migrants se trouvant en séjour régulier (art. 79§1 TFUE) ; à l'inverse, dans le cadre de l'immigration illégale, les politiques de l'Union européenne en matière migratoire sont limitées à la prévention et au contrôle de ces flux et aucune référence n'implique directement des droits des immigrants se trouvant en situation irrégulière sur le territoire de l'Union européenne.

⁷⁵⁵ Article 78§3 TFUE : « 3. Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen. »

⁷⁵⁶ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE*, 15 septembre 2015, L 239/146.

⁷⁵⁷ RIBAS-MATEOS N., *Migration, Mobilities and the Arab Spring: Spaces of Refugee Flight in the Eastern Mediterranean*, Edward Elgar, 2016, Royaume-Uni, 195 p., p. 73.

⁷⁵⁸ IOM, « Migration Flow to Europe: Arrivals », disponible sur <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>, consulté le 20 juin 2023.

401. À travers sa communication en novembre 2001⁷⁵⁹, la Commission européenne a énuméré les domaines où des mesures pouvaient être prises dans le but de prévenir l'immigration illégale ainsi que les domaines où des mesures peuvent être prises en aval du franchissement des frontières : le cadre législatif des sanctions liées à l'immigration clandestine et la politique de réadmission et de retour. Dans ce sens, il est donc important d'analyser le régime applicable aux ressortissants des pays tiers provenant d'Égypte ayant franchi illégalement les frontières extérieures de l'Union européenne ou ceux se trouvant en séjour irrégulier (§1), et puis d'étudier la politique européenne de réadmission des immigrants irréguliers en provenance d'Égypte (§2).

§1. – Le régime applicable aux ressortissants de pays tiers provenant d'Égypte ayant franchi illégalement les frontières extérieures de l'Union européenne ou se trouvant en séjour irrégulier

402. Bien que l'Union européenne investisse dans la prévention en amont des flux migratoires irréguliers en provenance des pays tiers, à travers la coopération avec ces pays et la mise en œuvre des projets visant à régler les causes profondes de l'émigration illégale vers les pays européens, elle continue de se trouver face à différentes crises migratoires ayant pour conséquence des flux d'immigration illégale via la Méditerranée. Comme le Conseil de Tampere en 1999 a précisé les grandes lignes de la politique européenne d'immigration, notamment en terme de traitement équitable entre les ressortissants des États membres et ceux de pays tiers résidant légalement sur le territoire communautaire, le Conseil s'est aussi intéressé à la question de l'immigration clandestine en décidant, non seulement de la combattre « à sa source », mais aussi en insistant sur « l'adoption de dispositions législatives prévoyant des sanctions sévères pour cette forme grave de criminalité » (23^{ème} conclusion de Tampere). De ce fait, dans les années qui ont suivi ce conseil, plusieurs directives ont été mises en œuvre en vue d'harmoniser les sanctions en matière d'immigration clandestine et le séjour irrégulier sur le territoire européen des ressortissants des pays tiers, qui s'appliquent, par défaut, aux ressortissants égyptiens ainsi que ceux des pays tiers voisins qui arrivent en Europe par la route méditerranéenne centrale en passant par l'Égypte. Dès lors, dans ce paragraphe, l'étude du

⁷⁵⁹ Communication de la Commission des communautés européennes au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, 15 novembre 2001, Bruxelles, COM (2001) 672 final.

dispositif d'harmonisation des sanctions liées à l'entrée ou au séjour irréguliers des ressortissants des pays tiers sur le territoire de l'Union européenne (A) d'une part, et du cadre général de la politique de retour de l'Union européenne (B) d'autre part, est pertinente car elle permettra d'appréhender le cadre juridique global qui régit la politique migratoire de l'Union européenne envers les immigrants égyptiens et ceux des pays tiers provenant d'Égypte et aidera à les situer dans ce contexte large. Aussi, cette étude contribuera à relever l'impact sur les immigrants égyptiens en évaluant comment ces mesures ont une incidence directe sur eux et constituent les bases sur lesquelles s'applique la politique de retour entre l'Union européenne et l'Égypte spécifiquement étudiée par la suite.

A) Dispositif d'harmonisation des sanctions liées à l'entrée ou au séjour irréguliers des ressortissants des pays tiers sur le territoire de l'Union européenne

403. D'un point de vue général, les législations sur les étrangers constituent un ensemble de mesures ayant un effet préventif, en amont et en aval du franchissement des frontières. Or, dans le but d'assurer une meilleure lutte contre l'immigration clandestine, il s'est avéré nécessaire d'adopter des dispositions réglementaires répressives dans le cadre de la législation sur les étrangers ; c'est-à-dire mettre en œuvre un dispositif de sanctions à l'encontre des personnes impliquées dans ce processus. Dans ce sens, l'Union européenne a mis en place plusieurs instruments juridiques construisant un cadre législatif général dans ce domaine qui s'applique automatiquement à tous les ressortissants des pays tiers sans différence, y compris les ressortissants égyptiens.

404. Premièrement, il y a la responsabilisation du transporteur⁷⁶⁰ qui constitue un moyen de lutte contre l'immigration illégale qui a considérablement évolué. Au sens de la Convention d'application de l'accord de Schengen, le transporteur est « toute personne physique ou morale qui assure à titre professionnel le transport des personnes par voie aérienne, maritime ou terrestre » (art. 1). Dans son article 26⁷⁶¹, la Convention oblige le transporteur ayant amené le

⁷⁶⁰ Celui qui assure à titre professionnel le transport des personnes.

⁷⁶¹ Article 26 de la Convention d'application de l'accord de Schengen : « 1. Sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié, telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, les Parties Contractantes s'engagent à introduire dans leur législation nationale les règles suivantes :

a) si l'entrée sur le territoire d'une des Parties Contractantes est refusée à un étranger, le transporteur qui l'a amené à la frontière extérieure par voie aérienne, maritime, ou terrestre est tenu de le reprendre

ressortissant de pays tiers à la frontière extérieure de le reprendre en cas de refus d'entrée. Le transporteur doit ainsi prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que le ressortissant de pays tiers transporté, dispose des documents requis pour l'accès à l'espace Schengen. En outre, à l'initiative de la France et pour compléter cette disposition et « lutter efficacement contre l'immigration illégale⁷⁶² », le Conseil a adopté la directive 2001/51/CE⁷⁶³, qui vise à étendre le champ d'application de cette obligation. En vertu de cette directive, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour vérifier l'application de l'obligation du transporteur de réacheminer le ressortissant de pays tiers aussi en cas de transit « si le transporteur qui devrait l'acheminer dans son pays de destination refuse de l'embarquer ou les autorités de l'État de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé dans l'État membre par lequel il a transité » (article 2 de la directive). Toutefois, en cas d'incapacité d'assurer cette obligation, les transporteurs doivent trouver un moyen immédiat de réacheminement en assurant les frais correspondants. De même, cette directive, en ayant comme but d'harmoniser les sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs, prévoit des sanctions applicables qui doivent être « dissuasives, effectives et proportionnelles », et qui peuvent être imposées par les États membres aux transporteurs (c'est-à-dire des amendes comprises entre 3000 et 5000 euros par personne transportée, soit d'un montant maximal forfaitaire de 500 000 euros indépendamment du nombre de personnes transportées). Aussi, les États demeurent indépendants s'ils souhaitent infliger des sanctions supplémentaires telles que l'immobilisation, la saisie et la confiscation du moyen de transport ou la suspension temporaire ou le retrait de l'autorisation d'exploitation (art. 5 de la directive). Il convient de préciser que les obligations posées par la directive de 2001 ont été reprises dans le règlement de 2006 du Parlement européen et du Conseil établissant le code frontières Schengen.

405. En pratique, il est difficile de trouver des chiffres ou des statistiques relatifs aux sanctions prononcées contre les transporteurs afin de pouvoir évaluer leur mise en œuvre.

en charge sans délai. À la requête des autorités de surveillance de la frontière, il doit ramener l'étranger dans l'État tiers à partir duquel il a été transporté, dans l'État tiers qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou dans tout autre État tiers où son admission est garantie ;

- b) le transporteur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger transporté par voie aérienne ou maritime est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes (...). »

⁷⁶² Premier considérant de la directive.

⁷⁶³ Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, *JOUE*, 10 juillet 2001, L 187/45.

Toutefois, une baisse constante a pu être constatée depuis leur application⁷⁶⁴, ce qui peut refléter le caractère dissuasif étant donné que certains États membres ont fait le choix de durcir leurs législations nationales au-delà des obligations prévues par la directive de 2001. Par exemple, la sanction maximale infligée par les Pays-Bas pour chaque passager a été fixée à 16 000 euros⁷⁶⁵ au lieu de 5 000 euros indiquée par la directive (article 4§1). Aussi, si l'article 4§2 de la directive a prévu une exonération pour les transporteurs dont les passagers sont à la recherche de la protection internationale, des États membres ne mettent pas en avant cette exonération. Par exemple, en France, l'article L 821-21 du CESEDA ne prévoit cette exonération que « lorsque l'étranger a été admis sur le territoire français au titre d'une demande d'asile qui n'était pas manifestement infondée. »

406. Deuxièmement, il y a la responsabilisation générale de toute personne qui participe à l'entrée illégale ou le séjour illégal d'un étranger sur le territoire d'un État membre. L'article 27§1 de la Convention d'application de l'accord de Schengen souligne l'engagement des Parties « à instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou séjourner sur le territoire d'une Partie Contractante en violation de la législation de cette Partie Contractante relative à l'entrée et au séjour des étrangers ». Ainsi, à la suite de l'intégration de l'acquis Schengen, et dans le but d'harmoniser et de communautariser le renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'Union, le Conseil a adopté la directive 2002/90/CE⁷⁶⁶ dans cette matière et qui a abrogé l'article précité. Cette directive établit une définition commune de l'infraction de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. Dans le cadre général de ce comportement délictuel, la directive laisse également une large manœuvre aux États membres d'adopter des sanctions à l'encontre de toute personne aidant un ressortissant de pays tiers à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à y transiter ainsi que toute personne aidant un ressortissant de pays tiers à séjourner illégalement sur le territoire d'un État membre tout en prévoyant la possibilité pour les États parties de ne pas imposer de sanctions si la personne a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée (connu en France par le délit de solidarité).

⁷⁶⁴ LANTERO C., « La politique des sanctions des transporteurs », ICARD Ph. (dir.), *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne*, Bruylant, 2017, pp. 265-279, p. 268.

⁷⁶⁵ K. Hailbronner & C. Carlitz, *European Synthesis Report on the Implementation of Directive 2001/51/EC on Carriers Liability*, Odysseus, 2007, 47 p., p. 17.

⁷⁶⁶ Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *Journal officiel des communautés européennes*, 5 décembre 2002, JOUE, L 328/17.

407. En outre, le Conseil a adopté une décision-cadre⁷⁶⁷ qui est plus concrète au niveau des sanctions pénales applicables qui doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives » et qui peuvent donner lieu à l'extradition (art. 1§1). Elle prévoit des types variés de sanctions comme la confiscation du moyen de transport dans laquelle l'infraction a été commise, l'interdiction d'exercice de l'activité professionnelle à travers laquelle l'infraction a été commise ou l'expulsion. De plus, la décision-cadre souligne des circonstances rendant la peine privative de liberté à l'encontre de quiconque qui aide un ressortissant de pays tiers, dans un but lucratif, à pénétrer ou transiter illégalement dans un État membre, plus grave dont le maximum ne peut être inférieur à huit ans. Ces circonstances sont dans le cadre des activités d'une organisation criminelle ou en mettant en danger la vie des personnes faisant l'objet de l'infraction (art. 1§3 de la décision-cadre). Aussi, la décision prévoit la responsabilité des personnes morales ainsi que les sanctions qui peuvent leur être appliquées par les États membres.

408. Il est important de noter que, pour l'Union européenne, la présence d'une finalité lucrative n'est pas un élément fondamental pour reconnaître le délit de l'aide à l'entrée irrégulière, mais plutôt un élément d'aggravation de la peine ; à l'encontre des Nations Unies, qui, en vertu de son protocole⁷⁶⁸, le but lucratif reste un élément essentiel. Ce protocole définit le trafic illicite des migrants en étant le fait d'« assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier où un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni ressortissant ni un résident permanent de cet État » (art. 3). Néanmoins, en matière d'aide au séjour irrégulier, l'Union européenne a, comme les Nations Unies, exigé un but lucratif : « Chaque État membre adopte des sanctions appropriées : (...) b) à l'encontre de quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État relative au séjour des étrangers » (art. 1§1 de la directive 2002/90/CE). Or, la définition du Protocole des Nations unies est plus stricte car il rajoute d'autres éléments : « 1. Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le

⁷⁶⁷ Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *JOCE*, 5 décembre 2002, L 328/1, 2002/946/JAI.

⁷⁶⁸ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté par la résolution A/RES/55/25 du 15 novembre 2000 à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies.

caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel : (...)

b) Lorsque les actes ont été commis afin de permettre le trafic illicite des migrants :

i) À la fabrication d'un document de voyage ou d'identité frauduleux ;

ii) Au fait de procurer, de fournir ou de posséder un tel document ;

c) Au fait de permettre à une personne, qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent, de demeurer dans l'État concerné, sans satisfaire aux conditions nécessaires au séjour légal dans ledit État, par les moyens mentionnés à l'alinéa b) du présent paragraphe ou par tous autres moyens illégaux » (art. 6 du Protocole), ce qui rajoute des éléments d'organisation criminelle à la finalité lucrative.

409. En résumé, les sanctions mises en œuvre par l'Union européenne afin de prévenir « en aval » l'immigration illégale sont appliquées aux transporteurs et aux personnes facilitant l'entrée ou le séjour irrégulier des immigrants des États tiers. Elles s'appliquent donc aux passeurs qui facilitent l'entrée illégale des immigrants égyptiens et ceux des pays tiers arrivant de l'Égypte. Il convient de préciser qu'en juin 2023, lors du naufrage d'une embarcation de migrants au large des côtes grecques, neuf ressortissants égyptiens ont été soupçonnés d'être des passeurs impliqués et ont donc fait l'objet d'une détention provisoire⁷⁶⁹. Ainsi, ces dispositifs de sanctions ont un impact sur la mise en œuvre de la politique de retour par l'Union européenne vu qu'elles facilitent leur identification. Il s'agit de deux cadres qui se complètent pour contribuer au même objectif : dissuader l'immigrations irrégulière dans l'Union européenne.

B) Le cadre général de la politique européenne en matière de retour des ressortissants des pays tiers présents illégalement sur le territoire de l'Union européenne

410. Parmi les moyens utilisés par l'Union européenne pour réduire l'immigration clandestine et élaborer une politique migratoire bien gérée, figure la mise en place d'une politique effective de retour pour les ressortissants des pays tiers séjournant irrégulièrement sur

⁷⁶⁹ Le Figaro, « Naufrage de migrants en Grèce : 9 Égyptiens passeurs présumés, placés en détention provisoire, 21 juin 2023, disponible sur <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/nauffrage-de-migrants-en-grece-9-egyptiens-passeurs-presumes-places-en-detention-provisoire-20230620#:~:text=Neuf%20Égyptiens%2C%20soupçonnés%20d%27être,juin%20de%20source%20judiciaire%20grecque.>, consulté le 13 juillet 2023.

le territoire d'un des États membres, c'est-à-dire sans remplir les conditions d'entrée énoncées par l'article 5 du CFS, ou d'autres conditions d'entrée, de séjour et de résidence de cet État membre. Dans ce but, la directive 2008/115/CE⁷⁷⁰, nommée la directive « retour », a été adoptée. Elle trouve sa base juridique dans l'article 79 §2 c TFUE qui prévoit l'adoption de mesures communes dans le domaine de « l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier. » La directive retour aide à définir des règles claires basées sur des normes communes afin d'assurer l'éloignement⁷⁷¹ de ces personnes conformément aux droits fondamentaux, dont le principe de non-refoulement. Bien que la directive soit applicable aux ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire de l'Union, elle laisse quand même la marge aux États membres de ne pas appliquer ses dispositions aux ressortissants des pays tiers faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée (conformément à l'article 13 du CFS), ou faisant l'objet d'un arrêt par les autorités compétentes lors d'un franchissement irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne de la frontière extérieure de l'État membre, ainsi qu'aux les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une sanction pénale prévoyant leur retour (art. 2 §2). Toutefois, le Haut-Commissariat aux droits des réfugiés des Nations Unies avait recommandé au législateur européen de supprimer cette disposition précisant ainsi que les garanties minimales élaborées par la directive devraient être appliquées sans distinction⁷⁷². En revanche, il est important de rappeler qu'en vertu de la directive la directive 2013/32/UE⁷⁷³, le ressortissant d'un pays tiers qui a demandé l'asile dans un État membre n'est pas considéré comme étant en « séjour irrégulier » dans cet État membre avant qu'une décision négative relative à sa demande soit prise ou une décision mettant fin à son séjour en qualité de demandeur d'asile. Il bénéficie donc d'un droit de rester sur le territoire de l'État membre en attendant l'examen de la demande⁷⁷⁴.

⁷⁷⁰ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE*, 24 décembre 2008, L 348/98.

⁷⁷¹ Au sens de la directive 2008/115/CE, l'éloignement est « l'exécution de l'obligation de retour, à savoir le transfert physique hors de l'État membre » (art. 3§5).

⁷⁷² PADILLA F., « « La directive retour » : analyse critique sous l'angle du respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant », *Journal du droit des jeunes*, n° 285, 2009, pp. 51 – 54, p. 52.

⁷⁷³ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), remplaçant la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JOUE*, 29 juin 2013, L 180/60.

⁷⁷⁴ Article 9 §1 de la directive 2013/32/UE : « 1. Les demandeurs sont autorisés à rester dans l'État membre, aux seules fins de la procédure, jusqu'à ce que l'autorité responsable de la détermination se soit prononcée conformément aux procédures en première instance prévues au chapitre III. Ce droit de rester dans l'État membre ne constitue pas un droit à un titre de séjour. »

411. En analysant les dispositions de la directive de retour, elles prévoient que lorsqu'un ressortissant de pays tiers se trouve en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre, ce dernier prend une décision de retour à son encontre. Ce retour peut être effectué vers son pays d'origine, ou vers le pays de transit s'il existe des accords communautaires ou bilatéraux, ou vers un autre pays-tiers dans lequel il serait admis. Aussi, si le ressortissant de pays tiers détient un droit au séjour délivré par un autre État membre, il sera donc rendu sur le territoire de celui-ci (art. 6 §2). Toutefois, la directive accorde, à tout moment, aux États membres la liberté de décider d'accorder un titre de séjour « pour des motifs charitables, humanitaires ou autres, à un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier sur son territoire » (art. 6 §4). Il convient de noter que ce retour peut être prévu avec ou sans départ volontaire de la personne concernée. Dans le cas d'un départ volontaire, le délai approprié prévu est de sept à trente jours ; ainsi ce n'est qu'à l'expiration de ce délai que la mesure d'éloignement pourrait être exécutée. De plus, cette décision peut être accompagnée d'une interdiction d'entrée à l'espace Schengen dont la durée ne doit pas dépasser cinq ans, sauf si la personne fait l'objet de menace grave pour l'ordre public (art. 11 §2).

412. Ainsi, sous l'angle des dispositions de cette directive, transposées par des lois nationales, les États membres prononcent des décisions de retour à l'encontre des ressortissants des pays tiers se trouvant en situation irrégulière. Il convient de préciser que selon les statistiques d'Eurostat⁷⁷⁵ qui comprennent la totalité des décisions de retour prononcées par les États membres, entre 2021 et le premier trimestre de 2023, la France est l'État membre qui prononce le plus de décisions de retour (environ un tiers du total des décisions). En 2021, la France a prononcé 125 450 décisions de retour parmi un total de 342 110, soit 36%. En 2022, elle a prononcé 135 640 décisions de retour d'un total de 422 410, soit 32%. Enfin, elle a prononcé 37 860 décisions de retour d'un total de 113 110 décisions. En examinant les statistiques d'Eurostat, il a été observé que sur l'année 2021, un total de 5 785 décisions de retour ont été prononcées à l'encontre des immigrants égyptiens. Ce chiffre a augmenté en 2022 pour atteindre 6 790, ce qui peut être expliqué par l'augmentation du nombre des arrivées égyptiennes illégales en Europe entre les deux années. Or, bien que la part des décisions de retour prononcées à l'encontre des immigrants égyptiens ne présente que 1,6% sur le total, sa

⁷⁷⁵ Eurostat, « Returns of irregular migrants – quarterly statistics », disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title>Returns_of_irregular_migrants_-_quarterly_statistics#Non-EU_citizens_ordered_to_leave, consulté le 12 juillet 2023.

part peut être plus significative en Italie (5% des décisions) en raison de l'importance du taux de la présence égyptienne irrégulière sur le territoire italien.

413. De manière générale, dans l'attente de l'exécution de la décision de retour et au cours du délai du départ volontaire, le ressortissant de pays tiers bénéficie de quelques droits qui lui sont juridiquement garantis comme la préservation de l'unité familiale, l'accès aux soins médicaux d'urgence, l'accès au système éducatif de base pour les mineurs ainsi que tout besoin particulier pour les personnes vulnérables⁷⁷⁶ (art. 14 §1). Néanmoins, et dans des circonstances exceptionnelles, comme le risque de fuite ou si le ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour évite ou empêche la préparation de son retour, à ce moment-là il peut être placé en rétention en vue de préparer son retour ou procéder à son éloignement.

414. En se basant sur les termes de l'article 5⁷⁷⁷ de la Convention européenne des droits de l'homme, la rétention des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier peut être définie par une limitation de liberté, à la suite de la violation de la législation relative aux étrangers comme l'entrée irrégulière sur le territoire ou le séjour irrégulier. Bien que cette mesure soit élaborée afin de garantir l'éloignement de la personne concernée, tout en affirmant que « toute rétention est aussi brève que possible », la durée de la rétention fixée par chaque État membre ne peut dépasser six mois, mais aussi peut être prolongée jusqu'à dix-huit mois dans des cas exceptionnels comme « le manque de coopération du ressortissant concerné de pays tiers » ou « des retards subis pour obtenir les documents nécessaires du pays tiers » (article 15). Toutefois, la prolongation de la durée de la rétention à cause de « retards subis pour obtenir des documents nécessaires du pays tiers » est en contradiction avec l'art. 9 §4 du Pacte international sur les droits civiques et politiques : « Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale », qui interdit la détention pour convenance administrative. De même, bien que la rétention soit une mesure à laquelle les États membres de l'Union européenne doivent recourir dans des « cas

⁷⁷⁶ Au sens de la directive 2008/115/CE, les personnes vulnérables sont les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

⁷⁷⁷ Art. 5 §1 de la CEDH : « 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »

exceptionnels », en pratique, plusieurs États membres ont systématiquement recours à la rétention malgré un faible taux de renvoi effectif⁷⁷⁸.

415. En effet, la rétention, concept développé par les anciens États membres qui étaient des États d'immigration et qui visaient aussi à protéger les droits fondamentaux des personnes détenues⁷⁷⁹, s'effectue dans des centres de rétention spécialisés. Effectivement, l'Europe a constitué au fil des années des types variés de « camps » ou des lieux d'enfermement dédiés aux étrangers sans papiers ou ceux qui sont arrivés illégalement sur le territoire, par exemple les camps d'internement des Allemands et des Autrichiens qui se sont trouvés sur le territoire français au début du XXe siècle⁷⁸⁰. Ils sont appelés différemment d'un État à l'autre : centre de réception, d'identification, de détention, d'internement, de renvoi, de rétention (comme en France), de déportation (comme en Pologne)⁷⁸¹. Ces centres fermés se placent sur les frontières européennes, allant jusqu'aux pays voisins (pays de l'Est) en vue d'éloigner le plus amont possible et le plus vite les immigrants irréguliers⁷⁸². En prenant l'exemple français, la France a légalisé la pratique de la privation de liberté sur décision administrative en vue de l'exécution forcée d'une mesure d'éloignement à travers deux lois adoptées dans les années 1980⁷⁸³, avant qu'elle ne crée véritablement la rétention administrative des étrangers via la loi du 29 octobre 1981⁷⁸⁴. Ainsi la rétention en France est gérée par l'administration publique, et dont l'aide juridique est déléguée à des associations humanitaires qui défendent les droits des étrangers ; au contraire dans d'autres États membres où le système de rétention est délégué à d'autres institutions comme des entreprises ou des organisations privées⁷⁸⁵ (comme en Italie ou en Royaume-Uni l'ex-État membre). Il est nécessaire de souligner que vu que la rétention est mise en place en vue de procéder à un éloignement ou même pour prévenir une entrée illégale dans

⁷⁷⁸ ARBOGAST L., *La détention des migrants dans l'Union européenne : un business florissant*, MIGREUROP, juillet 2016, 61 p., p. 13.

⁷⁷⁹ PADILLA F., « « La directive retour » : analyse critique sous l'angle du respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant », *Journal du droit des jeunes*, n° 285, 2009, pp. 51 – 54, p. 52.

⁷⁸⁰ INTRAND C. et PERROUTY P.A., « La diversité des camps d'étrangers en Europe : présentation de la carte des camps de Migreurop », *Cultures & Conflits*, n° 57, printemps 2005, 15 p., p. 6.

⁷⁸¹ BASILIEN-GAINCHE M.L., « Sécurité des frontières et/ou protection des droits », *Presses universitaires de France | Cité*, n° 46, 2011/2, pp. 47-68, p. 61.

⁷⁸² *Ibid.*

⁷⁸³ *Loi n° 80-9 du 10 janvier 1980*, relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration, dite « loi Bonnet », et la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. Ces lois basent cette mesure privative de liberté sur l'article 120 du code pénal.

⁷⁸⁴ La loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁷⁸⁵ ARBOGAST L., *op.cit.*, juillet 2016, p. 31.

l'État membre, elle n'a donc pas de caractère punitif pour l'immigrant. Ainsi, la personne en rétention doit pouvoir bénéficier d'un régime et des conditions matérielles adaptées à sa situation juridique⁷⁸⁶, comme une garantie de recours, l'assistance juridique et l'accès aux soins médicaux.

416. Par ailleurs, la directive retour comprend également plusieurs dispositions relatives aux familles et aux mineurs, ainsi que le principe international⁷⁸⁷ et européen⁷⁸⁸ de l'intérêt supérieur de l'enfant rappelé quatre fois dans le texte. L'article 17 de la directive prévoit que « les mineurs non accompagnés et les familles comportant des mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible », la brièveté de la rétention mentionnée cohabite dans les formulations de l'article 15 qui a fixé une durée maximale de la rétention allant jusqu'à 18 mois. Le reste de l'article 17 vise à harmoniser les conditions de rétention des familles et des mineurs non accompagnés dans les États membres de l'Union. Néanmoins, l'autorisation de retenir des mineurs accompagnés ou non accompagnés vers des pays afin de les éloigner est contraire aux observations générales de 2005 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine⁷⁸⁹, selon lesquelles : « la détention ne saurait être justifiée par le seul fait que l'enfant est séparé ou non accompagné, ni par son seul statut au regard de la législation relative à l'immigration ou à la résidence ou l'absence d'un tel statut⁷⁹⁰. » Aussi, l'article 10 de la directive permet l'expulsion forcée des mineurs non-accompagnés vers un pays tiers où ils n'ont ni famille, ni tuteur légal s'il y a « des structures d'accueil adéquates » dans cet État de retour. Il est important de rappeler qu'en juillet 2021⁷⁹¹, la France a été condamnée pour la rétention d'enfants par la Cour européenne des droits de l'Homme. Selon la Cour, l'État français n'a pas respecté les dispositions de l'article 3⁷⁹² de la Convention européenne des droits de l'homme en soumettant une enfant de quatre ans et sa mère à des conditions d'accueil dans le centre de la rétention ainsi que la durée de

⁷⁸⁶ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *Rétention des migrants*, Fiche thématique, Conseil de l'Europe, mars 2017, CPT/Inf (2017)3, 10 p., p. 1.

⁷⁸⁷ Convention internationale des droits de l'enfant, articles (3), (9), (18), (20), (21) et (37), 1989.

⁷⁸⁸ Charte des droits fondamentaux, article 24 relatif aux droits de l'enfant, 2000.

⁷⁸⁹ Comité des droits de l'enfant, *Observations générales n°6 (2005) Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, Trente-neuvième session, 17 mai – 3 juin 2005, CRC/GC/2005/6, 1^{er} septembre 2005.

⁷⁹⁰ Ibid., p. 18, point 61.

⁷⁹¹ CEDH, 22 juillet 2021, req. n° 57035/18, M.D. et A.D. c. France.

⁷⁹² Article 3 de la CEDH : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

rétenion jugée excessive : « les autorités n’ont pas effectivement vérifié que le placement et le maintien en rétenion de la première requérante et de son enfant mineur constituaient des mesures de dernier ressort auxquelles aucune autre mesure moins restrictive ne pouvait être substituée⁷⁹³. »

417. Enfin, étant donné que de nombreux immigrants irréguliers arrêtés ne disposent de documents d’identité, parfois par crainte d’être identifiés et donc éloignés dans leur pays d’origine justifié dans le document d’identité, l’Union européenne, par le règlement (UE) 2016/1953⁷⁹⁴, a établi un document de voyage européen uniforme pour exécuter la décision de retour d’un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, valable pour un seul voyage. C’est un moyen de faciliter l’exécution rapide des décisions de retour dû au manque de documents d’identité valable des personnes concernées. De surcroît, et toujours dans le but de faciliter l’exécution de la mesure d’éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, l’Union européenne a adopté une politique de réadmission avec certains pays tiers, comme l’Égypte, et qui constitue, désormais, un des piliers essentiels de la politique européenne d’immigration : aux termes de la directive retour, le retour est « le fait, pour le ressortissant de pays tiers, de rentrer – que ce soit par obtempération volontaire à une obligation de retour ou en y étant forcé – dans :

- son pays d’origine, ou
- un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux, ou
- un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d’un pays tiers décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel il sera admis ; ».

Après avoir examiné le cadre général de la politique de retour européenne, il est essentiel d’analyser spécifiquement la politique de retour mise en œuvre entre l’Union européenne et l’Égypte. Cette analyse permettra de mieux comprendre les modalités, les enjeux et les implications de la coopération entre l’Union européenne et l’Égypte en matière de retour des immigrants en situation irrégulière.

⁷⁹³ CEDH, 22 juillet 2021, req. n° 57035/18, M.D. et A.D. c. France., décision de la Cour, disponible sur <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/cour-eur-d-h-22-juillet-2021-m-d-et-a-d-c-france-req-n-57035-18.html>, consulté le 2 février 2022.

⁷⁹⁴ Règlement (UE) 2016/1953 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif à l’établissement d’un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et abrogeant la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994, *JOUE*, 17 novembre 2016, L 311/13.

§2. – La politique européenne de réadmission des immigrants irréguliers en provenance d’Égypte

418. Parallèlement à la politique de retour établie par l’Union européenne afin de lutter contre l’immigration clandestine et de faciliter et gérer l’éloignement des immigrants irréguliers sur son territoire, l’Union européenne a procédé à la négociation et la conclusion avec les pays tiers, tant d’origine que de transit, d’accords de réadmission concernant le retour des immigrants irréguliers. Ces accords visent à permettre préalablement le renvoi dans un cadre légal et organisé, en conformité avec le principe de la souveraineté de l’État. Dans cet objectif, l’accord de réadmission est « un acte par lequel les États signataires s’engagent à réadmettre sur leur territoire leurs ressortissants qui sont interpellés alors qu’ils se trouvent en situation irrégulière sur le territoire d’un autre État, mais aussi d’autres étrangers qui ne sont pas leurs ressortissants mais qui ont transité par leur sol avant d’être interpellés dans l’autre État. Il s’agit de l’un des instruments clé de la politique de lutte contre l’immigration irrégulière de l’Union européenne⁷⁹⁵. » Ces accords de réadmission conclus par la Communauté européenne/Union européenne avec des pays tiers sont des accords par lesquels les pays tiers s’engagent à réadmettre leurs ressortissants se trouvant en séjour illégal dans l’Union européenne ou éventuellement les ressortissants d’autres pays qui ont transité illégalement vers l’Union européenne par l’intermédiaire de ce pays⁷⁹⁶. C’est une sorte de coopération internationale avec les pays d’origine et/ou de transit à tous les stades du processus de retour pour assurer un retour durable. Ainsi, si la politique de retour présente le cadre général de la stratégie et les mesures mises en place par l’Union européenne afin de gérer le retour des immigrants en situation irrégulière, l’accord de réadmission, à son tour, constitue l’outil qui assure la mise en œuvre de cette politique. C’est la pierre angulaire de la politique européenne de retour⁷⁹⁷. Il convient de préciser que comme l’accord de réadmission peut être conclu par les États membres, il peut aussi être conclu par l’Union européenne en vertu des dispositions de l’article 217 TFUE qui lui octroient explicitement la compétence juridique pour conclure des accords. Aussi, les dispositions de l’article 79 §3 TFUE prévoient que : « L’Union peut conclure avec les pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d’origine ou de

⁷⁹⁵ CHARLES C., *Accords de réadmission et respect des droits de l’Homme dans les pays tiers. Bilan et perspectives pour le Parlement européen*, Direction générale politiques externes de l’Union, Parlement européen, octobre 2007, 36 p., p.6.

⁷⁹⁶ PERLADI M., « Emploi, asile et migrations : un point de vue européen », entretien avec Philippe DE BRUYCKER, *La pensée de midi*, n° 10, 2003/2, pp. 98-105, p. 99.

⁷⁹⁷ INTRAND C., « La politique du donnant-donnant », *Plein droit*, n° 57, 2003/2, pp. 26-28, p. 26.

provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres ».

419. En effet, l'obligation de l'État à réadmettre ses propres ressortissants est, d'une part, un principe de droit international : selon l'article 5 DUDH : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays » ; ainsi que selon l'article 12.4 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques : « Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. » D'autre part, il est également un principe du droit européen : « Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est ressortissant » (article 3.3 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme). Aussi, en 1974, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a souligné que « un principe de droit international, que le traité CEE ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les États membres, s'oppose à ce qu'un État refuse à ses propres ressortissants le droit d'avoir accès à son territoire et de s'y séjourner⁷⁹⁸. » Néanmoins, bien que le principe que chaque État ait l'obligation de réadmettre ses nationaux, il existe quand même des accords de réadmission, car tout simplement un État peut, sous le voile d'irrégularité dans les documents nécessaires, ne pas honorer cette obligation si la personne à réadmettre est « indésirable ». Dès lors, il convient d'abord, d'examiner l'évolution de la question de réadmission dans les relations migratoires européennes avec les pays tiers voisins (A), qui revêt d'une importance cruciale car elle permettra d'identifier les facteurs qui ont influencé la politique européenne en matière de réadmission et fournira un contexte essentiel pour comprendre les dynamiques spécifiques entre l'Union européenne et l'Égypte en matière de réadmission (B).

A) Évolution de la question de réadmission dans les relations migratoires européennes avec les pays tiers voisins

420. En principe, les accords de réadmission se présentaient sous la forme d'accords bilatéraux. Ils pouvaient être conclus soit entre deux États membres de l'Union, désignés comme des « accords de première génération », comme c'était le cas pour l'accord signé entre la France et l'Allemagne du 22 janvier 1960, soit entre un État membre et un État tiers, qualifiés d'« accords de deuxième génération ». Ce dernier type a commencé à prendre place depuis

⁷⁹⁸ CJUE, *Van Duyn c. Home Office*, 41/74, 4 décembre 1974, §22 (en droit).

l'instauration de l'espace Schengen⁷⁹⁹. Les accords de première génération avaient comme but essentiel de faciliter les expulsions. Or, les accords de deuxième génération avaient comme objectif d'assurer la sécurité de l'espace Schengen, et donc les États membres visaient à rajouter une fonction supplémentaire aux pays de transit à cause de leur défaut de contrôle aux frontières. Ainsi, au sein de ces accords, des clauses ont été rajoutées obligeant les États à réadmettre les ressortissants d'État tiers ayant transité par leur territoire pour se rendre sur les territoires des États européens⁸⁰⁰, comme l'accord signé entre les États membres de l'espace Schengen (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) et la Pologne, à la suite de l'effondrement du système communiste, en vue de la réadmission des immigrants en situation irrégulière provenant d'Europe centrale et de l'Est. C'est à ce titre que, les accords de réadmission ont gagné plus d'importance, vu qu'en principe aucun État n'a l'obligation de réadmettre des ressortissants autres que les nationaux.

421. Par cette pratique, le concept des accords de réadmission s'est développé au niveau intergouvernemental, avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht qui a institué l'Union européenne reposant sur trois piliers : les Communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ainsi, dans le cadre de ce dernier, l'ancien article K.1 du Titre VI souligne qu' : « Aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les États membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêts communs :

- 1) la politique d'asile ;
- 2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;
- 3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers :
 - a) les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;
 - b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ;
 - c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers

⁷⁹⁹ Accord de réadmission signé entre les États signataires de l'accord Schengen et la République de Pologne signé le 19 mars 1991 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1991.

⁸⁰⁰ INTRAND C., « La politique du donnant-donnant », *Plein droit*, n° 57, 2003/2, pp. 26-28, p. 26.

sur le territoire des États membres ; [...] ». Ce qui fait qu'en date du 30 novembre 1994, le Conseil de l'Union européenne a mis en œuvre une recommandation « concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers⁸⁰¹ » ayant comme objectif d'encadrer la conclusion de ce type d'accords avec les pays tiers. Cette recommandation met en place un modèle commun d'accord comme base de négociation si un État membre souhaite établir un accord de réadmission avec un État tiers. Le modèle d'accord prévoit la réadmission des nationaux, sans formalité, de l'État requis, ainsi que la réadmission des ressortissants de pays tiers ayant transité par son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante. Elle accorde aux États contractants un délai de quinze jours pour répondre à la demande de réadmission, ainsi qu'elle accorde à l'État requérant la responsabilité des frais de transport ou des frais de transit jusqu'à la frontière de l'État de destination des personnes qui sont réadmisées. En vertu de cette recommandation, les parties contractantes créent « un comité d'experts » afin d'assurer la bonne application de l'accord. Puis, le 24 juillet 1995, le Conseil de l'Union a adopté une seconde recommandation en matière de réadmission « concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission⁸⁰². » Elle souligne les pratiques principales lors du processus de réadmission : les formulaires communs, les modalités de procédures de réadmission (procédure accélérée et procédure normale), les moyens d'identification des personnes à réadmettre ou preuves d'entrée sur le territoire des parties aux frontières extérieures. Par ailleurs, étant donné que la Communauté européenne ne disposait pas encore, explicitement, de la personnalité juridique et donc elle n'avait pas la compétence pour conclure des accords de réadmission, le Conseil a décidé, via ses conclusions du 4 mars 1996⁸⁰³; d'insérer des clauses de réadmission dans les futurs accords communautaires⁸⁰⁴ ; et puis dans les futurs accords mixtes⁸⁰⁵. De ce fait, le

⁸⁰¹ Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers, Journal officiel des Communautés européennes, 19 septembre 1996, n° C 274/20.

⁸⁰² Recommandation du Conseil du 24 juillet 1995 concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission, Journal officiel des Communautés européennes, 19 septembre 1996, n° C 274.

⁸⁰³ BARBIER C., « La coopération européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1546 – 1547, 1997, pp. 1 – 54, p. 21.

⁸⁰⁴ Conseil de l'Union européenne, *Conséquences de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam sur les clauses de réadmission dans les accords communautaires et les accords entre la Communauté européenne, ses États membres et les pays tiers (accords mixtes)*, 25 novembre 1999, Bruxelles, 13409/99.

⁸⁰⁵ « Un accord international relevant en partie de la compétence communautaire et en partie de la compétence étatique est conclu en tant qu'accord mixte. La mixité, impliquant la participation complémentaire au sein d'une seule partie contractante de deux entités distinctes, communauté européenne et États membres », NEFRAMI E., *Recherches sur les accords mixtes de la communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Résumé de thèse, sous la direction de LEBEN Ch., Université de Paris II, 2002.

principe d'intégrer des clauses de réadmission dans les accords mixtes s'est traduit dans des accords euro-méditerranéens d'association avec l'Algérie, l'Égypte et le Liban.

422. Toutefois, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la compétence de la Communauté européenne pour conclure des accords de réadmission avec les pays tiers a commencé à être discutée : « Le Conseil (...) arrête dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam : (...)

3) des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants : (...)

b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ; (...) » (art. 63 §3 b TCE).

Dans ce sens, le Conseil de Tampere, complétant le Traité d'Amsterdam, a souligné dans ses conclusions que l'aide aux pays d'origine et de transit doit augmenter en vue de faciliter les retours volontaires ainsi que de permettre aux autorités de ces États de « satisfaire leurs obligations en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des États membres » (point 26). Il précise que « le Traité d'Amsterdam a conféré des compétences à la Communauté dans le domaine de la réadmission. Le Conseil européen invite le Conseil à conclure des accords de réadmission ou à insérer des clauses-types dans d'autres accords conclus entre la Communauté européenne et les pays ou groupes de pays tiers concernés. Il convient également d'examiner les règles relatives à la réadmission entre États membres » (point 27), il s'agit donc des accords de réadmission de troisième génération.

423. Certes, les accords de réadmission constituent une importance dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine et donc ils doivent être conclus par priorité pour l'intérêt de l'Union européenne et de ses États membres. C'est pourquoi, en 2002, le Conseil de l'Union européenne a établi des critères importants en vue de définir les pays tiers avec lesquels un accord de réadmission doit être passé en priorité : « la pression migratoire exercée par les flux de personnes qui proviennent des pays tiers ou transitant par ces pays ; les pays tiers avec lesquels la Communauté européenne a conclu des accords d'association ou de coopération contenant une clause de réadmission ; l'existence d'une frontière commune entre un pays tiers et un État membre ; la valeur ajoutée de l'accord de réadmission « communautaire » par rapport à la négociation d'accords bilatéraux par les États membres et enfin un équilibre géographique

maintenue entre les régions variées d'origine et de transit d'immigration illégale⁸⁰⁶. » Ainsi, actuellement, et par ordre de priorité pour l'intérêt européen, l'Union européenne a conclu au total 18 accords⁸⁰⁷ de réadmission qui sont juridiquement contraignants, dont un seul dans la région euro-méditerranéenne, signée avec la Turquie en 2014⁸⁰⁸ dans le but de résoudre les conséquences de la guerre civile syrienne, alors que pour le reste de la région, dont l'Égypte, l'Union européenne s'est limitée aux clauses de réadmission figurant dans les accords d'association.

424. De surcroît, il est nécessaire de souligner que la question de la réadmission a été abordée sur la base des instruments du *soft-law* au niveau euro-africain. Selon le point 9 de la Déclaration du sommet de la Valette sur la migration : « Nous sommes déterminés à renforcer la lutte contre la migration irrégulière conformément aux accords existants et aux obligations qui nous incombent en vertu du droit international, ainsi qu'aux arrangements établis d'un commun accord en matière de retour et de réadmission. » Ainsi, la réadmission constitue un des piliers élaborés par le plan d'action de la Valette sur lesquels les États parties s'engagent à coopérer : « Entreprendre dans un esprit de partenariat, la création de synergies positives entre les négociations relatives à l'assouplissement des procédures en matière visas et les discussions menées dans d'autres domaines tels que la réadmission (...) », surtout en ce qui concerne les documents d'identification des migrants vu que ce sont les questions qui constituent le plus un obstacle à l'exécution des décisions en matière de retour et de réadmission. Dans ce cadre, outre le niveau régional euro-africain, il convient d'aborder la mesure de la coopération de l'Union européenne avec l'Égypte, en tant que voisin principal, en matière de réadmission et d'analyser les clauses qui lui sont relatives qui figurent dans l'accord d'association UE-Égypte de 2001, voire les articles 68 et 69.

⁸⁰⁶ Conseil de l'Union européenne, « Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés », Bruxelles, 16 avril 2002, document n° 7990/02 COR 1.

⁸⁰⁷ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie-et-Herzégovine, Cap-Vert, Géorgie, Hong Kong, Macao, Moldavie, Monténégro, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Pakistan, Russie, Serbie, Sri Lanka, Turquie et Ukraine.

⁸⁰⁸ Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JOUE*, 7 mai 2014, L 134/3.

B) Les articles 68 et 69 : clauses de réadmission de l'accord d'association UE-Égypte de 2001

425. En observant de plus près le cas euro-égyptien, il est à noter que l'Union européenne a inséré des clauses de réadmission dans l'accord d'association signé en 2001 et entré en vigueur en 2004. Ces clauses sont spécifiées dans les articles 68 et 69 de l'accord. Ils établissent le principe de la réadmission non seulement pour les nationaux, mais également pour les ressortissants des pays tiers qui ont transité par le territoire, une fois les procédures d'identification terminées et les documents nécessaires délivrés.

426. En premier lieu, **l'article 68** de l'accord, comme dans d'autres accords d'association, représente une sorte de coopération entre les deux parties pour lutter contre l'immigration illégale et donc il oblige chaque État partie à réadmettre ses ressortissants qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire de l'autre : « Les parties conviennent de coopérer afin de prévenir et de contrôler l'immigration illégale. À cette fin :

- Chaque État chaque État membre accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'Égypte, à la demande de cette dernière et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie ;
- l'Égypte accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre, à la demande de ce dernier et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie.

Les États membres et l'Égypte pourvoiront aussi leurs ressortissants de documents d'identité appropriés à cette fin.

En ce qui concerne les États membres de l'Union européenne, les obligations du présent article s'appliquent uniquement en ce qui concerne les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté.

En ce qui concerne l'Égypte, les obligations prévues par le présent article ne s'appliquent qu'à l'égard des personnes qui sont considérées comme des ressortissants égyptiens au sens de l'ordre juridique égyptien et de toutes les lois relatives à la citoyenneté. »

427. Dès lors, d'après ces dispositions, l'obligation de réadmission de l'Égypte de ses ressortissants est encadrée par la présence illégale sur le territoire de la Communauté européenne et non pas seulement l'entrée illégale sur le territoire. Ainsi, il englobe également les ressortissants égyptiens qui sont entrés légalement sur le territoire commun mais qui font

l'objet d'une irrégularité de séjour, par exemple à la suite de l'expiration de leur titre de séjour. Il convient de préciser que l'article 62⁸⁰⁹ de la Constitution égyptienne de 2014 prévoit déjà le droit de retour aux immigrants égyptiens. Il précise qu'un citoyen « ne peut être banni du territoire de l'État, ni empêché d'y retourner. » Toutefois, bien que l'accord d'association UE-Égypte, qui comprend cette clause de réadmission, est entré en vigueur en 2004, il n'existait aucun instrument ou processus de coopération effectif au niveau de l'Union européenne avec l'Égypte consacrée à la réadmission. C'est à partir de 2019 que l'Union européenne a établi en Égypte un bureau du réseau européen d'officiers de liaison (EURLO), et dont l'établissement a été prolongé jusqu'au 31 mars 2024. Ce réseau mis en œuvre par le règlement (UE) 2019/1240⁸¹⁰ est déployé dans les pays tiers afin de représenter les intérêts de l'Union en matière de retour en vérifiant l'identité des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier. Il soutient l'organisation des opérations de retour conjointes sous la coordination de Frontex et facilite l'offre de l'assistance à la réintégration.

428. En vue d'évaluer la mise en œuvre de cette clause de réadmission, il est nécessaire de consulter le taux de décisions de retour prises par l'Union européenne à l'encontre des ressortissants égyptiens vers l'Égypte. En effet, selon le rapport réalisé par la Commission européenne en sur l'évaluation du niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission sur 2019⁸¹¹, en 2019, 6 020 immigrants égyptiens en situation irrégulière dans les États membres de l'Union européenne ont fait l'objet de décisions de retour, dont 995 ont été effectivement rapatriés en Égypte (17%). Par ce chiffre, l'Égypte se classe au 19^{ème} rang des pays tiers liés par un visa et dont les ressortissants ont fait l'objet d'une décision de retour dans les États membres⁸¹². Les États membres ont présenté 745 demandes de réadmission aux autorités égyptiennes, qui ont délivré 117 documents de voyage, soit un taux de délivrance de 16 %. Par ailleurs, selon Eurostat, en 2021, 5 785 immigrants égyptiens ont fait l'objet de décisions retour en Égypte dont 700 immigrants égyptiens ont été rapatriés en Égypte⁸¹³ (12%),

⁸⁰⁹ Article 62 de la Constitution égyptienne de 2014 : « La liberté de circulation, de résidence et d'émigration est assurée. Un citoyen ne peut être banni du territoire de l'État, ni empêché d'y retourner (...). »

⁸¹⁰ Règlement (UE) 2019/2140 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la création d'un réseau européen d'officiers de liaison « Immigration » (refonte), *JOUE*, 25 juillet 2019, L 198/88.

⁸¹¹ Commission européenne, rapport sur l'évaluation du niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission en 2019, 10 février 2020, Bruxelles, COM (2021) 55 final.

⁸¹² *Ibid.*

⁸¹³ Commission européenne, rapport sur l'évaluation du niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission en 2021, 8 décembre 2022, Bruxelles, COM (2022) 735 final.

alors qu'en 2022, ce chiffre a augmenté pour atteindre 6 790 immigrants égyptiens⁸¹⁴, sachant que les pays principaux où ces décisions ont été prises sont la France, l'Italie, la Grèce et Chypre⁸¹⁵. Toutefois, ce chiffre reste minimal par rapport au nombre des arrivées illégales sur le territoire européen à partir de l'Égypte et surtout en 2022 où 21 753 immigrants égyptiens sont arrivés illégalement par la Méditerranée⁸¹⁶. En outre, comme nous l'avons précisé, la France a adopté environ un tiers de la totalité des décisions de retour des États membres de l'Union, c'est pourquoi sur l'année 2022, les cinq nationalités principales ayant fait l'objet de décision de retour sont des Marocains, des Algériens, des Afghans, des Indiens et des Tunisiens, voire les nationalités étrangères principales résidant sur le territoire français⁸¹⁷.

429. En ce qui concerne l'engagement des autorités égyptiennes, d'après le rapport de la Commission européenne sur l'évaluation de la coopération en matière de réadmission en 2019⁸¹⁸, en la moitié des États membres considèrent que la coopération globale avec l'Égypte dans le cadre de la procédure d'identification est satisfaisante, alors que d'autres en 2021 ont jugé la coopération de l'Égypte très faible⁸¹⁹ après le Covid surtout en matière de délivrance de documents de voyage. En pratique, dans plus de la moitié des États membres, les autorités égyptiennes exigent souvent de passer des entretiens avec les immigrants même si des preuves suffisantes pour établir la nationalité avaient déjà été fournies. De surcroît, selon le rapport de la Commission européenne en 2022⁸²⁰, la coopération égyptienne au niveau des opérations de retour est estimée faible et parfois n'accepte pas les vols *charter*.

430. En deuxième lieu, l'article 69 dispose que : « Après l'entrée en vigueur de l'accord, les parties négocient et concluent, à la demande de l'une d'elles, des accords bilatéraux réglant les obligations spécifiques relatives à la réadmission de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la

⁸¹⁴ Eurostat, « Third Country nationals ordered to leave by citizenship, age and sex – quarterly data (rounded) », disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_EIORD1_custom_6889897/default/table?lang=en, consulté le 12 juillet 2023.

⁸¹⁵ *Ibid.*

⁸¹⁶ IOM, « Arrivals Migration Flow to Europe », *op.cit.*

⁸¹⁷ Eurostat, « Returns of Irregular Migrants – quarter statistics », disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Returns_of_irregular_migrants_-_quarterly_statistics#Non-EU_citizens_ordered_to_leave, consulté le 12 juillet 2023.

⁸¹⁸ Commission européenne, *op.cit.*, COM (2021) 55 final.

⁸¹⁹ Commission européenne, *op.cit.*, COM (2022) 735 final.

⁸²⁰ *Ibid.*

réadmission de ressortissants de pays tiers. Ils définissent les catégories de personnes couvertes par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission. L'Égypte bénéficiera d'une assistance financière et technique suffisante pour la mise en œuvre de ces accords. »

431. Cet article prévoit la possibilité de réadmission des ressortissants de pays tiers « si l'une des parties l'estime nécessaire ». Certes, même si la disposition ne fait pas référence explicite à l'Égypte, il est évident que cette obligation pèserait sur elle en qualité de, *de facto*, pays de transit important dans les régions euro-méditerranéenne et euro-africaine. En effet, cette clause, qui se trouve aussi la même dans d'autres accords, comme l'accord euro-libanais (article 69 de l'accord). L'Union européenne s'intéresse de plus en plus aux pays de transit, en particulier à ceux qui partagent leurs frontières avec son territoire ou ses frontières maritimes. Contrairement aux pays d'origine, un pays de transit n'a aucune obligation légale de réadmettre les migrants simplement parce qu'ils ont transité par son territoire, avec ou sans autorisation, c'est pourquoi les conséquences des accords de réadmission avec les pays de transit s'avèrent compliquées et constitue une problématique.

432. Cette clause prévoit un partage injuste de responsabilité dans lequel l'Union européenne délègue des tâches qui affectent la souveraineté du pays partie. D'une part, il n'y a que l'intérêt européen qui est pris en compte et c'est d'éloigner les immigrants irréguliers ; or, la charge liée à la reprise des personnes renvoyées, surtout les ressortissants d'États tiers, représente un poids financier important pour l'autre partie, ainsi qu'un poids matériel (gestion des populations renvoyées, examen des demandes d'asile, contrôle de frontières extérieures⁸²¹). D'autre part, la garantie d'une protection effective dans ce pays tiers ainsi que sa situation par rapport au droit d'asile ne sont pas prises en considération, ce qui est connu par « l'effet domino⁸²² », et ce qui ne met pas en valeur les stipulations de l'article 3⁸²³ de la Convention européenne des droits de l'homme. À cet égard, l'effet domino est interdit par le droit international coutumier ; or, il n'est pas pris en considération dans les textes de réadmission mis en œuvre par l'Union européenne.

⁸²¹ INTRAND C., « La politique du donnant-donnant », *Plein droit*, n° 57, 2003/2, pp. 26-28, p. 27.

⁸²² RAIS M., « European Union readmission agreements », *RMF*, janvier 2016, pp. 45-46, p. 45.

⁸²³ Article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

433. Il est nécessaire de rappeler les dispositions de l’art. 33 §1 de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés : « Aucun des États contractants n’expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires ou sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. » Par conséquent, il y a « un risque de refoulement » qui existe, surtout concernant le renvoi en Égypte des ressortissants non-égyptiens vu qu’il s’agit d’éloigner des migrants en situation irrégulière vers des pays dont ils ne sont des nationaux. Aussi, le fait que l’article 69 n’exclut pas expressément le refoulement des immigrants à la recherche de la protection accentue l’obligation de réadmission sur l’autre partie, voire l’Égypte. Ainsi, cet immigrant renvoyé devrait effectuer sa demande d’asile en Égypte, pays de transit dans lequel il est réadmis, sauf s’il est renvoyé dans son pays d’origine en vertu d’un accord de réadmission conclu entre l’Égypte et ce pays. Toutefois, dans ce cas, il convient de rappeler que l’Égypte ne dispose encore pas encore de loi nationale d’asile, ce qui devrait être pris en considération en insérant ce type de clauses.

434. Par ailleurs, en lisant les termes des clauses de réadmission mentionnées ci-dessus, la généralisation du terme « ressortissants » ainsi que « migrants en situation irrégulière » sans établir une distinction effective entre ceux qui ont besoin d’une protection juridique et les autres reflète également la remise en cause potentielle du principe de non-refoulement. Les articles ne prévoient aucune étude préalable ou un examen individuel (au cas par cas) de la situation juridique de ces immigrants avant de procéder à leur retour et donc leur réadmission. Ainsi, cette procédure peut permettre de « légaliser » l’éloignement des demandeurs d’asile en dépit du principe de non-refoulement.

435. Un autre point à relever, c’est que les dispositions de l’article 69 sont très vagues et ne précisent aucun élément ou critère qui permettra d’estimer la nécessité de cette réadmission par la Partie concernée. Par exemple, elles ne précisent pas si ces ressortissants des pays tiers doivent être passés par le territoire de la Partie engagée à les réadmettre ou s’ils doivent détenir certains attachements avec ce dernier. *A contrario* de l’article 68, l’article 69 ne précise même pas, si ces ressortissants des pays tiers, objet de réadmission, doivent justifier d’une présence illégale ou pas sur le territoire de l’autre Partie. Ainsi, il prévoit simplement l’engagement de négociation et de conclusion des accords bilatéraux de réadmission tout en laissant à ces derniers de définir les critères relatifs à cette procédure. En réalité, seulement l’Italie, en tant

qu'État membre, s'est basée sur les dispositions de l'article 69 et a conclu un accord de réadmission avec l'Égypte en 2007 qui fera l'objet d'étude.

436. Afin d'assurer la mise en œuvre de cette clause, la réadmission a fait partie des aires prioritaires de l'assistance financière octroyée par l'Union européenne à l'Égypte. En effet, le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique fait partie des instruments et des programmes financiers en vue de soutenir la coopération en matière de réadmission. En outre, d'autres ressources financières peuvent être allouées par le biais des programmes de coopération bilatérale avec l'Égypte. En revanche, bien que la mise en œuvre de l'article 69 paraisse plus complexe que celle de l'article 68, il est difficile d'obtenir des statistiques sur le nombre de retours exécutés afin d'évaluer sa mise en œuvre, surtout quand il s'agit des ressortissants des pays tiers vu que les statistiques de retour qui se publient concernent souvent la nationalité des immigrants faisant l'objet de décision de retour sans précision du pays de destination.

437. En conclusion, les accords de réadmission conclus par l'Union européenne, ainsi que les clauses de réadmission insérées dans ses accords d'association avec ses voisins, ont rapidement constitué une problématique majeure pour l'Union européenne dans le cadre de ses relations avec les pays tiers voisins. Bien qu'ils soient conçus afin de faciliter et organiser le retour des immigrants en situation irrégulière, ces accords et ces clauses, d'une part, rajoutent une charge supplémentaire sur les pays de transit, tels que l'Égypte, qui, avec leurs ressources limitées, font déjà face à des vagues d'immigration importante, et, d'autre part, ne garantissent suffisamment pas le droit international du non-refoulement et le droit d'asile. Ils visent à renforcer la démarche sécuritaire de la gestion des flux migratoires au détriment du principe de la responsabilité partagée et de l'aspect humanitaire. Cependant, l'analyse plus profonde sera consacrée au seul accord de réadmission conclu entre l'Égypte et un des États membres : c'est l'accord de réadmission conclu avec l'Italie en 2007, qui sera postérieurement étudié.

Chapitre 2: L'absence de spécificité pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en provenance d'Égypte dans le cadre du régime d'asile de l'Union européenne

438. Outre les flux migratoires légaux et illégaux en provenance d'Égypte vers l'Union européenne, il est crucial de noter des arrivées significatives de demandeurs d'asile et des réfugiés, comprenant des Égyptiens ainsi que des ressortissants de pays tiers voisins. Cela s'explique par le rôle central de l'Égypte en tant que point de transit pour les flux migratoires euro-africains et euro-méditerranéens. En 2018, l'Union européenne a enregistré un total de 5 110 demandes d'asile en provenance d'Égypte, tandis qu'en 2011, ce nombre s'élevait à 2 300 demandes⁸²⁴. Comme expliqué précédemment, la politique migratoire de l'Union européenne repose sur deux piliers distincts : « immigration » et « asile ». Par conséquent, comme les immigrants venant d'Égypte et arrivant sur le territoire de l'Union européenne, qu'ils soient en situation légale ou illégale, ne bénéficient pas de traitement spécifique au sein de la politique d'accueil de l'Union européenne. De même, ceux arrivant pour solliciter la protection internationale ne sont pas soumis à des politiques d'asile spécifique de l'Union. Dans ce chapitre, il est essentiel de préciser que les apatrides sont assimilés aux ressortissants de pays tiers, comme les dispositions de l'article 67§2 TFUE le précisent.

439. En matière d'asile, il convient de noter que ni le TFUE, ni la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne donnent une définition des termes « asile » et « réfugié ». Or, ils font explicitement référence à la Convention de Genève et à son protocole. Comme il a été défini au fil du **chapitre 2** de ce travail, le droit d'asile est un droit reconnu à la fois au niveau international (Convention de Genève de 1951⁸²⁵) et au niveau européen (article 18⁸²⁶ de la Charte des droits de l'homme). Il s'agit de la protection juridique accordée par un État d'accueil à une personne qui recherche une protection en raison de craintes de persécution ou exposée à une menace dont le gouvernement de son pays d'origine n'arrive pas à le protéger : c'est la mise à l'abri d'une puissance en vue de protéger. Ainsi, à son tour, l'État,

⁸²⁴ Euromed Rights, *op.cit.*, 2021, p. 10.

⁸²⁵ *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 189, p. 137.

⁸²⁶ Article 18 de la Charte européenne des droits de l'homme : « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la Convention de Genève de 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités »). »

libre de reconnaître le droit d'entrée et de séjour sur son territoire à cette personne, peut, après l'examen de sa situation, lui accorder un traitement privilégié, ce qui est appelé le droit d'asile⁸²⁷ et lui octroie donc le statut de « réfugié ». Il est important de souligner que l'institution de l'asile est passée par des formes diverses avec le renforcement des États et de la souveraineté étatique. Aussi, les éléments qui justifient l'octroi d'une protection souveraine à une personne ou à un groupe de personnes ont également évolué au fil du temps en droit international, et par la suite en droit européen, selon les événements historiques différents.

440. L'étude de cette évolution historique du terme revêt une importance primordiale afin de pouvoir appréhender les fondements juridiques et les principes qui sous-tendent la protection de cette catégorie spécifique d'immigrants. En effet, le terme « réfugié », bien qu'il ait de multiples usages dans le langage courant, ce n'est qu'à la fin du XVI^e siècle que ce terme apparaît en tant que substantif pour désigner une personne ayant quitté son lieu de résidence pour échapper à un danger ou à une situation troublée (cas des protestants partis du Royaume de France surtout lors du massacre de la Saint-Barthélemy en 1572⁸²⁸). Ainsi, l'interprétation générale du terme « réfugié », qui est prise en considération actuellement, fût absente jusqu'à la fin du XIX^e siècle⁸²⁹, à partir duquel le mot désigne l'individu contraint de quitter son lieu de résidence urgemment pour se mettre à l'abri, tout en indiquant les raisons de fuite. Tout d'abord, au début du XX^e siècle, et plus précisément lors de la Première guerre mondiale, l'ampleur des difficultés soulevées a amené la communauté internationale à organiser la question des « réfugiés », dont l'évolution de sa notion a été marquée par deux grands événements historiques qui forment la base de sa définition contemporaine, comme, d'une part, le génocide des Arméniens par l'Empire ottoman dont le nombre de réfugiés en 1924 a été estimé à 300 000 personnes et, d'autre part, la révolution bolchévique en Russie qui a causé un exode massif des Russes anticomunistes (russes blancs) dont le nombre a été estimé à environ 1,5 millions⁸³⁰. Toutefois, bien que la mobilité de ces personnes fût nécessaire pour leur réinstallation et leur octroi d'un minimum de protection juridique, dans un contexte d'une

⁸²⁷ *Ibid*, p. 132.

⁸²⁸ VIANNA P., « La Première guerre mondiale et la notion juridique contemporaine de réfugié », Centre d'information et d'études sur les migrations internationales, *Migrations Sociétés*, n°156, 2014/6, pp. 137-150, p. 141.

⁸²⁹ MARRUS M., *Les Exclus. Les réfugiés européens au XX^e siècle*, Calmann-Lévy, 1986, Paris, 418 p., p. 16.

⁸³⁰ VIANNA P., « La Première guerre mondiale et la notion juridique contemporaine de réfugié », Centre d'information et d'études sur les migrations internationales, *Migrations Sociétés*, n° 156, 2014/6, pp. 137-150, p. 144.

structure formée par des États-nations, le fait qu'ils soient démunis de passeport national et de toute reconnaissance de leur propre État a rendu le franchissement des frontières internationales impossible, ce qui a donc conduit la Société des Nations (SDN), précurseur de l'ONU, à mettre en place l'office du Haut-commissaire pour les réfugiés⁸³¹, limitée aux réfugiés russes, en vue de leur assurer une aide concrète.

441. De ce fait, le champ d'application des instruments juridiques internationaux concernant les réfugiés s'est élargi graduellement. Les instruments juridiques adoptés dans la période écoulée entre les deux guerres avaient un caractère plutôt pragmatique, vu qu'ils ne donnaient pas de définition de la notion de « réfugié » ni des critères qui identifient ce statut, mais étaient plutôt destinés à des catégories déjà déterminées (*ratione personae*), comme l'Arrangement du 5 juillet 1922 concernant la délivrance de certificats d'identité aux réfugiés russes⁸³², nommés « certificats Nansen » ou « passeport Nansen » afin de les aider à se déplacer, ce qui a été considéré comme la première mesure prise et la plus célèbre. Puis, dans la même logique, a été mis en place l'Arrangement du 31 mai 1924 relatif à la délivrance de certificats d'identité aux réfugiés arméniens⁸³³. Néanmoins, il est important de noter que ces deux textes ne comportaient pas de définition du terme « réfugié », qu'il soit russe ou arménien. Ainsi, afin qu'ils soient juridiquement reconnus comme réfugiés, un arrangement a été signé le 12 mai 1926 concernant la question des certificats d'identité pour les réfugiés russes et arméniens, complétant et modifiant les mesures antérieures⁸³⁴. Ce texte définit, d'une part, la qualité de réfugié russe comme « toute personne d'origine russe qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et qui n'a pas acquis une autre nationalité » ; et d'autre part, la qualité de réfugié arménien comme « toute personne d'origine arménienne, auparavant sujette de l'Empire ottoman, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du Gouvernement de la République turque et qui n'a pas acquis une autre nationalité. » D'après ces deux définitions, il y avait donc deux critères essentiels pour définir la qualité de réfugié russe ou arménien : l'absence de protection de l'État d'origine et la non-acquisition d'une autre nationalité. Étant donné que ces arrangements avaient la portée de recommandations et n'avaient donc pas de valeur contraignante, la convention du 28 octobre

⁸³¹ *Ibid*, p. 147.

⁸³² *Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 13, n° 355.

⁸³³ *Société des Nations*, Document CL.72 (a) 1924.

⁸³⁴ *Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 89, n° 2006.

1933⁸³⁵ (Convention Nansen) relative au statut de réfugiés est considérée comme le premier texte de droit international relatif aux droits des réfugiés et comportant une obligation juridique. Cette convention a été ratifiée par cinq pays : la Belgique, la Bulgarie, l'Égypte, la France et la Norvège. Son article premier dispose que : « la présente Convention est applicable aux réfugiés russes, arméniens et assimilés, tels qu'ils ont été définis par les Arrangements des 12 mai 1926 et 30 juin 1928, sous réserve des modifications ou précisions que chaque Partie contractante pourra apporter à cette définition au moment de la signature ou de l'adhésion. » Cette Convention engage les États adhérents à délivrer des certificats Nansen aux « réfugiés » résidant sur leur territoire (article 2⁸³⁶), ainsi qu'à leur garantir la protection contre le refoulement ou l'expulsion (article 3⁸³⁷).

442. Ensuite, le 4 juillet 1936, un arrangement provisoire⁸³⁸ a été mis en œuvre concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, en vertu duquel le terme « réfugié provenant d'Allemagne » s'appliquait, selon son article premier, à « toute personne ayant été établie dans ce pays, qui ne possède pas une autre nationalité que la nationalité allemande et à l'égard de laquelle il est établi qu'en droit ou en fait elle ne jouit pas de la protection du Gouvernement du Reich. » Cet arrangement provisoire a par la suite été remplacé par la convention du 10 février 1938 sur les réfugiés provenant d'Allemagne⁸³⁹. Au sens strict de cette convention, sont considérés comme réfugiés : « a) les personnes possédant ou ayant possédé la nationalité allemande et n'en possédant pas d'autre, à l'égard desquels il est établi qu'en droit ou en fait elles ne jouissent pas de la protection du gouvernement allemand; b) les apatrides non visés par les conventions ou arrangements antérieures ayant quitté le territoire allemand où ils s'étaient fixés et à l'égard desquels il est établi qu'en droit ou en fait ils ne jouissent pas de la protection du gouvernement allemand. » Cette Convention a donc étendu la définition de réfugié pour inclure les citoyens allemands, non-résidents de longue durée qui ne jouissent plus de la protection de du Gouvernement de Reich⁸⁴⁰, ainsi qu'aux apatrides qu'y étaient établis. Par la

⁸³⁵ *Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 159, n° 3663.

⁸³⁶ Article 2 de la Convention de Nansen de 28 octobre 1933 : « Chacune des Parties contractantes s'engage à délivrer des certificats Nansen, valables pour un an au moins, aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire (...). »

⁸³⁷ Article 3 de la Convention de Nansen de 28 octobre 1933 : « Chacune des Parties contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire par application de mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement, les réfugiés ayant été autorisé à y séjourner. »

⁸³⁸ *Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 171, n° 4461.

⁸³⁹ *Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 192, n° 4461.

⁸⁴⁰ C. HATHAWAY J., « The Evolution Of Refugee Status in International Law: 1920-1950 », *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, vol. 33, n°2, avril 1984, pp. 348-380, p. 368.

suite, en septembre 1939, un protocole additionnel⁸⁴¹ a été signé afin d'étendre l'Arrangement du 4 juillet 1936 et la Convention du 10 février 1938 aux réfugiés d'Autriche⁸⁴².

443. Par ailleurs, lors d'une résolution⁸⁴³ adoptée par le comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR), mis en place dans le cadre des négociations sur les conditions d'émigration des juifs allemands et autrichiens fuyant le régime nazi, la définition des personnes se trouvant sous sa compétence a été modifiée. D'après ce qui précède, le statut de réfugié était perçu plutôt en tant que statut d'un groupe ne jouissant pas de la protection de l'État. Or, dans sa définition donnée, le CIR précise que la portée de ses activités comprend : « 1. Les personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays d'origine (l'Allemagne, y inclus l'Autriche), mais qui sont obligées d'émigrer à cause de leurs opinions politiques, croyances religieuses et origines raciales, et ; 2. Les personnes, définies dans le point (1), qui ont déjà quitté leur pays d'origine et qui n'étaient pas encore établies en permanence ailleurs⁸⁴⁴. » Cette définition comporte ainsi deux innovations remarquables. Premièrement, elle inclut « les personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays » et qui ont néanmoins besoin de protection. Deuxièmement, le retrait de la protection étatique n'apparaît plus comme le critère essentiel pour l'octroi de la protection internationale, mais aussi le comité a pris en considération d'autres critères personnels comme politiques, religieux ou raciaux, ce qui sera plus tard généralisé par la Convention de Genève de 1951, dont l'adoption ouvre le chemin à l'universalisation du terme « réfugié » et suivi surtout par le protocole de New York du 31 janvier 1967⁸⁴⁵ qui écarte les limites temporelles et géographiques figurant dans la définition donnée par la Convention de Genève.

444. Cette dernière et son Protocole de 1967 définissent le réfugié comme toute personne qui, « craignant d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la

⁸⁴¹ *Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 198, n° 4634.

⁸⁴² HCR, Colloque sur l'évolution du droit des réfugiés en ce qui concerne particulièrement la Convention de 1951 et le Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, réuni à la Villa Serbelloni, Bellagio (Italie) du 21 au 28 avril 1965, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/3ae68beb0.html>, consulté le 29 mars 2022.

⁸⁴³ *Résolution du Comité*, Document CIR, 14 juillet 1938.

⁸⁴⁴ C. HATHAWAY J., « The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950 », *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, vol. 33, n°2, avril 1984, pp. 348-380, p. 371.

⁸⁴⁵ Protocole relatif au statut de réfugiés adopté le 16 décembre 1966 par la résolution de l'Assemblée générale 2198 (XXI).

protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. » Ainsi, lorsque les critères énumérés par cette définition sont réunis, les États membres doivent reconnaître le statut de réfugié au demandeur. Néanmoins, étant donné que, désormais, les stipulations de la Convention de Genève ne satisfont plus les besoins vu que les circonstances géopolitiques ont changé, d'autres dispositifs régionaux ont été mis en œuvre en vue d'élargir le champ de protection, comme en Europe, la directive 2004/83/CE, qui sera étudiée postérieurement, et la Convention de l'OUA en Afrique qui constitue un complément régional important à la Convention de Genève, et qui offre la protection juridique à une catégorie plus large de personnes⁸⁴⁶. De même, la Convention arabe réglementant le statut des réfugiés dans les pays arabes de 1994 a, en particulier, élargi le champ de la protection à « toute personne qui se réfugie dans un pays autre que son pays d'origine ou le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, si elle n'a pas de nationalité en raison d'une attaque ou de la colonisation ou de la domination étrangère ou des catastrophes naturelles ou des événements conduisant à troubler totalement l'ordre public dans l'ensemble ou une partie de ce pays. » Or, n'étant ratifiée que par sept pays seulement (Algérie, Égypte, Tunisie, Maroc, Yémen, Soudan, Mauritanie⁸⁴⁷), elle n'a donc pas pu être mise en œuvre vu qu'elle exigeait la ratification de tous les États membres de la Ligue arabe pour entrer en vigueur et être pleinement applicable.

445. Pour les pays européens, la mise en place d'une politique commune européenne relative à l'asile constituait un besoin important, en particulier pour les États membres dont la plupart sont devenus des pays d'immigration à la suite de la Seconde guerre mondiale. Bien qu'ils aient instauré des régimes d'asile nationaux, depuis la mise en œuvre des accords Schengen, la création d'un régime relatif à l'asile commun entre les Parties contractantes a été discutée corollairement à la suppression des contrôles aux frontières intérieures : « les frontières ne peuvent disparaître que si toutes les garanties d'une meilleure coopération et coordination existent entre les services nationaux compétents en matière de police et de sécurité, de politique du visa, de justice, de politiques des étrangers et d'asile et, ne l'oublions pas, entre les services

⁸⁴⁶ Article 1^{er} de la Convention OUA : « 2. Le terme réfugié s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événement troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité. »

⁸⁴⁷ ALZAROUNI F., *Le régime juridique de l'action internationale des Emirats Arabes Unies en faveur des réfugiés*, Université de Rouen Normandie, thèse soutenue le 28 janvier 2019, 312 p., p. 199.

fiscaux et douaniers et d'autres instances concernées par la circulation des marchandises », a souligné L. Lenaerts, secrétaire général adjoint du Secrétariat de l'Union économique Benelux⁸⁴⁸. De ce fait, l'un des objectifs élaborés par la Convention de Schengen de 1990 était le partage de compétences entre les différents États membres de la Communauté européenne en matière de traitement des demandes d'asile⁸⁴⁹, tout en définissant les critères de la Partie Contractante responsable (art. 30⁸⁵⁰ de la Convention). Cependant, cette responsabilité de traitement de la demande d'asile n'a pas été examinée séparément, elle est insérée dans la partie consacrée à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et à la circulation de personnes. Parallèlement, la Convention de Dublin⁸⁵¹, relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, a été signée le 15 juin 1990 mettant en œuvre le principe de partage de compétences évoqué.

446. Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam que la politique d'asile a été communautarisée et où les prérogatives de la Communauté européenne en matière d'asile ont été renforcées. Les mesures relatives à l'asile ainsi que celles relatives au statut de réfugiés et aux personnes déplacées sont devenues dépendantes, non seulement des lois nationales des États membres, mais aussi des directives communautaires auxquelles ces lois doivent se conformer : « le droit d'asile ferait l'objet d'un véritable transfert de souveraineté vers l'Union européenne⁸⁵² ». De plus, le Traité d'Amsterdam a été complété par un Protocole annexe sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne, selon lequel

⁸⁴⁸ DEDECKER R., « L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 8-9, n° 1393-1394, 1993, pp. 1-58, p. 8.

⁸⁴⁹ Aux termes de la Convention d'application de l'accord de Schengen, la demande d'asile est « toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger à la frontière extérieure ou sur le territoire d'une Partie Contractante en vue d'obtenir sa reconnaissance en qualité de réfugié conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et de bénéficier en cette qualité d'un droit de séjour. »

⁸⁵⁰ Article 30 de la Convention d'application de l'accord de Schengen : « 1. La Partie Contractante responsable du traitement d'une demande d'asile est déterminée comme suit (...)

2. Si une Partie Contractante s'est chargée du traitement d'une demande d'asile en application de l'article 29, paragraphe 4, la Partie Contractante responsable en vertu du présent article, paragraphe 1, est libérée de ses obligations.

3. Si la Partie Contractante responsable ne peut être désignée sur la base des critères définis aux paragraphes 1 et 2, la Partie Contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été présentée est responsable. »

⁸⁵¹ Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, Journal officiel des communautés européennes, 19 août 1997, n° C 254/1.

⁸⁵² TANDONNET M., « L'Europe et le droit d'asile », *Hommes et Migrations*, n° 1216, novembre-décembre 1998, pp. 12-24, p. 12.

« toute demande d’asile présentée par un ressortissant d’un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre État membre⁸⁵³. » En outre, à son tour, le Conseil de Tampere de 1999, consacré à la justice et aux affaires intérieures, a précisé la nécessité de mettre en œuvre d’un régime d’asile européen commun à l’ensemble des États membres de la CE « fondé sur l’application intégrale et globale de la Convention de Genève », tout en réaffirmant l’importance du HCR et des organisations internationales.

447. Lors de la mise en œuvre du Traité de Lisbonne en 2009, les règles relatives à l’octroi de l’asile ont été harmonisées à travers la mise en place de la règle de la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres et l’attribution du pouvoir de la codécision au Parlement, ce qui permettra donc le développement d’une politique commune en matière d’asile. Il est important de souligner que malgré le fait que l’asile et l’immigration soient deux questions souvent liées, et bien que l’asile soit effectivement une forme d’immigration, le Traité de Lisbonne leur a attribuées deux fondements juridiques distincts et a donc précisé les objectifs de la politique commune d’asile et ceux de la politique commune d’immigration dans deux articles différents (art. 78 et 79 TFUE). Le fondement juridique de la politique commune d’asile se trouve dans les dispositions de l’article 78 TFUE, elle vise à « offrir un statut approprié à tout ressortissant de pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu’aux autres traités pertinents » (art. 78§1 TFUE).

448. Afin d’assurer la bonne mise en œuvre du principe de partage de compétences en matière d’asile, les États membres ont cherché à développer une politique d’asile commune à leur ensemble à l’égard des ressortissants des États tiers demandeurs d’asile, dont ceux en provenance d’Égypte. Dans le cadre de l’évolution continue de cette politique d’asile commune, il est important d’étudier le sort des ressortissants de pays tiers, demandeurs d’asile et réfugiés, provenant d’Égypte vers l’Union européenne au sein de cette politique. Ainsi, il convient d’analyser, dans un premier temps, l’évolution du cadre juridique relatif à une politique commune d’asile à l’égard des ressortissants de pays tiers arrivés dans l’Union européenne (**section 1**). Cette analyse permettra de dresser les normes et les principes

⁸⁵³ Article unique du Protocole du droit d’asile pour les ressortissants des États membres de l’Union européenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, 10 novembre 1997, C 340/103.

européens de protection des demandeurs d'asile lors de l'arrivée sur le territoire européen et de comprendre les enjeux spécifiques liés à la politique européenne d'asile. Ensuite, en second lieu, il faudra mettre la lumière sur l'attention européenne donnée aux arrivées évolutives des demandeurs d'asile en provenance d'Égypte à la suite du Printemps arabe (**section 2**), vu que c'est l'évènement clé qui a affirmé la place de l'Égypte en tant qu'un point d'origine et un point de transit pour les demandeurs d'asile et les réfugiés migrant vers l'Europe.

Section 1 : L'évolution du cadre juridique relatif à une politique commune d'asile à l'égard des ressortissants de pays tiers arrivés dans l'Union européenne

449. Selon Eurostat, en 2020, 23% du taux des candidatures d'asile dans l'Union européenne émane de l'Afrique et 21% sont originaires du Moyen-Orient⁸⁵⁴. Aussi, comme il a été précisé dans le chapitre précédent, l'immigration illégale égypto-européenne a constitué un taux significatif des mineurs non-accompagnés. Ainsi, selon le rapport du Bureau européen d'appui en matière d'asile en 2020, l'écrasante majorité des mineurs non accompagnés demandant une protection internationale dans les pays de l'Union étaient des hommes (86 %) âgés de 14 à 18 ans (91 %), ce qui était particulièrement le cas pour les ressortissants de la plupart des pays d'Afrique du Nord (par exemple, l'Algérie, l'Égypte et le Maroc) et des pays asiatiques (Afghanistan, Bangladesh et Iran⁸⁵⁵). Il convient de signaler que selon le même rapport, la Grèce a attiré la grande majorité des demandes d'asile émanant des mineurs non accompagnés égyptiens en Europe (78%⁸⁵⁶). Cependant, avant d'examiner la démarche des demandes d'asile, effectuées sur le territoire européen par des ressortissants égyptiens ou des ressortissants des pays tiers provenant d'Égypte, il est nécessaire d'analyser le mécanisme d'asile au sein de la politique européenne d'immigration.

450. En effet, bien que l'asile ait figuré comme un pilier essentiel de la politique européenne d'immigration à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, elle était toutefois limitée au cadre de la coopération intergouvernementale. Ce qui fait qu'avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, l'asile, comme l'immigration, est devenue un domaine de compétence de la Communauté européenne, mettant en œuvre, non seulement le cadre juridique, mais aussi les fondements d'un régime d'asile européen commun⁸⁵⁷ (RAEC) selon les dispositions de l'article

⁸⁵⁴ Commission européenne, *Overall figures of immigrants in European Society*, disponible sur https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#asylum, consulté le 29 décembre 2021.

⁸⁵⁵ European Union Agency for Asylum, *Annual report on the situation of Asylum in the European Union*, 2020, 264 p., p. 103.

⁸⁵⁶ *Ibid.*, p. 102.

⁸⁵⁷ Selon l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), le régime d'asile européen commun est « *un ensemble de textes législatifs fixant des normes et procédures communes aux États membres de l'UE en matière de protection internationale, afin d'offrir aux demandeurs comme aux bénéficiaires un statut uniforme et un degré égal de protection sur tout le territoire de l'Union.* »

63⁸⁵⁸ §1 et §2 TCE, conformément à la Convention de Genève de 1951, au protocole de 1967 et aux « traités pertinents ». Bien que le traité d'Amsterdam ait établi les fondements de ce régime, il ne le mentionnait toutefois pas expressément. Ainsi, le RAEC a été mentionné pour la première fois dans les conclusions du Conseil de Tampere de 1999, lors duquel le Conseil convenait « de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève⁸⁵⁹. » Il s'agit de définir un véritable cadre commun en matière d'asile, appliqué à l'égard des ressortissants de pays tiers en besoin de protection internationale. Ce régime a fait l'objet d'une évolution importante jusqu'à l'annonce récente de la mise en œuvre d'un Pacte européen sur la migration et l'asile en 2020.

451. Le régime d'asile européen commun constitue le cadre législatif établi par la Communauté européenne, dont la Commission européenne veille étroitement à sa mise en œuvre complète et correcte. Il s'agit de l'ensemble des textes législatifs ainsi que des normes et procédures communes aux États membres concernant les questions liées à la protection internationale. Donc, il a une portée qui est plus large que celle de la Convention de Genève et qui va au-delà de l'établissement des conditions d'octroi du statut de réfugié et des droits correspondants. Selon les conclusions de Tampere : « ce régime devrait comporter, à court terme, une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, et le rapprochement

⁸⁵⁸ Article 63 TCE: « Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

- 1) Des mesures relatives à l'asile, conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux traités pertinents, dans les domaines suivants : a) critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ; b) normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ; c) normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ; d) normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres ;
- 2) Des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, dans les domaines suivants : a) normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale ; b) mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil ; (...) »

⁸⁵⁹ Conseil européen, conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, SN 200/1/99 REV 1, Bruxelles, point 13.

des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié⁸⁶⁰. » En outre, le RAEC « doit être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection⁸⁶¹. » Dans le contexte d'un espace sans frontières intérieures, l'harmonisation des règles en matière d'asile est nécessaire et constitue une des mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace communautaire. Or, l'établissement de ce régime, tout en respectant les dispositions de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole, a été effectué en deux étapes qui sont communes à tous les demandeurs d'asile ressortissants des pays tiers et pas seulement spécifique à ceux en provenance d'Égypte : la première phase concerne les normes minimales communes pour l'accueil des demandeurs d'asile (§1) ; et la seconde phase consiste en la mise en œuvre d'une procédure commune d'asile (§2).

§1. – Les normes minimales communes pour l'accueil des demandeurs d'asile

452. Comme il a été précisé précédemment, la conclusion du Traité d'Amsterdam a permis la communautarisation des questions d'asile et d'immigration tout en prévoyant, à échéance de cinq ans, le transfert des questions liées à ces deux domaines au premier pilier et donc de l'application progressive de la méthode communautaire⁸⁶². Durant ces cinq ans (1999-2004), les États membres ont adopté un processus décisionnel mixte entre intergouvernemental et communautaire, en vertu duquel le mode de vote du Conseil est à l'unanimité et le droit d'initiative est partagé entre les États membres. En vertu des dispositions de l'article 63 TCE et dans le contexte précité, les conclusions du sommet de Tampere précisent l'instauration du RAEC, dont le cœur est le droit d'asile et l'interdiction du refoulement comme c'est garanti par la Convention de Genève de 1951 et son protocole de 1967. La première phase du régime d'asile européen commun se manifeste par l'adoption d'instruments, entre 2000 et 2005, qui relèvent du droit dérivé et qui portent sur l'établissement des normes communes concernant l'accueil des demandeurs d'asile ressortissants de pays tiers. Ces mesures mises en place traitent d'une part, l'État responsable de l'examen de la demande d'asile présentée dans un des

⁸⁶⁰ *Ibid*, point 14.

⁸⁶¹ *Ibid*.

⁸⁶² La Commission européenne détiendra le monopole d'initiative, les décisions seront prises à la majorité qualifiée en codécision entre le Conseil et le Parlement européen et seront soumises au contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

États membres (A), et d'autre part, les conditions minimales et les procédures concernant l'octroi de la protection (B).

A) L'État responsable de l'examen de la demande d'asile pour les ressortissants des pays tiers

453. Il est important de rappeler que le premier texte adopté par les États membres en matière d'asile est la Convention de Dublin du 15 juin 1990⁸⁶³, entrée en vigueur en 1997, supprimant et remplaçant le titre de la Convention de Schengen relatif à l'asile⁸⁶⁴, appliqué depuis le 25 mars 1993⁸⁶⁵. Cette convention a intégré l'acquis communautaire par le traité d'Amsterdam, elle ne vise pas à harmoniser le traitement des demandes d'asile par les États parties à la convention, mais plutôt d'établir des critères permettant de déterminer l'État compétent pour l'examen de la demande d'asile afin d'éviter l'« *asylum-shopping*⁸⁶⁶ ». Son préambule définit expressément son objectif d'éviter « des situations aboutissant à laisser trop longtemps un demandeur d'asile dans l'incertitude sur la suite susceptible d'être donnée à sa demande et soucieux de donner à tout demandeur d'asile la garantie que sa demande sera examinée par l'un des États membres et d'éviter que les demandeurs d'asile ne soient renvoyés successivement d'un État membre à un autre sans qu'aucun de ces États ne se reconnaisse compétent pour l'examen de la demande d'asile. » La Convention Dublin cherche à établir un mécanisme permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres de la Communauté européenne, en se basant sur des critères spécifiques, énoncées dans les articles 4 à 8 de la Convention, et donc de lui imposer l'obligation de l'examiner. Ainsi, afin que la demande soit examinée par un seul État membre conformément à ces critères, suivant le principe du « guichet unique » (art. 3 §2). Les dispositions de la Convention de Dublin énumèrent des critères de responsabilité reposant sur

⁸⁶³ Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, Journal officiel des communautés européennes, 19 août 1997, JOCE, n° C 254/1.

⁸⁶⁴ Les articles 28 à 38 et les définitions connexes de la Convention signée à Schengen le 19 juin 1990 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, pour l'application de l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1995. Ces dispositions sont devenues caduques dès l'entrée en vigueur de la convention de Dublin, en vertu du protocole, signé à Bonn le 26 avril 1994, sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin.

⁸⁶⁵ GACON H., « L'harmonisation des politiques d'asile », *Plein droit*, 2001/2, n°49, pp. 42-48, p. 45.

⁸⁶⁶ Le fait qu'un demandeur d'asile dépose plusieurs demandes d'asile simultanément dans des États membres différents.

le principe du regroupement familial (art. 4⁸⁶⁷) et le principe de l'attribution de la responsabilité à l'État membre en fonction de la première entrée d'une personne sur le territoire de la Communauté européenne, comme stipulé dans les articles 4, 5⁸⁶⁸, 6⁸⁶⁹, 7⁸⁷⁰ et 8⁸⁷¹. En outre, elle présente les règles de réadmission applicables lorsqu'une personne se trouve dans un État membre et ayant déjà présenté une demande d'asile dans un autre État membre (articles 3 §7 et 10 de la Convention). Ainsi, en vertu des dispositions de l'article 3 §7⁸⁷², l'État membre dans lequel la demande d'asile a été introduite est tenu de « reprendre le demandeur d'asile qui se trouve dans un autre État membre et y a formulé une demande d'asile après avoir retiré sa demande pendant le processus de détermination de l'État responsable ». De même, l'article 10⁸⁷³ souligne que parmi les obligations de l'État responsable de l'examen d'une demande

⁸⁶⁷ Article 4 de la Convention de Dublin de 1990 : « Si le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié au sens de la convention de Genève, modifiée par le protocole de New York, dans un État membre et qui y réside légalement, cet État est responsable de l'examen de la demande, à la condition que les intéressés le souhaitent (...). »

⁸⁶⁸ Article 5 de la Convention de Dublin de 1990 : « 1. Si le demandeur d'asile est titulaire d'un titre de séjour en cours de validité, l'État membre qui a délivré ce titre est responsable de l'examen de la demande d'asile. 2. Si le demandeur d'asile est titulaire d'un visa en cours de validité, l'État membre qui a délivré ce visa est responsable de l'examen de la demande d'asile, (...). »

⁸⁶⁹ Article 6 de la Convention de Dublin de 1990 : « Lorsque le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement (...) la frontière d'un État membre par lequel il peut être prouvé qu'il est entré, ce dernier État est responsable de l'examen de la demande d'asile. Toutefois, cet État cesse d'être responsable s'il est prouvé que le demandeur d'asile a séjourné dans l'État membre dans lequel il a présenté sa demande au moins six mois avant la présentation de cette demande. Dans ce cas, ce dernier État est responsable de l'examen de la demande d'asile. »

⁸⁷⁰ Article 7 de la Convention de Dublin de 1990 : « 1. La responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'État membre responsable du contrôle de l'entrée de l'étranger sur le territoire des États membres, sauf si, après être entré légalement dans un État membre où il est dispensé de visa, l'étranger présente sa demande d'asile dans un autre État membre dans lequel il est également dispensé de visa pour l'entrée sur le territoire. Dans ce cas, ce dernier État est responsable de l'examen de la demande d'asile. (...) »

⁸⁷¹ Article 8 de la Convention de Dublin de 1990 : « Lorsque l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile ne peut être désigné sur la base des autres critères énumérés dans la présente convention, le premier État membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée est responsable de l'examen. »

⁸⁷² Article 3§7 de la Convention de Dublin de 1990 : « L'État membre auprès duquel a été introduite la demande d'asile est tenu, dans les conditions prévues à l'article 13 et en vue d'achever le processus de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile, de reprendre le demandeur d'asile qui se trouve dans un autre État membre et y a formulé une demande d'asile après avoir retiré sa demande pendant le processus de détermination de l'État responsable. »

⁸⁷³ Article 10 de la Convention de Dublin de 1990 : « 1. L'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile en application des critères définis par la présente convention est tenu de :

- a) prendre en charge, dans les conditions prévues à l'article 11, le demandeur d'asile qui a présenté une demande dans un autre État membre;
- b) mener à terme l'examen de la demande d'asile;
- c) réadmettre ou reprendre, dans les conditions prévues à l'article 13, le demandeur d'asile dont la demande est en cours d'examen et qui se trouve irrégulièrement dans un autre État membre;
- d) reprendre, dans les conditions prévues à l'article 13, le demandeur d'asile qui a retiré sa demande en cours d'examen et qui a formulé une demande d'asile dans un autre État membre;
- e) reprendre, dans les conditions prévues à l'article 13, l'étranger dont il a rejeté la demande et qui se trouve irrégulièrement dans un autre État membre (...). »

d'asile, il est tenu de « réadmettre ou reprendre, dans les conditions prévues à l'article 13, le demandeur d'asile dont la demande est en cours d'examen et qui se trouve irrégulièrement dans un État membre. » De sa part, l'État membre auprès duquel la demande d'asile a été introduite, et qui estime qu'un autre État membre serait responsable de l'examiner, peut demander à ce dernier la prise en charge de cette demande d'asile dans un délai de six mois à la suite de son dépôt, lequel doit statuer sur la demande de prise en charge dans un délai de trois mois à compter de sa saisine (article 11). Si ce dernier accepte, le demandeur d'asile serait ainsi transféré à l'État membre responsable.

454. La Convention de Dublin comprend une « clause de souveraineté » qui stipule que « chaque État membre a le droit d'examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un étranger, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères définis par la présente convention, à condition que le demandeur d'asile y consente » (article 3§4). Elle intègre également une autre clause humanitaire, en vertu de laquelle « tout État membre peut, alors même qu'il n'est pas responsable, en application des critères définis par la présente convention, examiner pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, une demande d'asile, à la requête d'un autre État membre et à condition que le demandeur d'asile le souhaite » (article 9). À son tour, le Traité d'Amsterdam, dans son article 63, oblige le Conseil à mettre en œuvre « des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par ressortissants d'un pays tiers », en conformité avec les dispositions de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole.

455. Néanmoins, dans sa communication en date du 21 mars 2000⁸⁷⁴, la Commission européenne a évalué la mise en œuvre de cette convention et a identifié plusieurs dysfonctionnements qui entravent la réalisation des objectifs précités. La Commission européenne a critiqué la Convention de Dublin pour sa lenteur⁸⁷⁵, car les délais évoqués par la convention sont longs : il peut s'écouler jusqu'à neuf mois entre la présentation d'une demande d'asile et une décision concernant la responsabilité. De plus, les dispositions de l'article 3§5 de la convention, qui permettent à chaque État membre de renvoyer un demandeur d'asile vers

⁸⁷⁴ Document de travail des services de la Commission, *Réexamen de la Convention de Dublin : élaboration de la législation communautaire permettant de déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres*, Bruxelles, 21 mars 2000, SEC (2000) 522 final.

⁸⁷⁵ *Ibid*, p. 8., point. 15.

un État tiers en conformité avec la convention de Genève, modifiée par le protocole de New York, ont soulevé des préoccupations quant aux risques de refoulement. Aussi, le système de répartition de la responsabilité, y inclus les transferts à réaliser entre les États, fonctionne lentement contrairement à l'objectif visé concernant l'accélération de la procédure d'asile. Par conséquent, la Commission a suggéré que la Convention de Genève soit remplacée par un instrument communautaire à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en particulier à la lumière de la mise en place du RAEC, qui visait à éliminer les principales différences entre les politiques et les pratiques entre les États membres et à faciliter les transferts entre eux.

456. Mis en place le 18 février 2003, le règlement Dublin II⁸⁷⁶ remplace la Convention de Dublin et fait partie du RAEC. Ce règlement modifie la nature juridique des dispositions, qui ont désormais une portée générale obligatoire, contrairement à la convention de Dublin. Il pose une série de critères hiérarchiques, afin de déterminer l'État responsable de l'examen de la demande d'asile, dans laquelle il vise à une meilleure prise en compte du critère de la minorité et au respect de l'unité familiale. À la suite de ces deux critères importants, le critère déterminant pour décider l'État compétent de la demande d'asile, c'est celui du franchissement des frontières, en vertu duquel la responsabilité de l'examen de la demande d'asile incombe sur l'État membre dont la frontière a été franchie en premier « lorsqu'il est établi, sur la base de preuves ou d'indices (...) que le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile. Cette responsabilité prend fin douze mois après la date du franchissement irrégulier de la frontière » (art. 10§1 du règlement). C'est à ce titre que ce règlement a été jugé comme faisant peser une charge plus importante sur les États membres se trouvant à la périphérie de l'Europe qui sont des pays de destination premiers pour les immigrants irréguliers.

457. Par ailleurs, comme la Commission européenne l'a souligné dans sa communication du 21 mars 2000, « *les critiques qui ont été formulées à l'égard de l'inefficacité de l'application des critères de la responsabilité fixés par la Convention de Dublin ont tendance à se focaliser*

⁸⁷⁶ Règlement (CE) n° 343/2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JOUE, n° L. 050 du 25 février 2003.

surtout sur les problèmes liés à l'établissement de la preuve. » Dans tout le processus Dublin, la preuve représente un élément essentiel justifiant le parcours antérieur du demandeur d'asile. Ainsi, dans la logique du principe consacré par le système Dublin, le règlement Eurodac⁸⁷⁷, mis en œuvre le 11 décembre 2000, met en place le premier système dactyloscopique de comparaison d'empreintes digitales⁸⁷⁸. Le système Eurodac, en tant que système informatique centralisé, aide à l'identification des demandeurs d'asile et donc à la mise en œuvre du système de Dublin. Il contribue à la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre. La mise en commun des empreintes digitales dans la même base de données constitue un élément nécessaire dans l'application de la Convention de Dublin établissant ainsi l'identité des demandeurs d'asile et « des personnes appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de la Communauté⁸⁷⁹ » à travers la détection immédiate, via une simple consultation électronique, des demandes d'asile multiples sans qu'il y ait besoin de recourir aux preuves matérielles de détermination de l'État responsable⁸⁸⁰.

B) Les instruments législatifs établissant les conditions minimales et les procédures d'octroi de la protection pour les ressortissants des pays tiers

458. Il convient de noter que parmi les textes du droit dérivé en matière d'asile, seuls Dublin et Eurodac sont des règlements. La plupart des textes législatifs du RAEC sont sous forme de directives, ce qui signifie qu'ils nécessitent une transposition dans le droit national des États membres. En application des dispositions de l'article 63 du Traité d'Amsterdam et dans le but de réaliser les objectifs des conclusions de Tampere, qui visaient à harmoniser les politiques d'asile, plusieurs instruments juridiques ont été mis en œuvre pour établir des normes minimales en matière de protection et prendre des mesures ayant l'objectif d'assurer la solidarité entre les États membres.

⁸⁷⁷ Règlement 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, *JOCE*, 15 décembre 2000, L 316/1.

⁸⁷⁸ CASTAGNOS-SEN A., « 1991-2003. La construction d'un droit européen en matière d'asile : à quel prix ? », *Centre d'information et d'Études sur les migrations internationales | Migrations Société*, 2016/3, n° 165, pp. 91-106, p. 99.

⁸⁷⁹ Préambule du règlement 2725/2000 « Eurodac ».

⁸⁸⁰ CASTAGNOS-SEN A., *op.cit.*, p. 99.

459. Tout d'abord, et surtout dans le contexte des conflits de la fin du XXe siècle (ex-Yougoslavie et puis Kosovo) causant des afflux massifs de populations, la Commission a ainsi présenté une proposition de directive du Conseil « relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et a des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil⁸⁸¹ » (directive 2001/55/CE). En effet, cette directive autorise la mise en place d'un statut de « protection temporaire⁸⁸² » fondé sur des critères communs dans l'ensemble des États membres tout en introduisant un système de répartition des bénéficiaires de cette protection entre les États membres selon leurs capacités d'accueil⁸⁸³. Ainsi, elle vise à faciliter l'octroi de la protection aux personnes demandant l'asile à cause des conflits causant des mouvements de populations à grande échelle lors desquels il est difficile de traiter individuellement la demande de chaque personne. Il s'agit d'une procédure exceptionnelle permettant de fournir une protection immédiate si le système d'asile de l'État membre d'accueil est incapable d'examiner cet afflux massif sans effets contraires. La particularité de cette directive découle du fait que la décision d'octroi de la protection temporaire revient au Conseil des ministres de l'Union et non pas selon la discrétion des autorités étatiques (art. 5). Cette procédure est mise en œuvre à l'initiative de la Commission européenne, sur sa propre initiative ou sur demande d'un État membre, et qui, par proposition par la suite, soumet la décision au Conseil de l'Union européenne en vue d'être adoptée à majorité qualifiée. Ainsi, dans sa décision fondée sur l'examen de la situation des personnes déplacées, le Conseil met en œuvre, dans tous les États membres, la protection temporaire à l'égard d'un groupe spécifique de personnes et dont la durée d'application est d'un an minimum et peut être prorogée automatiquement par période de six mois pour une durée maximale de deux ans au total.

⁸⁸¹ Directive 2001/55/CE du Conseil du 21 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et a des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *Journal officiel des Communautés européennes*, 7 août 2001, JOCE, L 212/12.

⁸⁸² Article 2 de la directive 2001/55/CE: « Aux fins de la présente directive, on entend par : a) « protection temporaire », une procédure de caractère exceptionnelle assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant la protection ; (...). »

⁸⁸³ Article 25 de la directive 2001/55/CE : « 1. Les États membres accueillent dans un esprit de solidarité communautaire, les personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire. Ils indiquent de façon chiffrée ou en termes généraux, leurs capacités d'accueil (...) ».

460. En vertu de l’octroi de la protection temporaire, les États membres délivrent des titres de séjour aux bénéficiaires pendant toute la durée de cette protection. Aussi, ces derniers ont le droit d’accès au marché du travail, à un hébergement approprié, à l’éducation ainsi qu’à l’aide sociale et médicale. En outre, selon cette directive, les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent aussi déposer une demande d’asile auprès des services de l’État d’accueil. Or, les États membres peuvent prévoir que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulée avec le statut de demandeur d’asile durant l’instruction de la demande. À l’issue de l’examen de la demande d’asile, si aucune protection n’est accordée, le bénéfice de la protection temporaire est maintenu pour la durée restant à courir. Toutefois, bien que cette directive ait un aspect particulier visant à simplifier au maximum les formalités, elle n’avait jamais été mise en œuvre, même pendant la crise syrienne, jusqu’au 4 mars 2022. À cette date, le Conseil a adopté la décision d’exécution (UE) 2022/382⁸⁸⁴ « constatant l’existence d’un afflux massif de personnes déplacées en provenance d’Ukraine, au sens de l’article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d’introduire une protection temporaire ». Cette décision a été prise à la suite d’une proposition⁸⁸⁵ de la Commission le 2 mars 2022, en réponse à l’invasion de l’Ukraine lancée par l’armée russe en février 2022. Il s’agit de la première activation de cette directive⁸⁸⁶.

461. Ensuite, une directive essentielle a été adoptée pour établir les normes minimales relatives à l’accueil des demandeurs d’asile dans les États membres. Il s’agit de la directive 2003/9/CE⁸⁸⁷, également connue sous le nom de directive relative aux conditions d’accueil. Cette directive a été élaborée en réponse aux conclusions de Tampere, qui préconisaient l’inclusion des conditions minimales communes d’accueil pour les demandeurs d’asile dans le cadre du RAEC. Elle s’applique à tous les ressortissants des pays tiers et apatrides ayant déposé une demande d’asile à la frontière ou sur le territoire d’un des États membres, « tant qu’ils sont

⁸⁸⁴ Décision d’exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l’existence d’un afflux massif de personnes déplacées en provenance d’Ukraine, au sens de l’article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d’introduire une protection temporaire, *JOUE*, 4 mars 2022, L 71/1.

⁸⁸⁵ Proposition de décision d’exécution du Conseil constatant l’existence d’un afflux massif de personnes déplacées en provenance d’Ukraine, au sens de l’article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d’introduire une protection temporaire, 2 mars 2022, Bruxelles, COM (2022) 91 final, 2022/0069 (NLE).

⁸⁸⁶ UNHCR Belgique et Luxembourg, « Commentaire d’actualité : le HCR salue la décision de l’UE d’offrir une protection temporaire aux réfugiés fuyant l’Ukraine », 4 mars 2022, disponible sur <https://www.unhcr.org/be/75943-unhcr-verwelkomt-eu-besluit-om-mensen-die-oukrajne-ontvluchten-tijdelijke-bescherming-te-bieden.html>, consulté le 25 avril 2022.

⁸⁸⁷ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l’accueil des demandeurs d’asile dans les États membres, *JOUE*, 6 février 2003, L 31/18.

autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile, ainsi qu'aux membres de leurs famille, s'ils sont couverts par cette demande d'asile conformément au droit national » (art. 2). Il convient de noter que cette directive ne s'applique pas lorsque la directive précédente (2001/55/CE) est activée. Au sens des dispositions de la directive de 2003, les demandeurs d'asile et apatrides dans les États membres ont droit à un ensemble minimum de droits de base lors de leur dépôt de demande d'asile, tels que le droit à l'information, aux documents attestant leur statut ainsi que le droit au séjour avec une liberté de circulation. En outre, elle établit certaines conditions matérielles d'accueil, notamment en ce qui concerne le logement, tout en préservant l'unité familiale, la nourriture, l'habillement, l'accès à l'éducation et aux soins médicaux.

462. Par ailleurs, comme la première phase a permis d'illustrer les fondements essentiels du régime d'asile européen commun, elle a également imposé aux États membres des règles protectrices en faveur des demandeurs d'asile. À cet égard, la protection subsidiaire a été introduite dans le droit communautaire par le biais de la directive 2004/83/CE⁸⁸⁸ (directive qualification/directive relative aux conditions requises) du Conseil du 29 avril 2004. Cette directive établit les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. En effet, lors des conflits de la fin du XXe siècle, les personnes civiles « non-combattantes » ne sont pas protégées selon le champ d'application de la convention de Genève, mais qui peuvent aussi subir des risques pour leurs vies ou des traitements dégradants ou inhumains⁸⁸⁹. De ce fait, cette directive vise les personnes dont la situation ne relève pas officiellement de la Convention de Genève et ne peuvent donc pas bénéficier du statut de réfugié. Selon l'article 2⁸⁹⁰ de la directive, pour qu'une personne bénéficie de la protection

⁸⁸⁸ Directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, *JOUE*, 30 septembre 2004, L 304/12.

⁸⁸⁹ POULY Ch., « L'eupéanisation du droit d'asile : 2003 – 2016 », *Centre d'information et d'études sur les migrations internationales / Migrations Société*, 2016/3, n° 165, pp. 107-124, p. 109.

⁸⁹⁰ Article 2 (e) de la directive 2004/83/CE : « Aux fins de la présente directive, on entend par : personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, « tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays; »

subsidaire, elle doit remplir plusieurs critères. Tout d'abord, elle doit être un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride qui ne peut être considéré comme réfugié. Puis, elle doit avoir des motifs « sérieux et avérés » de craindre qu'en cas de retour dans son pays d'origine, elle serait exposée à « un risque réel de subir les atteintes graves » telles que définies à l'article 15⁸⁹¹. » En conséquence, elle serait privée de la protection de ce pays. Ainsi, le but essentiel de cette directive est de rapprocher les règles relatives à la reconnaissance et au contenu du statut de réfugié et de la protection subsidiaire (considérant 7) en établissant des critères communs entre les États membres « pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale » (considérant 6). C'est à ce titre, qu'elle fixe « les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides » pour se voir accorder le statut de réfugié ou la protection internationale » (article 1^{er}). La protection subsidiaire, comme la protection temporaire, comble un important vide juridique non abordé par la Convention de Genève, constituant ainsi une innovation dans le droit international de l'asile⁸⁹².

463. En outre, les 1^{er} et 2 décembre 2005, le Conseil a adopté la directive 2005/85/CE⁸⁹³ sur les procédures d'asile (directive procédure). Cette directive vise à établir un cadre minimum pour la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié. La directive procédure met en place des garanties procédurales en faveur des demandeurs d'asile en établissant des exigences minimales qui doivent être respectées par le processus décisionnel comme l'obligation d'informer le requérant de la procédure dans une langue qu'il comprend, le droit à l'assistance judiciaire et à la représentation, des garanties accordées aux mineurs non accompagnés et le droit à un recours effectif. En outre, la directive procédure a intégré le concept de « pays tiers sûr » en vertu duquel la demande d'asile peut être infondée (art. 23 §4 c⁸⁹⁴) et qui fera donc

⁸⁹¹ Article 15 de la directive 2004/83/CE : « Les atteintes graves sont :

- a) la peine de mort ou l'exécution, ou
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, ou
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international. »

⁸⁹² ERRERA R., « La directive européenne du 29 avril 2004 sur le statut de réfugié, la protection internationale et les garanties contenues dans la convention européenne des droits de l'homme, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n° 74, avril 2008, pp. 347-381.

⁸⁹³ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JOUE*, 13 décembre 2005, L 326/13.

⁸⁹⁴ Article 23 §4 de la directive 2005/85/CE : « (...) c) la demande d'asile est considérée comme infondée :

- i) parce que le demandeur provient d'un pays d'origine sûr ;

l'objet d'une procédure accélérée, ou irrecevable (art. 25 §2 c⁸⁹⁵). Cependant, cette notion reste subjective car elle dépend uniquement de la certitude acquise par les autorités compétentes que, dans ce pays, le demandeur d'asile ne ferait pas l'objet de traitements inhumains ni de refoulement (article 27).

464. Ainsi, d'après ce qui précède, les instruments précités constituent les pierres angulaires de la première phase du RAEC en prenant en référence des normes minimales communes. Ils visent à créer un cadre homogène tout en mettant en place un régime qui garantit, aux personnes en besoin, un véritable niveau élevé de protection dans des conditions équivalentes dans tous les États membres, avec un traitement équitable pour celles qui n'ont pas besoin de cette protection. En outre, pour faciliter la mise en œuvre de ce cadre homogène, le Conseil a mis en place un fonds européen pour les réfugiés⁸⁹⁶ à partir de 2000. Ce fonds vise à redistribuer financièrement les charges liées aux questions d'asile entre les États membres, soutenant ainsi les actions des États membres pour améliorer les conditions d'accueil, les procédures d'asile, l'intégration des bénéficiaires de protection internationale, et le rapatriement volontaire. L'étude de ces instruments revêt une importance significative, même dans le contexte de la non-spécificité du traitement des demandeurs d'asile en provenance d'Égypte, car elles définissent les normes minimales relatives à l'accueil, la procédure d'asile et les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, en tant que ressortissant de pays tiers. Ils garantissent que les demandeurs d'asile, quelle que soit leur origine, bénéficient de droits fondamentaux et de l'égalité de traitement. Cette étude préliminaire nous permet de dresser le cadre juridique, avant de nous intéresser au sort des demandeurs d'asile et des réfugiés en provenance d'Égypte dans la pratique dans la deuxième section de ce chapitre.

ii) parce que le pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur sans préjudice de l'article 28, paragraphe 1, (...). »

⁸⁹⁵ Article 25 §2 : « 2. Les États membres peuvent considérer une demande comme irrecevable en vertu du présent article lorsque : c) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur en vertu de l'article 27 (...). »

⁸⁹⁶ Décision du Conseil du 28 septembre 2000 portant création d'un fonds européen pour les réfugiés, *Journal Officiel des Communautés européennes*, 6 octobre 2000, JOCE, L 252/12, (2000/596/CE).

§2. – L'évolution du régime d'asile européen commun à la lumière de la refonte du Paquet d'asile

465. Il est important de rappeler que l'année 2004 a été marquée par l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne, ce qui a soulevé de nouvelles questions en matière d'asile et dans le domaine migratoire en général. Afin d'aborder ces problématiques, le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 a adopté le « Programme de la Haye⁸⁹⁷ ». Faisant suite au programme de Tampere de 1999, le Programme de la Haye qui s'étendait sur cinq ans, visait à renforcer la liberté, la sécurité et la justice, y compris les questions relatives à l'asile, la migration, la gestion des frontières et l'intégration. Dans ce contexte, de nouveaux instruments juridiques européens appropriés devait être mis en place. Il est également important de noter que le Conseil européen a souligné dans ses conclusions que la mise en œuvre de ces initiatives exigerait une coopération étroite avec d'autres partenaires, en particulier dans la région méditerranéenne, et notamment l'Égypte⁸⁹⁸.

466. Selon le programme de la Haye, la deuxième phase de développement d'une politique commune en matière de l'asile, de l'immigration et des frontières a débuté le 1^{er} mai 2004. Cette phase devrait reposer sur la solidarité et la répartition équitable des responsabilités, y compris les aspects financiers. Elle devait également encourager une coopération pratique plus étroite entre les États membres, englobant les domaines tels que l'assistance technique, la formation, l'échange d'information, le contrôle de la mise en œuvre et de l'application appropriée et en temps opportun des instruments législatifs, ainsi que la poursuite de l'élaboration de nouvelles législations. Cette deuxième phase visait à mettre en œuvre « une procédure commune d'asile et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire. Ce travail sera fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et des autres traités pertinents, ainsi que sur une évaluation complète et approfondie des instruments juridiques qui ont été adoptés au cours de la première phase. » À cet égard, la Commission devra évaluer, en 2007, les instruments mis en œuvre durant la première phase, et ensuite soumettre aux co-législateurs (Conseil et Parlement européen) les instruments et les mesures concernés par la deuxième

⁸⁹⁷ Conseil européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004, *Le programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, 14292/1/04.

⁸⁹⁸ Conseil européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004, conclusions de la présidence, 14292/1/04, point 35.

phase du RAEC pour qu'ils soient adoptés avant 2010. Le programme de la Haye prévoyait également le renforcement des partenariats avec les États tiers, en particulier les voisins méditerranéens, dans le but d'aider ceux-ci à améliorer leurs systèmes d'asile. La réalisation de ce programme a été assurée par un plan d'action adopté le 10 décembre 2005⁸⁹⁹, en vertu duquel la deuxième phase du développement du RAEC se base sur deux volets principaux. D'une part, elle englobe la proposition relative au statut de résident de longue durée pour inclure les ressortissants des pays tiers qui sont bénéficiaires d'une protection internationale (A), et, d'autre part, elle comprend la refonte des instruments législatifs constituant le Paquet asile (B). Ce sont donc deux instruments dignes d'une étude approfondie.

A) Modification de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée pour l'intégration des réfugiés dans son champ d'application

467. Le 6 juin 2007, la Commission européenne a publié le Livre vert⁹⁰⁰ sur le futur régime d'asile européen commun. Ce livre visait à explorer les différentes options juridiques envisageables pour la mise en place de la deuxième phase du RAEC. Cette dernière a comme objectif d'établir un régime de protection uniforme et équitable sur le territoire de l'Union, tout en comblant les lacunes déjà existantes dans le dispositif d'asile étudié et « approfondir l'harmonisation législative en prenant pour base un niveau élevé. » La Commission s'interroge, *via* ce document, sur les nouvelles mesures que l'Union européenne devrait mettre en place pour passer d'une harmonisation fondée sur des normes minimales à une harmonisation fondée sur des règles communes, elle cherche à « créer un cadre homogène au niveau européen, de mettre en place, un régime garantissant aux personnes qui en ont véritablement besoin un accès à un niveau élevé de protection dans des conditions équivalentes dans tous les États membres⁹⁰¹. » Par ce document, la Commission propose d'améliorer les instruments législatifs et les règles juridiques en place, principalement celles qui sont relatives au traitement de la demande d'asile, aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile, à l'octroi de la protection et au statut des personnes protégées et aux mécanismes d'intégration. Elle incite notamment à

⁸⁹⁹ Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de la Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, *JOUE*, 12 août 2005, C 198/1.

⁹⁰⁰ Livre vert de la Commission européenne du 6 juin 2007 sur le futur régime d'asile européen commun, COM (2007) 0301 final.

⁹⁰¹ *Ibid*, p. 2

étendre ces instruments pour couvrir des domaines qui ne sont pas encore couverts, tels que le cas des dispositions de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, étudiée dans le chapitre précédent. En vertu de son article 3 (2) : « 2. La présente directive ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui : (...) c) sont autorisés à séjourner dans un État membre en vertu d'une forme subsidiaire de protection, conformément aux obligations internationales, aux législations nationales ou aux pratiques des États membres, ou ont demandé l'autorisation de séjourner pour ce même motif et attendant une décision sur leur statut ; d) sont des réfugiés ou ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié et dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive ; (...). »

468. Dans ce sens, une proposition⁹⁰² a été présentée par la Commission en 2007 afin de modifier cette directive afin d'élargir son champ d'application pour inclure les réfugiés, les bénéficiaires d'une protection subsidiaire et les bénéficiaires de la protection internationale. « L'objectif principal de la proposition est d'offrir aux bénéficiaires d'une protection internationale la sécurité juridique en ce qui concerne leur séjour dans un État membre et des droits comparables à ceux de ressortissants de l'UE au bout de cinq ans de résidence légale, comblant ainsi la lacune à laquelle la directive 2004/83/CE n'avait pas apportée de solution. Ceci passe par la suppression des exceptions à l'application de la directive 2003/109/CE concernant les bénéficiaires d'une protection internationale en tenant compte, si nécessaire, de leur situation spécifique par rapport à d'autres ressortissants de pays tiers⁹⁰³. » La proposition de la modification de cette directive était fondée sur l'article 63 §3 (a) et §4 TCE⁹⁰⁴. Son objectif était d'adopter des règles et des conditions communes pour que les bénéficiaires de la protection internationale puissent accéder au statut de résident de longue durée, ce qui était également considéré comme instrument au service de leur intégration dans l'État membre

⁹⁰² Commission européenne, Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, 6 juin 2007, Bruxelles, COM (2007) 298 final.

⁹⁰³ *Ibid*, pp. 3-4.

⁹⁰⁴ Article 63 TCE : « Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam : (...) 3) des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants : a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjours de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ; (...) 4) des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire (...). »

d'accueil. Par conséquent, la directive 2011/51/UE⁹⁰⁵ a été mise en place pour modifier la directive 2003/109/CE, en parallèle avec les modifications apportées au Paquet asile lui-même.

B) La refonte des instruments législatifs constituant le Paquet asile

469. Il est nécessaire de souligner qu'une harmonisation des instruments législatifs portant des règles communes ne présenterait pas forcément la garantie d'un fonctionnement équilibré des systèmes d'asile des États membres. C'est à ce titre que le programme de la Haye prévoyait l'importance d'une « coopération pratique plus étroite entre les États membres » pour la deuxième phase, ce qui a conduit la Commission à proposer, dans le Livre vert, d'institutionnaliser cette coopération pratique en un bureau d'appui européen qui serait chargé de coordonner les activités de coopération pratique, de fournir un soutien pour les activités de traitement menées par les États membres et établir des programmes de protection régionaux (PPR). Effectivement, par le règlement (UE) n° 439/2010⁹⁰⁶ (Règlement EASO) du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) (transformée par la suite en agence de l'Union européenne pour l'asile) a été créé dans le but de faciliter la coopération pratique entre les États membres et donc à aider à une mise en œuvre plus effective du RAEC⁹⁰⁷, tout en se basant sur le principe de subsidiarité consacré par l'article 5⁹⁰⁸ TUE. En outre, dans son Livre vert, la Commission a examiné les moyens les plus efficaces pour aider les pays tiers en développement à gérer les situations liées aux afflux de réfugiés. Elle a également cherché les moyens d'améliorer l'efficacité et la cohérence des actions de l'Union envers ces pays, notamment par le biais des PPR destinés à renforcer les capacités

⁹⁰⁵ Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, *JOUE*, 19 mai 2011, L 132/1.

⁹⁰⁶ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, *JOUE*, 29 mai 2010, L 132/11.

⁹⁰⁷ *Ibid*, « Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir la nécessité d'améliorer la mise en œuvre du RAEC, de faciliter, de coordonner et de renforcer la coopération pratique entre les États membres en matière d'asile, d'apporter un appui opérationnel entre les États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières et/ou de coordonner la fourniture de cet appui, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisés au niveau de l'Union, l'Union peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (...) » (considérant 30).

⁹⁰⁸ Article 5 TUE : « (...) 3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relevant pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union (...). »

juridiques et institutionnelles de certains pays tiers en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. C'est ainsi qu'en 2011, la région de l'Afrique du Nord a bénéficié (Égypte, Libye et Tunisie⁹⁰⁹). Parmi ces moyens reste la réinstallation qui constitue déjà une des solutions durables. Il est ainsi nécessaire d'encourager les États membres à participer aux programmes de réinstallation. De plus, le HCR avait conclu des observations⁹¹⁰ sur ce Livre vert, selon lesquelles il s'est montré favorable aux propositions de la Commission dans sa communication et a même rajouté d'autres suggestions, ainsi qu'il critiquait l'inégalité des droits liés aux différences entre les régimes juridiques de protection et souligne la nécessité de la mise en œuvre d'un statut uniforme valable dans toute l'Union européenne pour les bénéficiaires des différents titres de protection⁹¹¹.

470. La deuxième phase du RAEC a effectivement commencé par l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁹¹² en 2008, dont le but est d'établir « un espace commun de protection et de solidarité fondée sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale » sur la base de « normes élevées en matière de protection⁹¹³ ». Aussi lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, avec lequel la Charte des droits fondamentaux est devenue juridiquement contraignante pour les institutions et les États membres (article 6 §1 TUE), l'article 78 TFUE est devenu la base juridique pour la mise en œuvre de la seconde phase du RAEC. En outre, les politiques relatives à la migration et à l'asile ont été explicitement placées sous l'égide des principes de solidarité et de partage de responsabilités (article 80 TFUE⁹¹⁴) en vue d'aboutir à un système commun comportant des procédures communes et un statut uniforme de protection internationale au sein

⁹⁰⁹ PAPADOPOULOU A., « Regional Protection Programmes : an effective policy tool ? », ECRE, janvier 2015, Bruxelles, 20 p., p. 13.

⁹¹⁰ United Nations High Commissioner for refugees, *UNHCR response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, Septembre 2007, disponible en anglais uniquement sur <https://www.unhcr.org/protection/operations/46e53de52/response-european-commissions-green-paper-future-common-european-asylum.html>, consulté le 14 mai 2022.

⁹¹¹ BENBEKHTI N., « Le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun : les observations de l'UNHCR », *Centre d'information et d'études sur les migrations internationales | Migrations Sociétés*, 2008/2, n° 116, pp. 137-146, p. 139.

⁹¹² Conseil européen, *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, 24 septembre 2008, 13440/08.

⁹¹³ Conseil européen, *Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte sûre qui sert et protège les citoyens*, 2 décembre 2009, JOUE, 4 mai 2010, C 115/1, section 6.2.

⁹¹⁴ Article 80 TFUE : « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. »

de l'Union européenne⁹¹⁵. Ainsi, le Livre vert, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile et le Traité de Lisbonne ont tous conduit à une refonte de l'ensemble des directives et règlements constituant le « Paquet asile » et donc l'adoption de textes de droit dérivé (refonte), sauf pour la directive relative à la protection temporaire qui n'a fait l'objet d'aucune refonte. Le but d'une refonte est d'abroger le règlement ou la directive antérieure portant sur le même sujet⁹¹⁶.

471. Premièrement, dans le cadre de l'évaluation des instruments juridiques de la première phase du RAEC, la Commission a réalisé en 2010 un rapport⁹¹⁷ sur la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004. Cette dernière concerne les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (directive qualification). L'objectif de ce rapport était de donner un aperçu de la manière dont cette directive avait été mise en œuvre par les États membres. Ainsi, selon ce rapport, des différents cas de transposition incorrecte ou incomplète de la directive ont été relevés, ainsi que l'imprécision de plusieurs notions importantes comme « les acteurs de la protection » ou « la protection à l'intérieur du pays », ce qui a créé des disparités dans les différents États membres concernant l'octroi de la protection ainsi que la forme même de protection⁹¹⁸. À cet égard, la première refonte a été effectuée pour la directive 2004/83/CE (directive qualification via l'adoption de la directive 2011/95/UE⁹¹⁹ du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, ayant comme objectif que « tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres » (considérant 12) et donc uniformiser

⁹¹⁵ LOUNIS J., « Le droit d'asile dans l'Union européenne », *Le petit juriste*, Dalloz, 28 mars 2022, disponible sur <https://www.lepetitjuriste.fr/le-droit-dasile-dans-lunion-europeenne/>, consulté le 22 avril 2022.

⁹¹⁶ Bureau européen d'appui en matière d'asile, *Le régime d'asile européen commun – Introduction à l'attention des juridictions*, Analyse juridique, EASO, août 2016, 145 p., p. 17.

⁹¹⁷ *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, 16 juin 2010, Bruxelles, COM (2010) 314 final.

⁹¹⁸ *Ibid*, p. 16.

⁹¹⁹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, a un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *JOUE*, 20 décembre 2011, L 337/9.

les dispositions relatives aux conditions requises pour l'octroi de la protection internationale et celles relatives au statut des bénéficiaires de cette protection. En vertu de cette directive, la protection internationale concerne le statut de réfugié⁹²⁰, ainsi que le statut conféré par la protection subsidiaire dont seuls les ressortissants de pays tiers et apatrides peuvent bénéficier (article 2). Après avoir distingué deux traitements différents pour deux types de protection différents (la protection internationale et la protection subsidiaire), la directive qualification (refonte) rapproche les droits assurés par les deux statuts, sans les unifier.

472. Il est nécessaire de préciser que selon le rapport de l'agence de l'Union européenne pour l'asile en 2020⁹²¹, dans le cadre des différentes tendances dans les types de protection accordés, les demandeurs d'asile de nombreux pays tiers ont obtenu le statut de réfugié bien plus souvent que la protection subsidiaire - c'était notamment le cas des demandeurs originaires de Chine, d'Égypte, d'Érythrée, d'Iran, du Nigéria, du Soudan et de Turquie. Ainsi, si nous prenons l'exemple de l'Égypte, nous pouvons constater qu'en 2020, sur 339 décisions de protection octroyées aux demandeurs d'asile égyptiens, seulement 16 ont obtenu la protection subsidiaire alors que 323 demandeurs d'asile égyptiens ont obtenu le statut de réfugié⁹²². Aussi, sur l'année 2021, 400 demandeurs d'asile égyptiens ont obtenu le statut de réfugié alors que seulement 31 ont obtenu la protection subsidiaire⁹²³.

473. La nouvelle directive a intégré les définitions de termes qui n'ont pas été clarifiés par la directive précédente, comme « bénéficiaire de protection internationale », « demandeur » et « mineur ». En outre, elle a modifié des règles en vigueur concernant la protection à l'intérieur du pays. Étant donné que selon l'article 8 de la directive 2004/83/CE, « les États membres peuvent déterminer qu'un demandeur d'asile n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté

⁹²⁰ Au sens de la directive qualification (refonte) on entend par « réfugié »: « tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12; »

⁹²¹ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, 2020, p. 73.

⁹²² European Union Agency for Asylum, « Latest Asylum Trends – Annual Overview 2022 », disponible sur [⁹²³ *Ibid.*](https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022#:~:text=EU%2B%20asylum%20authorities%20issued%20some,rate%20was%2040%20%25%20in%202022, consulté le 12 juin 2023.</p></div><div data-bbox=)

ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays », la directive refonte a donc dû modifier cet article pour éviter toute expulsion possible par les États dans des zones de conflits armés. Donc, pour rejeter une demande d'asile, l'État membre doit, désormais, vérifier que le demandeur « n'a pas une crainte fondée d'être persécuté ou ne risque pas réellement de subir des atteintes graves », ou qu'il « a accès à une protection contre les persécutions ou les atteintes graves et qu'il peut en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'établisse » (article 8). De plus, dans la refonte, les motifs de persécution sont déterminés et prennent en compte « le genre » en matière d'identité sexuelle « aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe » comme motif de persécution (art. 10 (d)). Aussi, une refonte importante a été effectuée pour l'article 7⁹²⁴ caractérisant les acteurs de protection, étant donné que les acteurs non-étatiques tels que les « parties ou organisations » ne sont pas forcément reconnues comme acteur de protection par tous les États membres. Ainsi, le nouvel article 7 harmonise les critères de qualification des acteurs de protection dont « la protection contre les persécutions ou les atteintes doit être effective et non temporaire ». Ils doivent ainsi non seulement être disposés à offrir une protection mais de même être en mesure de le faire.

474. Deuxièmement, une autre refonte a été apportée à la directive 2003/9/CE (directive accueil) à travers l'adoption de la directive 2013/33/UE⁹²⁵ du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013. Cette refonte visait également à établir des normes communes pour l'accueil des personnes sollicitant la protection internationale et à garantir des conditions de vie dignes pour ces personnes. Au contraire de la directive initiale d'accueil, la directive refonte a un champ d'application plus large et s'applique à « tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui présentent une demande de protection internationale (...), tant qu'ils sont autorisés à

⁹²⁴ Article 7 de la directive 2004/83/CE : « 1. La protection peut être accordée par :

a) l'État ou,
b) des parties ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci.

2. Une persécution est généralement accordée lorsque les acteurs visés au paragraphe 1 prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, entre autres lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection (...). »

⁹²⁵ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *JOUE*, 29 juin 2013, L 180/96.

demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs, ainsi qu'aux membre de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande (...) » (art. 3 §1). Ainsi, les dispositions de celle-ci s'appliquent à partir de l'introduction de la demande de protection internationale et jusqu'à la prise de la décision finale⁹²⁶, ou jusqu'au transfert effectif du demandeur dans l'État membre responsable, dans le cas où la procédure Dublin s'applique⁹²⁷.

475. Dans la continuité des dispositions relatives aux conditions d'accueil, la directive souligne celles qui sont relatives au placement en rétention pour les personnes demandant la protection internationale. Ainsi, après avoir laissé la liberté d'appréciation aux États membres pour décider les motifs de rétention dans la directive 2003/9/CE, la nouvelle refonte de 2013 a durci les conditions de rétention en insérant une disposition spécifique précisant un nombre limité de motifs pour la rétention (art. 8 §3⁹²⁸). En outre, cette nouvelle directive précise certaines garanties procédurales et encadre les conditions de la rétention. Dès lors, dans les cas où la rétention du demandeur d'asile doit avoir lieu dans un centre d'hébergement spécialisé, les États membres peuvent, toutefois, en cas d'impossibilité d'assurer ce type d'hébergement, le placer dans un établissement pénitentiaire mais qu'il soit séparé des détenus de droit commun (art. 10). De même, selon cette nouvelle directive, les mineurs, y compris les mineurs non accompagnés, ne peuvent être placés en rétention qu'en dernier ressort, dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée la plus brève possible (art. 11 §2 §3). Aussi, elle offre une

⁹²⁶ Bureau européen d'appui en matière d'asile, *Le régime d'asile européen commun – Introduction à l'attention des juridictions*, Analyse juridique, EASO, août 2016, 145 p., p. 54.

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ Article 8§3 de la directive 2013/33/UE : « 3. Un demandeur d'asile ne peut être placé en rétention que :

- a) pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité
- b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur ;
- c) pour statuer dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire ;
- d) lorsque le demandeur est placé en rétention dans le cadre d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, pour préparer le retour et/ou procéder à l'éloignement, et lorsque l'État membre concerné peut justifier sur la base de critères objectifs, tels que le fait que le demandeur a déjà eu la possibilité d'accéder à la procédure d'asile, qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour ;
- e) lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ;
- f) conformément à l'article 28 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride.

Les motifs de placement en rétention sont définis par le droit national. »

meilleure protection des personnes vulnérables tout en réaffirmant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, dans la finalité de l'amélioration des conditions matérielles d'accueil et l'accès au marché de travail, la nouvelle directive réduit l'accès anticipé à l'emploi de douze mois à neuf mois à la suite de l'introduction de la demande d'asile « lorsqu'aucune décision en première instance n'a été rendue par l'autorité compétente et que le retard ne peut être imputée au demandeur » (art. 15 §1).

476. Parallèlement, la directive 2005/85/CE (directive procédure) a également fait l'objet dans la même année d'une refonte *via* la mise en œuvre de la directive 2013/32/UE⁹²⁹ du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013. Celle-ci avait comme but d'unifier la procédure d'octroi et de retrait de toutes les protections internationales dans les États membres, et donc elle s'applique « à toutes les demandes de protection internationale présentées sur le territoire des États membres, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou dans une zone de transit » (art. 3 §1). Ainsi, elle limite le délai de traitement de la demande d'asile à six mois à compter de l'introduction de la demande, pouvant aller jusqu'à neuf mois dans certains cas (art. 31). Aussi, elle prévoit un nombre de garanties au profit des demandeurs d'asile comme l'enregistrement de l'entretien (art. 17), la possibilité d'autoriser la présence d'un tiers (art. 15 §1) et même la formation adéquate pour les personnes traitant les demandes de protection internationale. En effet, la nouvelle directive procédure permet aux États membres d'appliquer le concept de pays d'origine sûr, le concept de pays tiers sûr, ainsi que le concept d'un pays tiers européen sûr. Cela oblige également les États membres à informer régulièrement la Commission des pays auxquels ces concepts seraient appliqués.

477. Ainsi, troisièmement, le règlement Dublin II a été remplacé par le règlement Dublin III⁹³⁰ applicable au 1^{er} janvier 2014. Il s'applique donc à toute demande de protection internationale effectuée après cette date, y compris la protection subsidiaire, qui n'était pas encore comprise dans l'acquis de l'Union européenne en matière d'asile lors de la mise en place du règlement Dublin II. Le règlement Dublin III étend sa portée à toutes les personnes en quête de protection internationale au sens des textes européens, et non plus seulement à celles

⁹²⁹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *JOUE*, 29 juin 2013, L 180/60.

⁹³⁰ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), *JOUE*, 29 juin 2013, L 180/31.

relevant de la Convention de Genève. Il couvre donc désormais toute demande de protection internationale, telle que définie au sens de l'art 2, point h⁹³¹ de la directive 2011/95/UE. Le règlement Dublin III accorde à la personne, sujet de la demande de protection internationale, plusieurs garanties procédurales, comme un entretien individuel dans lequel il a le droit à l'information de toute la procédure Dublin, des critères de détermination de l'État responsable de l'examen de sa demande, de la possibilité de contester la décision de transfert ainsi que de l'existence droit d'accès aux données le concernant et de demander leur modification si nécessaire. En procédure de transfert, le nouveau règlement donne la possibilité aux États membres de « placer les personnes concernées en rétention en vue de garantir les procédures de transfert conformément au présent règlement lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées » (art. 28 §2).

478. En outre, en vertu du règlement Dublin III, de nouvelles garanties ont été introduites en faveur des mineurs. L'intérêt supérieur de l'enfant est désormais une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par ce règlement, tout en tenant en compte des facteurs importants tels que la possibilité du regroupement familial ; le bien-être et le développement social du mineur ; sa sûreté et sa sécurité et surtout son avis (art. 6). De plus, ce règlement élargit le champ de l'État responsable de la demande du mineur. Désormais, l'État responsable est « celui dans lequel un membre de la famille ou les frères ou sœurs du mineur non accompagné se trouvent légalement » (art. 8 §1) ou même « un proche » (art. 8 §2). En comparaison, le règlement Dublin II se limitait aux « membres de la famille⁹³² ». C'est ainsi qu'en 2019, un demandeur d'asile égyptien mineur a introduit une demande de protection

⁹³¹ Art. 2, pt h de la directive 2011/95/UE définit la demande de protection internationale comme « la demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente directive et pouvant faire l'objet d'une demande séparée. »

⁹³² Au sens de l'art. 2, i) du règlement (CE) n° 343/2003 : « « membres de famille », dans la mesure où la famille existait déjà dans le pays d'origine, les membres suivants de la famille du demandeur présents sur le territoire des États membres: i) le conjoint du demandeur d'asile, ou son ou sa partenaire non marié (e) engagé (e) dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique de l'État membre concernée réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservée aux couples mariés, en vertu de sa législation sur les étrangers ; ii) les enfants mineurs des couples au sens du point i) ou du demandeur, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge, sans discrimination selon qu'ils nés du mariage, hors mariage ou qu'ils ont été adoptés, conformément au droit national ; iii) le père, la mère ou le tuteur lorsque le demandeur ou le réfugié est mineur et non marié. »

internationale en Grèce, en indiquant aux autorités grecques qu'il souhaiterait être réuni avec son oncle résident aux Pays-Bas⁹³³. De même, en ce qui concerne la possibilité de reconduire un demandeur d'asile vers un État tiers, le règlement Dublin III accorde à tout État membre le droit d'envoyer un demandeur d'asile vers un pays tiers, à condition que ce pays soit considéré comme un « pays sûr » (art. 3 §3), contrairement au règlement précédent.

479. Étant donné que le système imposé par la Convention Dublin, et même par le règlement Dublin II, fait peser aux États en bordure de l'Union l'ensemble de l'examen des demandes d'asile présentées par les personnes y arrivant par voie terrestre ou maritime, la procédure Dublin avait également besoin d'une refonte. À cette fin, le règlement Dublin III a introduit une nouvelle procédure de reprise en charge, comme le prévoient les dispositions de l'article 24. Cette procédure concerne les immigrants en situation irrégulière dans un État membre, dont la demande de protection internationale est en cours d'instruction, ou les demandeurs dont la demande a été définitivement rejetée par un autre État membre. Dans ce contexte, l'État où la personne se trouve peut « soit requérir le premier État membre aux fins de reprise en charge de la personne concernée, soit engager une procédure de retour conformément à la directive 2008/115/CE » (art. 24 §4). Par conséquent, l'État membre peut solliciter la réadmission du demandeur d'asile par l'État membre de la première demande, ou prendre des mesures d'éloignement à son encontre.

480. De surcroît, le règlement Eurodac, qui constituait un complément important au règlement Dublin II, il a également été révisé en 2013 par le règlement (UE) n° 603/2013⁹³⁴. Cette nouvelle version vise non seulement à garantir l'application effective du système Dublin, mais elle établit également les conditions auxquelles les autorités désignées par les États membres et l'office européen de police (Europol) peuvent accéder données dactyloscopiques

⁹³³ CJUE, Affaire C-19/21, Conclusions de l'avocat général, disponible sur <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=257522&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, consulté le 15 mai 2022.

⁹³⁴ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), JOUE, 29 juin 2013, L 180.

enregistrées (article 1^{er}). En ce qui concerne les demandeurs de protection internationale, ce règlement impose à chaque État membre de relever les empreintes digitales de tous les doigts de chaque demandeur d'asile âgé de 14 ans ou plus, dès que possible, et les transmettre au système central au plus tard 72 heures après le dépôt de la demande de protection internationale (art. 9 §1).

481. Il est important de rappeler que les modifications apportées au Paquet asile formaient une réponse directe à la crise du Printemps arabe, qui a provoqué des arrivées massives et incontrôlées traversant la Méditerranée vers l'Europe. Les conséquences de cette crise se sont profondément manifestées en 2015, plaçant l'Égypte sur la carte des pays d'origine et de transit principaux pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, tant Égyptiens que ressortissants originaires des pays voisins de l'Afrique et du Moyen-Orient. Ainsi, après avoir étudié les fondements principaux de la politique européenne d'asile et son évolution, il convient d'examiner la place des demandeurs d'asile égyptiens au sein de cette politique. Cela permettra d'évaluer l'efficacité du système d'asile européen dans le contexte de la migration égypto-européenne aux fins d'asile et de relever les défis juridiques ou opérationnels auxquels ils peuvent être confrontés. En outre, nous étudierons le sort des demandeurs d'asile et les réfugiés des pays tiers arrivant de l'Égypte sur le territoire européen et les mécanismes juridiques qui leur sont appliqués en fonction de leur situation spécifique.

Section 2 : Le sort des réfugiés et des demandeurs d'asile en provenance d'Égypte à la suite de la crise migratoire 2015

Selon Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations Unies, la Communauté internationale doit faire face à « la plus grande crise de réfugiés et de migration depuis la Seconde guerre mondiale⁹³⁵. »

482. En dépit des efforts réalisés par l'Union européenne et ses États membres pour établir un régime d'asile commun et efficace à l'égard des demandeurs d'asile ressortissants des pays tiers, ce régime, avec beaucoup de ses instruments, ont révélé des faiblesses face à la crise migratoire de 2015, notamment depuis le Printemps arabe en 2011 et lors des arrivées importantes des personnes en besoin de protection sur le territoire européen. Toutefois, ces faiblesses ne se sont pas limitées aux demandes d'asile massives des ressortissants des pays tiers. Elles se sont également manifestées lors de la crise en Ukraine, même si les ressortissants ukrainiens bénéficient déjà de l'exemption de visa pour le court séjour au sein de l'espace Schengen. Par conséquent, après avoir abordé de manière concise l'évolution du cadre juridique général du régime d'asile dans l'Union européenne, il est nécessaire de pencher sur la situation des ressortissants des pays tiers réfugiés et demandeurs d'asile en provenance d'Égypte. Ce pays, un des pays protagonistes du Printemps arabe, et a présenté dans cette période une piste importante de départ de nombreux flux migratoires vers l'Europe, en plus des arrivées continues depuis la Corne de l'Afrique et de la Syrie⁹³⁶. Dans ce contexte, il convient d'examiner d'abord leur situation à la lumière de la réforme du Paquet Asile en 2016 et la proposition sur un nouveau Pacte sur la migration et l'asile en 202, à la suite de la crise migratoire afghane (§1). Puis, il faudra analyser plus particulièrement le mécanisme de réinstallation en tant qu'élément clé dans les flux migratoires d'asile égypto-européens (§2).

⁹³⁵ Ban KI-MOON, Secrétaire général des Nations Unies, s'adressant au gouvernement italien, 15 octobre 2015 à Rome, disponible sur <https://news.un.org/en/story/2015/10/512722-rome-ban-says-refugee-and-migration-crisis-defining-moment-europe-and-world>, consulté le 20 mai 2022.

⁹³⁶ BRÜCKER P. *op.cit.* 2017, p. 9.

§1. – Le sort des ressortissants des pays tiers réfugiés et demandeurs d’asile en provenance d’Égypte à la lumière de la réforme du Paquet Asile en 2016 et de la proposition d’un nouveau Pacte sur la migration et l’asile en 2020

483. Selon le rapport effectué par l’agence de l’Union européenne pour l’asile en 2020, entre 2015 et 2019, le plan total des nationalités principales demandant l’asile dans les pays européens comprend principalement de la région du Moyen-Orient la Syrie, l’Afghanistan, l’Iraq⁹³⁷. En revanche, bien qu’entre 2015 et 2019, l’Égypte ne figure pas parmi les nationalités principales, et que les ressortissants égyptiens ne représentent que 50% des bénéficiaires du statut de réfugié en deuxième instance ou en instance supérieure en République tchèque⁹³⁸ et 18% des rejets en deuxième instance ou en instance supérieure en Lettonie⁹³⁹, l’Égypte constitue quand même une des nationalités principales pour les mineurs non accompagnés demandant l’asile en Europe. En effet, 77% des demandes d’asile effectuées par les mineurs non accompagnés en Grèce sont des demandes égyptiennes⁹⁴⁰. En outre, il est important de retenir que l’Égypte est une plateforme essentielle pour les demandeurs d’asile et les réfugiés de la région africaine et moyen-orientale qui souhaitent traverser la Méditerranée et accéder à l’Europe surtout lors de la crise migratoire de 2015. C’est pourquoi, il convient de se pencher sur la spécificité de sa place dans le système migratoire européen à la lumière de la proposition de réforme du Paquet asile en 2016 (A), ainsi que dans le cadre de la proposition d’un nouveau Pacte sur la migration et l’asile en 2020 (B).

A) La place de l’immigration égypto-européenne aux fins d’asile dans les négociations sur la réforme du « Paquet Asile » en 2016 lors de la crise migratoire de 2015

484. Bien que l’Union européenne ait essayé de recourir à des financements d’urgence pour aider les États membres se trouvant en première ligne ainsi qu’à Frontex pour la surveillance maritime, surtout des côtes italiennes, les chiffres des arrivées ont augmenté au-delà des capacités de ces États⁹⁴¹. C’est à ce titre que, dans sa communication « Vers une réforme du

⁹³⁷ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, 2020, p. 260

⁹³⁸ *Ibid.*, p. 250.

⁹³⁹ *Ibid.*, p. 263.

⁹⁴⁰ *Ibid.*, p. 254.

⁹⁴¹ REICHARDT A. et LECONTE J.Y., *Négociations du Pacte sur la migration et l’asile : l’Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité, la Commission des affaires européennes, Rapport d’information n° 871 (2020-2021)*, 5 avril 2022, 66 p., pp. 14-15.

régime d’asile européen commun et une amélioration des voies légales en Europe » en avril 2016⁹⁴², la Commission européenne a proposé la réforme progressive du régime d’asile européen commun, tout en exposant les priorités pour son amélioration et en particulier le dispositif Dublin. Ce dernier, établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État responsable de l’examen de la demande de protection internationale, dépend principalement sur le critère de la première entrée. Cette situation a définitivement causé un problème structurel clé en plaçant une responsabilité disproportionnée en droit et une charge indue sur un nombre limité d’États de première entrée, en particulier les pays se trouvant sur la rive méditerranéenne, tels que l’Italie et la Grèce. En conséquence, ces États ont eu du mal à enregistrer et traiter les demandes d’asile. Toutefois, le système Dublin, déjà modifié à deux reprises, reposait sur la bonne volonté de ces pays d’entrée initiale pour enregistrer les demandes et les traiter. En outre, il arrive souvent que les demandeurs de protection internationale ne respectent pas la procédure d’identification dans l’État de première arrivée et partent s’installer dans un autre État membre, ce qui donne lieu à ce qu’on appelle « les mouvements secondaires⁹⁴³ », sachant que l’État membre où ils se rendent a le droit de les renvoyer vers l’État de première entrée⁹⁴⁴. Tous ces éléments ont certainement nui au bon fonctionnement du système Dublin qui s’est montré inadapté lors de cette situation et a révélé des lacunes dans la coordination européenne concernant, d’une part, le contrôle des frontières extérieures et, d’autre part, l’accueil et la prise en charge des demandeurs d’asile. De ce fait, conformément aux priorités énoncées dans la communication précitée, la Commission cherchait à établir un système équitable pour déterminer l’État membre responsable des demandes d’asile. Elle avait également l’intention de renforcer le système Eurodac en élargissant son champ d’application, ce qui faciliterait les retours et contribuerait à la lutte contre la migration irrégulière. De plus, l’objectif était d’atteindre une plus grande convergence dans le régime d’asile, de prévenir les mouvements secondaires et de conférer un mandat renforcé au bureau européen d’appui en matière d’asile.

⁹⁴² Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, *Vers une réforme du régime d’asile européen commun et une amélioration des voies d’entrée légales en Europe*, 6 avril 2016, Bruxelles, COM (2016) 197 final.

⁹⁴³ « Les demandeurs d’asile et réfugiés procèdent à des mouvements secondaires lorsqu’ils quittent de façon irrégulière un pays où ils ont demandé ou obtenu une protection internationale afin de chercher asile ou de se réinstaller dans un autre pays », BALLEIX C., « Quelle réforme du régime d’asile européen commun ? », *Après-demain*, n° 39, 2016/3, pp. 22-24, p. 23.

⁹⁴⁴ PROST Y., « Migrations : l’impasse européenne », *Politique étrangère*, 2018/3, pp. 157-159, p. 162.

485. Par ailleurs, la Commission a consacré une importance au mécanisme de réinstallation, en vertu duquel les États membres étaient convenus de réinstaller en 2015 et 2016, 22 504 réfugiés au départ des camps de réfugiés situés au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et dans la Corne de l’Afrique, par l’intermédiaire du HCR⁹⁴⁵ (et donc dont l’Égypte). Aussi, la coopération avec les pays tiers d’origine reste nécessaire de même que la coopération avec les partenaires africains en matière migratoire. Un exemple significatif de cette coopération est le sommet de la Valette qui s’est tenu en 2015, et qui a abouti à un plan d’action prévoyant les actions possibles et les mesures envisageables dans le domaine de la migration et la mobilité.

486. Par conséquent, à la suite de cette communication, la Commission a présenté le 4 mai 2016 un premier paquet de réformes (six règlements et une directive) comprenant des propositions. La Commission a d’abord proposé une mise en place d’un système Dublin durable et équitable, ce qui a entraîné la réforme du règlement Dublin III⁹⁴⁶ (proposition du règlement dit Dublin IV). L’objectif de cette réforme était d’actualiser les règles de détermination de la responsabilité des États membres dans l’accueil des demandeurs d’asile. De plus, elle prévoyait un mécanisme correcteur dans les situations de crises migratoires, qui serait soutenu par l’aide de l’agence de l’Union européenne pour l’asile (la nouvelle dénomination du BEAA)⁹⁴⁷. Cette agence avait pour mission de fournir une assistance opérationnelle et technique efficace aux États membres, en particulier lorsqu’ils sont confrontés à des pressions disproportionnées sur leurs régimes d’asile et d’accueil » (art. 2 (g) de la proposition). La proposition du règlement Dublin III visait à rendre obligatoire l’examen de recevabilité des demandes d’asile en se basant sur les notions de premier pays d’asile et de pays tiers sûr, sans nécessairement prendre en considération le fond de la demande d’asile, ce qui pourrait restreindre le champ de la protection internationale. En outre, la Commission a proposé un règlement visant à élargir le champ des preuves relevées sur la base de données Eurodac⁹⁴⁸ pour lutter contre les mouvements secondaires.

⁹⁴⁵ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, *Vers une réforme du régime d’asile européen commun et une amélioration des voies d’entrée légales en Europe*, 6 avril 2016, Bruxelles, COM (2016) 197 final, p. 16.

⁹⁴⁶ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 4 mai 2016, Bruxelles, COM (2016) 270 final.

⁹⁴⁷ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l’Agence de l’Union européenne pour l’asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010, 4 mai 2016, Bruxelles, COM (2016) 271 final.

⁹⁴⁸ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d’ « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l’application efficace du règlement (UE)

487. Dans le but d'élargir la portée des droits et des garanties octroyées aux demandeurs d'asile et d'améliorer leurs conditions d'accueil, la Commission européenne a également proposé le règlement procédure⁹⁴⁹ pour établir une procédure commune mais également effective et équitable ; le règlement qualification⁹⁵⁰ vu que les taux de reconnaissance restent variables selon les États membres ; le règlement visant à établir un cadre de réinstallation⁹⁵¹ et enfin une refonte de la directive accueil⁹⁵².

488. Toutefois, en étudiant quelques dispositions de ces refontes, il est constatable qu'elles peuvent constituer un affaiblissement de la protection offerte aux demandeurs d'asile. Par exemple, dans le cadre de la proposition de règlement « qualification », un dispositif de révision du statut du bénéficiaire de la protection internationale est inséré, ce qui implique que si une personne est titulaire du statut de réfugié elle n'est protégée que pour une durée initiale de trois ans au terme desquels son statut sera révisé et donc un risque de retour/refoulement persiste. Néanmoins, d'une part, les États membres n'ont pas pu se mettre d'accord, surtout en question de répartition de la prise en charge des demandeurs d'asile et donc les négociations sur la réforme du régime d'asile n'ont pas progressé et la réforme n'a pas donc été adoptée. Or, d'autre part, ils ont appelé l'Union à développer sa dimension extérieure dans le domaine du contrôle des flux migratoires via la mise en œuvre d'accords avec les pays tiers de transit et

n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatride en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte), 4 mai 2016, Bruxelles, COM (2016) 272 final.

⁹⁴⁹ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 13 juillet 2016, Bruxelles, COM (2016) 467 final.

⁹⁵⁰ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu cette protection, et modifiant la directive 2011/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, 13 juillet 2016, Bruxelles, COM (2016) 466 final.

⁹⁵¹ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, 13 juillet 2016, Bruxelles, COM (2016) 468 final.

⁹⁵² Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), 13 juillet 2016, Bruxelles, COM (2016) 465 final.

d'origine comme la Turquie⁹⁵³ pour diminuer les flux migratoires vers l'Union européenne par la mer Égée.

489. Il convient de souligner que si au niveau général de la réforme du Paquet asile l'Égypte se trouve sur un pied d'égalité avec les autres pays tiers voisins de l'Union, cette réforme a mis la lumière sur l'importance du renforcement de la coopération avec les pays tiers de transit et plus particulièrement l'Égypte et la Turquie afin d'assurer une meilleure gestion des flux migratoires. C'est pourquoi, depuis 2016 la coopération entre l'Union européenne et l'Égypte, en tant que pays de transit important, n'a cessé de s'accroître surtout *via* les dialogues migratoires. Par son soutien, l'Union européenne a aidé les services répressifs et les autorités judiciaires d'Égypte à mettre en œuvre la législation 2016 relative à la lutte contre le trafic des migrants à travers l'élaboration d'un plan de travail détaillé⁹⁵⁴. En effet l'élaboration de cette loi et sa mise en œuvre ont été assurées grâce à un financement européen. Outre les projets de développement que l'Union européenne a soutenu en vue d'améliorer les conditions socio-économiques égyptiennes et de contribuer indirectement à la baisse des incitations à l'immigration illégale, l'Union européenne a fourni à l'Égypte une assistance technique à travers l'aide au renforcement des capacités des institutions et des autorités égyptiennes chargées de la mise en œuvre de cette loi. Comme l'accord d'association UE-Égypte, la loi égyptienne n°82 de 2016 a renforcé les rapports entre les deux parties et a fait de l'Égypte un partenaire fiable en agissant conformément aux intérêts de l'Union européenne. La mise en œuvre de cette législation fait partie d'un ensemble plus large d'interventions découlant de l'externalisation des frontières de l'Union européenne.

490. De plus, le contrôle des flux migratoires est apparu parmi les points essentiels élaborés dans les priorités du partenariat UE-Égypte de 2017-2020. Dans le cadre de ces priorités, l'Union européenne s'est engagée à soutenir les efforts du gouvernement égyptien pour renforcer son cadre de gouvernance des migrations, y compris les éléments de la réforme

⁹⁵³ Conseil européen des 18 et 19 mars 2016, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, 144/16, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, consulté le 1^{er} mai 2022.

⁹⁵⁴ Commission européenne, Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République arabe d'Égypte sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités égyptiennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 20 décembre 2017, 20 décembre 2017, Bruxelles, COM (2017) 809 final.

législative et les stratégies de gestion des migrations, ainsi qu'elle s'est engagée à soutenir et à renforcer la capacité de l'Égypte à protéger les droits des migrants et à offrir une protection à ceux qui y ont droit, conformément aux normes internationales. Par le biais de cette assistance, l'Union européenne vise à prévenir les flux migratoires illégaux et plus particulièrement ceux qui comprennent les demandeurs d'asile qui ne pourront pas, à leur arrivée sur le territoire européen, faire l'objet de refoulement conformément au droit international et européen.

B) La place de l'immigration égypto-européenne aux fins d'asile dans le cadre de la proposition d'un nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile 2020

« Depuis la crise de réfugiés de 2015-2016, les défis ont changé. Les flux mixtes de réfugiés et de migrants se sont traduits par une plus grande complexité et un besoin accru de mécanismes de coordination et de solidarité⁹⁵⁵. »

491. En septembre 2020, la Commission européenne a proposé un nouveau pacte sur la migration et l'asile⁹⁵⁶. Il s'agit d'un ensemble de propositions de la Commission publiées sous une forme d'une communication et qui n'a donc pas de valeur juridique contraignante. En effet, d'une part, ce pacte s'appuie sur les progrès accomplis lors des propositions précédentes en 2016 visant à réformer le régime d'asile européen commun et les négociations qu'y sont liées ; et d'autre part, il établit de nouvelles procédures à l'arrivée des demandeurs d'asile aux frontières européennes extérieures pour « accélérer le traitement des demandes ». Il comprend des propositions législatives (textes réglementaires), dont deux sont des ajustements de textes existants, et des propositions non législatives (recommandations). Dans le cadre de ce pacte, la Commission divise en étapes l'application de la procédure d'asile à la frontière. En première étape, elle propose un filtrage préalable à l'entrée⁹⁵⁷ (« *pre-screening* ») applicable, dans un délai de cinq jours, à tous les ressortissants de pays tiers ayant franchi illégalement les frontières européennes extérieures et donc ne remplissant pas les conditions d'entrée. Il s'agit donc d'un contrôle d'identité, contrôle sanitaire, contrôle sécuritaire et un relevé des empreintes digitales

⁹⁵⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 609 final, p. 3.

⁹⁵⁶ *Ibid.*

⁹⁵⁷ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) n° 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817*, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 612 final.

et leur enregistrement sur la base de données Eurodac, en vue d'orienter rapidement la personne arrivée à la procédure adéquate.

492. Ensuite, en deuxième étape, elle propose la modification de sa proposition en 2016 du règlement procédure⁹⁵⁸ permettant de fusionner les règles relatives à la procédure d'asile et de retour à la frontière dans un seul instrument législatif. Dans ce cadre, à l'issue du filtrage, « les demandes d'asile ayant peu de chances d'être acceptées devraient être examinées rapidement sans nécessiter d'entrée légale sur le territoire de l'État membre. Cela s'appliquerait aux demandes présentées par des demandeurs cherchant à induire les autorités en erreur, dont le pays d'origine présente un faible taux de reconnaissance et qui ne sont pas susceptibles d'avoir besoin d'une protection, ou qui constituent une menace pour la sécurité nationale. » Pour le reste des demandes, elles seront traitées dans le cadre d'une procédure d'asile « normale », dont la durée maximale est de douze semaines, sans permettre non plus une entrée automatique sur le territoire européen. Aussi, il sera possible de relocaliser les demandeurs au cours de cette procédure tenue à la frontière et donc leur demande sera poursuivie dans un autre État membre. Néanmoins, en cas de rejet de la demande, la personne fera l'objet de retour à la frontière qui s'appliquerait « immédiatement », dans le but d'éviter les risques de mouvements secondaires. Ainsi, dans le cas d'un ressortissant égyptien, celui-ci sera renvoyé en Égypte, en fonction de la clause de réadmission dans l'accord d'association UE-Égypte de 2001. Aussi, dans le cas d'un ressortissant d'un autre pays tiers arrivé en provenance d'Égypte, il sera renvoyé dans son pays d'origine, s'il s'agit d'un pays sûr, ou un pays tiers où il serait réadmis comme l'Égypte, en fonction également de la clause de réadmission qui impose à cette dernière de réadmettre les ressortissants des pays tiers ayant transité par son territoire.

493. Par ailleurs, dans le cadre du Pacte proposé, la Commission retire sa proposition présentée en 2016 du règlement Dublin IV et la remplace par la proposition du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration⁹⁵⁹. Ce nouveau projet de règlement met en place un nouveau mécanisme de solidarité et de partage de responsabilité, notamment en matière de relocalisation. Il comble les lacunes se trouvant en matière de transfert de la responsabilité de

⁹⁵⁸ Commission européenne, *Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE*, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 611 final.

⁹⁵⁹ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX (établissant le Fonds « asile et Migration »)*, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 610 final.

l'examen d'une demande de protection internationale entre les États membres tout en garantissant l'aide aux enfants et aux personnes vulnérables. En vertu de cette proposition, les critères de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale s'appliquent dans l'ordre hiérarchique suivant : l'État membre justifié par l'intérêt supérieur de l'enfant (ce qui impacterait profondément l'émigration égypto-européenne qui comprend une part importante de mineurs non accompagnés) ; l'État membre dans lequel un membre de la famille a obtenu une protection internationale ou dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une première décision de fond ; l'État membre qui a délivré un titre de séjour ou un visa, ou finalement l'État membre dans lequel un établissement d'enseignement supérieur a délivré un diplôme ou un titre de qualification. En revanche, si aucun de ces cas ne s'applique, l'État membre responsable de l'examen de la demande sera l'État de première entrée⁹⁶⁰. En outre, en soulignant l'importance d'une gestion appropriée des informations nécessaires, la Commission propose une modification du règlement Eurodac⁹⁶¹.

494. De plus, vu que l'objectif de ce nouveau pacte est d'être mieux préparé face aux crises migratoires, surtout à la suite des défaillances révélées de quelques instruments lors de la crise migratoire de 2015, la Commission a publié, sous une forme de recommandation, un nouveau plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration⁹⁶² rassemblant les différents outils de gestion de crise en vue de faciliter le recours aux législations existantes. Aussi, elle propose un règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile⁹⁶³, permettant ainsi aux États membres de réagir aux situations de crises, veiller au renforcement du mécanisme de solidarité et raccourcissant ses délais. Et donc, la Commission propose d'abroger la directive relative à la protection temporaire (directive 2001/55/CE) qui n'était – avant la proposition du pacte – pas encore

⁹⁶⁰ Chapitre II, Partie III de la proposition de règlement (art. 14-art. 23).

⁹⁶¹ Commission européenne, *Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison de données biométriques aux fins de l'application efficace du règlement (UE) XXX/XXX (règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration) et du règlement (UE) XXX/XXX (règlement relatif à la réinstallation), pour l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives et modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818*, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 614 final.

⁹⁶² Recommandation (UE) 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration), *JOUE*, 1^{er} octobre 2020, L 317/26.

⁹⁶³ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile*, 23 septembre 2020, Bruxelles, COM (2020) 613 final.

activée. En revanche, le règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile ne peut, en aucun cas, remplacer la directive temporaire car tous les deux ont des champs d'application différents. Bien que l'application de chacun de ces deux instruments soit conditionnée par une situation d'afflux massif, voire une situation de crise, ils la définissent différemment. La directive 2001/55/CE définissait « l'afflux massif » comme « l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans la Communauté soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation. » Or, ce nouveau règlement proposé le définit par « une situation exceptionnelle d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides arrivant irrégulièrement dans un État membre ou débarqués sur son territoire à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, d'une ampleur et d'une nature telles que, proportionnellement à la population et au PIB de l'État membre concerné, elle rend le système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État membre non fonctionnel et peut avoir de graves conséquences sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun ou du cadre commun établi dans le règlement XXX/XXX (gestion de l'asile et de la migration) » ou « un risque imminent d'une telle situation » (art. 1^{er} §2).

495. En outre, au sens de la directive de 2001, les personnes déplacées pouvant faire l'objet de la protection temporaire sont « les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier: i) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique, ii) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisés des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de grave menace à cet égard. » Cependant, le règlement proposé limitera l'octroi du statut de protection immédiate pour « les personnes déplacées en provenance de pays tiers qui sont exposées à un risque élevé de violence aveugle, dans des situations exceptionnelles de conflit armé, et qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine » (art. 10). Il inclut ainsi beaucoup de catégories telles que les personnes victimes de violation des droits de l'homme. Par ailleurs, la durée de la protection temporaire octroyée par la directive de 2001 est d'une année et « peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an »,

en accordant aux bénéficiaires de ce statut les droits de base tels que le droit de séjour, le droit à un hébergement approprié, l'autorisation de travail, etc. De son côté, le règlement proposé offre sa protection immédiate pour une durée maximale d'un an, et il « garantit que les personnes qui reçoivent une protection immédiate bénéficient de droits économiques et sociaux équivalents à ceux dont jouissent les bénéficiaires de la protection subsidiaire » au titre du règlement (UE) XXX/XXX (règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile). » Avec leurs profondes différences, les deux statuts offerts par ces deux instruments ne préjudicient pas le droit de leurs bénéficiaires de demander la protection internationale. Or, il est important de poser la question : si la protection temporaire, mise en place depuis 2001, n'a été activée qu'une seule fois (en mars 2022), alors la protection immédiate, avec son champ d'application plus restrictif et plus limitée, serait-elle appliquée en pratique ?

496. Lors de sa proposition du Pacte, la Commission met en évidence la nécessité d'une gestion intégrée des frontières et l'importance des opérations de recherches et de sauvetage, qui demeurent une obligation en vertu du droit international. Dans ce contexte, elle émet une recommandation relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations de sauvetage effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées à des fins humanitaires⁹⁶⁴. Cette mesure est particulièrement pertinente étant donné que les traversées maritimes, et notamment la route de la Méditerranée centrale (route principale de migration égypto-européenne), constitue un moyen privilégié pour les immigrants irréguliers. De plus, elle élabore aussi un plan d'action dans le but de lutter contre le trafic de migrants pour la période 2021-2025.

497. Enfin, le pacte proposé insiste sur l'importance de la dimension extérieure de l'Union européenne en matière de retour. Il souligne la nécessité de la coopération avec les pays tiers « cibles », dont serait l'Égypte, au niveau régional tout en s'appuyant sur les exemples du partenariat avec l'Union africaine, les dialogues avec les ACP et le sommet de la Valette, dans lesquels l'Égypte est un membre central. En pratique, les États voisins et surtout les États d'Afrique constituent une priorité. Il s'appuie aussi sur le rapport d'avancement, élaboré par la

⁹⁶⁴ Recommandation (UE) 2020/1365 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage, *JOUE*, 1^{er} octobre 2020, L 317/23.

Commission, sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration⁹⁶⁵, qui indique les efforts fixés sur les pays de la route de la Méditerranée centrale notamment l'Égypte, le Niger et la Libye. Ainsi, ce pacte aura notamment un impact sur les relations égypto-européennes en matière migratoire, surtout qu'il faut rappeler qu'il s'agit d'un pacte d'asile et de « migration » et non pas que « d'immigration » afin d'élargir le champ de coopération avec les pays tiers, tel que l'Égypte pour intégrer les questions d'émigration à partir des pays d'origine et de transit, les causes profondes, les parcours et les voies migratoires suivis et les risques qui y sont liées. Sa mise en œuvre effective pourra aider à approfondir les champs abordés par l'accord d'association UE-Égypte ou même prévoir la conclusion d'autres accords dédiés spécifiquement à la coopération migratoire mise à jour entre les deux parties.

498. En revanche, ceci n'empêche que ce pacte proposé peut faire l'objet de plusieurs critiques en se référant au droit européen et au droit international. Déjà, la fiction juridique de « non-entrée » sur le territoire de l'Union européenne, lors de la procédure du filtrage, maintenue par la Commission européenne pose la question du droit applicable à cette procédure tenue « à la frontière ». Les délais proposés par la Commission dans la procédure du filtrage ainsi que la procédure d'examen de la demande, sans permettre l'entrée sur le territoire de l'Union européenne, sans garanties précises, renvoie implicitement à la rétention. Selon l'éditorial rédigé par Mme Catherine Woollard, directrice du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), sur le pacte sur la migration et l'asile⁹⁶⁶ « la Commission a présenté ce pacte pour l'offrir aux États membres afin de dépasser les négociations sur la réforme du Paquet asile de 2016 qui s'étaient enlisées faute d'accord entre eux. Il est fondé sur la procédure à la frontière et l'augmentation des retours en contrepartie du renforcement de solidarité », il « consolide la stratégie d'empêcher les arrivées plutôt qu'améliorer le régime d'asile en Europe ». En outre, la mise en œuvre de ce pacte implique l'intensification de la conclusion des accords de réadmission avec les pays d'origine et les pays de transit ; or, ce type d'accord consiste en un moyen légal de « refoulement » des immigrants en besoin de protection sans accès à un examen individualisé.

⁹⁶⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, 16 octobre 2019, Bruxelles, COM (2019) 481 final.

⁹⁶⁶ WOOLLARD C., « The Pact on Migration and Asylum : it's never enough, never, never », *European Council on Refugees and Exiles Weekly Bulletin*, 25 septembre 2020, disponible sur <https://ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-its-never-enough-never-never/>, consulté le 1^{er} mai 2022.

499. Il convient de préciser que le rapport de l'agence de l'Union européenne pour l'asile sur l'Égypte en juillet 2022, le nombre de ressortissants égyptiens demandant l'asile dans les pays de l'Union européenne a atteint en mars 2022 son plus haut niveau depuis au moins 2014. En effet, au cours du premier trimestre 2022, les pays de l'Union européenne ont reçu un total de 3 480 demandes d'asile déposées par des ressortissants égyptiens, ce qui représente une augmentation de 338 % par rapport au premier trimestre de l'année précédente⁹⁶⁷. Sur ce total de 3 480 demandes d'asile, 61% des demandes ont été effectuées en Italie, suivie par la Grèce (12%), la France (7%), l'Allemagne (6%), l'Autriche (4%) et les Pays Bas (2%), sachant que la grande majorité (95%) des Égyptiens qui ont déposé une demande l'ont fait pour la première fois⁹⁶⁸. En analysant de manière plus approfondie ces pourcentages, il a été constaté une augmentation significative des demandes d'asile égyptiennes en Italie, qui ne représentait que 41% en 2021. Ceci peut s'expliquer en partie par la hausse des arrivées illégales par voie maritime des immigrants égyptiens en Italie, qui est déjà un pays de première entrée en 2022. Il est également important de noter que la part des demandes d'asile égyptiennes effectuées en Italie a atteint 71%⁹⁶⁹ du total des demandes d'asile égyptiennes effectuées dans l'Union européenne en mars 2023. En revanche, nous observons une baisse des demandes d'asile égyptiennes en Autriche, qui s'élevait à 15% en 2021. Cette diminution peut être due au renforcement de contrôle entre les pays membres, ce qui rend plus difficile aux immigrants égyptiens d'atteindre l'Autriche pour y demander l'asile. Par ailleurs, le rapport précise qu'au premier trimestre 2022, 24 % des décisions de première instance concernant des ressortissants égyptiens étaient positives, ce qui représente une augmentation de la proportion de décisions positives par rapport à 2021, où 13 % des décisions de première instance pour les ressortissants égyptiens étaient positives. Il est nécessaire de signaler qu'en mars 2022, les décisions positives étant principalement accordées au titre de la protection temporaire⁹⁷⁰.

500. En somme, si le régime d'asile commun établi par l'Union européenne laisse une marge pour les États membres afin que chacun puisse intensifier la coopération avec les pays tiers désirés, il reste nécessaire de mettre plus la lumière sur une coopération complète et efficace avec les pays tiers d'origine et de transit principaux pour l'Union même. Outre le fait que

⁹⁶⁷ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, 2022, p. 5.

⁹⁶⁸ *Ibid.*

⁹⁶⁹ L'agence de l'Union européenne pour l'asile, Applications for Asylum lodged in March 2023, disponible sur <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>, consulté le 20 mai 2023.

⁹⁷⁰ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, 2022, p. 2.

l'Égypte constitue un pays de transit important, depuis 2022, celle-ci commence à apparaître parmi les nationalités principales demandant l'asile dans l'Union européenne, voire en qualité de pays d'origine, et pas seulement de transit.

§2. – La réinstallation : mécanisme clé dans les flux migratoires entre l'Égypte et l'Union européenne en matière d'asile

501. La politique commune d'asile étudiée avec ses réformes variées concernait les ressortissants de pays tiers qui arrivent aux frontières européennes extérieures pour solliciter l'asile, ce qui leur confère le statut de « demandeur d'asile ». Néanmoins, dans le contexte de l'asile, il existe une autre catégorie de ressortissants de pays tiers qui arrivent directement, par voie légale, sur le territoire de l'Union européenne, déjà reconnus comme « réfugié » dans le pays de transit par lequel ils sont passés, situation qui concerne une grande partie des réfugiés provenant d'Égypte. Ainsi, ceux-ci arrivent à travers la procédure de réinstallation, l'une des voies légales potentielles pour les pays européens.

502. Selon le HCR, la réinstallation implique la sélection et le transfert des réfugiés d'un État dans lequel ils ont cherché une protection vers un autre État qui accepte de les accueillir comme réfugiés avec un statut de résident permanent. Ce statut garantit une protection contre le refoulement et confère au réfugié réinstallé, à sa famille et autres personnes à sa charge les mêmes droits que ceux dont bénéficient les ressortissants nationaux. Elle lui offre également l'opportunité d'accéder ultérieurement à la naturalisation dans le pays de réinstallation⁹⁷¹. Il s'agit d'un mécanisme d'accueil humanitaire qui leur permet d'accéder, par voie légale, aux territoires de pays développés, dont les pays de l'Union européenne, où ils peuvent bénéficier d'une protection adéquate car ils ne peuvent pas en bénéficier dans le pays du premier accueil. Plus précisément, ce mécanisme consiste à sélectionner et à transférer des réfugiés d'un pays où ils ont cherché asile vers un pays tiers qui a donné son accord pour leur octroyer un droit de séjour pérenne et les intégrer⁹⁷², en vue de mener une nouvelle vie dans un pays où ils peuvent jouir de leurs droits essentiels et d'une protection juridique internationale.

⁹⁷¹ HCR, *Manuel de réinstallation du HCR*, Division de la protection internationale, juillet 2011, Genève, 461 p. (p.3), disponible en ligne sur <https://www.unhcr.org/fr/5162da949.pdf>, consulté le 27 mars 2021.

⁹⁷² D'HALLUIN E., « Qu'est-ce que la réinstallation des réfugiés ? », *Migrations en questions*, disponible sur https://www.migrationsenquestions.fr/question_reponse/774-quest-ce-que-la-reinstallation-des-refugies/, consulté le 29 mars 2021.

503. Avec le rapatriement⁹⁷³ et l'intégration sur place⁹⁷⁴, la réinstallation représente une des trois solutions durables classiques auxquelles les personnes ayant le statut de réfugié ont le droit et donc se trouvant sous la tutelle de la protection internationale. Elle s'effectue quand les deux premières solutions durables ne sont pas possibles. D'une part, la réinstallation offre à ces réfugiés une procédure organisée et sécurisée d'émigration du pays d'asile, ainsi ils n'ont pas à recourir aux différentes formes d'émigration irrégulière. D'autre part, elle offre au pays de réinstallation l'organisation en avance des arrivées, d'accueil et de l'intégration. Étant donné que la protection internationale et l'identification des solutions durables sont les objectifs principaux du HCR, la réinstallation est une procédure qui est généralement appliquée par le HCR où il joue le rôle d'intermédiaire entre les pays de transit et les pays de réinstallation. Dans ce contexte, il convient d'élaborer, dans un premier lieu, l'intégration de la réinstallation dans le cadre politique de l'asile européen (A) afin d'acquérir une compréhension globale de son cadre juridique et de son importance au sein de l'Union européenne avant d'analyser, dans un second lieu, plus spécifiquement la réinstallation des réfugiés appliquée entre l'Égypte et les pays de l'Union européenne (B).

A) L'intégration de la réinstallation dans le cadre politique de l'asile européen

504. Dans le contexte de réinstallation, les États membres s'engagent à offrir des lieux permanents de résidence et un soutien pour l'intégration aux migrants réinstallés. L'Union européenne a accordé de plus en plus d'importance au cours de la dernière décennie au processus de la réinstallation des réfugiés se trouvant dans les pays d'asile, y compris les pays méditerranéens, vers ses États membres. Cette évolution a été notable. Lors de la mise en place du régime d'asile européen commun en vue d'instaurer une convergence progressive dans le domaine d'asile au sein de l'ensemble des États membres de l'Union, la Commission a toujours précisé la nécessité de la réinstallation de réfugiés de pays tiers et l'avait intégré en général dans la politique européenne en matière d'asile. En effet, l'Union européenne a adopté progressivement une approche commune en matière de réinstallation des réfugiés de pays tiers surtout avec le développement du mécanisme de la procédure commune, qui mérite l'étude.

⁹⁷³ Selon la Commission européenne, « le rapatriement est le retour d'une personne à son pays d'origine. Dans le cadre des solutions durables ce retour est effectué dans la sécurité et la dignité », COM (2005) 388 final.

⁹⁷⁴ *Ibid*, « l'intégration sur place est l'intégration d'un réfugié dans la communauté d'un pays d'accueil avec des perspectives de séjour légal et d'autonomie personnelle. »

505. À la suite de la proposition britannique de Tony Blair en mars 2003 de « l’asile ailleurs⁹⁷⁵ », soit d’installer des « zones de protection », voire des camps, dans les régions d’origine pour les demandeurs d’asile en vue de traiter leurs demandes en leur assurant « une protection effective » et leur offrir « une réinstallation organisée dans leur région d’origine, soit de leur donner accès aux programmes de réinstallation en Europe⁹⁷⁶ », le Conseil a demandé à la Commission européenne « d’examiner les moyens de renforcer la capacité d’accueil (des pays en développement) et à exposer plus en détail la manière dont elle conçoit l’utilisation de la coopération au développement pour trouver des solutions durables aux problèmes que rencontrent les réfugiés lors de leur retour volontaire et de leur réintégration ainsi que leur intégration au niveau local. »

506. En réponse à la demande du Conseil, la Commission européenne a publié la communication « Vers des régimes d’asile plus accessibles, équitables et organisés », dans laquelle elle précise qu’il est nécessaire de s’orienter vers une nouvelle approche du système d’asile européen tout en prenant en considération les flux mixtes, voire les flux d’immigration et d’asile. Sur cette base, la Commission a commencé à indiquer « l’arrivée de personnes ayant besoin d’une protection internationale dans l’Union européenne en mettant en place des procédures d’entrée protégée et des programmes de réinstallation. » Dans le cadre de cette nouvelle approche, la Commission a proposé d’établir un cadre législatif où l’Union européenne « fixerait les objectifs à atteindre, les critères de sélection – notamment la définition des critères à prendre en compte en vue d’une réinstallation – et le nombre minimum, par an, de personnes auxquelles une réinstallation serait proposée⁹⁷⁷. » Elle ajoute également qu’il est nécessaire de laisser aux États membres la responsabilité de fixer leurs propres quotas et les respecter. En outre, c’est aux États membres d’établir leurs propres procédures de sélection et chaque État membre serait donc libre de définir la politique de l’arrivée et de l’accueil du réfugié sur son territoire⁹⁷⁸. Selon la Commission européenne, la réinstallation « comporte la sélection ou le transfert des réfugiés d’un État dans lequel ils ont cherché la protection à un État tiers où ils ont des garanties de protection comprenant la résidence et des perspectives d’intégration et d’autonomie. Ce mécanisme peut être utilisé dans les situations dans lesquelles

⁹⁷⁵ RODIER C., « Des camps hors d’Europe : exilons les réfugiés », *Vacarme*, n°24, 2003/3, pp. 50-53, p. 53.

⁹⁷⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers des régimes d’asile plus accessibles, équitables et organisés », 3 juin 2003, COM (2003) 315 final, p. 6.

⁹⁷⁷ *Ibid*, p. 16

⁹⁷⁸ *Ibid*.

les réfugiés ne peuvent ni retourner dans leur pays d'origine ni être intégrés dans le pays du premier asile⁹⁷⁹. » Certes, la réinstallation constitue un des instruments de la politique et de la procédure commune d'asile⁹⁸⁰. Elle représente une forme de solidarité et un partage de responsabilité, mais cette fois avec les pays tiers. Dans sa communication du 4 juin 2004 « Améliorer l'accès à des solutions durables⁹⁸¹ », la Commission européenne précise que la réinstallation joue un rôle important dans la politique d'asile européenne surtout dans le contexte où la majorité des demandeurs d'asile ne remplissent pas les critères d'obtention d'une protection internationale. Elle « permet d'identifier les personnes les plus vulnérables et les plus défavorisées, contribue à améliorer l'organisation et la gestion des arrivées et permet aux États d'effectuer les contrôles sanitaires et de sécurité préalable à l'arrivée⁹⁸² ». Aussi, « elle permet d'améliorer la planification et la gestion des ressources et facilite l'intégration rapide des réfugiés⁹⁸³. » De plus, la Commission a accordé à l'OIM la charge d'assurer le transport des personnes sélectionnées en vue d'une réinstallation dans l'Union européenne. Donc, cette procédure est basée sur, d'une part, le traitement de la demande d'asile dans le pays tiers, voire pays de transit, qui seraient proches des pays de départ des demandeurs d'asile, ce qui constitue « la protection régionale ». Et puis, d'autre part, il convient d'organiser l'arrivée des réfugiés par quotas sur le territoire de l'Union européenne dans le cadre d'un programme européen. Il est important de noter que cet accueil s'effectue sur la base de volontariat de chaque État membre qui garde sa liberté de définir sa propre politique, ses critères de sélection et ses objectifs.

507. Par ailleurs, afin de concrétiser le partenariat avec les pays tiers, et conformément au programme de la Haye, le Conseil européen a demandé à la Commission européenne d'élaborer des programmes de protection régionaux (PPR) de l'Union européenne avec les pays tiers concernés tout en coopérant avec le HCR et qui comprendront un programme de réinstallation commun. À son tour, la Commission a publié sa communication relative aux programmes de

⁹⁷⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux, 1^{er} septembre 2005, Bruxelles, COM (2005) 388 final, p. 2.

⁹⁸⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection, 26 mars 2003, Bruxelles, COM (2003) 152 final.

⁹⁸¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine : « Améliorer l'accès à des solutions durables », 4 juin 2004, Bruxelles, COM (2004) 410 final.

⁹⁸² *Ibid*, pt. 19.

⁹⁸³ *Ibid*.

protection régionaux⁹⁸⁴. Ces PPR visent à « renforcer la capacité des zones proches des régions d'origine à protéger les réfugiés⁹⁸⁵ », tout en soulignant que la réinstallation devrait jouer un rôle central dans le soutien apporté à ces pays. L'engagement de réinstallation, « par lequel les États membres de l'Union européenne s'engagent, sur une base volontaire, à trouver des solutions durables pour les réfugiés en proposant des places pour la réinstallation sur le territoire », constitue un des axes essentiels prévus par les PPR. C'est ainsi que la réinstallation a commencé à occuper une place dans la procédure d'externalisation du contrôle des frontières pour essayer de diminuer le nombre d'arrivées sur le territoire de l'Union.

508. En 2009, la Commission européenne a publié une communication relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation⁹⁸⁶ où elle a expliqué que l'organisation des mesures de réinstallation s'opère par des contacts au niveau bilatéral entre les pays de réinstallation et le HCR⁹⁸⁷. Elle a également souligné l'importance d'une préparation logistique « notamment des missions de sélection et d'orientation, des examens médicaux et des contrôles de sécurité, des dispositions concernant le voyage et les visas, ainsi que des programmes d'accueil et d'intégration. » Ainsi, elle a proposé d'établir un programme commun de réinstallation pour apporter un soutien plus important aux réfugiés par la voie de réinstallation et réorganiser les efforts de l'Union européenne dans cette matière tout en gardant la participation « volontaire » des États membres. Selon la proposition de la Commission, ce programme devrait se fixer annuellement les priorités communes en matière de réinstallation par le biais d'un processus consultatif d'un groupe d'experts. Ce dernier est composé des États membres (pays de réinstallation ou non) et des principaux ONG acteurs (comme le HCR et l'OIM). De même, elle a souligné le rôle du Bureau européen d'appui en matière d'asile en tant que « cadre structuré pour la mise en œuvre des mesures de coopération pratique » en matière de réinstallation. Elle a proposé également que les États membres qui seraient volontaires pour réinstaller des réfugiés de pays tiers doivent bénéficier d'une aide financière supplémentaire du Fonds européen pour les réfugiés. Et même, lors de la création du Fonds « Aile, migration et intégration » en 2014, remplaçant le Fonds européen pour les réfugiés, un volet solide a été

⁹⁸⁴ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux, 1^{er} septembre 2005, Bruxelles, COM (2005) 388 final.

⁹⁸⁵ *Ibid*, p. 3.

⁹⁸⁶ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative à la création d'un programme européen de réinstallation, 2 septembre 2009, Bruxelles, COM (2009) 447 final.

⁹⁸⁷ *Ibid*, p. 6

dédié à la réinstallation au niveau de l'Union européenne pour la période comprise entre 2014-2020 (article 17 du règlement (UE) n° 516/2014⁹⁸⁸).

509. Pratiquement, en tant qu'acteur principal, le HCR conditionne l'examen de la réinstallation au fait que le requérant ait le statut de réfugié (individuellement ou en groupe sur une base *prima facie*), ainsi qu'au fait que toutes les possibilités de solutions durables aient été étudiées et que la réinstallation soit, par conséquent, jugée comme la solution la plus adaptée⁹⁸⁹. En outre, la personne requérante doit faire relever d'au moins une des catégories vulnérables soumises à la réinstallation. Dans ce cadre, le HCR définit sept catégories de réinstallation reflétant l'état de vulnérabilité ou le besoin du requérant, et qui aident donc à identifier les dossiers à soumettre aux pays de réinstallation pour un examen et une décision. Ces catégories sont : « besoins de protection juridique et/ou physique », « survivants de violence et de torture », « besoins médicaux spécifiques », « femmes et filles dans les situations à risque », « regroupement familial », « enfants et adolescents dans les situations à risque » et « absence d'autres solutions durables à court terme⁹⁹⁰. » Il est important de souligner que la réinstallation n'est pas un droit et que la décision finale de l'accorder ou non dépend des pays de réinstallation et des critères d'admission fixés par eux.

510. Au niveau de l'Union européenne, la réinstallation s'effectue à l'initiative du HCR basée sur le besoin de la personne d'une protection internationale. Selon l'article 2 du règlement (UE) n° 516/2014⁹⁹¹, la réinstallation est « le processus par lequel les ressortissants de pays tiers, sur demande du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) fondé sur le besoin de protection internationale desdits ressortissants, sont transférés d'un pays tiers, et installés dans un État membre dans lequel ils sont autorisés à résider sous l'un des statuts suivants :

- i) Le « statut de réfugié » au sens de l'article 2, point e), de la directive 2011/95/UE ;

⁹⁸⁸ Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds « Asile, migration et intégration », modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil, 20 mai 2014, Bruxelles, *JOUE*, L 150/168.

⁹⁸⁹ HCR : Division de la protection internationale, *Manuel de réinstallation*, HCR, juillet 2011, Genève, 461 p., p. 39.

⁹⁹⁰ *Ibid*, p. 40.

⁹⁹¹ Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds « Asile, migration et intégration », modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil, 20 mai 2014, Bruxelles, *JOUE*, L 150/168.

- ii) Le statut conféré par la protection subsidiaire au sens de l'article 2, point g), de la directive 2011/95/UE ; ou
- iii) Tout autre statut qui offre des droits et des avantages similaires au titre du droit national et du droit de l'Union, comme les statuts visés aux points i) ii) ; (...) »

511. Certes, en vue de définir les régions prioritaires, il est important de tenir compte de la situation des régions voisines et des flux migratoires en cours, en particulier dans la région de l'Afrique et du Moyen-Orient qui reste active au niveau des mouvements migratoires d'asile. Ainsi, lors de la crise migratoire de 2015, la Commission européenne a émis une recommandation⁹⁹² concernant un programme européen de réinstallation, sous forme d'un engagement européen unique, de deux ans comportant 20 000 places destinées à la réinstallation de personnes émanant, à titre prioritaire, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (point 6 de la recommandation). Il s'agissait du tout premier programme de réinstallation européen, mis en place quatre ans après la crise, au cours de laquelle la Turquie, la Jordanie et le Liban étaient les principaux pays d'origine des réfugiés en route vers l'Europe en vue d'une réinstallation. Par la suite, les États membres ont concentré leurs efforts sur les pays situés sur la route méditerranéenne centrale, notamment l'Égypte, le Niger, le Tchad et la Libye⁹⁹³. Dans la même logique, l'Union européenne a signé en 2016 la fameuse déclaration avec la Turquie appelée « accord UE-Turquie ». Cet accord prévoit la réinstallation d'un ressortissant Syrien depuis la Turquie pour tout ressortissant Syrien qui serait réadmis par la Turquie après être arrivé illégalement sur les îles grecques (accord 1+1) afin de freiner les traversées de la mer Égée. Il convient de préciser que c'est le seul accord de réinstallation mis en place par l'Union européenne avec un de ses voisins méditerranéens, et il sert de modèle pour les États membres, en dépit de son échec sur le plan humanitaire à cause du risque potentiel de refoulement qu'il suscite. En effet, bien que la Turquie soit catégorisée par l'Union européenne comme « pays tiers sûr » après l'adoption de la première loi turque en matière d'asile en 2013, elle n'est pas dotée de système d'aide judiciaire pour les réfugiés⁹⁹⁴. C'est pourquoi la mise en œuvre de cette loi est mise en cause. De plus, il convient de noter que les

⁹⁹² Recommandation (UE) 2015/914 de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation, 13 juin 2015, Bruxelles, *JOUE*, L 148/32.

⁹⁹³ European Commission, *Delivering on Resettlement*, décembre 2019, disponible sur https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2019-12/201912_delivering-on-resettlement.pdf, consulté le 30 mai 2022.

⁹⁹⁴ FINE S., « La Turquie : un pays tiers sûr pour les réfugiés ou pour l'Europe ? », *Après-Demain*, n°39, 2016/3, pp. 32-33.

réfugiés syriens présents en Turquie ne sont pas couverts par cette loi et font l'objet d'une approche spécifique. Ils se voient accorder le statut de « protection temporaire » en vertu duquel ils bénéficient de certains droits et services. Or, ils n'ont pas les mêmes garanties juridiques que le statut de réfugié. Ainsi, leur renvoi en Turquie, par le biais de l'accord UE-Turquie, pourrait potentiellement être considéré comme refoulement s'il est effectué sans respecter les garanties de protection internationale.

512. Par ailleurs, nous précisons dans notre intitulé que la réinstallation a été intégré dans le cadre « politique » de l'asile européen car, contrairement au reste des questions d'asile, la réinstallation ne dispose pas d'un cadre juridique européen. Bien que la Commission européenne ait mis en place un grand nombre de communications en vue d'établir des programmes de réinstallations et encourager les initiatives des États membres, aucun instrument contraignant de droit européen n'a pu être adopté en la matière. Dans ce sens, et dans le cadre de la réforme du Paquet asile en 2016, la Commission européenne a publié une proposition de règlement⁹⁹⁵ pour un cadre commun de réinstallation à l'échelle de l'Union en garantissant aux personnes en besoin de protection internationale des voies d'entrée en Europe légales et sûres. Elle prévoit la mise en œuvre des plans de réinstallation annuels afin de déterminer « le nombre maximum de personnes à réinstaller, ainsi que le nombre de personnes devant être réinstallées par chaque État membre dans le cadre de ce total. » En laissant une certaine marge de décision aux États membres, la proposition explique l'importance de respecter les critères d'éligibilité et exclut les personnes étant entrées et ayant séjourné illégalement sur le territoire d'un État membre au cours des cinq dernières années précédant la réinstallation. En revanche, il faut relever que cette proposition comporte des dispositions perturbantes concernant la détermination des pays tiers à partir desquels la réinstallation aura lieu. En effet, elle se base sur la mesure de coopération effective des gouvernements des pays tiers avec l'Union européenne dans le domaine d'asile et de migration. Cependant, le fait de faire dépendre les besoins de réinstallation des réfugiés les plus vulnérables sur le niveau de coopération de leur pays d'accueil avec l'Union européenne met en cause le principe de partage de responsabilité.

⁹⁹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n°516/2014 du Parlement européen et du Conseil, 2016/0225 (COD).

513. Il est nécessaire de souligner que l'adoption de cette proposition de règlement a été relancée lors de la proposition du nouveau Pacte sur la migration et l'asile en 2020 à travers la recommandation de la Commission européenne du 23 septembre 2020⁹⁹⁶. En vertu de celle-ci la Commission souligne la nécessité d'augmenter le nombre des États membres participant à la réinstallation et à l'admission pour des motifs humanitaires, elle leur fixe l'objectif de réinstaller « au moins 29 500 personnes en provenance de pays tiers sur une période de deux ans », tout en tenant en compte les circonstances et les conséquences liées la pandémie Covid 19. Elle incite les États membres à poursuivre leurs activités de réinstallation particulièrement depuis la Turquie, la Jordanie, le Liban, l'Égypte et la Libye. De surcroît, la Commission indique l'importance de la qualité des programmes de réinstallation, en veillant au respect de critères de qualités élevés lors de la procédure, ainsi qu'encourageant la coordination et l'échange d'information tant avant le départ et qu'après l'arrivée des réinstallés. Afin d'améliorer la qualité de ces programmes, la Commission soutient les États membres à établir des « programmes d'intégration et d'inclusion sociale » visant à faciliter l'intégration des personnes réinstallées. Elle également les États membres à adopter des programmes d'aide au regroupement familial afin de faciliter l'accès au droit au regroupement familial et de simplifier la procédure de la demande, ainsi que des programmes de parrainage. De même, elle incite les États membres à mettre en place des programmes facilitant l'intégration des personnes réinstallées tels que des programmes facilitant leur accès au marché de travail ou des programmes facilitant leur accès aux universités. Enfin, la Commission invite les États membres à coopérer « dans le cadre du réseau de réinstallation et d'admission humanitaire du bureau européen d'appui en matière d'asile afin de faciliter une reprise rapide et harmonieuse des réinstallations après la levée des restrictions liée à la pandémie de coronavirus », ainsi que de coopérer avec les pays tiers et les aider eux aussi à élaborer leurs programmes de réinstallation.

514. En comparant la proposition de règlement de 2016 et la recommandation de 2020, certes il est constatable que le choix d'adopter un règlement aiderait à concrétiser le cadre commun pour la réinstallation dans l'Union européenne et à assurer la solidarité et le partage de responsabilité entre les États membres via un instrument contraignant et qui sera donc plus approprié. Toutefois, aucune vraie mesure n'a été mise en œuvre.

⁹⁹⁶ Recommandation sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires, 23 septembre 2020, Bruxelles, C (2020) 6467 final.

515. Outre les programmes européens de réinstallation, il y a aussi les programmes nationaux mis en place individuellement par chaque pays en dehors du cadre de l'Union européenne dans le but d'offrir plus de places, comme par exemple, le Programme national de réinstallation adopté par l'Allemagne. Ceux-ci sont mis en œuvre également par le HCR et parfois d'autres partenaires nationaux. Il convient de préciser que chaque État membre peut avoir ses propres critères et procédures spécifiques adaptés à sa politique nationale, ses besoins et sa capacité d'accueil.

516. En examinant les données statistiques fournies par le HCR relatives aux opérations de réinstallation⁹⁹⁷, nous constatons que le nombre de réinstallation présente une variabilité significative d'une année à l'autre, avec des fluctuations à la fois à la hausse et à la baisse. Entre 2015 et 2019, le nombre des réfugiés réinstallés, provenant de la région d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient⁹⁹⁸, dans l'Union européenne a plus que doublé (de 9 627 en 2015 à 25 651 en 2019). Cette hausse est attribuée en raison de la crise migratoire, ce qui peut être démontré par l'importance du taux de réinstallation des ressortissants syriens qui présente 70% du total des réinstallations dans l'Union européenne en 2019⁹⁹⁹. Toutefois, le taux de réinstallation dans l'Union européenne a baissé entre 2019 et 2022 pour atteindre 16 695 réfugiés réinstallés. Cette baisse peut résulter d'une combinaison de facteurs comme les contraintes budgétaires qui ont pu conduire à une réduction des capacités d'accueil dans les États membres, surtout à la suite de la pandémie. Aussi, les changements des politiques nationales en matière d'asile et leurs orientations au cours de cette période ont pu restreindre les opportunités de réinstallation pour les réfugiés provenant des pays tiers. Il est également important de tenir en compte le Brexit et donc la baisse du chiffre de réinstallation après le retrait du Royaume-Uni qui était un acteur actif dans ce mécanisme.

517. Selon le moteur de recherches de données de la réinstallation du HCR, en 2022, 16 695 réfugiés ont été réinstallés au sein de l'Union européenne d'un total de 58 457 réfugiés réinstallés au niveau mondial (soit presque 26% du total des réinstallations) par rapport à 15 660 réfugiés d'un total de 39 266 réfugiés réinstallés (soit presque 40% du total) en 2021. Ainsi, en dépit des efforts déployés l'Union européenne, son bilan en matière de réinstallation reste

⁹⁹⁷ <https://rsq.unhcr.org/fr/#8Rqz>, consulté le 12 juillet 2023.

⁹⁹⁸ Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Égypte, Emirats arabes unies, Irak, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Mauritanie, Maroc, Oman, Palestine, Qatar, Syrie, Tunisie, Yémen

⁹⁹⁹ <https://rsq.unhcr.org/fr/#8Rqz,op.cit>.

faible par rapport à ses capacités. Bien que la réinstallation soit un outil de protection, il était sous-utilisé pendant les dernières années et une partie mineure des réfugiés a en pu bénéficier. Donc même si la réinstallation est considérée comme une des solutions durables, elle reste une solution limitée.

518. Il est nécessaire de souligner qu'il existe deux chiffres en matière de réinstallation : le premier est relatif aux décisions de réinstallation et le second concerne le nombre de réfugiés effectivement réinstallés. D'après les données analysées, tandis que les États membres principaux de réinstallation sont l'Allemagne, la Suède, la France et la Finlande, vu qu'ils sont les pays qui offrent le plus de places pour les réfugiés réinstallés, la Jordanie, le Liban et l'Égypte jouent un rôle majeur en tant que pays d'asile. Il est intéressant de noter que tous les trois ont bénéficié d'environ 40% des décisions de réinstallation dans l'Union européenne en 2022. Leur situation géographique, ainsi que leur proximité avec les zones de conflit, contribuent à leur importance en tant que pays d'asile et leur besoin de ce processus. Ainsi, dans le cadre de notre étude nous proposons d'examiner plus en détail le mécanisme de réinstallation des réfugiés entre l'Égypte et les États membres de l'Union européenne et de comprendre de manière précise les procédures et les défis associés à ce processus.

B) Rôle moteur du HCR et de l'OIM dans la procédure de réinstallation des réfugiés entre l'Égypte et les États de l'Union européenne : une analyse approfondie

519. Comme il a été expliqué dans les chapitres précédents, l'Égypte, est un pays de transit et de destination important pour les migrants dans la région de l'Afrique et du Moyen-Orient. Elle accueille particulièrement les Syriens, Soudanais, Sud-Soudanais, Érythréens, Éthiopiens, Yéménites, Iraquiens et Somaliens¹⁰⁰⁰. Au niveau des solutions durables, le rapatriement volontaire n'est pratiquement pas souvent exercé étant donné qu'il est conditionné par la stabilité et la sécurité dans le pays d'origine. Aussi, pour des raisons économiques, l'Égypte, comme d'autres pays de transit, ne s'est pas montrée en faveur de l'intégration locale. C'est pourquoi cette dernière ne figure pas parmi les solutions prévues dans le Mémorandum d'accord de 1954 qui est dès lors conçu pour réaffirmer le fait que l'Égypte est un pays de

¹⁰⁰⁰ Selon le HCR en Égypte, « le 30 juin 2021, la population réfugiée en Égypte enregistrée auprès du HCR compte 133 568 Syriens, 50 665 Soudanais, 20 240 Sud Soudanais, 20 174 Érythréens, 15 671 Éthiopiens, 9 404 Yéménites, 6 805 Iraquiens, 6 771 Somaliens et d'autres », disponible sur <https://www.unhcr.org/eg/about-us/refugee-context-in-egypt>, consulté le 15 mai 2022.

transit et que les réfugiés ne sont pas là pour rester. De même, du fait de l'absence de régime national d'asile solide et de la présence des lacunes dans l'accès aux droits, la réinstallation des réfugiés est un enjeu fondamental du développement du droit d'asile dans le pays. D'une part, étant donné qu'en Égypte, la présence des réfugiés est perçue comme temporaire et qu'aucune politique d'intégration locale n'est envisagée, surtout pour les non-arabophones, la réinstallation est devenue la solution durable la plus probable. D'autre part, du côté des réfugiés, en particulier les subsahariens, l'installation définitive en Égypte ne fait pas partie du projet migratoire¹⁰⁰¹, car ils envisagent de meilleures opportunités économiques et une meilleure protection de leurs droits. De ce fait, tous ces éléments ont fait de l'Égypte un des pays d'asile/de premier accueil les plus actifs sur le plan de la réinstallation. Selon les données de réinstallation du HCR¹⁰⁰², sur un total de 58 457 réfugiés réinstallés en 2022, il y a 4 101 qui sont réinstallés depuis l'Égypte (soit 7%). Et sur un total de 39 266 réfugiés réinstallés en 2021, il y a 3 729 qui sont réinstallés depuis l'Égypte (soit 9,4%). Plus précisément sur l'échelle égypto-européenne, en 2022, parmi 16 695 réfugiés réinstallés dans les pays de l'Union européenne, 931 sont en provenance d'Égypte et dont la majorité ont été réinstallés en France (432) et en Suède (389). Aussi, en 2021, parmi 15 660 réfugiés réinstallés dans les pays de l'Union européenne, 1 772 sont en provenance d'Égypte et dont la majorité ont été réinstallés en Allemagne (737), Suède (579) et France (302). En outre, jusqu'au mois de mai 2023, un total de 968 réfugiés ont été réinstallés dans les pays de l'Union européenne, dont 347 proviennent de l'Égypte, soit plus que le tiers, sachant que ce chiffre total a été réinstallé qu'en Allemagne.

520. La procédure de réinstallation entre l'Égypte, en tant que pays de transit, et les pays de l'Union européenne est mise en œuvre par l'intermédiaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de l'Organisation internationale pour les migrations, deux acteurs clés dont les rôles sont complémentaires. En tant que pays signataire de la Convention de Genève de 1951, l'Égypte a l'obligation d'examiner toute demande de protection d'une personne se trouvant sur son territoire ou se présentant à ses frontières, tout en garantissant le principe de non-refoulement. Néanmoins, comme il a été expliqué dans la première partie, c'est le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui, par mandat du gouvernement

¹⁰⁰¹ ETIENNE A. et PICARD J., « Réfugiés et migrants subsahariens « en transit » au Caire : le monopole chrétien de l'assistance ? », *A Contrario*, 2012/2, n° 18, p. 61, p.4.

¹⁰⁰² <https://rsq.unhcr.org/fr/#ouS8>

égyptien, accomplit les missions en matière d'asile en Égypte, dont la reconnaissance du statut de « réfugié ». En principe, il a le rôle de la protection internationale des réfugiés, se trouvant dans des camps ou des villes urbaines, et de rechercher des solutions durables pour les plus vulnérables parmi eux. Les relations entre le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le gouvernement égyptien sont régies par le Mémorandum signé entre les deux parties en 1954. En vertu de l'article 2 du Mémorandum : « Les tâches confiées à la délégation du Haut-Commissaire en Égypte seront en particulier, les suivantes : (...) c) Encourager, en coopération avec le gouvernement égyptien et les organisations internationales compétentes en matière migratoire, l'initiative conduisant à réinstaller, dans toute mesure possible, dans les pays d'immigration, les réfugiés résidant en Égypte. » Ainsi, en vertu de ce protocole d'accord, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés joue le rôle principal dans la réinstallation des réfugiés résidant en Égypte. De sa part, ce rôle convient à l'Union européenne qui, surtout à la suite de la crise migratoire de 2015 lors des conflits dans la région méditerranéenne et nord-africaine, a envisagé « la mise en place de centres de traitement des demandes d'asile dans les pays tiers¹⁰⁰³ » qui « pourrait être confiée au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ou à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). » C'est un moyen d'externalisation de la demande d'asile permettant ainsi aux États européens de sélectionner les dossiers à admettre sur leurs territoires et les critères qui leur correspondent et qui conviennent à leurs besoins.

521. En règle générale, un dossier est constitué pour chaque réfugié candidat couvrant ainsi toutes les étapes du processus de réinstallation. Le service de réinstallation présent au bureau du HCR du Caire joue le rôle principal dans cette procédure interne en coopération avec le bureau régional¹⁰⁰⁴. Ce dernier est chargé de communiquer avec les pays de réinstallation au sujet des nouveaux programmes de réinstallation et de promouvoir leur bonne gestion. Il est important de souligner que les pays de réinstallation principaux pour les réfugiés provenant d'Égypte, par le biais HCR, sont les États-Unis, le Canada, l'Australie et des pays européens tels que l'Allemagne, la France, le Suède et le Portugal.

¹⁰⁰³ RODIER C., *op.cit.*, 2015, p. 10.

¹⁰⁰⁴ Les opérations du HCR dans le monde entier sont mises en œuvre par cinq bureaux régionaux : bureau pour l'Afrique ; bureau pour l'Asie et le Pacifique ; bureau pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENA), auquel appartient l'Égypte ; bureau pour l'Europe et bureau pour les Amériques.

522. Dans le cadre du mécanisme de réinstallation en Égypte, le service de réinstallation du HCR entreprend initialement un examen des principales conditions préalables notamment le fait que le statut de réfugié soit déjà accordé par le HCR à la personne candidate, que toutes les autres solutions durables soient étudiées et que la personne requérante relève des catégories de soumission à la réinstallation déjà précitées. Effectivement, étant donné que la réinstallation constitue à la fois la solution la plus complexe et délicate, dépendant des critères des pays de réinstallation, la vulnérabilité demeure un critère essentiel dans la sélection des individus concernées par ce processus. Il est important de souligner que « la réinstallation sous l'égide du HCR ne s'applique qu'aux réfugiés relevant de la compétence HCR qui ont un besoin durable de protection internationale¹⁰⁰⁵ ». C'est-à-dire que par exemple les Palestiniens se trouvant en Égypte ne peuvent être réinstallés par le biais du HCR car ils relèvent de la compétence de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA). Autrement, il faut préciser que bien que l'introduction de la Convention de l'OUA de 1969 ait élargi la définition du statut de réfugié et ait aidé la reconnaissance de nombreux réfugiés africains sous l'égide du HCR en Égypte, la mise en œuvre de cette convention a, en revanche, durci la réinstallation de ces réfugiés vu que les États de réinstallation ne sont pas membres de cette Convention et ne reconnaissent donc pas la définition élargie du terme¹⁰⁰⁶.

523. Par la suite, le processus consiste à identifier les réfugiés nécessitant une réinstallation. Cette identification se passe par priorité, effectuée de manière sélective : « les réfugiés identifiés comme nécessitant une réinstallation d'urgence ou prioritaire par l'une des méthodologies d'identification font l'objet d'un traitement et d'une demande immédiate¹⁰⁰⁷. » Après vérification de l'enregistrement et du statut de réfugié du cas référé, les réfugiés candidats sont soumis à un entretien, individuel ou familial avec le personnel du service de réinstallation du HCR. Cet entretien vise à évaluer leurs besoins de réinstallation et est réalisé en présence d'un interprète si nécessaire. L'objectif de cet entretien est d'examiner leur statut de vulnérabilité et de constituer leur dossier d'enregistrement pour réinstallation. Ce dernier, appelé *Resettlement Registration Form*, sert de base pour soumettre leur candidature à un pays de réinstallation, s'ils sont éligibles en fonction des politiques et des priorités établies. Ce

¹⁰⁰⁵ HCR : Division de la protection internationale, *Manuel de réinstallation*, HCR, juillet 2011, Genève, 461 p., p. 81.

¹⁰⁰⁶ GRABSKA K., *Living on the Margins : The Analysis of the livelihood strategies of Sudanese refugees with closed files in Egypt*, l'Université Américaine du Caire, document de travail n°6, juin 2005, le Caire, 89 p. (p. 18).

¹⁰⁰⁷ HCR : Division de la protection internationale, *Manuel de réinstallation*, HCR, juillet 2011, Genève, 461 p., p. 135.

processus garantit une évaluation approfondie des réfugiés candidats et facilite la soumission de leur dossier au pays de réinstallation potentiel. Il convient de noter que pendant la pandémie du Covid 19, le HCR a pu maintenir des entretiens individuels et familiaux à distance avec les réfugiés candidats. Cette adaptation des méthodes de communication a permis de poursuivre le processus d'évaluation des besoins de réinstallation malgré les contraintes de la crise sanitaire.

524. Cet entretien englobe un large éventail de sujets et d'interrogations, notamment : des conseils sur le processus de réinstallation, la vérification de la composition de la famille, l'examen de la demande d'asile et l'évaluation des besoins de réinstallation. Durant cet entretien, la personne réfugiée est tenue d'expliquer ses motifs pour la demande de réinstallation et d'élaborer les circonstances de son séjour en Égypte afin de pouvoir déterminer ses besoins ou le besoin d'un des membres de la famille. Après cet entretien, le membre du personnel de réinstallation du HCR prépare et soumet un formulaire d'enregistrement de réinstallation (RRF), qui comprend des informations biographiques sur chaque personne sur le cas, un aperçu complet de la demande d'asile et de la décision du HCR pour chaque adulte sur le cas, une explication étayée de la nécessité d'une réinstallation, des informations détaillées sur les besoins et les vulnérabilités spécifiques, et toute information supplémentaire, y compris les évaluations de la dépendance. Le HCR identifie également un État de réinstallation approprié. Les principales considérations lors du processus de réinstallation incluent les aspects suivants : les liens familiaux, en particulier ceux dans les États de réinstallation ; la priorité de soumission de la réinstallation ; la vulnérabilité et le délai de traitement moyen du pays de réinstallation et sa capacité de traitement urgent ; les critères de sélection et les priorités d'admission des pays de réinstallation ; l'allocation de quotas annuels d'États de réinstallation ; les exigences de santé/disponibilité du traitement ; les capacités linguistiques ; les aspects culturels ; la nationalité ; la configuration familiale ; et, si possible : la préférence exprimée par le réfugié pour un pays de réinstallation. Ainsi, le processus de sélection se déroule entre le HCR et le pays de réinstallation, mais dépend de la volonté totale du pays de réinstallation d'admettre ou non un réfugié pour un séjour légal sur son territoire. À la suite de la validation des dossiers par le pays de réinstallation, les réfugiés acceptés sont contactés par le HCR pour confirmer ou pas leur départ dans le pays prévu et puis le HCR procède à la collaboration avec son partenaire dans cette procédure : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en Égypte. En

effet, cette dernière aide dans d'importantes opérations de réinstallation en Égypte¹⁰⁰⁸. Elle mène de manière exceptionnelle la procédure de réinstallation des réfugiés à partir de l'Égypte vers les États-Unis. Néanmoins, dans les autres cas de réinstallation, notamment vers les pays européens, l'OIM intervient dans la phase finale de ce processus. Son rôle consiste à réserver les billets de vols et à coordonner avec le Ministère égyptien des affaires étrangères pour toutes les préparations préalables au départ afin de garantir le bon déroulement du voyage du réfugié réinstallé. Ainsi, elle travaille en étroite collaboration avec les compagnies aériennes et les organismes gouvernementaux pour assurer une logistique efficace et sécurisée. Toutefois, en cas de réception d'une décision de refus, le HCR du Caire procède à une révision et à une évaluation du cas afin de déterminer si une autre candidature serait appropriée pour un pays de réinstallation différent, en fonction des quotas disponibles.

525. Selon un entretien effectué en avril 2022, avec Monsieur Laurent DE BOECK (ex-chef de mission de l'OIM en Égypte), l'Allemagne, le Suède, la France et le Portugal occupent les premières places en pays européens de réinstallation depuis l'Égypte. Entre 2017 et 2021, l'OIM a aidé 15 500 réfugiés à se réinstaller, principalement aux États-Unis, Allemagne, Suède, Canada, et France. Il explique qu'une fois un réfugié candidat est accepté pour la réinstallation dans un pays donné, c'est l'OIM qui intervient et prend en charge l'ensemble du processus d'accompagnement du réfugié jusqu'à son départ (billets d'avion, amendes, permis de sortie avec le Ministère, l'organisation de voyage, escorte médicale si nécessaire pour des enfants), et même à l'arrivée aussi où il y a un « bureau de transit » pour l'orienter.

526. En conclusion, même si l'Union européenne a mis en place un cadre juridique commun en matière d'asile qui a évolué au fil des crises migratoires à laquelle elle a assisté, ce cadre se montre toujours incomplet et ne répond pas complètement aux garanties des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il est nécessaire de tenir en compte que les questions d'asile impliquent des pays avec des capacités qui sont différemment disproportionnées et nécessite une coopération étroite entre eux. Bien que le rôle de l'Égypte ne soit pas mis à la lumière dans le dispositif migratoire euro-africain et euro-méditerranéen, il est clairement significatif à l'échelle de l'asile, et plus spécifiquement en matière de réinstallation, du fait de sa place en qualité de plateforme de transit régional pour les pays de l'Union européenne. Plus particulièrement l'Italie présente l'entrée principale de l'Europe pour les immigrants en

¹⁰⁰⁸ OIM, <https://www.iom.int/fr/reinstallation>, consulté le 20 mai 2022.

provenance d'Égypte, qu'ils soient aux fins économiques ou aux fins d'asile. Selon le rapport de l'agence de l'Union européenne pour l'asile de juillet 2022 réalisé sur l'Égypte, la proportion des ressortissants égyptiens déposant des demandes en Italie a considérablement augmenté. En effet, il est observé que jusqu'au mois de juillet 2022, 61 % des demandes d'asile égyptiennes déposées dans des pays européens ont été enregistrées en Italie. Cette proportion est supérieure à celle enregistrée pour l'ensemble de l'année 2021 où 41 % des demandes d'asile égyptiennes déposées dans les pays européens étaient enregistrées en Italie¹⁰⁰⁹, ce qui indique une augmentation significative de la part des demandes d'asile égyptiennes dirigées vers l'Italie. À cet égard, la migration égypto-italienne mérite une étude approfondie.

¹⁰⁰⁹ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 5.

Titre II – La particularité de la politique migratoire italienne à l’égard des immigrants égyptiens

527. Selon le site du gouvernement de l’intérieur italien, la nationalité égyptienne est la troisième nationalité déclarée au moment du débarquement entre janvier et mai 2023¹⁰¹⁰. En analysant les données des chapitres précédentes, il s’avère que l’Italie constitue un cas spécifique pour l’immigration égyptienne en Europe. Sur le plan scientifique, l’Italie présente plusieurs caractéristiques notables qui en font un sujet d’analyse primordial dans ce contexte. En effet, l’Italie se positionne en tant que destination privilégiée pour l’émigration égyptienne en Europe. Elle se distingue également par son niveau élevé d’intégration des immigrants égyptiens et elle se caractérise par une présence significative des mineurs égyptiens, ce qui constitue un élément d’analyse essentiel dans cette étude. Tous ces éléments offrent ainsi une opportunité majeure d’étudier en profondeur les dynamiques migratoires spécifiques entre ces deux pays.

528. L’Égypte et l’Italie partagent une relation spéciale et privilégiée¹⁰¹¹. Tout d’abord, étant donné que « le commerce est le plus grand de tous les intérêts politiques¹⁰¹² » et comme l’a souligné Napoléon Bonaparte, il « unit les hommes », le commerce constitue l’élément déterminant des relations entre l’Égypte et l’Italie qui sont, depuis toujours, des partenaires commerciaux importants. Si l’Union européenne occupe désormais une position prépondérante en tant que partenaire commercial de premier plan pour l’Égypte, l’Italie se distingue particulièrement en tant que partenaire principal de l’Égypte¹⁰¹³. Cependant, il convient de souligner que les relations entre ces deux pays vont bien au-delà de leur aspect commercial. En effet, ils partagent un héritage historique profond qui a engendré des relations migratoires étroites entre eux, lesquelles méritent d’être explorées dans un cadre d’étude approfondie. Voisins méditerranéens, l’Égypte et la péninsule italienne ont développé des liens qui remontent à plusieurs époques historiques, depuis que les deux pays ont été connus sous les appellations de la Terre des Pharaons et l’Empire romain où l’Égypte fut intégrée parmi les

¹⁰¹⁰ Disponible sur le site: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-05/cruscotto_statistico_giornaliero_24-05-2023.pdf, consulté le 24 mai 2023.

¹⁰¹¹ MICHOU H. et TORELLI S., 2015, p. 98.

¹⁰¹² Joseph Chamberlain, discours du Birmingham, 13 novembre 1986.

¹⁰¹³ The Observatory of Economic Complexity, <https://oec.world/en/profile/country/egy>, consulté le 21 juin 2022.

provinces impériales, ce qui a produit plusieurs mouvements migratoires de l'Italie vers l'Égypte. De même, des siècles plus tard, cette solidité des relations se démontre par la présence sur le territoire égyptien d'une communauté italienne active importante depuis le 19^{ème} siècle et qui a atteint son pic peu avant le déclenchement de la Seconde guerre mondiale.

529. En effet, lors de l'arrivée au pouvoir en Égypte du Sultan ottoman Mohammed Ali, fondateur de la dynastie au 19^{ème} siècle, l'interaction économique et culturelle entre les deux pays s'est renforcée. Pendant son règne, l'Égypte était le premier pays de destination des flux migratoires italiens, surtout des intellectuels qui combattaient pour l'indépendance italienne de l'Empire autrichien et donc fuyant la persécution politique¹⁰¹⁴. En contrepartie, dans le but de développer son pays, le Sultan Mohammed Ali a entretenu une dépendance envers les Italiens dans divers domaines, ce qui a considérablement renforcé les flux migratoires des Italiens vers l'Égypte à des fins économiques¹⁰¹⁵. Cette interdépendance s'est manifestée par l'implication des Italiens dans des secteurs clés, ce qui a rendu cette mission civilisatrice italienne perçue comme « le seul protagoniste » de la renaissance égyptienne à l'époque de Mohammed Ali¹⁰¹⁶. De plus, dans le cadre de sa politique de renaissance, le Sultan ottoman a envoyé des missions scientifiques et éducatives à l'étranger, dans le but de former les futurs cadres égyptiens, dont les toutes premières furent vers l'Italie en 1809¹⁰¹⁷ et 1813¹⁰¹⁸, pour étudier l'impression et la construction des bateaux, ainsi la première imprimerie arabe a été mise en place quelques années plus tard¹⁰¹⁹. Il convient également de souligner que l'italien fut la première langue étrangère prédominante en Égypte. De même, durant l'époque du khédivé Ismail (1863-1879) une deuxième vague majeure d'immigration italienne a été observée en Égypte où le khédivé a fait appel à ces derniers dans plusieurs missions dans des domaines variés, notamment

¹⁰¹⁴ CHAABAN M., « Ont supporté les Égyptiens contre les Britanniques, et ont composé des organisations fascistes : la communauté italienne en Égypte », 11 janvier 2019, disponible sur <https://raseef22.net/article/178973-ساندوا-المصريين-ضد-الانكليز-وشككوا-ت> (article en arabe), consulté le 26 juin 2022.

¹⁰¹⁵ SANTILLI A., « Penser et analyser le cosmopolitisme. Le cas des Italiens d'Alexandrie au XIX^e siècle », *Mélanges de l'école française de Rome – Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, n° 125-2, 2013, mis en ligne le 10 novembre 2014, consulté le 26 juin 2022, disponible sur <https://journals.openedition.org/mefrim/1516#quotation>

¹⁰¹⁶ *Ibid.*

¹⁰¹⁷ KHALIL D., *Fernand Leprette, entre France et le ministère de l'Instruction publique égyptien (1919-1956)*, Thèse doctorale de l'Université de Lyon, opérée par l'école normale supérieure de Lyon, soutenue le 13 décembre 2021, 486 p, p. 58.

¹⁰¹⁸ MOHAMED H., « La communauté italienne dans la ville d'Alexandrie (1870-1956), *L'Université du Canal de Suez*, octobre 2014, 49 p., p. 5.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*

l'archéologie¹⁰²⁰ (Belzoni, le pionner de l'égyptologie) et l'architecture en Égypte qui était essentiellement italienne¹⁰²¹. Il convient de noter que la majorité des palais khédivaux ont été construits et conçus par des architectes italiens¹⁰²², ainsi que le fameux opéra khédival égyptien (construit par l'architecte Pietro Avoscani) et le musée égyptien du Caire.

530. Bien que les relations diplomatiques égypto-italiennes aient officiellement commencé en 1914, elles existaient pratiquement bien avant cette date. En effet, sur le plan international, l'émigration italienne a connu une ampleur exceptionnelle pendant le 19^{ème} siècle et le début du vingtième siècle, elle constituait un phénomène important de l'histoire de la péninsule italienne¹⁰²³ pour des raisons économiques et politiques. Au lendemain de l'unification du Royaume d'Italie en 1861, les nouveaux « sujets italiens » ont commencé à partir en émigration de masse qui a commencé dans les années 1870, impactés par la situation économique difficile et le sous-développement agricole et industriel de leur pays. Ces départs ont augmenté considérablement dans les années 1880 jusqu'à la première guerre mondiale, ils étaient appelés par le besoin de main d'œuvre dans les autres pays plus riches. Les Italiens représentaient la plus large vague d'émigration volontaire dans l'histoire : autour de 13 millions émigrants entre 1880 et 1915¹⁰²⁴. Pendant cette période, l'Égypte, qui était devenue une puissance régionale depuis la première moitié du 19^{ème} siècle¹⁰²⁵, était un des pays de destination important pour les Italiens¹⁰²⁶. Parallèlement, l'augmentation de l'immigration européenne et le développement de la société égyptienne ont permis le développement du journalisme et de l'expression de l'opinion publique. Dans ce cadre, la presse européenne et surtout italienne en Égypte représentait une source documentaire importante de l'histoire des communautés étrangères européennes présentes sur le territoire égyptien à l'époque¹⁰²⁷ et surtout celle de la communauté italienne. « *Lo Spettatore Egiziano* » fut le premier journal italien publié en Égypte en 1845 à Alexandrie, berceau de la presse italophone en Égypte. Aussi, d'autres journaux italiens connus

¹⁰²⁰ MOHAMED H., *op.cit.*, octobre 2014, 49 p., p. 5.

¹⁰²¹ VOLAIT M., « La communauté italienne et ses édiles », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n° 46, 1987, pp. 137-156, p. 143.

¹⁰²² CHAABAN M., *op.cit.*, 2019.

¹⁰²³ LLINARES C. et LIMA-BOUTIN D., « L'émigration italienne de 1830 à 1914 – causes, conditions et conséquences socio-économiques », 2008, 24 p., p. 2.

¹⁰²⁴ SCOTTO A., « From Emigraton to Asylum Destination, Italy Navigates Shifting Migration Tides », *Migration Information Source*, 24 août 2017, disponible sur <https://www.migrationpolicy.org/article/emigration-asylum-destination-italy-navigates-shifting-migration-tides>, consulté le 24 juillet 2022.

¹⁰²⁵ SANTILLI A., *op.cit.*, 2013.

¹⁰²⁶ MOHAMED H., *op.cit.*, octobre 2014, p. 5.

¹⁰²⁷ MARCHI A., « La presse d'expression italienne en Égypte de 1845 à 1950 », *Instiuto di Storia dell'Europa Mediterranea*, n° 5, décembre 2010, pp. 91-125, p. 91.

ont été publiés comme « *l'Avvenire d'Egitto* », « *Il Nilo* », « *l'Oriente* »¹⁰²⁸, ainsi que d'autres journaux politiques et économiques comme « *L'eco d'Egitto* », « *Il Commercio* » et « *Il Diritto* »¹⁰²⁹. De plus, le premier dictionnaire européen en Égypte était un dictionnaire arabo-italien publié au 19^{ème} siècle¹⁰³⁰.

531. À la suite de ces échanges économiques et culturels entre les deux pays méditerranéens, la communauté italienne est devenue la deuxième plus grande communauté étrangère présente en Égypte (précédée par la communauté grecque), surtout au Caire, Port-Saïd et Alexandrie qui représentait le premier centre des étrangers à l'époque, où leur nombre a atteint, en 1898, plus que 46 000 italiens ce qui constituait autour de 25% des étrangers présents sur le territoire égyptiens¹⁰³¹. Une nouvelle génération des italo-égyptiens est née : presque 60 000 italiens sont nés en Égypte avant la Seconde guerre mondiale¹⁰³². Cette présence importante a conduit à l'installation de plusieurs écoles italiennes (55 écoles en 1922) religieuses et laïques¹⁰³³, dont les plus connues sont l'école italienne, la mission des franciscaines et l'institut de Saint-Antoine. Par ailleurs, plusieurs banques et entreprises italiennes ont été mises en place et ont profondément impacté l'économie égyptienne. La communauté italienne est considérée comme la seule communauté étrangère qui était en lien avec les différentes catégories sociales dans la société égyptienne¹⁰³⁴. Néanmoins, depuis 1938, le nombre des immigrants italiens en Égypte s'est réduit, vu que l'Italie a rejoint la guerre en tant que puissances de l'Axe, contre le Royaume-Uni (pays des Alliés) qui est politiquement l'allié principal de l'Égypte¹⁰³⁵, ce qui a conduit au départ massif des ressortissants italiens vivant en Égypte. En outre, plus tard, comme il a été étudié dans le premier chapitre, après la révolution égyptienne de 1952, le régime communiste de Nasser visait à réduire la présence étrangère sur le territoire égyptien pour construire une identité arabe et libérer l'économie du contrôle des étrangers surtout après la nationalisation du canal de Suez en 1956. En Italie, les Italiens qui arrivaient d'Égypte étaient

¹⁰²⁸ *Ibid*, p. 94.

¹⁰²⁹ *Ibid*, p. 97.

¹⁰³⁰ MOHAMED H., *op.cit.*, octobre 2014, p. 19.

¹⁰³¹ EL GAYAR A., « Les italiens en Alexandrie », Journal égyptien Al-Ahram, 31 janvier 2014, disponible sur <https://gate.ahram.org.eg/daily/News/1081/112/256170/إسكندرية-في-الطلائع-بر-مصر/E2%80%8F-عشرة-عمر.aspx>, consulté le 15 juillet 2022.

¹⁰³² CUGUSI L., *op.cit.*, 1^{er} juillet 2012.

¹⁰³³ CHAABAN M., *op.cit.*, 2019.

¹⁰³⁴ MOHAMED H., *op.cit.*, octobre 2014, p. 16.

¹⁰³⁵ À l'occasion de la Seconde guerre mondiale, l'Égypte et le Royaume-Uni ont signé « un traité d'alliance » en 1936 autorisant les forces britanniques à défendre l'Égypte et surtout le canal de Suez par crainte d'une invasion italienne.

nommés « des réfugiés » et étaient encouragés à partir autre part¹⁰³⁶. Bien qu'une grande partie de la communauté italienne ait quitté l'Égypte, leurs empreintes ont persisté dans la société égyptienne et les relations entre les deux pays se sont développées au fil des années dans de nombreux domaines surtout dans le domaine de migration.

532. Alors qu'auparavant l'Italie était principalement un pays d'émigration jusqu'aux années 1980, elle est devenue dans les années 1990 un pays d'immigration¹⁰³⁷ et une des premières destinations européennes pour les Égyptiens¹⁰³⁸. Parallèlement, après avoir été à l'origine un pays d'immigration pour les Italiens, l'Égypte est devenue depuis les années 1980 l'une des principales sources d'immigration en Italie. Cette évolution dans le schéma migratoire a entraîné une redéfinition des relations migratoires entre ces deux pays méditerranéens avec des implications considérables tant au niveau juridique qu'au niveau politique et socio-économique. Ainsi, l'étude spécifique des relations migratoires entre l'Égypte et l'Italie, après avoir examiné le cadre plus général des relations migratoires euro-égyptiennes, permet de saisir les spécificités de cette relation, de comprendre les enjeux particuliers aux immigrants égyptiens en Italie et d'identifier les mesures d'intégration et les politiques appropriées. C'est ainsi que dans ce titre, vu que l'étude portera sur la spécificité des relations migratoires entre l'Égypte et l'Italie, il s'agira plus particulièrement des immigrants égyptiens et non des « immigrants au départ de l'Égypte » qui incluent d'autres nationalités aussi. Il convient de préciser que cette étude contribue également à une meilleure compréhension des liens régionaux et transnationaux dans le domaine de la migration. Afin d'élaborer clairement les aspects spécifiques de la relation migratoire égypto-italienne, il convient d'aborder le parcours complet des immigrants égyptiens arrivant en Italie même depuis leur franchissement des frontières italiennes car, même si cette question peut appartenir au champ d'études du premier chapitre du titre précédent (« Le régime appliqué aux immigrants en provenance d'Égypte lors du franchissement des frontières européennes extérieures »), il reste plus pertinent de l'analyser à la lumière de la spécificité des relations égypto-italiennes. De surcroît, il est nécessaire de relever que le franchissement des frontières italiennes présente un cas particulier par rapport au reste des frontières européennes dû à la

¹⁰³⁶ VISCOMI J., « Between Italy and Egypt: Migrating Histories and Political Genealogies », AYOUB M., DALACHANIS A., HECH G., PARRS A., TSOURAPAS G. et VISCOMI J., *International Migration in the Euro-Mediterranean Region*, Cairo Papers in Social Science, vol. 35, n° 2, 2019, pp. 15-32, p. 28.

¹⁰³⁷ RAYNER H., « L'Italie, pays d'immigration », *Confluences Méditerranée*, n°68, 2009/1, pp. 45-54, p. 45.

¹⁰³⁸ CUGUSI L., *op.cit.*, 1^{er} juillet 2012.

charge importante qui pèse sur les frontières maritimes italiennes en tant qu'une des portes principales de l'Europe et pays de premier accueil. Dans cet objectif, dans ce titre, nous nous intéresserons à analyser, en premier lieu, le franchissement illégal des frontières italiennes par les immigrants égyptiens (**chapitre 1**). Et, puis, en second lieu, il sera important d'étudier la politique italienne d'accueil vis-à-vis des immigrants égyptiens sur le territoire italien (**chapitre 2**).

Chapitre 1: Le franchissement illégal des frontières italiennes par les immigrants égyptiens

533. Comme nous l'avons expliqué, l'Italie a totalement changé son rôle dans le système migratoire européen et est devenue un pays de destination pour les immigrants issus des pays en voie de développement à partir des années 1970¹⁰³⁹. Cependant, les flux migratoires ne sont devenus significatifs que pendant la seconde moitié des années 1980 où les entrées ont été évaluées à plus de 100 000 personnes par an¹⁰⁴⁰. En tant que péninsule au milieu de la Méditerranée, l'Italie a joué un rôle important plus particulièrement lors de la crise migratoire de 2015 où elle a accueilli plus que 335 000 arrivées irrégulières pendant les années 2015-2016¹⁰⁴¹ (où la population italienne comptait presque 60 millions). Elle est considérée comme un point de passage maritime pour les immigrants souhaitant accéder illégalement aux autres pays de l'Union européenne. De son côté, l'Égypte, considérée comme « une frontière nord-africaine de l'Europe¹⁰⁴² », est un des pays de départ importants des flux d'immigration vers l'Italie, et surtout les flux illégaux. Afin d'étudier le franchissement des frontières italiennes par les flux migratoires égypto-italiens, il est crucial de tenir compte de leur évolution, marquée par un changement d'une migration légale vers une tendance croissante d'immigration illégale.

534. Tout d'abord, de nombreux Italiens d'Égypte sont arrivés en Italie dans les années 1960 à la suite de la crise de Suez de 1956¹⁰⁴³. Puis, la présence égyptienne en Italie s'est renforcée depuis les années 1970, lors desquelles le président égyptien Sadate a établi un programme d'expansion encourageant l'émigration égyptienne dans les pays de l'Ouest¹⁰⁴⁴. Dans le cadre de cette politique, l'Égypte et l'Italie ont signé un accord bilatéral en 1972 stipulant la possibilité d'obtenir un visa touristique de trois à six mois, ce qui a constitué, pour de nombreux

¹⁰³⁹ V.D'ADDATO A., « L'immigration et la présence étrangère en Italie : transformations et nouvelles problématiques d'une société multiethnique », *Migrations Sociétés*, n°119, 2008/5, pp. 13-28, p.13.

¹⁰⁴⁰ RUSPINI P., « Lutte contre l'immigration irrégulière en Italie », *L'immigration irrégulière subsaharienne vers le Maroc, Cahiers des migrations internationales*, Bureau international du travail, Genève, pp. 95-108, p. 95.

¹⁰⁴¹ SCOTTO, *op.cit.*, 2017.

¹⁰⁴² CUTTITTA P., *op.cit.*, 2017.

¹⁰⁴³ PESOLI F., « Comunità egiziana di Milano » (en français: la communauté égyptienne de Milan), Milano Attraverso, disponible sur <https://www.milanoattraverso.it/ma-comunita/4/comunita-egiziana-di-milano/>, consulté le 24 juillet 2022.

¹⁰⁴⁴ SCAGLIONI M., *The Egyptian diaspora in Milan: Generation, Gendered and Religious dimensions of aging*, Ledizioni, octobre 2021, 19 p., p. 4.

Égyptiens, un *pull factor* et un moyen d'accès aux pays européens¹⁰⁴⁵. En outre, les flux migratoires égyptiens vers l'Italie se sont intensifiés plus particulièrement à la suite de la guerre de Kippour (1973), date à laquelle le président Sadate a déclaré sa politique d'*Infitah* (ouverture) à l'Ouest¹⁰⁴⁶. Étant donné que les mouvements migratoires constituent un révélateur important des évolutions politiques, économiques et sociales, nous remarquons que le changement de politique interne, entre le communisme de Nasser et l'*Infitah* de Sadate, a amené à une réorientation des flux migratoires égyptiens qui sont passés d'une émigration interarabe à une émigration vers les pays européens. Sous le régime de Sadate, l'Égypte a signé avec l'Italie un accord sur la coopération scientifique et artistique en 1975¹⁰⁴⁷, qui souligne l'échange des bourses de formation spécialisées dans plusieurs domaines scientifiques et artistiques. Il s'agit d'une des causes qui ont favorisé l'augmentation progressive de l'émigration égyptienne¹⁰⁴⁸. Par conséquent, la première vague des Égyptiens arrivés en Italie relève d'un haut niveau social et éducatif, majoritairement originaires du Caire et d'Alexandrie. Or, l'immigration égyptienne en Italie a atteint son pic dans les années 1990 quand la demande de la main d'œuvre dans les pays arabes a été réduite¹⁰⁴⁹ et le droit au regroupement familial a été mis en place à travers la première loi italienne sur l'immigration (appelée « *loi Foschi*¹⁰⁵⁰ »), adoptée en 1986 à la suite de la ratification de la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1981. Par conséquent, le nombre des immigrants légaux égyptiens en Italie a augmenté de 3 751 immigrants en 1980 jusqu'à peu près 20 000 immigrants en 1990 et puis 26 000 immigrants en 2001¹⁰⁵¹. En 2000, 10, 9% des émigrants égyptiens permanents vivaient en Italie¹⁰⁵².

535. En revanche, plus tard, l'Égypte, comme de nombreux autres pays de la région du Moyen-Orient et nord-africaine, a enregistré une augmentation de départs illégaux vers l'Europe, en particulier vers l'Italie et la France. Cette tendance a été influencée par la mise en

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*

¹⁰⁴⁶ PESOLI F., *op.cit.*

¹⁰⁴⁷ Décret présidentiel sur la ratification de l'accord sur la coopération scientifique et artistique entre l'Égypte et l'Italie, n° 675, 1975, disponible sur <https://manshurat.org/node/46974> (version arabe).

¹⁰⁴⁸ ANASTASIA B., BERTAZZON L., DISARÒ M., GAMBUZZA M., MAURIZIO D., RASERA M., *Immigrants Égyptiens en Italie et en Vénétie*, Projet Migrants – Région Vénétie, 23 p., p. 8 (rapport en italien).

¹⁰⁴⁹ SCAGLIONI M., *op.cit.*, 2021, p. 5.

¹⁰⁵⁰ Italie, loi n° 943 du 30 décembre 1986, portant dispositions en matière de placement et de traitement des travailleurs immigrés extra-communautaires et contre l'immigration clandestine, mettant en application la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT), n°143 du 24 juin 1975, ratifiée avec la loi n°158 du 10 avril 1981, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ee20.html>, consulté le 25 juillet 2022.

¹⁰⁵¹ ROMAN H., *op.cit.*, 2008, p. 3.

¹⁰⁵² *Ibid.*

œuvre de l'espace Schengen¹⁰⁵³, qui a durci l'accès légal à ces pays avec le renforcement de contrôle des frontières extérieures. Il est important de noter qu'en Italie, il existe un marché noir vaste qui attire les immigrants illégaux qui souhaitent travailler en Europe. Selon l'enquête menée en 2005 par le ministère égyptien de la main d'œuvre et d'émigration au sujet des flux migratoires illégaux de l'Égypte vers l'Europe, l'Italie figure à la tête de la liste de pays de destination auxquels la jeunesse égyptienne avait exprimé le souhait de partir¹⁰⁵⁴. Outre l'histoire qui relie les deux pays riverains, la proximité géographique est un des éléments importants motivant le départ (la distance entre les côtes égyptiennes aux côtes italiennes s'élève entre 750 à 950 milles nautiques¹⁰⁵⁵). Conséquemment à cette proximité, la voie maritime demeure la plus courante. Ainsi, le départ s'effectue depuis les côtes égyptiennes, comme Alexandrie et Damiette, vers les îles frontalières de l'Italie, surtout Lampedusa et la Sicile.

536. De manière générale, le nombre d'immigrants égyptiens en Italie a augmenté dans les années qui suivent, surtout à Milan : 706 Égyptiens en 1979, 3 167 en 1987, 9 439 en 1997, 22 934 en 2007 et 38 265 en 2017¹⁰⁵⁶. Ces flux, au cours des différentes années, gardent deux caractéristiques importantes : la première est l'origine dans la mesure où tous ces flux sont originaires du Delta et de la métropole du Caire ; la deuxième est la destination selon laquelle la majorité des flux migratoires égypto-italiens choisissent souvent la région de Lombardie et surtout la province de Milan¹⁰⁵⁷. Les immigrants égyptiens étaient probablement parmi les premiers qui sont arrivés à Milan dans les années 1980¹⁰⁵⁸ où ils travaillaient dans le secteur industriel et étaient capables d'installer leurs petites entreprises¹⁰⁵⁹. Comme une génération italo-égyptienne est née en Égypte au début du XXe siècle, nous assistons désormais à la naissance d'une nouvelle génération égypto-italienne en Italie. Par rapport à la tendance de la baisse des naissances en Italie, la communauté égyptienne, à l'inverse, enregistre une croissance, passant de 2 704 enfants nés en 2018 à 2 836 enfants nés en 2019¹⁰⁶⁰. En général,

¹⁰⁵³ MÜLLER-FUNK L., *op.cit.*, 2017, p. 59.

¹⁰⁵⁴ ZOHRY A., *op.cit.*, 2007, p. 16.

¹⁰⁵⁵ VÖLKEL J.C., « Livin' on the Edge: Irregular Migration in Egypt », 12 avril 2016, article en ligne disponible sur <https://www.mei.edu/publications/livin-edge-irregular-migration-egypt>, consulté le 25 juillet 2022.

¹⁰⁵⁶ PESOLI F., *op.cit.*

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*

¹⁰⁵⁸ CAPONIO T., « Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n°5, septembre 2005, pp. 931-950, p. 949.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ *La communauté égyptienne en Italie*, le Ministère italien du travail et des politiques sociales, Rapport annuel sur la présence des immigrants, 2021, p. 9, disponible sur <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi->

au cours des dix dernières années plus de 562 000 enfants de nationalité non européenne sont nés en Italie, dont plus de 24 000 (4,3 %) étaient de nationalité égyptienne. Toutefois, le taux de natalité de la communauté (23,7 %) reste supérieur à celui de l'ensemble de la population non européenne et de la population autochtone (14 % et 6,5 % respectivement). Parmi les principales communautés non européennes, cette communauté a le taux de natalité le plus élevé.

537. Dans le but de limiter le franchissement illégal des frontières italiennes de ces flux, ainsi que pour faire face aux vagues migratoires égyptiennes intenses arrivées illégalement sur le territoire italien par la Méditerranée, les deux pays ont établi un cadre bilatéral de coopération spécifique, distinct du cadre bilatéral euro-égyptien. Dans un premier lieu, il convient d'analyser le contrôle du franchissement des frontières maritimes italiennes par les flux migratoires égyptiens illégaux (**section 1**). Ensuite, dans un second lieu, il sera nécessaire d'aborder la politique de retour mise en œuvre par l'Italie en collaboration avec l'Égypte (**section 2**).

Section 1 : Le contrôle du franchissement des frontières méditerranéennes italiennes par les flux migratoires égyptiens illégaux

538. Selon le rapport de l'agence de l'Union européenne pour l'asile réalisé en 2022 sur l'Égypte, les ressortissants égyptiens ont représenté environ un débarquement sur cinq en Italie jusqu'à présent en 2022¹⁰⁶¹. De même, selon le même rapport, l'Italie continuera à connaître des niveaux importants d'immigration irrégulière en provenance d'Égypte. En effet, afin de pouvoir identifier le contexte de la coopération bilatérale égypto-italienne au niveau des frontières, il est nécessaire d'analyser, d'abord, le cadre juridique italien de contrôle des flux migratoires égyptiens arrivés aux frontières méditerranéennes et leur état des lieux (§1) avant d'étudier en profondeur le cadre opérationnel mis en œuvre par les deux parties au niveau des frontières méditerranéennes (§2).

§1. – Le cadre juridique italien de contrôle des flux migratoires égyptiens arrivés aux frontières méditerranéennes et leur état des lieux

539. Si l'Union européenne, avec ses États membres à capacités disproportionnées en matière migratoire, a démontré une politique d'immigration et d'asile évolutive ayant comme but d'assurer la solidarité et le partage de responsabilité entre eux, l'Italie, en tant que pays de première entrée en Europe, subit toute seule une grande partie des charges de cette politique et se trouve davantage exposée à l'arrivée illégale ainsi qu'à la présence prolongée sur son territoire des ressortissants non communautaires. À cet égard, la mise en œuvre d'un cadre juridique strictement fort lui semble une nécessité afin de pouvoir limiter au maximum les arrivées illégales par la frontière méditerranéenne. Dans ce sens, et à la lumière du cadre juridique européen relatif au franchissement des frontières de l'Union européenne abordé précédemment, il est opportun, en premier lieu, d'étudier de plus près l'évolution particulière du cadre juridique italien relatif au franchissement des frontières (A) ; et puis, en second lieu, d'élaborer la nature des flux migratoires illégaux des Égyptiens arrivés en Italie (B) afin de pouvoir évoluer le contexte de la coopération entre les deux parties.

¹⁰⁶¹ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 2.

A) L'évolution du cadre juridique italien relatif au franchissement des frontières pour les ressortissants des pays tiers

540. Comme nous l'avons expliqué, les flux migratoires vers l'Italie ont commencé au cours des années 1970 où il n'y avait pas encore de cadre législatif de l'immigration. Ainsi, la majorité des immigrants étaient en situation irrégulière¹⁰⁶². Seulement la Constitution italienne de 1946 avait abordé la question de l'émigration dans ses articles 16¹⁰⁶³ et 35¹⁰⁶⁴, sans prévoir de dispositions concernant l'immigration des ressortissants étrangers sur son territoire. Néanmoins, en commençant à se tourner vers un pays d'immigration plus que d'émigration, l'Italie a commencé après à développer sa politique migratoire selon ses propres besoins. Dans ce contexte, la ratification de la Convention de l'OIT sur les travailleurs migrants¹⁰⁶⁵ (convention n° 143 de 1975) par le gouvernement italien en 1981, a identifié le besoin d'établir une législation liée aux questions migratoires surtout pour les travailleurs extracommunautaires. De ce fait, la première loi relative à l'immigration, loi *Foschi* (loi n° 943 de 1986) a été adoptée en 1986, soit trente-huit ans après la Constitution de la République italienne de 1948. Cette loi visait à limiter l'immigration illégale sur le territoire italien en introduisant des nouvelles mesures pour les employeurs qui recrutent des travailleurs non communautaires ; ceux-ci devraient justifier le fait qu'aucun employé italien ni communautaire ne pouvait exercer ce travail. Aussi, la loi *Foschi* est la première loi qui introduit le regroupement familial. Toutefois, la difficulté réelle était le vide juridique dans les mesures d'entrée et de séjour des étrangers, vu que cette loi traitait seulement l'aspect du travail. Par ailleurs, la signature de la Convention Schengen en 1990 par l'Italie en vertu de laquelle « les Parties contractantes s'engagent à instaurer des sanctions à l'encontre du franchissement non

¹⁰⁶² AMBROSETTI E. et PAPARUSSO A., « Migrants or Refugees? The Evolving Governance of Migration flows in Italy during « The Refugees Crisis » », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 34, n°1, 2018, pp. 151-171, p. 156.

¹⁰⁶³ Article 16 de la Constitution italienne de 1946 : « Tout citoyen peut circuler et séjourner librement dans toute partie du territoire national, sous réserve des limitations que la loi fixe d'une manière générale pour des motifs sanitaires ou de sécurité. Aucune restriction ne peut être déterminée par des raisons politiques. Tout citoyen est libre de sortir du territoire de la République et d'y rentrer, sous réserve des obligations légales. »

¹⁰⁶⁴ Article 35 de la Constitution italienne de 1946 : « La République protège le travail sous toutes ses formes et dans toutes ses applications. Elle veille à la formation et à la promotion professionnelle des travailleurs. Elle propose et favorise les accords internationaux et les organisations internationales visant à l'affirmation et à la réglementation des droits du travail. Elle reconnaît la liberté d'émigration, sous réserve des obligations fixées par la loi dans l'intérêt général et protège le travailleur italien à l'étranger.

¹⁰⁶⁵ C143 Convention sur les travailleurs migrants, 1975, n° 143, disponible sur https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312288, consulté le 15 juillet 2022.

autorisé des frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers et des heures d'ouverture fixées » (article 3 §2 de la Convention), a été un facteur essentiel pour que l'Italie protège effectivement ses frontières et règlemente leur franchissement. En vertu de cette convention, tous les ressortissants de l'Union européenne ainsi que ceux de l'espace économique européenne n'ont pas besoin de visa pour franchir les frontières italiennes. De plus, depuis 1995, les contrôles aux frontières intérieures ont été supprimés. En revanche, les ressortissants de pays tiers, dont les ressortissants égyptiens, ont besoin d'un document valide de voyage (passeport) et, si besoin, d'un visa issu dans leur pays d'origine.

541. Dans cette perspective, dès le début des années 1990 et en vue de se conformer avec la nouvelle politique européenne et assurer la gestion de ses frontières, le gouvernement italien a mis en place des politiques d'immigration visant à règlementer les flux migratoires extracommunautaires, dont la célèbre « loi *Martelli* » (loi n° 39 de 1990) qui est la première loi italienne à s'adresser à toutes les motivations de l'immigration italienne et pas uniquement à l'immigration de travail comme le faisait la loi *Foschi* de 1986. La loi *Martelli* constitue la première tentative de régler l'entrée et le séjour dans le territoire italien. Elle précise les conditions pour obtenir un permis de séjour de deux ans (visa) avec la possibilité de renouvellement pour des raisons liées au travail, études, santé et regroupement familial¹⁰⁶⁶, ainsi que les modalités d'enregistrement. Par conséquent, ceux qui dépassent la durée du permis de séjour autorisée étaient considérés comme des immigrants irréguliers. De même, afin d'organiser les flux migratoires, cette loi prévoit l'adoption d'un décret ministériel annuel fixant le nombre d'entrées et les bénéficiaires, ainsi qu'elle souligne des dispositions liées au contrôle aux frontières, refus d'entrée et expulsion. En outre, la loi *Martelli* visait à régulariser les immigrants en mesure de justifier leur présence sur le territoire italien avant le 31 décembre 1989 sans tenir compte leur situation¹⁰⁶⁷. Il est important de noter qu'elle constitue la première législation italienne mettant en œuvre, pour la première fois, le droit d'asile en Italie (article 1^{er}) et détaille le statut de réfugié.

¹⁰⁶⁶ *National Strategies and Policies : Italy*, Dynamic reinforcement for European Adaptation of Migrants, disponible sur http://www.project-dream.eu/files/upload/NATIONALINTEGRATIONPOLICIES/National_integration_policies_ITALY.pdf, consulté le 20 juillet 2022.

¹⁰⁶⁷ AMBROSETTI E. et PAPARUSSO A., *op.cit.*, 2018, p. 157.

542. Cependant, ce faible cadre juridique italien sur l’immigration ne s’entendait pas avec le courant dominant du reste des gouvernements européens qui considéraient l’Italie comme étant la frontière du sud de l’Europe. Donc, de nouvelles interventions législatives étaient nécessaires, notamment à la suite de la crise albanaise qui a provoqué des afflux massifs vers l’Italie par l’Adriatique. Ainsi, la loi n° 40 du 6 mars 1998 qui porte sur « les dispositions concernant l’immigration et la condition des ressortissants des États tiers », appelée « la loi *Turco-Napolitano* », est entrée en vigueur. Cette loi a été fondée sur quatre piliers : la lutte contre l’immigration illégale à travers l’expulsion immédiate des immigrants illégaux ; la gestion de l’immigration de travail par la mise en place d’un système de quotas annuels par nationalité et l’introduction du système de parrainage à travers un permis spécial d’entrée et de séjour en Italie pour la recherche d’un travail ; la mise en œuvre d’un fonds national d’intégration et la garantie des droits de l’homme de base¹⁰⁶⁸. Elle a délégué au gouvernement la rédaction d’un décret législatif comprenant un texte unique et consolidé qui rassemble toutes les dispositions en vigueur en matière d’immigration et de condition de l’étranger¹⁰⁶⁹, ce qui a donné lieu au décret législatif (texte unique) n° 286 du 25 juillet 1998¹⁰⁷⁰ dénommé le « texte unifié des dispositions relatives à la réglementation en matière d’immigration et aux normes sur le statut des étrangers. »

543. Il s’agit d’un texte unique « consolidé » portant les dispositions relatives à la réglementation en matière d’immigration et aux règles relatives au statut des étrangers, dont le contenu de la loi n° 40 de 1998. Aux termes de ce texte, l’entrée d’un étranger sur le territoire national italien ne peut se faire qu’aux points de passage frontalier, sauf en cas de force majeure, en possession d’un passeport en cours de validité ou d’un document équivalent, et d’un visa d’entrée délivré par les bureaux diplomatiques ou consulaires de l’Italie dans l’État d’origine ou de résidence permanente de l’étranger, sauf – lorsqu’il n’est pas exigé – (article 4 §1). Il s’agit d’un visa de court séjour, valable jusqu’à 90 jours, ou d’un visa de long séjour comportant pour le titulaire l’octroi d’un permis de séjour en Italie avec les mêmes raisons mentionnées sur le visa (article 4 §4). En outre, selon les dispositions du décret législatif

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*, p. 158.

¹⁰⁶⁹ PASSAGLIA P. et ROSSI E., « Italie, les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière », 1999, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, pp. 253-272, p. 254.

¹⁰⁷⁰ *Décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998*, texte consolidé des « dispositions relatives à la réglementation en matière d’immigration et aux normes sur le statut des étrangers », disponible sur le portail des actes législatifs italiens <https://www.normattiva.it/uri-res/N2L5?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25:286> (en italien), consulté le 25 juillet 2022.

précité, l'Italie, en harmonie avec les obligations assumées par l'adhésion aux accords internationaux spécifiques, permettra l'entrée dans son propre territoire à l'étranger qui peut prouver qu'il est en possession d'une documentation appropriée pour confirmer l'objet et les conditions du séjour, ainsi que la disponibilité des moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour et, à l'exception d'un permis de séjour pour motif de travail, y compris pour le retour au pays d'origine. De surcroît, l'entrée au territoire peut être refusée à tout étranger considéré comme menace pour l'ordre public ou la sécurité de l'État, ainsi que pour la sécurité de tout autre État membre de l'espace Schengen. Ce texte unique demeure en vigueur même s'il a été modifié à plusieurs reprises. En 2002, la loi « *Bossi-Fini*¹⁰⁷¹ » (loi n° 149 de 2002) l'a modifié pour réaffirmer le principe du contrôle de l'immigration par la programmation de flux. En 2007, le décret législatif du 8 janvier (n° 5 de 2007¹⁰⁷²) a été mis en place pour mettre en œuvre la directive 2003/86/CE au droit au regroupement familial. En 2008, la loi *Bossi Fini* a été également modifiée par le décret législatif du 3 octobre (n° 160 de 2008¹⁰⁷³) et enfin en 2009, par la loi du 15 juillet (loi n° 94 de 2009¹⁰⁷⁴), également connue sous le nom de « paquet sécurité », qui a fait de l'immigration clandestine un délit pénal. En effet, à la suite des élections italiennes de 2008 gagnées par la coalition du « Peuple de la Liberté » avec la Ligue du Nord, le ministre de l'Intérieur Roberto Maroni, issu de ce dernier, faisait approuver le décret « sécurité » n° 92 du 23 mai 2008, convertit en loi n° 125/2008 « Mesures urgentes en matière de sécurité publique » en introduisant la clandestinité comme circonstance aggravante à un crime. Ainsi, toutes ces modifications ont rendu juridiquement l'accès au territoire italien plus restrictif surtout pour le regroupement familial¹⁰⁷⁵ et les immigrants travailleurs.

544. Par ailleurs, les afflux sans précédent des immigrants arrivant sur le territoire italien surtout pendant le Printemps arabe, et plus particulièrement pendant la crise migratoire de

¹⁰⁷¹ Loi n° 189 du 30 juillet 2002 qui porte amendement à la législation sur l'immigration et l'asile, *Journal Officiel*, n° 199, 26 août 2002 (en italien), disponible sur <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2002/08/26/199/so/173/sg/pdf>, consulté le 22 juillet 2022.

¹⁰⁷² Décret législatif n° 5 du 8 janvier 2007, mise en œuvre de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, *Journal Officiel*, n° 25, 31 janvier 2007 (en italien), disponible sur <https://www.meltingpot.org/2007/02/decreto-legislativo-n-5-dell8-gennaio-2007/>, consulté le 22 juillet 2022.

¹⁰⁷³ Décret législatif n° 160 du 3 octobre 2008 portant des modifications et compléments au décret législatif n° 5 du 8 janvier 2007 mettant en œuvre la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, *Journal Officiel*, n° 247 du 21 octobre 2008 (en italien), disponible sur <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2008;160>, consulté le 23 juillet 2022.

¹⁰⁷⁴ Loi n° 94 du 15 juillet 2009 portant des dispositions sur la sécurité publique, *Journal Officiel*, n° 170 du 24 juillet 2009 (en italien), disponible sur <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2009/07/24/170/so/128/sg/pdf>, consulté le 23 juillet 2022.

¹⁰⁷⁵ SAVI C., « Le regroupement familial en Italie. Une législation de plus en plus restrictive qui s'inscrit dans un contexte plus général de fermeture des frontières européennes », *Italie*, 2010, pp. 249-262.

2015, ont poussé le gouvernement italien à adopter, outre les dispositions qui visent à transposer les directives européennes, plusieurs actes administratifs et surtout une nouvelle loi relative à la gestion des flux massifs d'immigrants par voie maritime¹⁰⁷⁶. Cette loi sera traitée au fur et à mesure de notre étude. Toutefois, il convient de signaler que face à l'augmentation drastique du nombre de débarquements sur les côtes italiennes en 2023, le gouvernement de Giorgia Meloni a décrété, en avril 2023, l'état d'urgence, sur l'ensemble du territoire, pour une durée de six mois et qui comprendra le lancement de premières mesures d'urgence ainsi qu'une allocation de cinq millions d'euros du Fonds national d'urgence.

B) Une rétrospective de la nature des flux migratoires illégaux des Égyptiens arrivés en Italie

545. La Communauté égyptienne compte parmi les premières dix communautés étrangères les plus présentes sur le territoire italien : en janvier 2021, 139 569 Égyptiens étaient officiellement résidents en Italie, dont 94 586 se trouvant dans la région de Lombardie (soit 67%), et plus particulièrement 64 029 étant résidents dans la province de Milan¹⁰⁷⁷. En revanche, ces chiffres ne comprennent pas en compte les immigrants arrivés par voie illégale sans avoir été régularisés et dont le chiffre est en augmentation. Selon le directeur de l'agence de Frontex en 2016 (Fabrice Leggeri), « il y a une augmentation de départ de l'Égypte en Italie mais nous surveillons de près pour vérifier qu'il n'y a pas de changement de la Turquie à l'Égypte, ce que je ne peux pas confirmer en ce moment¹⁰⁷⁸. » En effet, la route maritime de la Méditerranée centrale vers l'Italie est considérée comme l'une des routes les plus dangereuses. Les émigrants traversent en bateaux de pêche au départ des côtes égyptiennes et libyennes, il s'agit de plus de dix jours de voyage dont les points d'arrivée principaux en Italie sont la Calabre, la Sicile ou Lampedusa. Les arrivées par la Calabre se sont multipliées par quatre en 2021 pour représenter 16% des arrivées en Italie par la mer¹⁰⁷⁹. Cependant, les traversées de

¹⁰⁷⁶ Loi n°46 du 13 avril 2017 concernant des dispositions urgentes pour l'accélération des procédures dans le domaine de la protection internationale et la lutte contre l'immigration clandestine, disponible sur <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017;46>, consulté le 31 juillet 2022.

¹⁰⁷⁷ Égyptiens dans la province de Milan, disponible sur <https://www.tuttitalia.it/lombardia/provincia-di-milano/statistiche/cittadini-stranieri/egitto/> (en italien), consulté le 23 juillet 2022.

¹⁰⁷⁸ NIELSEN N., « People leaving Egypt to Italy doubled in past year », *EU Observer*, 1^{er} juillet 2016, article en ligne disponible sur <https://euobserver.com/migration/134163>, consulté le 25 juillet 2022.

¹⁰⁷⁹ « Italie : la route calabraise, la nouvelle route migratoire en Méditerranée », *Infos Migrants*, 9 décembre 2021, disponible sur <https://www.infomigrants.net/fr/post/36783/italie--la-route-calabraise-la-nouvelle-route-migratoire-en-mediteranee>, consulté le 20 juillet 2022.

cette route sont devenues de plus en plus nombreuses, surtout à la suite de de l'accord UE-Turquie en mars 2016 visant à prévenir le passage des immigrants de la Turquie vers la Grèce, une des raisons pour lesquelles l'Égypte et la Libye sont devenues des principales plateformes pour le départ des flux migratoires vers l'Italie, frontière de l'Europe.

546. De surcroît, comme l'Égypte est devenue un pays de transit pour les immigrants illégaux, ces flux ne comprennent pas que des Égyptiens mais incluent également des immigrants des pays voisins qui sont passés par l'Égypte. Par exemple, comme les Syriens qui, après le changement de la politique de visa en 2013, ont commencé à prendre la route par bateau vers l'Italie à partir de l'Égypte à l'aide des passeurs. Parmi ces traversées, il y a le fameux naufrage en 2016 d'un bateau de pêche de 450 émigrants, parti de la Rosette en Égypte à destination de l'Italie. Ce naufrage a causé le décès de presque 200 émigrants¹⁰⁸⁰, dont des Soudanais, Somaliens et Syriens. Il convient de signaler que c'est à la suite de ce naufrage que le Parlement égyptien en 2016 a adopté la loi relative à la lutte contre l'émigration illégale et le trafic d'êtres humains pour mettre en œuvre les peines nécessaires pour contrôler le départ de ces mouvements illégaux. Aussi, comme il a été expliqué dans les chapitres précédents, d'un point de vue statistique en matière d'immigration illégale, il y a souvent une difficulté d'avoir des estimations précises du nombre des immigrants dans le pays de départ et dans le pays d'arrivée. Cette difficulté est due au fait que les pays de destination ont parfois tendance à minimiser le chiffre des immigrants arrivés illégalement sur leur territoire¹⁰⁸¹. Mais aussi dans le cas égypto-italien lors de la crise 2015, il y avait des immigrants égyptiens arrivés en Italie et qui n'étaient pas comptés car ils prétendaient être des Syriens en vue de bénéficier plus facilement du statut de réfugié¹⁰⁸². Ainsi, de nombreuses familles égyptiennes accueillaient des familles syriennes chez eux afin de maîtriser le dialecte arabe syrien et apprendre des informations géographiques et culturelles sur la Syrie afin d'être facilement reconnu comme Syrien¹⁰⁸³.

¹⁰⁸⁰ « Égypte : 56 condamnations pour le naufrage d'un bateau de migrants », article en ligne disponible sur <https://www.rtb.be/article/egypte-56-condamnations-pour-le-naufage-d-un-bateau-de-migrants-9564746>, consulté le 25 juillet 2022.

¹⁰⁸¹ ZOHRY A. et HARELL-BOND B., *op.cit.*, 2003, p. 30.

¹⁰⁸² France expertise, *op.cit.*, septembre 2017, p. 8.

¹⁰⁸³ *Ibid.*

547. Jusqu'à aujourd'hui, l'année 2016 compte les plus d'arrivées illégales en provenance d'Égypte en Italie par voie maritime : 181 436 immigrants¹⁰⁸⁴. Cependant, ce chiffre a baissé en 2017 (117 153 immigrants), puis en 2018 (23 037 immigrants) jusqu'à 2019 où il a atteint 11 471 immigrants, voire une baisse de 90% par rapport à 2017¹⁰⁸⁵. Cette baisse est la conséquence, d'une part, du contrôle effectué par les autorités égyptiennes sur le départ illégal des émigrants sur la route méditerranéenne centrale, notamment à la suite de l'adoption de la nouvelle loi. Et d'autre part, elle est due à la politique anti-immigration de l'ancien ministre de l'Intérieur italien Matteo Salvini qui consistait à fermer des ports aux navires des ONG secourant les immigrants arrivant par la Méditerranée¹⁰⁸⁶. En revanche, il est nécessaire de souligner que le nombre des arrivées illégales sur la côte italienne a ré-augmenté en 2020 et 2021¹⁰⁸⁷, où l'Égypte se trouve à la tête des nationalités principales arrivant en Italie. En 2021, 66 770 personnes ont débarqué en Italie dont les cinq nationalités principales sont Tunisie, Égypte, Bangladesh, Iran et Côte d'Ivoire¹⁰⁸⁸.

548. Selon le rapport de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, les ressortissants égyptiens représentent environ un débarquement sur cinq en Italie depuis le début de l'année 2022. Si le nombre mensuel d'arrivées en 2022 est inférieur au pic enregistré entre août et novembre 2021 – lorsque plus de 1 200 Égyptiens arrivaient chaque mois – les arrivées d'Égyptiens en proportion du nombre total de débarquements ont atteint un pic en février 2022, période durant laquelle un arrivant sur trois était égyptien¹⁰⁸⁹. De plus, au début de juillet 2022, les garde-côtes italiens ont sauvé approximativement 140 immigrants arrivant sur les frontières italiennes dont la majorité sont originaires de l'Égypte et de la Syrie, et les ont débarqués en Sicile¹⁰⁹⁰. Ainsi, selon le ministère italien de l'Intérieur, l'Égypte est la première des nationalités les plus courantes parmi les personnes débarquées sur les côtes italiennes du 1^{er}

¹⁰⁸⁴ *Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021*, disponible sur <https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/>, consulté le 25 juillet 2022.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*

¹⁰⁸⁶ TOSSERI O., « La crise migratoire est terminée en Italie », *Les Echos*, 29 décembre 2019, article en ligne disponible sur <https://www.lesechos.fr/monde/europe/la-crise-migratoire-est-terminee-en-italie-1159369>, consulté le 25 juillet 2022.

¹⁰⁸⁷ *Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021*, disponible sur <https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/>, consulté le 25 juillet 2022.

¹⁰⁸⁸ Euromed rights, *Migrants and refugees in Italy*, disponible sur <https://euromedrights.org/migrants-and-refugees-in-italy-2/>, consulté le 22 juillet 2022.

¹⁰⁸⁹ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 2.

¹⁰⁹⁰ Euromed rights, *Migrants and refugees in Italy*, disponible sur <https://euromedrights.org/migrants-and-refugees-in-italy-2/>, consulté le 22 juillet 2022.

janvier 2022 jusqu'au 31 mai 2022¹⁰⁹¹. Et dans le rapport du 31 juillet 2022 (du 1^{er} janvier au 31 juillet 2022), l'Égypte est classée la deuxième des nationalités après la Tunisie : 6 636 immigrants égyptiens parmi 41 170 immigrants au total¹⁰⁹². Il est important de souligner que seul le débarquement par mer a été pris en compte, vu que le Ministère italien de l'Intérieur ne diffuse pas de surveillance constante sur l'entrée terrestre.

549. Par ailleurs, selon le rapport réalisé par le Ministère italien du travail et des politiques sociales en 2019 sur la communauté égyptienne en Italie¹⁰⁹³, il y a deux caractéristiques démographiques principales à constater chez les Égyptiens résidents en Italie. La première consiste en un déséquilibre dans la composition par sexe qui se traduit par une faible part de femmes. Ces dernières ne représentent que 32,4% seulement de la communauté égyptienne résidente ; alors que la part des femmes non ressortissantes de l'Union européenne résidentes en Italie représente 48,3% du total des résidents étrangers. Ce déséquilibre peut se traduire par le fait que l'émigration égyptienne vers l'Europe est notamment masculine, surtout au niveau des flux illégaux, comme il a été expliqué dans la première partie de ce mémoire. Le travail demeure la motivation principale du départ des hommes, tandis que le départ des femmes serait incité par le regroupement familial. La deuxième concerne la forte présence des mineurs égyptiens sur le territoire italien qui représente presque un tiers du total de la population égyptienne légalement présente en Italie. Parmi un total 142 816 résidents égyptiens en Italie, 47 359 sont des mineurs (en dessous de dix-huit ans).

550. En effet, en étudiant l'immigration égypto-italienne, la question des mineurs non accompagnés est très alarmante. Bien que les immigrants égyptiens ne figurent pas parmi les nationalités les plus présentes dans les arrivées illégales dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, le pourcentage des mineurs non accompagnés égyptiens demeure l'un des plus

¹⁰⁹¹ Département pour la liberté civile et l'immigration, Tableau de bord statistiques quotidien, ministère de l'Intérieur, disponible sur http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-05-2022.pdf, consulté le 2 août 2022.

¹⁰⁹² Département pour la liberté civile et l'immigration, Tableau de bord statistiques quotidien, ministère de l'Intérieur, disponible sur http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-07-2022.pdf, consulté le 2 août 2022.

¹⁰⁹³ *The Egyptian Community in Italy*, le Ministère italien du travail et des politiques sociales, Annual Report on the presence of Migrants, 2019, disponible sur <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1681>, consulté le 20 juillet 2022.

élevés¹⁰⁹⁴, et surtout à destination de l'Italie. De manière générale, la présence importante des mineurs non accompagnés de nationalité égyptienne en Italie a été signalée en 2014¹⁰⁹⁵. Ces mineurs dépendent de la présence des réseaux égyptiens basés en Italie en vue de les aider à trouver des emplois dans le marché informel. Selon le rapport de l'agence de l'Union européenne pour l'asile, au cours de la période allant entre janvier et avril 2022, environ un arrivant égyptien sur cinq en Italie était un enfant non accompagné ou séparé. En conséquence, près d'un tiers de tous les enfants non accompagnés et séparés arrivés en Italie au cours de la même période étaient de nationalité égyptienne¹⁰⁹⁶.

551. De même, selon le rapport le Ministère italien du travail et des politiques sociales publié le 30 juin 2022¹⁰⁹⁷, il existe 15 595 mineurs non accompagnés sur le territoire italien, dont presque 80% sont des garçons. Ce compte comprend, d'une part, ceux qui sont arrêtés sur le territoire par les autorités italiennes et, d'autre part, ceux qui sont arrivés par voie maritime. Effectivement, l'arrivée des mineurs non accompagnés par voie maritime pendant le mois de juin 2022 représente 46,4% de tous les mineurs signalés entrés sur le territoire italien¹⁰⁹⁸. Les mineurs égyptiens constituent une grande part du total des mineurs non accompagnés présents en Italie. L'Égypte est classée le deuxième pays d'origine de ces mineurs (16%), après l'Ukraine (34,6%), et suivie par Bangladesh et l'Albanie. En revanche, sur les arrivées des mois de janvier¹⁰⁹⁹ et février¹¹⁰⁰, elle a été classée le premier pays d'origine des mineurs non accompagnés en Italie, voire avant le déclenchement de la crise d'Ukraine. De même, En 2021, 50 879 immigrants ont débarqué en Italie incluant 7 190 mineurs non accompagnés dont les

¹⁰⁹⁴ IOM, « Number of Egyptian unaccompanied Minors arriving in Italy Soars April », 17 mai 2016, disponible sur <https://www.iom.int/news/number-egyptian-unaccompanied-minors-arriving-italy-soars-april>, consulté le 20 juillet 2022.

¹⁰⁹⁵ BIANCHI L., « A Grounded Theory for Unaccompanied Foreign Minors in Italy: the case study of Egyptian Minors », Université de Rome, *Journal of Mediterranean Knowledge*, juin 2017, pp. 113-118, p. 113.

¹⁰⁹⁶ European Union Agency for Asylum, *op.cit.*, juillet 2022, p. 2.

¹⁰⁹⁷ *Rapport du Ministère du travail et des politiques sociales sur les mineurs non accompagnés, juin 2022*, Direction générale de l'immigration et de la politique d'intégration, disponible sur <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-giugno-2022-ENG.pdf>, consulté le 22 juillet 2022.

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹⁹ *Rapport du Ministère du travail et des politiques sociales sur les mineurs non accompagnés, janvier 2022*, Direction générale de l'immigration et de la politique d'intégration, disponible sur <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-gennaio-2022-ENG.pdf>, consulté le 22 juillet 2022.

¹¹⁰⁰ *Rapport du Ministère du travail et des politiques sociales sur les mineurs non accompagnés, février 2022*, Direction générale de l'immigration et de la politique d'intégration, disponible sur <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-febbraio-2022-ENG.pdf>, consulté le 22 juillet 2022.

nationalités principales Égypte, Bangladesh et Tunisie¹¹⁰¹. Ainsi, cet état des lieux significatif a ouvert largement la porte aux deux parties pour essayer d'établir un cadre de coopération étroite en matière migratoire, en commençant par la gestion des frontières avant d'inclure les enjeux d'accueil et de retour, et l'a même rendu « urgent ».

§2. – Le cadre opérationnel de contrôle des flux migratoires égyptiens arrivés aux frontières méditerranéennes italiennes

552. D'un point de vue général, l'arrivée des immigrants illégaux au départ de l'Égypte en Italie directement, ou passant par la Libye, tout en prenant en considération la configuration géographique de la péninsule, se fait notamment dans les régions de Sicile, Calabre et Apulie, ainsi qu'ils incluent des nationalités qu'égyptiennes. Dans ce sens, il y a deux cas possibles : soit il y a une interception et sauvetage en mer, soit il n'y en a pas. Au cas où il n'y a pas eu d'interception, les passeurs transportent les immigrants dans des fermes isolées pour y rester quelques jours et pour être ensuite accompagnés aux stations de trains¹¹⁰². Toutefois, les mineurs dépendent des adultes qui étaient avec eux pendant les voyages ou partent d'habitude en groupes de quatre ou cinq mineurs pour la même destination¹¹⁰³. Ainsi, à l'arrivée de la station de trains, ils se dirigent aux endroits où ils ont des proches. Il arrive parfois que les mineurs soient kidnappés dans les stations de trains par des trafiquants qui demandent de l'argent à leurs proches pour qu'ils puissent les rejoindre. En revanche, en cas d'interception et de sauvetage en mer, le cas est tout à fait différent. Dans ce cadre, il convient d'étudier les mesures d'interception et de sauvetage mises en œuvre aux frontières italiennes et la coopération transfrontalière égypto-italienne (A), avant d'aborder les procédures post-débarquement établies sur le territoire italien (B).

¹¹⁰¹ Euromed rights, *Migrants and refugees in Italy*, disponible sur <https://euromedrights.org/migrants-and-refugees-in-italy-2/>, consulté le 22 juillet 2022.

¹¹⁰² RAMPPINI A., POLIZZI V., VALASTRO V., *The Migration Route and Living Conditions of Unaccompanied Egyptian Children in Italy: Recommendations for a Safe Migration*, Save the Children, 31 p., p. 20.

¹¹⁰³ *Ibid.*

A) Les mesures transfrontalières : l'interception et sauvetage en mer aux frontières italiennes et la coopération transfrontalière égypto-italienne

553. Tout d'abord, il est important de noter que bien que l'interception et le sauvetage en mer soient deux opérations complètement différentes, elles sont structurellement associées, comme le justifie aussi le régime juridique italien. En effet, bien qu'il n'existe pas de définition universelle de l'interception, le HCR la définit comme étant « toutes les mesures prises par un État hors du territoire national pour prévenir, interrompre ou arrêter le mouvement de personnes dépourvues de papiers requis et franchissant des frontières internationales par terre, air et mer et se rendant vers le pays de destination recherché¹¹⁰⁴. » Selon le HCR, l'opération d'interception se concrétise, d'une part, en mesure physiques et, d'autre part, en mesures administratives. En d'autres termes, l'interception physique consiste en l'interdiction des navires soupçonnés de transporter des immigrants irréguliers ou des demandeurs d'asile à travers, soit dans les eaux territoriales soit celles internationales¹¹⁰⁵, à travers l'embarquement, l'inspection, la saisie et/ou la destruction des navires interceptés¹¹⁰⁶. Par conséquent, dès l'interception, les passagers sont débarqués soit sur les territoires du pays intercepteur, soit sur le territoire d'un pays tiers qui autorise leur débarquement¹¹⁰⁷. Par ailleurs, les mesures administratives d'interception consistent en le déploiement par les États de leurs propres fonctionnaires chargés du contrôle d'immigration afin d'aider et de conseiller les autorités locales en matière d'identification de documents frauduleux¹¹⁰⁸. De même, elle peut se concrétiser dans l'assistance financière et technique reçue par les pays de transit en vue de les aider à identifier, arrêter et renvoyer les personnes soupçonnées d'avoir l'intention d'entrer de façon irrégulière dans le pays de destination¹¹⁰⁹. Surtout l'interception physique des migrants en mer constitue une pratique historique qui a été adoptée par plusieurs États dans le but de démanteler les principaux réseaux d'introduction clandestine et de trafic d'êtres humains¹¹¹⁰.

¹¹⁰⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Interception de demandeurs d'asile et de réfugiés : le cadre international et les recommandations en vue d'une approche globale », EC/50/SC/CRP.17, 9 juin 2000, point 10, disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/excom/standcom/4b30a5c2e/interception-demandeurs-dasile-refugies-cadre-international-recommandations.html>, consulté le 1^{er} août 2022.

¹¹⁰⁵ *Ibid*, point 12.

¹¹⁰⁶ DI MARCO A., « Le droit d'asile en Italie : accès et premier accueil des réfugiés interceptés et sauvés en mer », HAGUENAU-MOIZARD C. et GAZIN F., *Les réformes du droit de l'asile dans l'Union européenne*, Presses universitaires de Strasbourg, 2019, pp. 91-104, p. 95.

¹¹⁰⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Interception de demandeurs d'asile et de réfugiés : le cadre international et les recommandations en vue d'une approche globale », *op.cit.*, point 12.

¹¹⁰⁸ *Ibid*, point 13.

¹¹⁰⁹ *Ibid*.

¹¹¹⁰ *Ibid*, point 14.

554. Autrement, la pratique du sauvetage demeure avant tout un devoir humanitaire. En principe, l'obligation de porter secours à toute personne en détresse en mer est l'une des plus anciennes coutumes connues en droit international régissant le sauvetage en mer¹¹¹¹. Or, dans la pratique, les États considèrent les opérations d'interception en tant qu'opérations de sauvetage en mer car elles préviennent les navires de battre le pavillon d'un autre État. Bien que l'interception soit une pratique qui vise à réaliser certains objectifs dans le but de contrôler les flux migratoires irréguliers, elle contribue au sauvetage en mer. En effet, la pratique des activités de surveillance et de patrouille des autorités italiennes indique l'entrelacement entre interception et sauvetage¹¹¹². Ainsi, à partir des années 1995, les interceptions effectuées dans les eaux internationales du détroit de Sicile se sont transformées dans des opérations de sauvetage vu que de nombreux passeurs coulaient intentionnellement leurs bateaux en vue d'obliger les autorités italiennes à les sauver et les débarquer sur le territoire italien¹¹¹³.

555. Cet entrecroisement en pratique entre interception et sauvetage s'est transformé en entrecroisement juridique. En conséquence, les activités de surveillance et de patrouille visant à lutter contre l'immigration illégale ont été juridiquement étendues aux eaux internationales en 1998 dans les termes du texte consolidé du 25 juillet 1998. Celui-ci stipule que les pouvoirs exercés par les navires de police italiennes pour arrêter et soumettre à inspection des navires soupçonnés de trafic de migrants, dans la mer territoriale, peuvent également être exercés en

¹¹¹¹ La Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS), Chapitre V règle 10 (A) : « Le capitaine d'un navire en mer qui reçoit, de quelque source que ce soit, un message indiquant qu'un navire ou un avion ou leurs embarcations et radeaux de sauvetage se trouvent en détresse, est tenu de se porter à toute vitesse au secours des personnes en détresse en les informant si possible de ce fait. En cas d'impossibilité ou si, dans les circonstances spéciales où il se trouve, il n'estime ni raisonnable ni nécessaire de se porter à leur secours, il doit inscrire au journal de bord la raison pour laquelle il ne se porte pas au secours des personnes en détresse. » La Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (Convention SAR), chapitre II, (2.1.9) : « Lorsqu'elles sont informées qu'une personne est en détresse en mer, dans une région où une Partie assure la coordination générale des opérations de recherche et de sauvetage, les autorités responsables de cette Partie prennent de toute urgence les mesures nécessaires pour fournir toute l'assistance possible », (2.1.10) : « Les Parties s'assurent qu'une assistance est fournie à toute personne en détresse en mer. Elles le font sans tenir en compte de la nationalité ou du statut de cette personne, ni des circonstances dans lesquelles celle-ci a été trouvée. » La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (Convention de Montego Bay), art. 98 (1) « Tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers ; a) il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer ; b) il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'ils ont besoin d'assistance, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre qu'il s'agisse de la sorte ; c) en cas d'abordage, il prête assistance à l'autre navire, à son équipage et à ses passagers, et, dans la mesure du possible, indique à l'autre navire le nom et le port d'enregistrement de son propre navire et le port le plus proche qu'il touchera. »

¹¹¹² DI MARCO A., *op.cit.*, 2019, p. 97

¹¹¹³ *Ibid.*

dehors des eaux territoriales. Cette extension concerne aussi les navires de la Marine et les navires au service de police, dans la mesure autorisée par le droit international et par les accords bilatéraux et multilatéraux, conformément à l'article 12§9 quart. En outre, le décret interministériel du 14 juillet 2003 concernant les dispositions relatives à la lutte contre l'immigration clandestine a, en effet, lié les opérations de recherche et de sauvetage maritime (SAR) aux activités de police¹¹¹⁴.

556. De manière générale, l'Italie, en tant que point d'entrée principal vers l'Europe, joue un rôle primaire dans la gestion des opérations de l'Union européenne sur le terrain¹¹¹⁵. En définitive, les opérations SAR de l'Italie se sont intensifiées avec l'augmentation des flux de départs illégaux par voie maritime depuis les côtes nord-africaines, surtout les côtes libyennes, égyptiennes et tunisiennes vers les frontières italiennes, et plus particulièrement lors du Printemps arabe et les révolutions contre les différents régimes autoritaires de la région méditerranéenne où la crise migratoire a pris des dimensions sérieuses. Dans ce contexte, lors de la crise de Lampedusa en octobre 2013, qui a engendré la disparition d'environ 368 personnes¹¹¹⁶, le gouvernement italien a lancé l'opération militaire *Mare Nostrum* au sud de la Sicile pour éviter d'autres dégâts humanitaires probables et où les marines italiennes pouvaient intervenir jusqu'aux côtes libyennes. Cette opération a été, par la suite, remplacée par l'opération Triton en novembre 2014, coordonnée par Frontex, pour contrôler les frontières maritimes italiennes. Cette opération a été présentée comme une opération de police et de sauvetage, elle a arrêté huit passeurs égyptiens en 2016 en Sicile¹¹¹⁷. Bien qu'il n'ait pas de coopération directe entre l'Égypte et Frontex, selon l'entretien réalisé avec Monsieur Laurent DE BOECK (l'ex-chef de l'OIM en Égypte), les opérations coordonnées entre Frontex et le gouvernement italien ont comme objectif de contrôler l'arrivée des flux migratoires illégaux au départ de l'Égypte, comme ceux provenant des côtes libyennes.

¹¹¹⁴ *Ibid*, p. 98.

¹¹¹⁵ PANEBIANCO S., « The Mare Nostrum Operation and the SAR Approach : The Italian Response to address the Mediterranean migration crisis », *Université de Catane*, mai 2016, 31 p., p. 3

¹¹¹⁶ Communiqué – Global, Deux ans après la tragédie de Lampedusa, l'OIM revient sur le décès dans la Méditerranée, 5 janvier 2016, OIM, disponible sur <https://www.iom.int/fr/news/deux-ans-apres-la-tragedie-de-lampedusa-loim-revient-sur-les-deces-dans-la-meditteranee>, consulté le 3 août 2022.

¹¹¹⁷ GROS-VERHEYDE N., « 800 migrants récupérés en mer. Certains ont transité par l'Égypte », 14 mai 2016, article en ligne disponible sur <https://www.bruxelles2.eu/2016/05/800-migrants-recuperes-en-mer-certains-ont-transite-par-legypte/>, consulté le 3 août 2022.

557. Par ailleurs, en parallèle des efforts mis place par les autorités italiennes et les agences européennes aux frontières maritimes et dans le but de contrôler l'arrivée illégale de ces flux nombreux aux côtes italiennes, le gouvernement italien a développé une coopération directe avec les autorités égyptiennes au niveau des frontières méditerranéennes. Nous précisons, à ce titre, qu'en vue de mettre en évidence la spécificité de la politique italienne à l'égard des immigrants égyptiens arrivés, nous devons aborder délibérément la coopération transfrontalière égypto-italienne en amont qui influe l'arrivée de ces flux. Ainsi, étant donné que l'Italie est la destination européenne principale des immigrants égyptiens, elle est un des pays les plus investis dans la coopération en matière migratoire avec l'Égypte, soit par les aides financières et matérielles, ou par la mise en œuvre d'accords réglant les questions migratoires. À ce titre, en 2007, l'Italie a fait un don d'une première vedette à moteur (modèle Squalo P 50) à l'Égypte¹¹¹⁸. De même, en 2010, elle lui a envoyé des appareils de détection de la contrefaçon de documents, des équipements pour la collecte d'empreintes digitales, des véhicules, ainsi que des « bateaux de la classe 500 » pour le contrôle des eaux territoriales et la prévention des départs illégaux¹¹¹⁹.

558. En revanche, avec l'augmentation des arrivées illégales, l'Italie a dû négocier des accords qui portent sur la gestion de frontières avec les pays originaires d'immigrants comme l'Égypte. Par conséquent, elle a signé avec les autorités égyptiennes un Protocole technique relatif à la coopération pour la formation en gestion de frontière en septembre 2017¹¹²⁰, connu sous le nom d'ITEPA (*International training Centre at the Egyptian Police Academy*). Il s'agit d'un protocole de formation établi par la Direction centrale de l'immigration et de la police des frontières en coopération avec l'Académie égyptienne de police. Ce projet est financé par les fonds pour la sécurité interne, frontières et visa avec un montant total de 1,8 millions d'euros pour deux ans¹¹²¹ (2018 et 2019). Il vise à créer un centre d'entraînement international au sein de l'Académie égyptienne de police, au Caire, pour entraîner les officiers de police et de

¹¹¹⁸ CUTTITTA P., *op.cit*, 2017, p. 59.

¹¹¹⁹ *Ibid*.

¹¹²⁰ Euromed Rights, *Egypt: a repressive environment, fertile ground for the EU's return obsession*, Return Mania: Mapping policies and practices in the Euromed Region, avril 2021, 25 p., p. 13.

¹¹²¹ Privacy international, *New Report Underlines the EU's strategy in the War on Migration: Border Externalization*, 18 septembre 2019, disponible sur [- 431 -](https://privacyinternational.org/news-analysis/3224/new-report-underlines-eus-strategy-war-migration-border-externalisation#:~:text=In%20September%202017%2C%20the%20Italian,for%20a%20total%20amount%20of,consulté le 22 juillet 2022.</p></div><div data-bbox=)

frontières de 22 États africains¹¹²² et leur apporter des instructions liées aux différentes questions migratoires, tout en profitant de l'échange des expériences. Le projet égypto-italien ITEPA cherche, tout d'abord, à renforcer les compétences des autorités des États africains chargés du contrôle des frontières, la gestion de la migration, la lutte contre le trafic des migrants et la traite des êtres humains. Il vise également à contribuer à la construction d'un modèle commun et intégré de connaissances et de sensibilité au niveau du contrôle des frontières, de la migration et de l'exécution de loi. De même, il soutient de manière pratique le développement de la coopération opérationnelle régionale sur la gestion des frontières et des migrations. Ainsi, il couvre plusieurs domaines de la migration. Cet entraînement est conduit par des experts de police égyptiens et italiens, ainsi que par des organisations internationales et européennes telles qu'Interpol, UNODC, IOM, la Commission européenne, Europol et Frontex¹¹²³, même s'il n'y a toujours pas de coopération directe entre Frontex et les autorités égyptiennes.

559. Quelques mois après la signature du protocole, les ateliers de formation ont officiellement commencé le 20 mars 2018, couvrant divers sujets tels que les programmes de formation commune en sécurité et gestion des frontières, les procédures de rapatriement, y compris le rapatriement volontaire, ainsi que la détection des documents frauduleux. Aussi, les 10 et 11 juillet 2018, ce projet coopératif a été présenté lors d'une réunion dans le cadre du Processus de Khartoum, établi sous la présidence italienne de l'Union européenne¹¹²⁴. Selon le protocole, l'avancement de la formation est évalué par des réunions régulières¹¹²⁵, lors desquelles le renouvellement du protocole a été décidé par les deux gouvernements pour 2020 et 2021. En définitive, nous pouvons constater que si ce projet prend place au Caire, ceci met l'Égypte à la tête des pays principaux avec lesquels l'Italie souhaiterait favoriser la coopération migratoire. Après avoir abordé le contexte transfrontalier de l'interception et de sauvetage des migrants dans la Méditerranée en provenance d'Égypte, il convient d'aborder les procédures

¹¹²² Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Djibouti, Éthiopie, Érythrée, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Libye, Mali, Maroc, Niger, Nigeria, Sénégal, Somalie, Soudan, Sud Soudan, Tchad, Tunisie et Égypte.

¹¹²³ ANSA, « African Academy against migrant trafficking opens in Cairo », *Infos Migrants*, 21 mars 2018, disponible sur <https://www.infomigrants.net/en/post/8202/african-academy-against-migrant-trafficking-opens-in-cairo>, consulté le 20 juillet 2022.

¹¹²⁴ *Thematic Meeting on Law Enforcement and Capacity Building*, 10-11 juillet 2018, le Caire, Égypte, disponible sur <https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/76-thematic-meeting-on-law-enforcement-and-capacity-building-10th-11th-july-2018-cairo-egypt>, consulté le 22 juillet 2022.

¹¹²⁵ Italian Recreation and Cultural Association (ARCI), *Security and Migration: economic interests and violation of basic rights, the cases of Libya, Niger and Egypt*, 21 p., p. 21, rapport disponible en ligne sur <https://www.arci.it/app/uploads/2019/05/report-2019-inglese-normal.pdf>, consulté le 22 juillet 2022.

effectuées aux frontières italiennes lors du débarquement des immigrants interceptés/sauvés sur le territoire italien, ainsi que d'étudier la spécificité du sort des immigrants de nationalité égyptienne.

B) Les mesures procédurales post-débarquement des immigrants interceptés/sauvés en mer sur le territoire italien

560. À la suite des opérations d'interception et de sauvetage, les immigrants interceptés/sauvés sont débarqués sur le territoire de l'État intercepteur (l'Italie). Conformément au décret-loi *Minniti* du 13 février 2017, converti en loi le 13 avril 2017, « l'étranger intercepté ou sauvé en mer est conduit, pour exigences de secours et première assistance, dans les points de crise institués par le décret-loi 451/1995 et dans les structures prévues par l'article 9 du décret-loi 142/2015 », voire le territoire italien¹¹²⁶ par respect du principe de non-refoulement. Cela s'applique aux immigrants égyptiens ou non arrivant au départ de l'Égypte. À l'inverse, pour les immigrants arrivant des côtes libyennes, les autorités italiennes, en vertu de l'accord conclu entre l'Italie et la Libye en 2008 « Amitié, partenariat et coopération », renvoient les bateaux des immigrants vers la Libye, pays non-signataire de la Convention de Genève de 1951 et dépourvue de procédure de protection et d'asile, qui est, à son tour, engagée à les réadmettre¹¹²⁷.

561. Les immigrants, au départ de l'Égypte, débarqués sur le territoire italien font l'objet d'identification et d'enregistrement. À ce titre, le gouvernement italien a adopté l'approche de *Hotspot* (points d'accès) proposée par la Commission européenne dans son agenda européen en matière d'immigration¹¹²⁸ publié en réponse à la crise migratoire ou la crise des réfugiés de 2015. Cette approche introduit un cadre opérationnel pour des situations d'urgence afin d'aider les États membres « de première ligne » exposés à une pression migratoire disproportionnée aux frontières extérieures de l'Union européenne. Il s'agit donc d'un moyen de gestion des frontières externes. Afin de concrétiser cette approche, les *hotspots* sont des dispositifs de premier accueil dans des zones situées à la frontière extérieure de l'Union européenne et

¹¹²⁶ DI MARCO A., *op.cit.*, 2019, p. 102.

¹¹²⁷ BENLAMMA M., « Petits arrangements italiens vs. Flux migratoires », *L'Esprit du temps/Outre-Terre*, n°52, 2017/3, pp. 112-116, p. 112.

¹¹²⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, *Un agenda européen en matière de migration*, Bruxelles, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

confrontés à des « pressions migratoires démesurées ». Ces zones comprennent des pays tels que la Grèce, l'Italie et la Hongrie¹¹²⁹, dans un contexte qualifié d'urgence ou d'afflux massif. Il s'agit de vérifier que tous les immigrants pénétrant le territoire de l'Union européenne sont identifiés, enregistrés *via* le relevé de leurs empreintes digitales et orientés pour la procédure correspondant à leur situation le plus rapidement possible avec l'aide du bureau européen d'appui en matière d'asile ainsi que des agences européennes. Dans cette logique, les demandeurs d'asile sont immédiatement orientés vers une procédure d'asile où les équipes d'appui du bureau d'appui en matière d'asile travaillent activement pour traiter leurs dossiers le plus rapidement possible. Toutefois, pour les personnes n'ayant pas besoin d'une protection, Frontex intervient pour aider les États membres à coordonner le retour des immigrants considérés en situation irrégulière. En parallèle, Europol et Eurojust apportent leur soutien à l'État membre d'accueil – en l'occurrence l'Italie – dans ses enquêtes visant à démanteler les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains¹¹³⁰.

562. En effet, au contraire de la Grèce, les autorités italiennes n'ont adopté aucune législation spécifique en vue de réglementer l'établissement et le fonctionnement des *hotspots*. Cependant, en application des orientations de cet agenda et des décisions du Conseil en 2015 donnant le caractère obligatoire à cette approche¹¹³¹, le ministre italien de l'Intérieur a adopté une circulaire ministérielle le 28 septembre 2015, intitulé « La feuille de route italienne » ou « *La Roadmap italienne*¹¹³² ». D'après ce document administratif, juridiquement non contraignant,

¹¹²⁹ RODIER C., « Le faux semblant des hotspots », *Revue des droits de l'homme*, n°13, 2018, 23 p., p 2.

¹¹³⁰ *Ibid.*

¹¹³¹ Décision (UE) 2015 /1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE*, 15 septembre 2015, L 239/146 : « Les mesures prévues dans la présente décision devraient donc aller de pair avec la mise en place, par l'Italie et la Grèce, d'un cadre stratégique solide pour faire face à la situation de crise et intensifier le processus de réforme en cours dans ces domaines. À cet égard, le jour de l'entrée en vigueur de la présente décision, l'Italie et la Grèce devraient chacune présenter à la Commission une feuille de route prévoyant des mesures adéquates en matière d'asile, de premier accueil et de retour, destinées à renforcer la capacité, la qualité et l'efficacité de leurs régimes dans ces domaines (...). » Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE*, 24 septembre 2015, L 248/80, (18) : « obligation à l'Italie et à la Grèce de fournir des solutions structurelles permettant de faire face aux pressions exceptionnelles exercées sur leur régimes d'asile et de migration par la mise en place d'un cadre stratégique solide pour faire face à la situation de crise et intensifier le processus de réforme en cours dans ces domaines. »

¹¹³² Ministère de l'Intérieur, « La Roadmap italienne », *Commission extraordinaire pour la tutelle et la protection des droits de l'homme, Senat de la République italienne*, « Rapport sur le système d'identification et d'accueil initial dans les centres « hotspots », 26 octobre 2016, Doc. XXII-bis, n°8, disponible sur <https://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=documento&numero=008&doc=intero> (en italien), consulté le 3 août 2022.

le ministère de l'Intérieur visait à canaliser les arrivées dans une série de ports de débarquement sélectionnés où toutes les procédures requises sont effectuées. Cela incluait le dépistage médical et le contrôle sanitaire, les activités de pré-identification et *screening*, l'enregistrement, la photo signalisation et le relevé des empreintes digitales. Par conséquent, les résultats relatifs détermineront le parcours migratoire à suivre, et donc les immigrants seront dirigés vers les différents pôles correspondant à leur situation. Selon cette feuille de route italienne, les ports identifiés sont au nombre de six, dont cinq sont en Sicile : Lampedusa (depuis le 1^{er} octobre 2015 avec 500 places), Pozzallo (depuis le 19 janvier 2016 avec 300 places), Porto Empedocle, Trapani (depuis le 22 décembre 2015 avec 400 places), Augusta et Tarente (depuis le 19 février 2016 avec 400 places)¹¹³³. Néanmoins, la mise en œuvre sur le terrain de cette feuille de route était différente et pas tous ces endroits disposaient de facilités de hotspots. La proportion des immigrants qui débarquent directement dans les zones *hotspots* est inférieure à 30%, ce qui a amené les autorités italiennes à la mise en place de *hotspots* flottantes en vue de concilier les exigences de *hotspots*, dont l'enregistrement et la prise d'empreintes digitales de tous les immigrants arrivant irrégulièrement en Italie par voie maritime¹¹³⁴.

563. De surcroît, outre ces *hotspots* « officiels », il y a des *hotspots* « mobiles », comme à Messine (en place depuis septembre 2017 avec 250 places), où les immigrants, s'ils sont très nombreux à être enregistrés, sont maintenus à bord dans les bateaux qui les ont convoyés jusqu'au port plus de 48 heures¹¹³⁵, en attendant de passer par le processus d'identification. Cela se poursuit jusqu'à ce que les postes de police soient disponibles pour les recevoir et leur relever les empreintes¹¹³⁶. Or, cet *hotspot* n'est plus en fonction. Désormais, seulement trois hotspots sont en fonction : Lampedusa, Pozzallo et Tarente, dont les deux derniers ont été utilisés, lors de la pandémie du Covid, pour le confinement des immigrants arrivant en Italie¹¹³⁷.

564. De plus, dans le but d'assurer la cohérence des pratiques mises en œuvre dans les différents hotspots, le ministère italien de l'Intérieur a adopté en mars 2016 les *Standard*

¹¹³³ *Ibid*, p. 14.

¹¹³⁴ RODIER C., *op.cit.*, 2018, p. 9.

¹¹³⁵ PRESTIANNI S., « Italie, l'urgence quotidien », *Plein droit*, n° 111, 2016/4, pp. 27-30, p. 28.

¹¹³⁶ RODIER C., *op.cit.*, 2018, p. 9.

¹¹³⁷ VIANELLI L., « The implementation of the Hotspot Approach in Italy », *Condisobs Policy Paper*, n°2, Janvier 2022, 7 p., p. 3.

Operating Procedures (SOPs)¹¹³⁸ prévoyant, en détail et en ordre, les tâches à effectuer à la suite du débarquement des immigrants. Toutefois, la modalité d'application de l'approche de *hotspot* en Italie est notamment critiquée, d'une part, pour la base juridique incertaine, vu qu'elle est réglementée par des circulaires du ministère de l'Intérieur, voire des actes non législatifs et donc il n'y a pas de possibilité d'introduire un recours en cas de violation de droits¹¹³⁹. De même, il est nécessaire de souligner que bien que le tout premier *hotspot* (Lampedusa) ait été installé en 2015, le terme « *hotspot* » n'a été introduit dans le système juridique italien qu'en 2017¹¹⁴⁰ dans le cadre de la loi n° 46/2017 relative à l'accélération des procédures dans le domaine de la protection internationale, ainsi que pour la lutte contre l'immigration clandestine.

565. Aussi, à l'issue d'une mission effectuée dans les *hotspots* Pozzallo et Lampedusa, la délégation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme souligne que bien que les fonctionnaires leur aient affirmé qu'ils doivent travailler rapidement en vue d'assurer le transfert des immigrants dans 48 heures, il arrive qu'ils restent pour une durée plus longue¹¹⁴¹. Elle trouve aussi que l'absence d'un cadre juridique clair pour le fonctionnement des *hotspots* est une question inquiétante¹¹⁴². En effet, ce vide juridique a permis la détention illicite des immigrants arrivés, dont les demandeurs d'asile, dépourvus de liberté de sortir des *hotspots* jusqu'à leur identification et le relevé de leurs empreintes digitales. D'autre part, les conditions dans lesquelles l'approche de *hotspot*, sur le terrain, est réellement mise en œuvre en Italie sont critiquées. Il y a une opacité de fonctionnement et d'organisation constatée. En juillet 2022, le seul *hotspot* de Lampedusa héberge 1 500 immigrants, pour une capacité initiale de 350 places, dont la majorité des occupants sont de nationalité égyptienne et tunisienne¹¹⁴³.

¹¹³⁸ Ministère de l'Intérieur, Département des libertés civiles et d'immigration et département de sécurité publique, *Standard Operating Procedures (SOPs) for Italian Hotspots*, document disponible sur <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/it-hotspots-standard-operating-procedures-en.pdf>, consulté le 3 août 2022.

¹¹³⁹ RICHARD C., *L'approche hotspot en Italie : étude sur les violations des droits des migrant.e.s*, Association ARCI et Migreurop, juin-octobre 2018, Palerme, 9 p., p.1, disponible sur http://migreurop.org/IMG/pdf/fiche_hotspots-italie_2018_c._richard_def.pdf, consulté le 1^{er} août 2022.

¹¹⁴⁰ VIANELLI L., *op.cit.*, 2022, p.3.

¹¹⁴¹ OHCHR, « Italy's Migrant hotspot centres raise legal questions », 2 août 2016, disponible sur <https://www.ohchr.org/en/stories/2016/08/italys-migrant-hotspot-centres-raise-legal-questions>, consulté le 1^{er} août 2022.

¹¹⁴² *Ibid.*

¹¹⁴³ CARRETERO L., « Environ 1 500 migrants hébergés à Lampedusa : « On a vu bien pire » », Infos Migrants, 7 juillet 2022, disponible sur <https://www.infomigrants.net/fr/post/41774/environ-1-500-migrants-heberges-a-lampedusa--on-a-vu-bien-pire>, consulté le 3 août 2022.

De même, il y a des cas d'expulsion massives et de détention arbitraire¹¹⁴⁴. Or, il est nécessaire de noter qu'en Italie, les conditions d'accueil peuvent varier d'un *hotspot* à l'autre. Dans ce contexte, il est possible d'aborder les « catégories » des immigrants interceptés en mer tout en soulignant leur sort.

566. Comme nous l'avons souligné, l'objectif principal de l'approche de *hotspot* est de pré-identifier et de « trier » le plus rapidement possible les immigrants arrivés, pendant le sauvetage ou le débarquement, à travers les procédures d'identification et d'enregistrement indiquées par la *Road-map*, qui visent à préciser leur qualification juridique future. C'est un passage essentiel qui sert à distinguer les demandeurs d'asile, des immigrants illégaux dans une structure de travail d'équipe où les autorités italiennes coordonnent avec les fonctionnaires d'ONG et d'organisations internationales. À ce titre, dans un premier temps, la qualification juridique des immigrants interceptés ou sauvés en mer est précisée par les fonctionnaires de police à la frontière, avec l'aide des fonctionnaires du bureau d'appui en matière d'asile et du HCR qui aident les autorités italiennes à pré-identifier les personnes vulnérables et ceux demandant une protection internationale ou une relocalisation¹¹⁴⁵. Dans ce cadre, les immigrants remplissent une fiche de pré-identification ou « *foglio notizie* » avec les informations nécessaires : nom, nationalité, date et lieu de naissance, lieu de départ, objet de voyage (par exemple rejoindre des proches, échapper à la pauvreté, recherche de travail ou demander l'asile), et font l'objet de contrôle sanitaire. Cette fiche constitue l'élément clé de la classification des immigrants par la suite.

567. Ensuite, dans un second temps, les immigrants sont transférés vers les zones des *hotspots* où ils reçoivent des informations sur le cadre légal de l'immigration et de l'asile en vigueur, ainsi que des instructions sur le dépôt de demandes d'asile et les autorités compétentes chargées de leurs demandes¹¹⁴⁶. Aussi, d'un côté, ils participent à des entretiens avec des équipes intégrées des fonctionnaires italiens et de Frontex afin de déterminer leur nationalité et les motifs de leurs voyages, de les enregistrer, de relever leurs empreintes et ainsi de valider les informations retirées de la première pré-identification. De l'autre côté, Europol est chargé

¹¹⁴⁴ RICHARD C., *op.cit.*, 2018, p. 2.

¹¹⁴⁵ Ministère de l'Intérieur, Département des libertés civiles et d'immigration et département de sécurité publique, *Standard Operating Procedures (SOPs) for Italian Hotspots*, *op.cit.*, p. 4.

¹¹⁴⁶ Ministère de l'Intérieur, Département des libertés civiles et d'immigration et département de sécurité publique, *Standard Operating Procedures (SOPs) for Italian Hotspots*, *op.cit.*, p. 7.

de rechercher des informations pertinentes à des fins d'enquête et de faciliter le partage de la base de données¹¹⁴⁷.

568. Par ailleurs, pendant cette procédure d'identification et de qualification juridique des immigrants, étant donné que ces derniers ont été admis temporairement sur le territoire italien pour des raisons de sauvetage et de sécurité publique, ils bénéficient de certains droits fondamentaux tels que prévus par la loi italienne, le droit européen et le droit international. Ainsi, ils ont le droit au principe de l'inviolabilité de la liberté personnelle soulignée par les dispositions de l'article 13¹¹⁴⁸ de la Constitution italienne. Or, la procédure d'identification des immigrants aux frontières italiennes à la lumière de l'approche des hotspots envisage un placement réel en rétention, vu qu'elle consiste en une limitation de la liberté personnelle des immigrants interceptés, ce que les autorités italiennes ont qualifié par « des mesures nécessaires pour faire face à une situation d'urgence humanitaire et pour ménager un juste équilibre entre la sûreté des immigrants et celles de la population locale » devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Khlaifia en 2016¹¹⁴⁹. En effet, la mesure de détention ou placement en rétention peut être réalisée, si et seulement si, elle est conforme aux dispositions de l'article 5 §1 f de la CEDH, en vertu desquelles : « Toute personne a le droit de la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privée de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. » Dès lors, la détention doit être régulière et conforme au concept de légalité et donc doit être manifestement règlementée par la loi nationale (la loi italienne). Cependant, dans cette dernière, aucune disposition prévoit la mesure de placement en rétention des immigrants interceptés pendant la procédure d'identification.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*

¹¹⁴⁸ Article 13 de la Constitution italienne : « La liberté de la personne est inviolable. Il n'est admis aucune forme de détention, d'inspection ou de perquisition concernant la personne, ni aucune autre restriction de la liberté de la personne, si ce n'est par un acte motivé de l'autorité judiciaire et dans les cas et sous les seules formes prévues par la loi. Dans des cas exceptionnels de nécessité et d'urgence, expressément prévus par la loi, l'autorité de police peut prendre des mesures provisoires, qui doivent être communiquées dans les quarante-huit heures à l'autorité judiciaire. Si cette autorité ne confirme pas ces mesures dans les quarante-huit heures suivantes, celles-ci sont considérées comme rapportées et sont privées de tout effet. Toute violence physique et morale sur les personnes soumises de quelque manière que ce soit à des restrictions de liberté est punie. La loi fixe les limites maximales de la détention provisoire. »

¹¹⁴⁹ CEDH, Grande chambre, Affaire Khlaifia et autres c. Italie, requête n° 16483/12, Arrêt du 15 décembre 2016, disponible sur https://www.gisti.org/IMG/pdf/jur_cedh_gde_ch_2016-12-15_khlaifia.pdf, consulté le 3 août 2022.

569. Conséquemment aux différentes étapes de la procédure d'identification, l'immigrant est photo-signalé comme « *CAT 1* », voire demandeur d'asile, ou « *CAT 2* » c'est-à-dire un immigrant irrégulier ou immigrant économique. Selon la Commission européenne, ces ressortissants de pays tiers arrivés illégalement sur le territoire italien, après avoir été identifiés et enregistrés, sont orientés par les agents frontaliers vers un des trois systèmes suivants : le système d'asile national, le système de relocalisation européen ou le système de retour¹¹⁵⁰. Alors, à la sortie des *hotspots*, les immigrés sont dirigés vers les procédures d'asile ou de relocalisation, s'ils ont formulé une demande d'asile, ou dirigés vers la procédure de retour forcé, ou finalement vers des procédures spécifiques de protection s'ils sont des personnes vulnérables comme les mineurs. Néanmoins, dans ce contexte, il convient de souligner que les immigrants égyptiens demandant la protection internationale font l'objet d'une particularité par rapport à d'autres nationalités voisines.

570. En effet, aux termes des dispositions de l'article 1^{er} §2 du décret législatif n° 142 de 2015¹¹⁵¹, mise en œuvre de la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale et de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut de protection internationale: « les mesures d'accueil visées par le présent décret s'appliquent à partir du moment de l'expression de la volonté de demander une protection internationale. » Ainsi, conformément à la loi italienne, une fois débarquée sur le sol italien, toute personne a le droit de solliciter l'asile, indépendamment de la manière et de la voie par lesquelles elle est arrivée dans le pays, y compris si elle se trouve en situation irrégulière. Donc, théoriquement, lors de la fin des procédures d'identification et de photo signalisation, les immigrants ayant exprimé le désir de demander la protection internationale ou la protection subsidiaire, dans l'attente de l'acceptation ou non de leur demande, sont conduits vers des structures d'accueil situées sur tout le territoire national, tels que des centres de premier accueil (CPA), centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). L'envoi des immigrants vers les structures précitées est organisé par le Préfet, après avis de la direction des libertés publiques et de l'immigration du ministère

¹¹⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration, 10 février 2016, Bruxelles, COM (2016) 85 final, p. 5.

¹¹⁵¹ Décret législatif n° 142 du 18 août 2015, mise en œuvre de la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale et de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut de protection internationale, disponible sur <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>, consulté le 2 août 2022.

de l'Intérieur. En cas d'épuisement des places dans ceux-ci, les immigrants peuvent être logés dans des centres d'accueil extraordinaires (CAS)¹¹⁵². Par ailleurs, ils peuvent être amenés vers des centres d'identification réservés aux demandeurs d'asile dépourvus de pièce d'identité ou munis de faux documents, le temps nécessaire à la mise en œuvre de la procédure simplifiée qui prévoit une audition par la commission territoriale dans trente jours¹¹⁵³. Il convient de noter que le décret-loi n° 113 du 4 octobre 2018 sur la protection internationale, l'immigration et la sécurité publique, également connu sous le nom de « décret Salvini », converti en loi n° 132 du 1er décembre 2018, a modifié les dispositions du décret législatif n° 286/98 (voire le texte unique sur l'immigration) et du décret législatif 142/2015 en introduisant un nouveau motif de détention des demandeurs d'asile pour une durée pouvant aller jusqu'à trente jours, tel que prévu par l'article 6 §3¹¹⁵⁴ bis du décret législatif 142/2015. Cette détention se déroule dans les *Hotspots* pour les besoins de l'identification et de la vérification de la nationalité.

571. En revanche, il y a un décalage significatif entre la loi et sa mise en œuvre concrète. Tout d'abord, il est important de préciser que la pratique selon laquelle les fonctionnaires de la police italienne à la frontière déterminent en amont la qualification juridique des immigrants, avant qu'elle soit validée par les équipes intégrées des fonctionnaires italiens et européens, est réglée par des actes administratifs qui sont juridiquement en conflit avec le décret législatif 25/2008 (article 3), amendé par le décret législatif 142/2015. Selon ce dernier, les fonctionnaires de police à la frontière reçoivent les demandes de protection internationale mais ne se décident pas sur la qualification juridique de la personne¹¹⁵⁵. En effet, en 2018, un immigrant égyptien a contesté, devant le Tribunal ordinaire de Rome, la décision rendue par la préfecture de police de Rome par laquelle elle lui a refusé la demande de titre de séjour. Il prétendant qu'il avait formulé une demande d'asile, mais qu'il avait renoncé à sa demande par le biais d'une déclaration de renonciation. Cependant, le demandeur a fait valoir qu'il avait bien sollicité l'asile et que la renonciation à la demande d'asile n'avait pas été soumise à la Commission territoriale, l'organe compétent de l'examen des demandes d'asile. Par

¹¹⁵² Ministère italien de l'Intérieur, « centres pour l'immigration », 19 juin 2020, disponible sur <https://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>, consulté le 4 août 2022.

¹¹⁵³ MARCATO R., « Venice tente de sauver l'asile », *Plein droit*, n°65-66, 2005/2-3, pp. 32-36, p. 33.

¹¹⁵⁴ Article 6 §3 bis du décret législatif 142/2015 : « *Sauf dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3, le demandeur peut être également détenu, pour le temps strictement nécessaire, et toutefois, ne dépassant pas trente jours, dans des locaux spéciaux à l'adresse suivante les installations visées à l'article 10-ter, paragraphe 1, du décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998, pour la détermination ou la vérification de l'identité ou de la citoyenneté (...).* »

¹¹⁵⁵ DI MARCO A., *op.cit.*, 2019, p. 109.

conséquent, dans son ordonnance, le Tribunal ordinaire de Rome (section de droits de la personne et d'immigration) souligne que la préfecture de police aurait dû transmettre la déclaration du demandeur par laquelle il renonce à sa demande d'asile. Le tribunal rappelle les dispositions de l'article 3 du décret 35/2008, en vertu desquelles les autorités compétentes pour l'examen des demandes de la protection internationale sont les commissions territoriales. Or, le bureau de la police des frontières et la préfecture de police ne sont compétents que sur la réception des demandes (article 26 du même décret). En outre, le tribunal déclare la poursuite de la procédure de reconnaissance de la protection internationale initiée avec la demande initiale, tout en soulignant l'existence du droit au titre de séjour pour les demandeurs d'asile¹¹⁵⁶. Ainsi, en laissant le pouvoir de décider en amont la qualification juridique des immigrants à ceux qui doivent enregistrer la volonté des immigrants de demander l'asile, la pratique des *hotspots* a ouvert la voie à une exclusion systématique de certains groupes d'immigrants de la procédure d'asile sur la base de leur nationalité sans examen de leurs situations individuelles.

572. En effet, la distinction faite entre « demandeur d'asile » et « immigrant irrégulier » est pratiquement basée sur la nationalité (le pays d'origine) qui devient le principal critère décisif d'accès à la protection internationale¹¹⁵⁷, ce qui n'est pas le cas pour les Égyptiens et les Tunisiens¹¹⁵⁸. Bien que ces deux dernières constituent une part importante des arrivés par voie maritime en 2021 (35% avec 15 671 Tunisiens et 8 352 Égyptiens), le nombre de demandes de protection internationale formulées était manifestement moins que le nombre d'arrivées (7 102 demandes)¹¹⁵⁹. Cet écart révèle notamment les difficultés rencontrées pour certaines nationalités à accéder à la procédure d'asile en Italie même si elles en ont exprimé le besoin. Ainsi, généralement toutes les demandes de protection internationale ne sont pas prises en compte, surtout si elles émanent de personnes dont le pays d'origine ne figurant pas parmi les pays principaux enregistrant un taux élevé de demandeurs d'asile, comme l'Égypte dont le taux de demandes d'asile est minime par rapport à d'autres nationalités. Par exemple, en mars 2023, les Syriens et les Afghans ont continué à déposer le plus grand nombre de demandes d'asile (10

¹¹⁵⁶ Ordonnance du Tribunal ordinaire de Rome, section de droits de la personne et d'immigration, RG n° 42964/2018, disponible sur https://www.meltingpot.org/app/uploads/2019/09/ordinanza_tribunale_roma05092019.pdf, consulté le 3 août 2022.

¹¹⁵⁷ Migreurop, Tri, confinement et expulsion : l'approche Hotspot au service de l'UE, 2019, 14 p., p. 5, disponible sur http://migreurop.org/IMG/pdf/notes_plaidoyer_fr.pdf, consulté le 1^{er} août 2022.

¹¹⁵⁸ VIANELLI L., *op.cit.*, 2022, p. 6.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*

000 et 9 500, respectivement), représentant ensemble une demande sur cinq. Ces deux nationalités dominent les demandes de protection internationale dans l'Union européenne depuis de nombreuses années alors que l'Égypte ne représente que 2 471 demandes de total des demandes d'asile au cours du même mois¹¹⁶⁰. De plus, en cours de l'année 2022, l'Égypte ne figurait pas parmi les nationalités principales demandant l'asile dans les pays de l'Union européenne. Toutefois, bien que l'Égypte ne soit pas parmi les pays tiers principaux de provenance de demandeurs d'asile, il arrive quand même que certains immigrants égyptiens sollicitent la protection internationale dès leur arrivée sur les côtes italiennes. Or, dans la plupart des cas, leurs demandes ne sont pas prises en compte ou même pas enregistrées par la police italienne de frontière. Par exemple, en 2017, lors de l'arrivée au *hotspot* de Lampedusa, vingt immigrants égyptiens voulaient solliciter la protection internationale, mais ils ont fait l'objet de retour forcé en Égypte¹¹⁶¹.

573. Ainsi, à la suite du relevé des empreintes, la police italienne sépare les immigrants d'Afrique du Nord, tels que ceux provenant d'Égypte, Maroc et Tunisie, du reste dans une structure différente¹¹⁶². Ils débarquent souvent les derniers et sont les derniers conduits à la Préfecture¹¹⁶³. Cette pratique est traduite par le fait qu'ils séparent les ressortissants des pays ayant signé un accord de réadmission avec l'Italie, dont les Égyptiens, car ils feront directement l'objet d'expulsion vu qu'ils garantissent leur réadmission par leurs pays d'origine¹¹⁶⁴. Certes, en principe le droit d'asile repose sur le concept que tout demandeur d'asile doit être accueilli et protégé parce qu'il est « potentiellement » un réfugié. Or, l'actuelle politique italienne de l'immigration conduit l'administration à présumer, au contraire, que tout demandeur d'asile peut être un fraudeur et qu'il n'envisage que de contourner l'interdiction de s'installer sur le territoire italien¹¹⁶⁵.

¹¹⁶⁰ European Union Agency for Asylum, *Latest Asylum Trends*, disponible sur <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum#:~:text=In%202022%2C%20Egyptians%2C%20Tunisians%20and,Pakistanis%20also%20lodge%20many%20applications.,> consulté le 26 mai 2023.

¹¹⁶¹ RATTI M., « Chiedevano l'asilo : riportati in Egitto », 1^{er} juin 2017, article en ligne (en italien) disponible sur <https://www.osservatoriodiritti.it/2017/06/01/profughi-chiedevano-asilo-rimpatrio-egitto/>, consulté le 3 août 2022.

¹¹⁶² *Ibid.*

¹¹⁶³ *Ibid.*

¹¹⁶⁴ *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, Amnesty International, 3 novembre 2015, 54 p., p.11.

¹¹⁶⁵ MORROI M., « Le traitement des demandeurs d'asile en Italie », *Hommes & migrations*, n° 1300, 2012, pp. 72-82, p. 78.

574. Par ailleurs, la stratégie adoptée par les autorités italiennes pour exclure certaines nationalités de la procédure d'asile est plus subtile, car elle est mise en œuvre par la dissimulation délibérée d'informations ou la fourniture d'informations limitées¹¹⁶⁶. Par exemple, à la fin de 2015, durant les premières étapes de la mise en œuvre de l'approche *hotspot* en Italie, plusieurs cas ont signalé l'absence de l'option « asile » dans la case de l'objet de voyage sur la fiche de pré-identification¹¹⁶⁷. Ainsi, de nombreux nouveaux arrivés choisissaient l'objet de voyage « recherche de travail », mais cette réponse les a qualifiés en tant que des immigrés irréguliers, et donc ils ont fait l'objet de procédure de retour, ce qui démontre l'opacité des procédures de filtrage¹¹⁶⁸. Ces formes d'exclusion comportent une violation à un des droits humains fondamentaux, à savoir le droit de toute personne à demander l'asile, indépendamment de sa nationalité, et dont la demande doit être examinée individuellement, prévu par l'article 14 du DUDH : « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays », ainsi que l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux : « le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (...). » Mais aussi, cette pratique n'est pas conforme aux dispositions de l'article 10 de la Constitution italienne selon lesquelles : « L'étranger, auquel l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne est interdit dans son pays, a droit d'asile sur le territoire de la République, selon les conditions fixées par la loi ». Il convient de noter que l'Italie est le seul pays de l'Union européenne où un sujet aussi important que le droit d'asile n'est pas encore réglementé par une loi organique nationale, car la transposition des directives européennes s'est faite par l'adoption de décrets législatifs. Donc, les classifications arbitraires des immigrants arrivés, en se basant sur le critère de la nationalité, doivent être évitées.

575. En revanche, si les immigrants égyptiens arrivés illégalement en Italie sont, majoritairement, classifiés « directement » comme des « immigrants irréguliers » ou « immigrants économiques » et sont donc conduits vers la procédure de retour en Égypte, il y a une autre catégorie, celle des mineurs égyptiens non accompagnés, qui constitue une partie

¹¹⁶⁶ VIANELLI L., *op.cit.*, 2022, p. 5.

¹¹⁶⁷ VIANELLI L., *op.cit.*, 2022, p.4.

¹¹⁶⁸ *Ibid.*

importante des flux migratoires égypto-italiens et dont le sort est totalement différent. En théorie, la classification rapide des immigrants en « demandeurs d'asile légitimes » et « immigrants économiques » devrait être suivie de l'affectation des immigrants à la procédure appropriée : les premiers devraient entamer la procédure d'asile, tandis que les seconds devraient être renvoyés dans leur pays d'origine. Toutefois, tous ceux qui sont exclus de la procédure d'asile ne sont pas effectivement renvoyés, comme c'est le cas pour les mineurs non accompagnés, vu qu'ils sont traités à part.

576. Comme nous l'avons expliqué, un des éléments distinctifs des arrivées illégales de l'Égypte en Italie est la présence intensive des mineurs non accompagnés. Dans le droit italien, selon l'article 2 de la loi n° 47 de 7 avril 2017¹¹⁶⁹ (loi *Zampa*), loi spécifique portant dispositions relatives aux mesures de protection des mineurs étrangers non accompagnés, un mineur étranger non accompagné est tout individu qui n'a ni la citoyenneté italienne, ni celle d'un pays de l'Union européenne, âgé de moins de dix-huit ans et se trouve, pour quelque raison que ce soit, sur le territoire national, sans assistance et de représentation juridique en vertu des lois en vigueur dans le système juridique italien. Il est important de préciser que les mineurs étrangers, qu'ils soient entrés légalement ou illégalement sur le territoire italien, bénéficient de tous les droits garantis par la Convention de New York sur les droits de l'enfant de 1989, dont l'Italie est signataire et où l'intérêt supérieur du mineur est confirmé comme la priorité ultime. En définitive, la reconnaissance du statut de l'enfant/mineur est la condition préalable pour qu'un immigrant puisse bénéficier de la protection prévue par la loi italienne pour les mineurs, surtout le droit à la protection contre expulsion. Ainsi, en vue d'identifier un mineur étranger, l'article 5 de la loi de 7 avril 2017 précitée a mis en œuvre une procédure unique d'identification des mineurs étrangers non accompagnés en créant un nouvel article 19 bis au sein du décret législatif n° 142 du 18 août 2015 relatif aux conditions d'accueil¹¹⁷⁰. Selon cet article, au moment où le mineur étranger non accompagné est entré en contact avec ou a été signalé aux autorités policières, services sociaux ou autres représentants de l'autorité locale ou l'autorité judiciaire, la préfecture transmet ainsi les données le concernant au ministère de l'Intérieur qui, à son tour, organise son transfert dans les structures de premier accueil où il y a des places disponibles.

¹¹⁶⁹ Loi n° 47 de 7 avril 2017 concernant des dispositions relatives aux mesures de protection des mineurs étrangers non accompagnés, disponible sur <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>, consulté le 3 août 2022.

¹¹⁷⁰ Le Sénat français, « Les mineurs étrangers non accompagnés », Étude de législation comparée n° 297 - octobre 2021, 9 août 2022, disponible sur <http://www.senat.fr/lc/lc297/lc2973.html>, consulté le 3 août 2022.

577. Étant donné que les « mineurs » ne peuvent pas faire l’objet de rétention, une fois qu’ils sont enregistrés dans les *hotspots*, ils ne sont pas transférés à la péninsule italienne comme les adultes contraire. Au lieu de cela, ils sont hébergés dans des structures de pré-accueil « *hubs MIE*¹¹⁷¹ ». Pendant l’installation de l’immigrant mineur dans cette structure, la procédure de son identification est entamée. Elle consiste, en premier lieu, en un entretien effectué avec le personnel qualifié de la structure de premier accueil, sous la gestion des services de la collectivité territoriale compétente, en vue d’approfondir son histoire personnelle et familiale. Aussi, la loi garantit à l’étranger mineur la présence d’un médiateur culturel lors de cet entretien. En vue de vérifier l’âge déclaré, les forces de sécurité publique, les responsables de l’identification du mineur consultent tout document retenu avec lui, le système d’information national sur les mineurs étrangers isolés mis en place par le ministère de travail et des politiques sociales, ainsi que d’autres bases de données publiques¹¹⁷².

578. En revanche, en cas d’absence de tout document d’identité et/ou de doute sérieux sur l’âge déclaré, le parquet des mineurs peut ordonner la réalisation d’examen socio-médicaux en vue d’évaluer l’âge. Cette évaluation socio-médicale de l’âge comprend trois phases successives. Tout d’abord, il consiste en un entretien effectué par un assistant social dans le but de comprendre l’histoire de la personne¹¹⁷³. Ensuite, l’immigrant étranger passe une évaluation psychologique ou neuropsychiatrique réalisée par un spécialiste afin d’évaluer la maturité psychologique de l’immigrant¹¹⁷⁴. Enfin, ce dernier passe une visite pédiatrique axiologique (par un spécialiste de la croissance), y compris la prise de mesures et une évaluation de la maturité sexuelle¹¹⁷⁵. Or, lors de doute à l’issue de ces phases d’évaluation, l’immigrant peut faire l’objet d’examen radiologiques osseux, dont le plus fréquemment un examen anthropométrique du poignet de la main ou radiographie¹¹⁷⁶. En outre, les cas où l’âge légal est suspecté et les cas des mineurs présumés ne reçoivent pas souvent le même niveau d’attention. La procédure consiste donc à vérifier l’âge des immigrants se déclarant mineurs, et non l’inverse. Pour expliquer plus, les examens précités sont réalisés selon un caractère axiologique progressif, c’est-à-dire, si à l’issue de chaque étape de cette procédure, certains éléments justifient la minorité de l’immigrant concerné, aucun contrôle ultérieur est effectué.

¹¹⁷¹ PRESTIANNI S., *op.cit.*, 2016, p. 29.

¹¹⁷² Le Sénat français, *op.cit.*, 9 août 2022.

¹¹⁷³ *Ibid.*

¹¹⁷⁴ *Ibid.*

¹¹⁷⁵ *Ibid.*

¹¹⁷⁶ *Ibid.*

Néanmoins, la majorité de cette personne ne peut être établie en se basant sur un examen unique comme la radiographique du poignet de la main. De surcroît, compte tenu du fait qu'il existe un accord¹¹⁷⁷ entre l'Italie et l'Égypte visant un rapatriement rapide, le risque que les mineurs égyptiens non-accompagnés soient méjugés, et donc renvoyés en Égypte en tant que qualité d'immigrants adultes irréguliers, est très élevé, même si, bien qu'en étant pas en possession de documents d'identité, ils sont souvent en mesure de fournir des copies sur demande par fax de leurs familles en Égypte¹¹⁷⁸. Cependant, il est nécessaire de souligner que selon le rapport de l'association des études juridiques sur la migration, la procédure de détermination de l'âge adoptée en 2017 n'est pas appliquée d'une manière uniforme sur tout le territoire italien¹¹⁷⁹. Théoriquement, cette phase d'identification et/ou évaluation de l'âge ne doit pas dépasser trente jours, selon l'article 19 du décret législatif n° 142/2015.

579. Une fois reconnu comme « mineur étranger non accompagné », sa situation est régie par le décret législatif n° 142/2015 et la loi n° 47 de 7 avril 2017, déjà précités. Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, les mineurs étrangers non accompagnés bénéficient des mêmes droits en matière de protection des mineurs que les mineurs de nationalité italienne ou de l'Union européenne. L'un des premiers droits dont bénéficient les mineurs arrivés en Italie c'est le droit à ne pas être expulsés. En effet selon les dispositions de l'article 19 §2 du décret législatif n° 296 du 1998 (texte consolidé sur l'immigration) : « L'expulsion n'est pas autorisée pour les ressortissants étrangers âgés de moins de dix-huit ans, sauf dans le cas où il est dans l'obligation de suivre son parent ou l'adulte auquel il est confié et qui font l'objet d'expulsion, ou sur autorisation du Tribunal des Mineurs pour raison d'ordre public ou de sécurité de l'État », contrairement à d'autres pays de l'Union européenne comme l'Allemagne qui autorise l'expulsion des mineurs. Certes, cela constitue certainement un « *pull factor* » important pour le départ excessif des mineurs égyptiens en Italie. À la suite de sa qualification de « mineur étranger », l'immigrant est pris en charge par le Système d'accueil et d'intégration (SAI)¹¹⁸⁰, ce qui est considéré comme une première modalité d'intégration dans la société d'accueil comme nous l'aborderons en détail dans le chapitre suivant. Ainsi, compte tenu de ce qui précède, et de notre exploration des différents sorts des immigrants égyptiens interceptés en

¹¹⁷⁷ Il s'agit de l'accord de Réadmission entre l'Égypte et l'Italie de 2007 qui sera étudié postérieurement.

¹¹⁷⁸ RAMPPINI A., POLIZZI V., VALASTRO V., *The Migration Route and Living Conditions of Unaccompanied Egyptian Children in Italy: Recommendations for a Safe Migration*, Save the Children, 31 p., p. 21.

¹¹⁷⁹ Le Sénat français, *op.cit.*, 9 août 2022.

¹¹⁸⁰ Depuis 2017, tous les mineurs isolés ont le droit de bénéficier d'une place dans une structure du réseau SAI, qu'ils aient ou non déposé une demande d'asile.

mer par les autorités italiennes, qu'ils soient des adultes, sollicitant ou pas l'asile, ou qu'ils soient des mineurs non accompagnés, il convient d'accorder une attention particulière à ceux qui sont qualifiés en tant qu'immigrants irréguliers et qui sont déjà engagés dans la procédure de retour, ce qui est le cas de la majorité des immigrants égyptiens arrivant en Italie.

Section 2 : La politique de retour italo-égyptienne

580. À la suite de leur identification et de leur enregistrement, les immigrants égyptiens arrivés illégalement par voie maritime, sauf les mineurs non accompagnés et les « demandeurs d’asile », sont soumis à une procédure de retour conformément à la politique établie entre les deux parties. Il est important de noter que l’Italie est le seul pays de l’Union européenne à avoir mis en place un cadre de retour des immigrants irréguliers avec l’Égypte, principalement défini dans l’accord de réadmission conclu en 2007. Dans ce contexte, ces immigrants font d’abord l’objet d’une rétention préalable au retour **(§1)** avant d’être renvoyés vers leur pays d’origine, l’Égypte, en vertu de l’accord de réadmission Égypte-Italie conclu en 2007 **(§2)**.

§1. – La rétention administrative des immigrants égyptiens arrivant illégalement en Italie

581. En principe, les autorités italiennes refoulent les immigrants étrangers qui se présentent aux passages frontaliers sans avoir les conditions requises, conformément aux dispositions de l’article 10 §1 du décret législatif n° 286 de 1998. Ainsi, à la suite de leur débarquement sur le territoire italien pour nécessité de sauvetage, et une fois qu’ils ont été identifiés et qualifiés juridiquement, les immigrants qui sont entrés illégalement en Italie et n’ont pas effectué une demande de protection internationale ou ne remplissent pas les conditions requises, ce qui représente le cas des immigrants égyptiens interceptés aux frontières italiennes, sont raccompagnés à la frontière par un décret de refoulement émis sur ordre du chef de la police (*questore*)¹¹⁸¹. Il est important de préciser qu’un recours contre le décret de refoulement est possible auprès d’un juge de paix, dans un délai de trente jours suivant la notification du décret de refoulement¹¹⁸². Dans ce contexte, il convient d’aborder le rapatriement forcé des immigrants égyptiens arrivés illégalement en Italie (A), et puis, d’examiner les centres de rétention mis en place pour assurer ce rapatriement (B).

¹¹⁸¹ DI MARCO A., *op.cit.*, 2019, p. 110.

¹¹⁸² *Ibid.*

A) Le rapatriement forcé des immigrants égyptiens arrivés illégalement en Italie

582. Tout d'abord, il est important de distinguer deux types de rapatriement : le rapatriement volontaire assisté et le rapatriement forcé, qui fait l'objet de notre étude, et qui implique l'accompagnement forcé de l'immigrant jusqu'au pays d'origine ou de provenance. Le rapatriement forcé est donc la conséquence logique d'une mesure d'expulsion prise. Les immigrants faisant l'objet d'expulsion sont surtout les immigrants provenant d'Afrique du Nord qui en reçoivent systématiquement, et parfois cet ordre leur est communiqué seulement en italien¹¹⁸³.

583. En effet, selon le rapport récent effectué en mai 2022 par la Cour des Comptes sur le rapatriement volontaire et l'assistance dans la gestion des flux migratoires¹¹⁸⁴, entre 2018 et 2021, les données concernant les décisions d'éloignement relatives à la période 2018-2021 révèlent que la plupart de ces mesures ont été adoptées contre des immigrants originaires d'Albanie, Algérie, Égypte, le Maroc, Nigéria et Tunisie. Effectivement, entre les années 2018 et 2020 plus spécifiquement, l'Égypte a été classée la sixième avec 1 283 décisions de retour adoptées en 2018, 688 décisions en 2019 et 1101 en 2020. En revanche, le rapport montre que le nombre des décisions de retour prises contre des immigrants irréguliers égyptiens est devenu flagrant en 2021 avec 2 573 décisions parmi un total de 25 451 décisions de retour prises par les autorités italiennes la même année.

B) Les centres de rétention aux frontières italiennes

584. Dans l'attente de l'exécution du décret de refoulement, ces immigrants sont détenus dans des centres de rétention pour le rapatriement ou CPR (*centro di permanenza per i rimpatri*), conformément aux dispositions de l'article 14 du décret législatif n° 286 de 1998. Cet article stipule que « lorsqu'il n'est pas possible d'exécuter l'expulsion immédiatement par accompagnement à la frontière ou refoulement, en raison de situations transitoires qui entravent la préparation du rapatriement ou éloignement, le bureau de la police d'État (Questore) ordonne l'étranger soit détenu pendant le temps strictement nécessaire au centre de détention pour

¹¹⁸³ RICHARD C. *op.cit.*, 2018, p. 3.

¹¹⁸⁴ *Rapport sur le rapatriement volontaire et l'assistance dans la gestion des flux migratoires*, Cour des Comptes, 12 mai 2022, 119 p., p. 106, disponible sur <https://www.corteconti.it/Download?id=edd9148d-3f24-451a-87c8-6b00d40b39e2>, consulté le 11 août 2022.

rapatriement le plus proche parmi ceux identifiés ou créés par arrêté du ministre de l'Intérieur, en accord avec le ministre de l'économie et des finances (...). » Cette mesure a été récemment réaffirmée par l'article 19¹¹⁸⁵ du décret législatif n° 13 de 2017, qui porte sur des dispositions urgentes visant à accélérer les procédures dans le domaine de la protection internationale, ainsi qu'à lutter contre l'immigration clandestine.

585. Bien qu'il y ait déjà une sorte de rétention appliquée à l'égard des immigrants interceptés, dont les immigrants égyptiens, pendant la procédure d'identification, le droit italien interne ne prévoit clairement que le placement en rétention en cas d'expulsion, ce qui est conforme aux dispositions de l'article 5 §1 f¹¹⁸⁶ de la CEDH. Ainsi, lorsqu'il y a des obstacles à l'exécution immédiate de l'arrêté d'expulsion de l'immigrant étranger, le commissaire ordonne « le séjour provisoire » au sein d'une structure *ad hoc* ayant le nom de centre de rétention pour rapatriement. Il s'agit d'une rétention réelle à la suite d'une mesure administrative d'éloignement. En effet, étant donné que la Méditerranée, centrale et orientale, constituent deux voies principales pour les immigrants arrivant de Grèce, Malte, Italie et Espagne, pour y transiter avant de se diriger vers les pays du nord de l'Europe, il est donc évident que ces pays que nous venons de mentionner adoptent l'approche des centres d'identification et d'expulsion des immigrants irréguliers. Par exemple, en Espagne il y a des centres d'internement pour les étrangers¹¹⁸⁷ (*Centros de internamiento*), et en Grèce, il y a des centres de rétention préalable à l'éloignement¹¹⁸⁸.

586. À la base, les centres de rétention pour rapatriement ont été créés en Italie par l'article 12 de la loi Turco Napolitano du 6 mars 1998, initialement sous le nom de « Centres de détention provisoire et d'assistance ». Puis, par le biais de l'article 9 du décret législatif n° 92

¹¹⁸⁵ Article 19 §3 du décret législatif n°13 de 2017 : « Afin d'assurer l'exécution la plus efficace des mesures d'éloignement de l'étranger, le ministre de l'intérieur, en accord avec le ministre de l'économie et des finances, adopte des initiatives pour assurer l'expansion du réseau de centres visés à l'article 14, paragraphe 1, du décret législatif 25 juillet 1998, n. 286, afin d'assurer la distribution des structures sur l'ensemble du territoire national. (...) »

¹¹⁸⁶ Article 5 §1 f de la CEDH : « Toute personne a le droit de la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privée de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »

¹¹⁸⁷ OHCHR, « Procédés d'expulsion et centres d'internement et rétention en Espagne », 12 p., disponible sur https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/AdvanceDocs/APDHA3Spain94_fr.pdf, consulté le 26 mai 2023.

¹¹⁸⁸ Site du HCR, « Que se passe-t-il suite à ma demande ? » 30 mars 2021, disponible sur <https://help.unhcr.org/greece/fr/applying-for-asylum/what-happens-after-i-apply/>, consulté le 26 mai 2023.

de 2008, ces centres ont été dénommés « centre d'identification et d'expulsion » (*centro di identificazione ed espulsione*) (CIE) dans toutes les dispositions législatives postérieures. Ce n'est qu'en 2017, par le décret législatif n° 13, converti en loi n° 46/2017, qu'ils ont pris le nom de « centre de rétention pour rapatriement ». Bien qu'il s'agisse d'un simple changement de dénomination, l'objectif du législateur italien était d'exécuter la mesure d'expulsion le plus rapidement possible, et donc une augmentation du nombre de ces centres, d'une manière uniforme et stratégique, sur tout le territoire italien a été envisagée¹¹⁸⁹. En effet, il s'agit de véritables installations fermées, sortes de camps de détention, plutôt qu'une simple détention. Ils dépendent des préfectures où ils sont établis. En juin 2020, en Italie, les CPR sont situés à Bari, Brindisi, Caltanissetta, Gradisca d'isonzo (GO), Macomer (NU), Palazzo San Gervasio (PZ), Rome, Turin et Trapani¹¹⁹⁰. Ensuite, le CPR de Milan a été établi en octobre 2020. Il convient de préciser qu'en réponse à l'augmentation des flux migratoires méditerranéens, le gouvernement italien d'extrême droite de Meloni a mis en place en 2022 un plan visant à déployer des centres de rapatriement dans toutes les régions italiennes.

587. En plus des immigrants étrangers faisant l'objet d'une décision d'expulsion, ces centres accueillent également les demandeurs d'asile dont la demande a été refusée et qui font l'objet d'une décision de reconduite aux frontières, en attente d'être renvoyés dans leur pays d'origine. De plus, ces centres peuvent aussi héberger les immigrants qui refusent de se faire identifier à travers le relevé de leurs empreintes digitales¹¹⁹¹. Les personnes retenues y sont placées pendant une durée suffisante pour engager les procédures ultérieures d'expulsion et de rapatriement. Ainsi, la détention est ordonnée pour une période de trente jours, et qui peut être prolongée jusqu'à une durée maximale de quatre-vingt-dix jours¹¹⁹². Or, dans des cas particuliers, une éventuelle dernière prolongation de trente jours supplémentaires peut prendre place si l'immigrant étranger est originaire d'un pays avec lequel l'Italie a signé un accord de réadmission¹¹⁹³. Par conséquent, un certain laps de temps s'écoule entre la délivrance du décret

¹¹⁸⁹ FAZIO-MATR G., *Il regime giuridico dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio e la loro conformità con il diritto internazionale*, LUISS, 101 p., p. 27.

¹¹⁹⁰ Ministère italien de l'Intérieur, « centres pour l'immigration », 19 juin 2020, disponible sur <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-immigrazione>, consulté le 4 août 2022.

¹¹⁹¹ Cour des Comptes, *op.cit.*, 2022, p. 37.

¹¹⁹² C'est le décret législatif n° 130 du 21 octobre 2020 qui a réduit la durée maximale de détention des immigrants étrangers de cent quatre-vingts jours à quatre-vingt-dix jours.

¹¹⁹³ Chambre des députés, « Centri di permanenza per i rimpatri », Parlement italien, 27 mai 2022, disponible sur <https://temi.camera.it/leg18/post/cpr.html>, consulté le 5 août 2022.

d'expulsion et le rapatriement en tant que tel, que l'immigrant ait été identifié ou non. En outre, en cas d'indisponibilité de places, la priorité doit être donnée à la personne constituant une menace pour l'ordre public. Selon le même rapport précité de la Cour des Comptes de mai 2022, d'après l'analyse des données relatives aux immigrants ayant transité par les CPR pendant les années 2018-2021, il ressort que le nombre d'immigrants ayant transité par les CPR a significativement augmenté en 2019 par rapport à l'année précédente (+ 34%) pour diminuer en 2020 (-27%), surtout lors de la propagation de la pandémie Covid, avec une prévalence des immigrants originaires d'Albanie, Égypte, Maroc, Nigéria et Tunisie¹¹⁹⁴. En 2021, il y a une nouvelle augmentation des immigrants qui sont passés par les CPR par rapport à l'année précédente (+ 17,5%) avec un afflux des immigrants égyptiens classés la deuxième nationalité la plus présente dans les CPR italiens en 2021, après la nationalité tunisienne¹¹⁹⁵.

588. Par ailleurs, il est nécessaire de souligner que le fait de catégoriser une personne comme « immigrant économique » lors de la phase d'identification et lui émettre un ordre d'expulsion ne se traduit pas nécessairement par le retour de cette personne dans son pays d'origine. Dans d'autres cas, ces personnes reçoivent un « décret de refoulement différé » ou « *provvedimento di respingimento differito* », voire un ordre de quitter l'Italie dans les 7 jours, à partir de l'aéroport de Rome Fiumicino. Cependant, l'ordre d'expulsion n'est suivi d'aucune forme d'exécution, ni même de mesures visant à aider les immigrants à atteindre Fiumicino, qui se trouve à des centaines de kilomètres des *hotspots* et de la côte sud de la Sicile. Les personnes qui reçoivent ce type d'ordre d'expulsion demeurent donc « irréguliers », mais aussi abandonnées à l'extérieur des *hotspots* ou des lieux où se déroulent les procédures d'identification. En plus de la possibilité que la pratique italienne de l'approche des *hotspots* peut exclure certains groupes d'immigrants de la procédure d'asile, tels que les Égyptiens, il est important de noter que la pratique italienne de rapatriement peut maintenir activement ces immigrants dans une situation d'irrégularité, en les contraignant ainsi à l'invisibilité, à la marginalité et à l'exploitation. Cela a également des conséquences négatives sur les contextes locaux où se trouvent les *hotspots*, car les immigrants irréguliers sont susceptibles de dormir dans la rue, dans les gares ou sur les places, alimentant ainsi les processus de stigmatisation et de criminalisation qui, à leur tour, tendent à accroître l'hostilité de la population locale¹¹⁹⁶.

¹¹⁹⁴ Cour des Comptes, *op.cit.*, 2022, p. 38.

¹¹⁹⁵ *Ibid*, p. 101.

¹¹⁹⁶ VIANELLI L., *op.cit.*, 2022, p.5.

589. De manière générale, la procédure de retour présuppose que les pays d'origine reconnaissent les immigrants comme leurs citoyens et soient disposés à les réadmettre. Un accord entre l'Italie et le pays d'origine est donc nécessaire. En outre, les retours sont coûteux car ils impliquent des vols et des agents qui escortent les immigrants jusqu'à leur pays. Aussi, des installations sont nécessaires pour détenir les immigrants expulsables en attendant leur retour, sinon ils risquent de s'échapper, ce qui est également coûteux¹¹⁹⁷. Dans ce cadre, les immigrants irréguliers, arrivant illégalement sur le territoire italien, originaires de l'Égypte, sont rapidement rapatriés, sous réserve de l'accomplissement des procédures nécessaires à leur identification, conformément à l'accord de réadmission signé entre les deux Républiques en 2007, ce qui nous conduit, dès lors, à étudier cet accord et analyser sa spécificité.

§2. – La coopération égypto-italienne au niveau de la réadmission

590. Les bouleversements engendrés en Afrique du Nord lors du Printemps arabe ont changé la carte politique de la région. En réponse à ces événements, l'Union européenne et ses États membres ont relancé un dialogue politique avec les pays méditerranéens. L'objectif de ce dialogue est de soutenir le processus de transition tout en abordant des questions relatives aux droits fondamentaux tels que l'immigration. Ces négociations multilatérales ont forcément permis aux États membres, particulièrement la France, l'Italie et l'Espagne, à développer des modalités de coopération migratoire avec leurs voisins sud méditerranéens. Néanmoins, bien avant l'Italie, en tant que pays frontalier, avait déjà commencé à consacrer une importance à la dimension externe de la migration, et plus particulièrement en matière de réadmission, qui a gagné une visibilité particulière lors du sommet de Tampere de 1999¹¹⁹⁸. Il convient de souligner que la coopération en matière de réadmission entre deux pays peut prendre plusieurs formes autre que l'accord standard de réadmission. Par exemple, parfois des pays peuvent opter pour des protocoles d'accord ou accords de coopération policière qui constituent aussi une forme de coopération implicite de réadmission. Dans ce sens, l'Italie était un des premiers pays de l'Union à établir, toute seule, « une politique de voisinage » à l'égard des pays voisins non-européens, surtout l'Égypte, dans le but de freiner les afflux massifs arrivant illégalement sur

¹¹⁹⁷ *Ibid.*

¹¹⁹⁸ Point 26 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere de 1999 : « Le Conseil européen demande que l'aide aux pays d'origine et de transit soit accrue afin de faciliter les retours volontaires et de permettre aux autorités de ces pays de renforcer leurs moyens de combattre efficacement la traite des êtres humains et satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des États membres. »

son territoire. En effet, le caractère opérationnel de la coopération en matière de réadmission a été privilégié par rapport à sa formalisation. De ce fait, parfois, deux pays peuvent coopérer sur la question de la réadmission sans formaliser leur coopération ou par l'adoption d'autres accords qui lui sont implicitement liés, comme les accords bilatéraux et les protocoles d'accords avec des pays tiers qui portent sur la coopération entre les autorités policières et judiciaires. Ainsi, le gouvernement italien et le gouvernement égyptien ont conclu un accord en juin 2000¹¹⁹⁹ relatif à la coopération policière pour la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Dans le cadre de celui-ci, les parties s'engagent à échanger les informations sur le terrain concernant les différentes activités illicites de crime organisé telles que le trafic de drogues, la traite des êtres humains et les réseaux de migration illégale. De plus, l'année suivante, les deux parties ont signé un accord relatif au transfert des prisonniers¹²⁰⁰ dans le but que ceux-ci passent la durée de leur privation de liberté dans leur pays d'origine en vue de faciliter leur réintégration à l'issue de la période d'emprisonnement.

591. En effet, le nombre des immigrants égyptiens arrivant illégalement sur le territoire italien par la Méditerranée a augmenté dans les années 2000 : 102 immigrants en 2003 jusqu'à 10 288 en 2005, souvent en passant par la Libye¹²⁰¹. Ainsi, en 2004 et 2005 de nombreux immigrants égyptiens ont été rapatriés de l'Italie vers la Libye, et puis de la Libye vers l'Égypte. Aussi, des centaines d'immigrants égyptiens irréguliers ont été rapatriés directement de l'Italie vers l'Égypte dans le cadre de l'accord de coopération policière de 2000¹²⁰². Dès lors, la coopération entre les autorités égyptiennes et italiennes en matière de réadmission et l'organisation des vols charter était efficace. En revanche, avec la montée du chiffre des immigrants arrivés illégalement dans l'Union européenne, les circonstances ont changé et les États ont préféré adopter, par la suite, des accords de réadmission « standard », dont le seul objectif vise la réadmission, donnant plus de crédibilité aux États parties, peut-être pour garantir une réaction rapide certaine et une mise en œuvre concrète, tandis que les autres formes

¹¹⁹⁹ Accord bilatéral sur la coopération policière entre le gouvernement italien et le gouvernement égyptien signé au Caire le 18 juin 2000, disponible en arabe sur <https://manshurat.org/node/39324>, consulté le 3 août 2022.

¹²⁰⁰ Accord bilatéral sur le transfert des condamnés et des prisonniers entre le gouvernement italien et le gouvernement égyptien signé au Caire le 15 février 2001, disponible en arabe sur <https://manshurat.org/node/38902>, consulté le 3 août 2022.

¹²⁰¹ CUTTITTA P., « Readmission in the Relations between Italy and North African Mediterranean Countries », *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission Euro-Mediterranean Area*, *Middle East Institute*, pp. 30-53, p. 37.

¹²⁰² *Ibid*, p. 38.

ne sont pas forcément toutes enregistrées dans des documents officiels et sont difficiles à être surveillées¹²⁰³. Par conséquent, l'Italie avait besoin d'établir un cadre coopératif plus fort avec ses pays partenaires, à savoir un accord de réadmission. Dès lors, il s'agit d'analyser la particularité de la conclusion d'un accord de réadmission au niveau bilatéral (A), avant de mettre la lumière sur l'accord de réadmission conclu entre l'Égypte et l'Italie en 2007 (B).

A) La particularité de la conclusion d'un accord de réadmission au niveau bilatéral

592. Comme nous l'avons défini précédemment, un accord de réadmission est un accord entre l'Union européenne et/ou un État membre avec un pays tiers. Cet accord repose sur le principe de la réciprocité et vise à établir des procédures rapides et effectives pour l'identification, ainsi que pour le retour sécurisé et organisé des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence sur le territoire du pays tiers ou celui d'un des États membres. Aussi, il facilite le transit de ces personnes avec un esprit de coopération¹²⁰⁴. Donc, il crée un cadre légal pour le retour forcé. De manière générale, les accords de réadmission sont conclus afin de faciliter l'expulsion des personnes qui ne sont pas autorisées à séjourner sur le territoire, comme les immigrants irréguliers ou les demandeurs d'asile dont la demande a été refusée, que cela soit d'une manière coercitive ou pas¹²⁰⁵. La réadmission constitue un élément nécessaire du système de contrôle des flux migratoires dans les pays d'origine, de transit et de destination. D'un point de vue technique, la réadmission est une procédure administrative qui exige une coopération au niveau bilatéral entre deux pays : pays d'arrivée et le pays de départ auquel la personne sera donc renvoyée. Or, concrètement, elle vise à éloigner « le plus rapide possible » des immigrants non autorisés.

593. Certes, l'article 4 (2) j TFUE intègre « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » – ce qui englobe clairement la question de réadmission – dans les compétences partagées entre l'Union et ses États membres. L'Union européenne est dotée la compétence pour conclure des accords de réadmission avec les pays tiers (sur la base de l'article 79 §3 TFUE) vu que seuls les États membres ne sont pas toujours en mesure de négocier des accords bilatéraux sur la

¹²⁰³ *Ibid*, p. 10.

¹²⁰⁴ European Migration Network (ENM), Glossaire, Glossary, EMN's Online Glossary, disponible sur https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/readmission-agreement_fr, consulté le 12 août 2022.

¹²⁰⁵ CASSARINO J.P., « Dealing with unbalanced reciprocities: cooperation on readmission and implications », *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission Euro-Mediterranean Area, Middle East Institute*, pp. 1-29, p. 1.

réadmission avec des pays tiers pour des raisons historiques ou autres¹²⁰⁶, ainsi que la réadmission reste coûteuse et difficile à négocier au niveau bilatéral car il engage à la fois une mobilisation de personnel et une organisation de vols de retour. Or, l'Italie reste un cas spécial. En effet, depuis 1998, le gouvernement italien a pu développer une approche particulière qui repose sur la garantie de la mise en œuvre d'un quota d'entrées privilégiées pour les pays voulant coopérer au niveau du contrôle des flux migratoires et la réadmission¹²⁰⁷. Dans ce cadre, elle est un des premiers pays européens à avoir entamé des accords en matière de réadmission avec ses voisins méditerranéens d'Afrique du Nord comme l'accord avec le Maroc en 1998, la Tunisie en 1998, l'Algérie en 2000 et l'Égypte en 2007, qui sont tous restés substantiellement inchangés après le Printemps arabe.

594. Avant de procéder à l'étude détaillée de l'accord de réadmission entre l'Égypte et l'Italie, il est important de souligner qu'il existe trois facteurs interdépendants conduisant à la conclusion d'un accord bilatéral de réadmission entre deux pays. Tout d'abord, il y a la proximité géographique, vu que les États limitrophes qui partagent les mêmes frontières terrestres ou maritimes ont une probabilité plus élevée pour coopérer en matière de réadmission. Ensuite, il y a l'ampleur du phénomène de l'immigration clandestine au départ du pays « candidat » à la signature de l'accord (voire l'autre partie contractante) qui consiste notamment sur le nombre de personnes en attente de retour vers le pays de départ (le cas échéant, l'Égypte). Enfin, il doit y avoir des bénéfices motivant les deux pays à s'engager dans ce type d'accord connu pour sa réciprocité déséquilibrée, ce qui sera expliqué dans l'accord en question. Ainsi, la coopération en matière de réadmission repose souvent sur l'intersection de ces trois facteurs combinés¹²⁰⁸. En effet les deux premiers critères font déjà partie des critères d'identification des pays tiers candidats avec lesquels des accords de réadmission doivent être négociés avec l'Union européenne, selon la stratégie élaborée par le Conseil en 2002¹²⁰⁹.

595. Ainsi, bien que l'Égypte ne réponde pas aux critères prioritaires pour conclure un accord bilatéral de réadmission avec l'Union européenne, vu que sur le plan européen global

¹²⁰⁶ GIANNPOULOS C., « Les accords de réadmission de l'UE : les enjeux de la gestion des migrants en situation irrégulière par délocalisation », *Université de Strasbourg*, 15 p., p.2.

¹²⁰⁷ PASTORE F., « Report from Italy », *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, DOOMERNIK J. et JANDL M., Amsterdam University Press, pp. 105-129, p. 111.

¹²⁰⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹²⁰⁹ Conseil de l'Union européenne, « Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés », Bruxelles, 16 avril 2002, document n°7990/02 COR 1.

elle ne figurait pas (avant 2021) parmi les pays de provenance principaux des flux migratoires illégaux, et que cette dernière s'est limitée à l'insertion de clause de réadmission dans l'accord d'association de 2004, l'Égypte répond parfaitement aux critères liés à la conclusion d'accord bilatéral de réadmission avec un pays de l'Union : l'Italie. Dès lors, comme la coopération égypto-italienne couvre la gestion des frontières, elle couvre aussi les politiques de retour et de réadmission. Bien que la France, la Grèce, l'Italie et Malte demeurent les destinations principales de l'émigration égyptienne durant les dernières décennies, l'Italie est le premier et le seul pays européen à avoir signé un accord de réadmission avec l'Égypte en janvier 2007, il est entré en vigueur en avril 2008. Il est composé de cinq sections comportant en total douze articles et d'un protocole exécutif qui lui est joint.

B) L'accord de réadmission Égypte-Italie de 2007

596. Tout d'abord, l'accord de réadmission entre l'Égypte et l'Italie rappelle les dispositions des articles 68¹²¹⁰ et 69¹²¹¹ de l'accord de l'association UE-Égypte entré en vigueur en 2004. Il s'agit des clauses de réadmission étudiées dans les chapitres précédents, ainsi il rappelle l'accord portant sur la coopération policière entre les deux parties signées en 2000. L'article 2 de cet accord prévoit les procédures de réadmission selon lesquelles chaque Partie Contractante doit réadmettre, à la demande écrite de l'autre Partie Contractante, ses ressortissants qui ne remplissent pas les conditions fixées par la législation sur l'immigration en vigueur dans chaque Partie Contractante, à condition que cela soit prouvé ou raisonnablement présumé, qu'ils sont ressortissants de la Partie demandée selon les modalités correspondantes à chaque cas (article 2 §1). Premièrement, en cas d'existence d'une preuve déterminante de la

¹²¹⁰ Article 68 de l'Accord d'Association UE-Égypte : « Les parties conviennent de coopérer afin de prévenir et de contrôler l'immigration illégale. À cette fin :

- Chaque État membre accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'Égypte, à la demande de cette dernière et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie ;
- L'Égypte accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre, à la demande de ce dernier et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie.

Les États membres et l'Égypte pourvoiront aussi leurs ressortissants de documents d'identité appropriés à cette fin (...). »

¹²¹¹ Article 69 de l'Accord d'Association UE-Égypte : « Après l'entrée en vigueur de l'accord, les parties négocient et concluent, à la demande de l'une d'elles, des accords bilatéraux réglementant les obligations spécifiques relatives à la réadmission de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la réadmission de ressortissants de pays tiers. Ils définissent les catégories de personnes couvertes par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission.

L'Égypte bénéficiera d'une assistance financière et technique suffisante pour la mise en œuvre de ces accords. »

nationalité¹²¹² de l'immigrant irrégulier, la Partie demandée doit répondre à la demande de réadmission dans un délai de sept jours ouvrables à partir de la date de la réception de la demande. À défaut d'une réponse écrite de la part de la Partie demandée, la demande de réadmission est considérée acceptée à l'issue du délai précité sans besoin de réponse écrite, ainsi le consentement tacite est valable (article 2-1-a). Deuxièmement, dans le cas d'existence d'une preuve présumée de nationalité¹²¹³, la Partie requise doit répondre à la demande de réadmission dans un délai de vingt-et-un jours ouvrables à partir de la date de la réception de la demande. La demande de réadmission doit inclure ainsi les preuves sur lesquelles la présomption de la nationalité est basée et tout autre information possible sur la personne à réadmettre. Dans ce cas aussi, à l'issue du délai précité, la demande de réadmission est considérée acceptée sans besoin de réponse écrite (article 2-1-b). Néanmoins, s'il n'y a aucune preuve de nationalité de la personne, la représentation diplomatique ou consulaire de la Partie requise, en coopération avec la Partie requérante, doit passer des entretiens avec la personne à réadmettre dans cinq jours ouvrables à partir du jour de la réception de la demande. Aussi, la Partie requise doit répondre à la demande de réadmission dans les trente jours suivant la réception de la demande. Or, cette fois ci, après l'expiration du délai, la demande de réadmission ne peut être considérée acceptée sans une réponse écrite de la Partie requise (article. 2-1-c).

597. Ensuite, la Partie requise, devra délivrer les documents de voyage requis pour le retour de l'immigrant dont la demande de réadmission a été acceptée. Selon l'article 5, ce retour doit être effectué par les compagnies aériennes civiles, le coût total des opérations de retour est à la charge de la Partie requérante (pays d'arrivée). Le protocole exécutif précise que les points de

¹²¹² Selon l'article 4 (1) de l'accord de réadmissions entre l'Italie et l'Égypte : « Chacun des documents originaux suivants en cours de validité, délivrés par les autorités compétentes de la Partie requise, doit être considéré comme une preuve décisive de la nationalité conformément à l'article (2-1-a) du présent accord :

- a) Certificats de nationalité ;
- b) Cartes d'identités ;
- c) tout autre document officiel mentionnant ou indiquant explicitement la nationalité. »

¹²¹³ Selon l'article 4 (2) de l'accord de réadmissions entre l'Italie et l'Égypte : « Chacun des documents suivants, délivrés par les autorités compétentes de la Parties requise, doit être considérée comme une preuve présumée de la nationalité :

- a) Passeports, documents de voyage et tout autre document indiqué dans l'article (4-1), si expiré ;
- b) Photocopies de passeports, documents de voyage et tout autre document indiqué dans l'article (4-1) du présent accord.
- c) Un permis de conduire ou sa photocopie ;
- d) Un certificat militaire ou sa photocopie ;
- e) Tout autre document officiel qui pourrait aider à établir la nationalité. »

passage des immigrants réadmis sont, d'une part, les aéroports internationaux de Rome Fiumicio et de Milan Malpensa en Italie, et l'aéroport international du Caire d'autre part. Ainsi, les autorités de la Partie requérante doit notifier les autorités de la Partie requise, la date du vol au minimum quarante-huit heures avant la date exécutive de réadmission. Par ailleurs, l'article 7 du présent accord de réadmission impose à la Partie demandée d'autoriser le passage, de moins de vingt-quatre heures, des ressortissants de pays tiers, limité à trois immigrants à la fois, par son territoire. Ce passage de transit est effectué sous réserve que la Partie requérante fournisse à l'autre Partie toutes les informations liées à l'immigrant ressortissant de pays tiers, la description de son itinéraire de transit et du pays de sa destination finale, les accords des autres pays par lesquels il va transiter ainsi que l'accord du pays de sa destination finale. La réadmission des ressortissants de pays tiers passe par les mêmes points de passage précités et doit respecter le même délai de notification de la date du vol de réadmission.

598. D'un point de vue général les accords bilatéraux cherchent à explorer de nouvelles pistes dans la gestion de l'immigration, même si les aspects problématiques sont nombreux¹²¹⁴. Ainsi, outre le fait de renforcer la coopération entre les deux parties contractantes, les accords bilatéraux de réadmission définissent des règles réciproques concernant les procédures simplifiées et accélérées d'éloignement et favorisent corrélativement l'uniformisation des règles procédurales et opérationnelles applicables¹²¹⁵. Néanmoins, malgré le cadre bilatéral réciproque, cette réciprocité des obligations ne signifie pas que les parties contractantes bénéficient de manière égale de la conclusion et de la mise en œuvre de l'accord de réadmission. Le présent accord contient des obligations qui ne peuvent pas être également établies pour les deux parties contractantes. Si l'intérêt du pays d'arrivée semble évident, car il vise à éloigner les immigrants en situation irrégulière, l'intérêt du pays de départ peut être moins évident par rapport en raison de son économie et de son niveau de développement, surtout si l'économie de ce pays dépend des remises migratoires, comme c'est le cas pour l'Égypte. En effet, selon la Banque mondiale, les cinq principaux pays bénéficiaires des envois de fonds en 2021 étaient l'Inde, le Mexique, la Chine, les Philippines et l'Égypte¹²¹⁶. Pour

¹²¹⁴ DARNIS J.P., « L'immigration, enjeu de politique intérieure et de politique étrangère pour l'Italie contemporaine », *Italies*, n° 14, 2010, pp. 203-215, p. 2015.

¹²¹⁵ GIANNOPOULOS C., *op.cit.*, p.2.

¹²¹⁶ Communiqué de presse, « Les remises migratoires devraient atteindre 630 milliards de dollars en 2022 avec des flux records vers l'Ukraine », la Banque mondiale, 11 mai 2022, disponible sur <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine>, consulté le 12 août 2022.

mieux éclairer ces propos, d'après la nature des flux migratoires étudiés entre l'Égypte et l'Italie, et vu que ceux-ci sont toujours dans une seule direction : de l'Égypte vers l'Italie, nous pouvons conclure que dans les termes du présent accord, « la Partie requérante » s'agit de l'Italie en tant que pays d'arrivée, et « la Partie requise » sera toujours l'Égypte en tant que pays de départ. Par conséquent, aux termes de cet accord, l'Égypte porte l'obligation de réadmettre tout immigrant égyptien en situation irrégulière, dont la nationalité est justifiée ou pas. Aussi, elle a l'obligation de permettre le passage en transit de tout ressortissant de pays tiers en situation irrégulière faisant l'objet d'une décision d'éloignement en Italie. Donc, nous constatons un manque de réciprocité et un déséquilibre au niveau des obligations entre les deux parties, comme c'est le cas pour quasiment tous les accords de réadmission, en raison de l'impact asymétrique de la mise en œuvre effective de l'accord, vu que pratiquement un accord de réadmission n'implique pas deux parties ayant le même niveau de développement interne.

599. De même, l'accord de réadmission ne semble pas prendre en considération le risque de refoulement de demandeurs d'asile. Il ne prévoit aucune disposition liée aux procédures accélérées d'identification pendant le délai limité pour la réponse de la Partie à laquelle la demande de réadmission est adressée. Ce délai est de sept jours si la nationalité de l'immigrant est prouvée et de vingt-et-un jours si la nationalité est présumée.

600. En outre, l'article 11 §2 de l'accord prévoit que rien dans le présent accord n'empêche la réadmission d'un ressortissant des parties contractantes en cas d'urgence et de nécessité, sous réserve d'accord mutuel entre les deux parties, ce qui est appelé « une clause de non-affection ». Pour être plus claire, le protocole exécutif, dans son article 5, autorise, par le consentement mutuel des deux parties, « dans des cas d'urgence, de nécessité ou des cas humanitaires », la procédure d'établissement de l'identité de l'immigrant dont la réadmission est demandée sur le territoire du pays auquel la demande de réadmission est adressée, voire après l'exécution de l'opération de réadmission. En effet, cette clause révoque un double choc car d'une part, elle a changé le fond juridique de la procédure de réadmission qui est basée normalement sur l'identification de la personne afin de choisir le pays duquel la demande de réadmission doit être adressée. Et d'autre part, elle permet, même si c'est dans des cas particuliers, la réadmission des immigrants non identifiés par l'Égypte, ce qui constitue une charge supplémentaire pour un pays en voie de développement et déjà un centre de transit régional, sachant qu'en 2007 l'Égypte n'était pas encore dotée de lois nationales contre l'immigration illégale et toujours pas d'un régime d'asile.

601. De plus, d'après ce que nous avons abordé, l'identification de l'immigrant est la toute première procédure à effectuer car elle permet de révéler la situation de l'immigrant et la future procédure vers laquelle il devra s'orienter. Ainsi, la non-identification de l'immigrant arrivé illégalement sur le territoire italien implique l'impossibilité d'examiner sa situation et aussi s'il démontre un besoin de la protection internationale. Et donc, si l'article 11 §2 autorise sa sortie du territoire italien « par le biais de la réadmission » par un autre pays, il s'agira d'un refoulement et donc s'oppose aux termes de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et aussi l'article 31 de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, ce qui a rendu nécessaire la mise en œuvre d'une clause de non-affectation via l'article 11 §1¹²¹⁷. Il est opportun de noter qu'une telle clause existe dans beaucoup d'accords de réadmission en raison du risque qu'encourent les demandeurs d'asile par la demande de réadmission¹²¹⁸ et donc cette clause assure la sécurité juridique. Or, ceci n'empêche que l'absence de clauses spécifiques aux demandeurs d'asile ou réfugiés augmente le risque de refoulement de ces personnes.

602. Conséquemment à la mise en œuvre « informelle » de ces dispositions, des pratiques rapides d'identification et de retour ont eu lieu dans le contexte de « contrôles de frontières » en décalage avec les règles établies par le droit international et le droit européen. Lors du Printemps arabe en 2011, de nombreux immigrants sans papiers ont débarqué sur les côtes italiennes au départ de l'Afrique du Nord, confinés dans des centres de détention en Italie, soumis à des procédures d'identification par leurs agents consulaires et rapidement expulsés vers leurs pays d'origine au-delà des normes prévues par les directives européennes sur l'asile, la directive de retour ou des accords bilatéraux de réadmission¹²¹⁹. Dès lors, en 2011, 965 immigrants ont été rapatriés de l'Italie en Égypte au nom de l'efficacité qu'exige la mise en œuvre de l'accord de réadmission entre l'Italie et l'Égypte¹²²⁰. Plus récemment, selon le rapport thématique sur le suivi du retour forcé des citoyens étrangers entre janvier 2019 et juin 2021¹²²¹,

¹²¹⁷ Article 11 §1 de l'accord de réadmission entre l'Égypte et l'Italie : « Le présent accord est sans préjudice des droits, obligations et responsabilités des parties contractantes découlant du droit international et notamment des conventions pertinentes sur les droits de l'Homme, la Convention du 28 juillet 1951 et le Protocole du 31 janvier 1967 sur le statut de réfugiés et les conventions internationales d'extradition. »

¹²¹⁸ GIUFFRÉ M., « Readmission Agreements and Refugee Rights: From a Critique to a Proposal », *Refugee Suvery Quarterly*, Oxford University Press, vol. 32, n° 3, 2013, pp. 79-111, p. 96.

¹²¹⁹ GIUFFRÉ M., *op.cit.*, 2013, p. 90.

¹²²⁰ *Ibid.*

¹²²¹ Garant national des droits des personnes privées et des libertés personnelles, Rapport thématique sur l'activité de surveillance des opérations de retour force de ressortissants étrangers : janvier 2019-juin 2021, août 2021, 17 p.

le Garant national, chargé de surveiller les vols de rapatriement à partir du territoire italien, a suivi 56 opérations de rapatriement forcé des ressortissants étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire national organisées par des vols charter nationaux (25 vols), vols charter avec arrêts (15 vols), vols commerciaux (16 vols), avec la participation des moniteurs à une ou plusieurs phases de l'opération, y compris le transfert international (46 opérations ont été surveillées en phase de vol et 10 opérations ont été surveillées en phase terrestre)¹²²². Ces opérations surveillées concernaient un total de ressortissants de pays tiers rapatriés principalement dans les pays suivants : Tunisie (19 opérations), Nigéria (9 opérations) et Égypte (9 opérations)¹²²³. Depuis début 2021 jusqu'au 15 septembre 2021, 2 226 personnes ont été rapatriées de l'Italie principalement vers l'Albanie, l'Égypte et la Tunisie¹²²⁴.

603. Enfin, la conclusion d'un accord de réadmission demeure, pas seulement un cadre coopératif en cette matière, mais aussi elle représente un rapprochement et un renforcement des relations. Ainsi, cet accord est un moyen parmi tant d'autres de consolider un cadre bilatéral entre l'Égypte et l'Italie. Il demeure même le moyen le plus solide car il donne une spécificité à la relation égypto-italienne en matière migratoire par rapport à la relation de l'Égypte avec les autres pays de l'Union. Il reflète la mesure dans laquelle la question de la migration et la mobilité est devenue un élément essentiel du développement des relations bilatérales entre l'Égypte et l'Italie. Par ailleurs, la conclusion des accords de réadmission est toujours motivée par des bénéfices attendus mais différemment perçus par les deux parties. Ainsi, en définitive, cet accord repose sur une base déséquilibrée ; néanmoins, afin de compenser ce manque de réciprocité sous-tendant cette coopération, nous allons nous intéresser aux bénéfices attendus par l'Égypte en contrepartie dans le prochain chapitre, en abordant les quotas privilégiés pour les arrivées légales des immigrants égyptiens en Italie, ainsi que l'accueil et l'intégration des immigrants n'ayant pas fait l'objet de retour.

¹²²² *Ibid*, p. 5.

¹²²³ *Ibid*.

¹²²⁴ « Rimpatri forzati : nel 2021 i charter partono soprattutto verso Tunisia ed Egitto », 4 octobre 2021, article en ligne disponible sur <https://www.cartadiroma.org/news/rimpatri-forzati-nel-2021-i-charter-partono-soprattutto-verso-tunisia-ed-egitto/>, consulté le 13 août 2022.

Chapitre 2 : La politique italienne d'accueil vis-à-vis des immigrants égyptiens

604. Après avoir expliqué les origines des liens migratoires approfondis entre l'Égypte et la péninsule italienne, et avoir étudié le franchissement illégal massif des frontières italiennes par les immigrants égyptiens et la politique de retour exercée, nous pouvons appréhender la spécificité de l'immigration égypto-italienne par rapport au reste des mouvements migratoires égyptiens vers les autres pays européens. Néanmoins, il reste important aussi d'examiner de près cette spécificité au niveau de l'accueil des immigrants égyptiens n'ayant pas fait objet de la politique de retour, et, ainsi, leur intégration dans la société d'accueil italienne.

605. En effet, la politique d'accueil migratoire signifie l'ensemble des mesures destinées à faciliter l'arrivée et l'installation des ressortissants étrangers dans le pays de destination, tout en les considérant comme des « sujets actifs », ce qui constitue une partie importante de la politique migratoire mise en œuvre par le pays d'accueil. Comme il a été expliqué précédemment, étant donné qu'à la base l'Italie constituait un pays d'émigration massive, les premières politiques migratoires italiennes n'ont été adoptées que dans les années 1990, avec la montée des flux migratoires illégaux vers l'Italie et le développement du cadre législatif lié à la migration ; ainsi, le terme « intégration » n'est apparu que récemment dans les politiques étatiques italiennes¹²²⁵. Ainsi, lors de l'arrivée des immigrants en Italie auparavant, à cause de l'absence de cadre législatif, il y avait une sorte de « flou » dans lequel les étrangers ne pouvaient être réguliers, ni expulsés. À la différence de la politique d'immigration visant la gestion des flux migratoires, la politique d'intégration vise l'insertion des ressortissants étrangers après leur établissement dans le pays de destination. C'est la deuxième phase de la politique migratoire. Elle comprend donc toutes les questions qui influencent les conditions des immigrants sur le territoire du pays d'accueil. D'un point de vue général, l'intégration des immigrants constitue une partie importante de la politique migratoire et un élément essentiel de l'évaluation de son efficacité. Certes, il est impossible de promouvoir une politique migratoire efficace sans avoir un soutien suffisant de la société d'accueil. Dans ce cadre, les politiques transnationales et les politiques nationales fournissent ainsi un cadre essentiel pour les processus d'intégration des immigrants dans les sociétés d'accueil, en parallèle avec des

¹²²⁵ DI CECCO S., « En Italie, le sale boulot de l'intégration », *Plein droit*, n°126, 2020, pp. 32-35, p. 33.

mesures spécifiques développées au niveau local, où les gens vivent et interagissent avec les institutions et les communautés locales¹²²⁶.

606. Si la politique de retour vise les ressortissants étrangers ne justifiant pas de conditions nécessaires pour un séjour régulier sur le territoire du pays d'arrivée ; à son tour, la politique d'accueil du pays d'arrivée vise les ressortissants étrangers qui justifient d'une présence régulière sur son territoire. Cette présence régulière peut être à la suite d'une entrée légale dans le pays ou après avoir fait l'objet d'une régularisation de séjour. Toutefois, il est nécessaire de souligner que l'admission légale des immigrants pour des motifs professionnels n'est pas le canal principal d'entrée dans le système migratoire italien mais ce sont plutôt l'entrée irrégulière ou le dépassement de la durée autorisée de séjour, suivis par une régularisation, qui constituent les voies principales d'obtention du statut d'immigrant légal en Italie¹²²⁷.

607. Dans les dernières décennies, la présence étrangère en Italie a toujours représenté un facteur important pour son développement en raison de son taux de fécondité faible et du vieillissement de sa population. C'était le cas plus particulièrement depuis les années 1990 où le solde naturel de la population de l'Italie a passé, en 1993, et pour la première fois depuis l'unité italienne, à un niveau négatif (voire le nombre de morts dépasse celui des naissances¹²²⁸). Néanmoins, ensuite, la croissance de la présence étrangère a aidé à la remontée du taux de natalité, voire principalement des enfants nés des parents étrangers : selon l'ISTAT, entre 1999 et 2005, le pourcentage des naissances de parents étrangers augmentant de 3,9% à 9,4% du total des naissances¹²²⁹. C'est pourquoi la région du nord en Italie, connue jusqu'aujourd'hui par la forte présence des étrangers, présente un taux de fécondité supérieur à celle du sud. De ce fait, le besoin d'une population active a constitué un élément clé de l'accueil des flux migratoires étrangers en Italie dans les années 1990 et la mise en œuvre des premières lois liées à cette matière.

¹²²⁶ CORBISIERO F., « La gouvernance des flux migratoires. L'accès des immigrés aux services territoriaux à partir de l'application de la loi « Turco-Napolitano » », *Italies*, n°14, 2010, pp. 263-284.

¹²²⁷ PASTORE F., *Report from Italy*, DOOMERNIK J. et JANDL M., *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, IMISCOE (International Migration, International and Social Cohesion), Amsterdam University Press, 2008, 212 p., p. 112.

¹²²⁸ TERRANOVA G., « L'attractivité en Italie : diversité territoriale et politique nationale », *Population & Avenir*, n°698, 2010/3, pp. 14-16, p. 14.

¹²²⁹ *Ibid.*

608. Comme il a été expliqué dans le chapitre précédent, les lignes générales des politiques publiques en matière d’immigration extracommunautaire en Italie ont été établies principalement par la loi n°40 de 1998, dite la loi *Turco Napolitano*. Cette dernière est la première loi italienne sur l’immigration qui souligne la nécessité d’introduire des mesures d’intégration et qui propose un fonds national dédié à la mise en œuvre des politiques d’intégration. Cette loi a été par la suite consolidée par le décret législatif n°286 du 25 juillet 1998 dite « la loi consolidée sur l’immigration et la condition des étrangers de 1998 », qui constitue la première tentative de définition d’un cadre législatif juridique complet systématique en matière migratoire après une série d’interventions réglementaires, parfois non coordonnées entre elles, de nature principalement urgente. En effet, ce texte unique intervient dans les deux domaines principaux du droit de l’immigration : d’une part, le droit de l’immigration au sens strict du terme, voire les règles relatives à l’entrée et au séjour, et d’autre part, le droit de l’intégration des immigrants, voire leurs droits civils, politiques et sociaux. De surcroît, il est nécessaire de souligner que, conformément à la Constitution de la République italienne, les étrangers se voient garantis, au même titre que les citoyens italiens, les droits fondamentaux de liberté et d’égalité établis par la première partie de la Constitution, dont le droit d’asile prévu par l’article 10¹²³⁰.

609. En Italie, bien que la politique d’immigration soit généralement liée aux questions de sécurité, d’illégalité, de criminalité (notamment pour l’ex-ministre de l’Intérieur italien Matteo Salvini ou le gouvernement actuel de Meloni), l’intégration n’est jamais au cœur des discours publics et politiques. Elle ne constitue pas une priorité publique centrale pour les gouvernements. Au contraire, elle a été toujours conçue comme un processus de fait, qui se produit à travers la participation au marché de travail et à l’insertion économique. En effet, l’intégration en Italie est à la charge d’un certain nombre de ministères et d’agences qui confient des tâches spécifiques en matière d’intégration à des commissions et des directions¹²³¹. Pratiquement, ce n’est qu’en 2010 que le concept d’intégration a fait partie des discours

¹²³⁰ Article 10 de la Constitution de la République italienne : « L’ordre juridique italien se conforme aux règles du droit international généralement reconnues.

La condition juridique de l’étranger est réglementée par la loi, conformément aux normes et aux traités internationaux.

L’étranger, auquel l’exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne est interdit dans son pays, a droit d’asile sur le territoire de la République, dans les conditions fixées par la loi.

L’extradition d’un étranger pour des délits ou crimes politiques n’est pas admise. »

¹²³¹ CANEVA E., « The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors », *INTERACT*, European University Institute, 2014, 23 p., p. 11.

politiques, quand le gouvernement italien a introduit le « Plan d'intégration » (*Piano per l'integrazione*) et l'accord d'intégration (*Patto per l'integrazione*) qui constitue l'instrument pratique pour l'exécution de ce plan. En effet, le plan d'intégration identifie cinq domaines principaux dans lesquels il est nécessaire d'intervenir : le système éducatif, le marché de travail, les politiques de logement, l'accès aux services sociaux et de santé et finalement les enfants et la deuxième génération des immigrants¹²³². À son tour, le *Patto per l'integrazione* est un accord à signer par l'immigrant, à la délivrance de son titre de séjour, dans lequel il s'engage à apprendre la langue italienne (niveau A2), acquérir une connaissance suffisante de la Constitution italienne et des institutions, savoir la culture civique italienne et respecter la règle selon laquelle ses enfants doivent assister à l'école jusqu'à l'âge de seize ans¹²³³. L'accord est présenté en crédits, dont 16 crédits sont accordés à l'immigrant au moment de la signature. Puis, il doit obtenir 30 crédits au bout de deux ans de séjour, ce qui peut être obtenu à travers la participation à plusieurs formations comme les cours de langue italienne assermentés, des cours d'éducation civique, etc¹²³⁴. Par ailleurs, il est important de préciser qu'en 2011 un ministère pour l'intégration a été mis en place dans le gouvernement italien¹²³⁵.

610. En règle générale, les politiques d'immigration et d'intégration en Italie s'appliquent de manière équivalente à toutes les nationalités présentes en situation régulière sur le territoire italien. Néanmoins, une attention particulière est portée aux ressortissants de pays considérés comme collaboratifs en matière de migration, notamment l'Égypte ou la Tunisie, avec lesquels l'Italie a conclu des accords bilatéraux. Dans ce chapitre, notre attention se portera sur les politiques d'accueil mises en place par l'Italie à l'égard de deux groupes spécifiques d'immigrants égyptiens. D'une part, nous examinerons les politiques concernant les travailleurs égyptiens, qui constituent une grande partie des immigrants égyptiens en Italie, qu'ils soient arrivés légalement en Italie ou aient bénéficié d'une régularisation, étant donné que le travail est une des principales motivations de cette migration. D'autre part, nous nous pencherons sur la politique italienne d'accueil pour une catégorie particulière d'immigrants

¹²³² *Ibid*, p. 10.

¹²³³ *Ibid*, p. 12.

¹²³⁴ *Ibid*.

¹²³⁵ Le ministère d'intégration a été mis en place, pour la première fois, dans le gouvernement italien en 2011. En 2013, Cécile KYENGE, femme politique d'origine africaine, a été nommé ministre pour l'intégration, alors qu'en Italie, il n'est pas très courant que des postes de la fonction publique soient occupées par des personnes d'origine étrangère. En outre, il est important de préciser qu'en 2014, ce ministère a été supprimé par le gouvernement de RENZI dans le cadre de la réduction des dépenses publiques.

égyptiens arrivés irrégulièrement en Italie mais qui ne sont pas soumis à des mesures de retour, à savoir les mineurs égyptiens. Ceux-ci représentent déjà une part significative de la population égyptienne présente en Italie. Ainsi, dans un premier temps, nous analyserons la politique de coopération entre l'Égypte et l'Italie en faveur de l'immigration égyptienne légale pour des motifs de travail et d'intégration dans la société d'accueil **(section 1)**. Par la suite, nous étudierons la politique italienne d'accueil et d'intégration mise en place à l'égard des mineurs égyptiens **(section 2)**.

Section 1 : La politique égypto-italienne en faveur de l'immigration égyptienne régulière de travail et l'intégration dans la société d'accueil

« Tandis que la plupart des pays européens érigeaient, au début des années soixante-dix, des barrières juridiques pour se mettre à l'abri de nouvelles vagues migratoires, l'Italie devenait sans bien s'en rendre compte un pays importateur de main d'œuvre, attirée notamment par l'image paradisiaque du « *made in Italy*¹²³⁶ ». »

611. En tant que membre fondateur de la Communauté économique européenne (CEE), l'Italie a témoigné de la croissance la plus rapide du taux d'immigration en provenance des pays en voie de développement¹²³⁷. À partir de 1973, elle est devenue un pays d'immigration au sens technique du terme. Cette transition a été à la suite de la crise du pétrole de 1973, lors de laquelle de nombreux immigrants ont considéré les pays du sud européens, notamment l'Italie, comme une autre alternative pour s'y installer en raison de la proximité géographique. L'Italie est désormais l'un des plus grands pays d'immigration, avec environ 5,2 millions de citoyens étrangers résidant au 1^{er} janvier 2021, soit 8,7%¹²³⁸ de la population. En comparaison, au début des années 1990, la population étrangère ne représentait qu'environ 1% de la population résidente en Italie¹²³⁹.

612. Cette augmentation rapide et significative dans les années 1990 et 2000 s'explique en grande partie par les flux migratoires de travail, et plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette évolution. Tout d'abord, l'écart croissant du PIB par habitant existant entre les pays de l'Europe du Sud et ceux de l'Afrique du Nord explique l'incitation croissante de l'émigration de travail à partir de ces derniers. Les différences de salaires dans l'industrie de transformation suivent une évolution parallèle à celle du PIB pour certains pays, comme la Turquie et l'Égypte, ce qui rend d'autant plus évidentes les raisons de plus en plus nombreuses à investir des ressources dans l'émigration, tout en prenant en considération les faibles possibilités d'emploi

¹²³⁶ MARTINIELLO M., « Italie 1990 : vers la société multiculturelle », *Hommes & Migrations*, n°1137, 1990, pp. 15-19, p. 15.

¹²³⁷ VENTURINI A., « Immigration et marché du travail en Italie : données récentes », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 8, hors-série, 1992, pp. 144-162, p. 147.

¹²³⁸ Selon ISTAT : <https://noi-italia.istat.it/pagina.php?L=0&categoria=4&dove=ITALIA>, consulté le 20 octobre 2022.

¹²³⁹ PERNA R. et PASTORE F., « Legal migration for work and training : mobility options to Europe for those not in need of protection », *FIERI*, juillet 2019, 44 p., p. 3, disponible sur <https://core.ac.uk/download/pdf/326020775.pdf>, consulté le 16 octobre 2022.

dans les pays précités¹²⁴⁰. En effet, en 1985, le taux d'emploi dans l'ensemble de la population dans les principaux pays méditerranéens d'émigration était inférieur à 30% : 24,2% en Égypte, 24,2% au Maroc, 23,4% en Tunisie, 17,9% en Algérie et 30,7% en Turquie¹²⁴¹. Pareillement, le taux de dépendance, représentant la taille moyenne par travailleur, était de 3,05% au Maroc et en Tunisie, de 2,9% en Égypte et de 2,7% en Turquie¹²⁴². De plus, les natures économique et démographique italiennes ont constitué deux facteurs déterminants de la croissance rapide et substantielle de l'immigration des ressortissants de pays tiers en Italie¹²⁴³. En effet, la structure très segmentée du marché du travail italien et le développement économique du pays, fortement basé sur les activités tertiaires et les domaines productifs saisonniers, nécessitaient une main d'œuvre à la fois flexible et peu qualifiée qui soit employée à des tâches exigeantes et peu rémunérées¹²⁴⁴. Selon les estimations récentes, en Italie, la part moyenne de l'économie souterraine dans l'économie totale a varié de 22,43% à 27,31% entre 1991 et 2015¹²⁴⁵. D'après ISTAT en 2017, les secteurs économiques principalement impliqués dans l'économie souterraine en 2015 étaient l'agriculture, la construction, le commerce et les restaurants et enfin les services aux particuliers et aux ménages¹²⁴⁶. Or, certainement, cette économie a été impactée par la crise du Covid 19 qui l'a fait chuter en 2020 de près de 30 milliards euros par rapport à 2019¹²⁴⁷. Parallèlement, le vieillissement de la population italienne, ainsi que l'entrée tardive des femmes sur le marché de travail ont laissé une place pour les travailleurs immigrants dans le secteur informel. Par conséquent, tenant en compte du vieillissement de la population italienne et donc de la forte demande de la main d'œuvre, le travail a toujours constitué la motivation principale de l'émigration massive vers l'Italie, et notamment l'émigration égyptienne, étant donné qu'une partie considérable des flux arrivant constitue une force de travail, voire une population active.

¹²⁴⁰ VENTURINI A., *op.cit.*, 1992, pp. 144-162, p. 150.

¹²⁴¹ *Ibid.*

¹²⁴² *Ibid.*

¹²⁴³ PERNA R. et PASTORE F., *op.cit.*, 2019, p. 6.

¹²⁴⁴ *Ibid.*

¹²⁴⁵ MEDINA L. et SCHNEIDER F., « Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? » *International Monetary Fund (IMF)*, WP/18/17, 24 janvier 2018, 76 p., p. 52.

¹²⁴⁶ ISTAT 2017, L'économie inobservée dans les comptes nationaux : 2012-2015, Rapport sur les statistiques, disponible sur https://www.istat.it/it/files/2017/10/Economia-non-osservata_2017.pdf, consulté le 23 octobre 2022.

¹²⁴⁷ ISTAT 2022, « L'économie inobservée dans les comptes nationaux », disponible sur <https://www.istat.it/it/archivio/275914>, consulté le 23 octobre 2022.

613. Conformément aux dispositions de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles du 18 décembre 1990, le terme « travailleur migrant » désigne « les personnes qui vont exercer, exercent ou qui ont exercé une activité rémunérée dans un État dont elles ne sont pas ressortissantes » (article 2 point 1). Toutefois, bien que cette convention, énonçant les responsabilités de l'État d'accueil à l'égard des travailleurs migrants, ainsi que leurs familles, soit le texte international le plus important en matière de droits des immigrants, elle n'a été ratifiée par aucun pays membre de l'Union européenne. Ceci revient notamment à l'absence de distinction dans les dispositions de cette convention entre les personnes en situation régulière et celles en situation irrégulière.

614. Par ailleurs, il faut souligner que l'absence d'un cadre législatif en matière d'immigration en Italie a contribué à l'émergence des flux d'immigration de travail illégaux. Comme il a été indiqué dans le chapitre précédent, l'inertie du législateur italien en matière d'immigration a été initialement comblée dans la période 1986-1998. Cela s'est fait à travers deux interventions législatives qui ont associé le droit de l'immigration au sens strict et les outils d'intégration, afin de faire face à l'intensité des flux migratoires « extracommunautaires », qui est devenue une question d'ordre public. La première de ces lois était la loi *Foschi* de 1986 (loi sur la réglementation de l'emploi et du traitement des travailleurs immigrés non communautaires et contre l'immigration illégale), suivie de près par la loi *Martelli* de 1990 (loi relative aux dispositions urgentes en matière d'asile politique, d'entrée et de séjour des ressortissants communautaires et de régularisation des ressortissants extracommunautaires et des apatrides déjà présents sur le territoire national).

615. En effet, après avoir été dotée d'un appareil législatif inadapté à l'apparition soudaine des flux migratoires, l'Italie s'est distinguée de ses voisins européens par la promotion avancée des lois visant à l'accueil et l'intégration surtout des travailleurs extracommunautaires. Elle a également veillé à garantir une égalité de traitement avec les citoyens italiens, en lançant ces efforts dès l'adoption de la loi *Foschi* de 1986. Cette loi, mise en place lors la ratification de la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) par l'Italie en 1981, a marqué l'ébauche de la politique migratoire italienne. Cette législation représente une simple réglementation-cadre de l'accès des travailleurs non originaires de la Communauté économique européenne sur le territoire italien tout en prenant en considération la demande

d'emploi enregistrée sur les marchés locaux du travail¹²⁴⁸. Elle organise l'immigration de travail en mettant en œuvre une égalité des droits avec les citoyens italiens. En outre, elle introduit pour la première fois, dans les dispositions de son article 4¹²⁴⁹, le droit des travailleurs étrangers au regroupement familial et précise ses conditions. La loi *Foschi* a été inspirée par le besoin de protection de la main d'œuvre nationale et le contrôle de l'immigration illégale : elle attribuait une priorité à la main d'œuvre italienne et européenne par rapport à celle des pays tiers¹²⁵⁰ dont la cotisation s'élève à 0,5% du salaire à la charge des employeurs (article 13 §2).

616. Plus tard, cette loi a été remplacée par la loi *Martelli* en 1990 qui régit l'entrée des citoyens extra-communautaires sur le territoire italien, quel que soit le motif de séjour (pas seulement l'emploi) tout en introduisant pour la première fois le droit d'asile dans la législation italienne, et fixe également les dispositions relatives au travail indépendant¹²⁵¹. Cette loi est la conversion d'un décret gouvernemental adopté en décembre 1989 pour lutter contre les problèmes urgents de l'immigration¹²⁵². En effet, la loi *Martelli* ne constitue pas en soi un texte exhaustif, mais plutôt comble les lacunes de la législation déjà existante (celles de la loi *Foschi*). Cette législation a revu toute la discipline de l'entrée, du séjour, du rejet et de l'expulsion des citoyens non communautaires, mais aussi de l'asile politique, dans le but d'établir un contrôle strict de l'immigration. Elle définit dans l'article 2¹²⁵³ les motifs

¹²⁴⁸ CORBISIERO F., *op.cit.*

¹²⁴⁹ Article 4 de la loi *Foschi* : « 1. Les travailleurs extra communistes résidant légalement en Italie et exerçant un emploi ont le droit de rejoindre leur conjoint et leurs enfants célibataires à charge considérés comme mineurs par la législation italienne, qui sont admis sur le territoire national et peuvent y résider pendant la même période que celle pour laquelle le travailleur est admis, à condition que ce dernier soit en mesure de leur assurer des conditions de vie normales.

2. Après un an de résidence régulière dans l'État, les membres de la famille du travailleur visés au paragraphe 1 se voient accorder un permis de travail sous réserve du respect des directives et des critères visés à l'article 5 et à l'article 8, paragraphes 3 et 4.

3. Pour des raisons familiales, les parents à charge sont autorisés à entrer et à séjourner dans l'État, à condition que ce ne soit pas à des fins de travail. »

¹²⁵⁰ Article 5 §1 de la loi *Foschi* : « Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après consultation de la Commission centrale de l'emploi et le conseil visé à l'article 2, établit, par ses propres décrets, en accord avec les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur, conformément aux règles communautaires et internationales, les directives à caractère général en matière de l'emploi et de la mobilité professionnelle des travailleurs extracommunautaires en Italie et en particulier : (...) d) pour l'emploi sur demande numérique des travailleurs extracommunautaires, après avoir constaté, pendant un mois au moins, l'indisponibilité des travailleurs italiens et communautaires pour accepter les offres d'emploi correspondantes. »

¹²⁵¹ MIOLI B., « Le monde catholique et l'immigration en Italie », *Centre d'information et d'études sur les migrations internationales / Migrations sociétés*, n°139, 2012/1, pp. 157-189, p. 159.

¹²⁵² MARTINIELLO M., *op.cit.*, 1990, p. 18.

¹²⁵³ Article 2 de la loi *Martelli* de 1990 dispose que : « 1. Les ressortissants étrangers non communautaires peuvent entrer en Italie à des fins de tourisme, d'études, d'emploi ou d'activité indépendante, de soins, de famille et de culte »

principaux d'entrée légale des ressortissants des pays tiers (extra-communautaires) sur le territoire italien : tourisme, études, travail subordonné et autonome, traitement médical et culte. Ainsi, un visa d'entrée est obligatoire, à l'exception des pays avec lesquels des accords bilatéraux ou multilatéraux ont été conclus et permettent à une personne de rester sur le territoire italien à des fins touristiques sans visa pour une période ne dépassant pas trois mois. Néanmoins, conçues de l'importance des flux migratoires arrivant pour des raisons de travail, les dispositions de son article 2 §3¹²⁵⁴ prévoient la mise en œuvre des décrets interministériels annuels visant à programmer les flux d'étrangers non communautaires entrant en Italie pour des raisons professionnelles et leur intégration socioculturelle. Ainsi, par le biais de ces deux textes législatifs précités (la loi *Foschi* et la loi *Martelli*), l'immigration de travail a commencé à prendre des dimensions de plus en plus importantes, au moins dans le cadre législatif italien. Sous cet angle, et dans le but de lutter contre les flux illégaux, le législateur italien a attribué une importance croissante à l'encadrement de l'immigration de travail tout en développant un cadre législatif pour contrôler l'arrivée des flux migratoires de travail sur le territoire italien, ainsi qu'en mettant en valeur la coopération bilatérale avec les pays originaires des flux migratoires principaux, tels que l'Égypte. Dans ce cadre, étant donné que le travail demeure l'un des principaux motifs de la présence significative de la communauté égyptienne en Italie, il convient d'analyser les différentes modalités de promotion de l'immigration légale égypto-italienne à des fins de travail (§1). Ensuite, nous examinerons la coopération entre l'Égypte et l'Italie en matière d'intégration des travailleurs égyptiens en Italie (§2).

§1. – Les différentes modalités de la promotion de l'immigration légale égypto-italienne à des fins de travail

617. Selon les dispositions de l'article 35 de la Constitution de la République italienne : « La République protège le travail sous toutes ses formes et dans toutes ses applications. Elle veille à la formation et à la promotion professionnelle des travailleurs. Elle propose et favorise les

¹²⁵⁴ Art. 2§3 de la loi *Martelli* de 1990 dispose que : « 3. Par des décrets adoptés conjointement par les ministres des affaires étrangères, de l'intérieur, du budget et de la planification économique, du travail et de la sécurité sociale, après consultation des ministres du secteur éventuellement concerné, du CNEL, des syndicats les plus représentatifs au niveau national et de la Conférence État-Régions, la programmation des flux d'étrangers non communautaires entrant en Italie pour des raisons professionnelles et leur intégration socioculturelle, ainsi que ses modalités, sont définies avant le 30 octobre de chaque année, en expérimentant l'identification de critères uniformes également au niveau de l'UE. Ces mêmes décrets définissent également le programme d'interventions sociales et économiques visant à favoriser l'intégration socioculturelle des étrangers, le maintien de leur identité culturelle et le droit à l'étude et au logement. »

accords internationaux et les organisations internationales visant à l'affirmation et à la réglementation des droits du travail. Elle reconnaît la liberté d'émigration, sous réserve des obligations fixées par la loi dans l'intérêt général, et protège le travail italien à l'étranger. » L'enquête menée par l'ISTAT en 2021 sur les forces de travail¹²⁵⁵ permet d'analyser les raisons pour lesquelles les personnes de nationalité étrangère sont arrivées en Italie. D'après cette enquête, le travail et le regroupement familial constituent les deux motifs principaux d'arrivée en Italie. De même, il est important de souligner que « le travail » constitue le deuxième fondement juridique principal, après « le regroupement familial », des titres de séjours délivrés pour les immigrants égyptiens résidant en Italie¹²⁵⁶. C'est pourquoi l'émigration égypto-italienne, tout comme l'émigration égypto-européenne, se caractérise par la permanence, contrairement aux émigrations égyptiennes à destination des pays arabes, comme expliqué dans le premier chapitre.

618. Selon le rapport annuel du ministère italien de travail et des politiques sociales concernant la présence des étrangers sur le marché de travail italien en 2022, la communauté égyptienne figure parmi les principales communautés extracommunautaires présentes sur le marché de travail italien¹²⁵⁷. Néanmoins, avant d'étudier l'immigration égypto-italienne aux fins d'emploi et les voies d'accès au marché de travail italien, il est important de se pencher sur la nature de l'activité professionnelle des travailleurs égyptiens en Italie. En effet, selon le même rapport, il apparaît que les étrangers appartenant aux principales communautés de travailleurs extracommunautaires travaillent majoritairement en tant que salariés. Les immigrants égyptiens en Italie sollicitent toute opportunité de travail, saisonnière ou non saisonnière, dépendante ou indépendante. Ainsi, ils établissent même leurs propres petites entreprises. Selon le rapport réalisé par l'OIM en 2011¹²⁵⁸, « plus de 10 000 entreprises égyptiennes ont été établies et sur dix immigrants égyptiens adultes, il existe un auto-

¹²⁵⁵ ISTAT, *Enquête sur les forces de travail*, 2021, 106 p., p. 14, disponible sur https://www.istat.it/it/files//2021/02/Questionario_FdL_2021.pdf, consulté le 30 novembre 2022.

¹²⁵⁶ ISTAT, « Residence permits for non-EU citizens: Citizenship and reasons », disponible sur le lien: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19721&lang=en#>, consulté le 30 novembre 2022.

¹²⁵⁷ Rapport annuel du Ministère italien du travail et des politiques sociales, *Les étrangers sur le marché de travail en Italie*, La direction générale des politiques d'immigration et d'intégration, 2022, 87 p., p. 37, disponible sur <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/XII-Rapporto-MdL-Stranieri-2022.pdf>, consulté le 30 octobre 2022.

¹²⁵⁸ International Organization for Migration, *Migration in Italy. Current situation and perspectives*, décembre 2011, 49 p., disponible sur https://documentation.lastradainternational.org/Isidocs/Migration%20in%20Italy_IOM.pdf, consulté le 1^{er} septembre 2022.

entrepreneur¹²⁵⁹. » Selon le même rapport du ministère italien de travail et des politiques sociales concernant la présence des étrangers sur le marché de travail italien en 2022, 71,1 % des travailleurs égyptiens en Italie sont dépendants, alors que 28,9 % mènent une activité indépendante. Les travailleurs égyptiens enregistrent le deuxième pourcentage le plus élevé dans le domaine des travailleurs indépendants, précédés par la communauté des travailleurs chinois¹²⁶⁰. En outre, en analysant ce rapport, nous remarquons que l'activité professionnelle menée par les travailleurs égyptiens en Italie est caractérisée par la durabilité et la stabilité, comme en témoigne le fait que la majorité des travailleurs égyptiens exerce une activité professionnelle à durée indéterminée : en 2021, 81,7% avaient un contrat à durée indéterminée et 18,3 % avaient un contrat à durée déterminée¹²⁶¹. Aussi, dans la même année, 69,8 % des travailleurs égyptiens travaillaient à temps plein, alors que 30, 2% travaillaient à temps partiel¹²⁶². Par ailleurs, les secteurs d'activité économique préférés par les immigrants égyptiens en Italie sont la restauration, les activités d'importation et d'exportation et la construction¹²⁶³, qui a représenté en 2021 le secteur majeur de l'activité professionnelle égyptienne dans le marché italien¹²⁶⁴.

619. En règle générale, les ressortissants extracommunautaires peuvent avoir accès au marché de travail italien par deux voies : soit ils y accèdent directement en Italie s'ils détiennent déjà un séjour régulier et remplissent les conditions prévues par la loi, soit ils y accèdent de l'extérieur dans un cadre des quotas d'entrée établis annuellement conformément aux décrets de flux, ce qui fera l'objet de notre étude. En effet, dans le but de réglementer l'accueil de ces flux migratoires de la main d'œuvre sur le territoire italien, le gouvernement italien a, d'une part, établi un mécanisme d'admission des travailleurs ressortissants de pays tiers *via* l'attribution des quotas d'entrée préférentiels (ou des quotas programmatiques) à des nationalités précises (A). Il a, d'autre part, accordé un rôle central à la coopération bilatérale avec les pays tiers originaires de ces flux (le cas échéant, l'Égypte), qui constitue déjà une condition principale pour l'attribution des quotas préférentiels d'entrée (B).

¹²⁵⁹ *Ibid*, p. 34.

¹²⁶⁰ Rapport annuel du Ministère italien du travail et des politiques sociales, *op.cit.*, 2022, p. 37.

¹²⁶¹ *Ibid*.

¹²⁶² *Ibid*.

¹²⁶³ International Organization for Migration, *op.cit.*, décembre 2011, p. 34.

¹²⁶⁴ Rapport annuel du Ministère italien du travail et des politiques sociales, *op.cit.*, 2022, p. 46.

A) Le système italien d'admission des quotas préférentiels d'entrée pour les travailleurs extracommunautaires

620. Il est nécessaire de rappeler que conformément aux dispositions de l'article 79 TFUE, la compétence de l'Union européenne de développer une politique commune d'immigration et de définir les conditions d'entrée et de séjour « n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur le territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié » (article 79 §5). Dans ce cadre, afin d'éviter que l'entrée incontrôlée de la main-d'œuvre étrangère en Italie produise des situations de surplus d'une offre de main-d'œuvre peu coûteuse et non qualifiée, qui en tant que telle est fonctionnelle à l'expansion de circuits économiques « submergés » ou même criminels, une programmation correcte et transparente des flux annuels de travailleurs étrangers est devenue indispensable. Cette programmation doit être cohérente avec les constatations des besoins en main-d'œuvre sur les marchés du travail locaux et compatible avec la capacité d'absorption réelle du tissu social et productif du pays. Elle doit être alimentée par la demande interne du système des entreprises et des ménages plutôt que d'être l'effet de la pression migratoire venant de l'extérieur. Ainsi, il était nécessaire de développer, avec une instrumentation appropriée, une capacité de prévision efficace qui tienne compte, d'une part, des besoins professionnels à court et moyen terme et, d'autre part, de la possibilité de satisfaire ces besoins avec le stock de travailleurs déjà présents sur le territoire italien afin d'éviter la création de poches de chômage et de marginalité sociale. Le gouvernement italien a donc élaboré un système de « quotas préférentiels » qui fût, introduit, en premier lieu, par la loi *Martelli* pour aider à la gestion de l'admission des immigrants travailleurs sur le territoire italien.

621. Selon ce système, des quotas d'entrée des ressortissants étrangers non communautaires pour des fins de travail sont décidés à travers des décrets gouvernementaux adoptés chaque année en concertation avec différents responsables tels que les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur, du Budget et de la Planification économique, du Travail et de la sécurité sociale, après consultation de la Conférence État-Régions, sur la base des besoins de l'économie nationale, des disponibilités financières pour l'accueil de ces nouveaux immigrants et de la présence des travailleurs extracommunautaires sur le territoire (article 2 §3). De plus, grâce à ce mécanisme, les ONG, les administrations régionales et locales ou même les particuliers pourraient parrainer les travailleurs étrangers désireux d'émigrer en Italie pour y travailler, en

garantissant la prise en charge des dépenses quotidiennes des migrants et en prenant en charge les frais de rapatriement si nécessaire¹²⁶⁵. Par le biais de ce système, la loi *Martelli* a établi une sorte de planification de l'entrée des flux annuels de travailleurs par l'adoption des décrets spéciaux. Il est important de noter que ce système de quotas a fondamentalement deux objectifs : d'une part, endiguer la pression des arrivées irrégulières massives, vu qu'il rend « les canaux d'entrée sur le territoire italien » réguliers ; et d'autre part, il répond aux besoins du marché de travail italien. Ce dispositif a permis donc à l'Italie de formaliser des quotas privilégiés avec les pays principaux fournisseurs d'immigrants, *a contrario* d'autres pays européens qui dépendaient plutôt sur les conventions bilatérales ou l'habitude préférentielle¹²⁶⁶. Par conséquent, les ressortissants de pays tiers sont autorisés à entrer en Italie pour exercer une activité professionnelle, y compris saisonnière, dans la limite des quotas d'entrée fixées chaque année par des décrets spécifiques relatifs à la gestion des flux d'entrée pour des raisons professionnelles, tout en gardant à l'exception de certaines professions libérales qui ne sont pas soumises au système des quotas.

622. En règle générale, il est important de préciser que la législation d'immigration italienne est caractérisée par « les mesures d'urgence », ce qui est confirmé par le recours massif aux instruments des décrets-lois. Or, même si ces mesures n'apportaient que des réponses partielles aux situations d'urgence existantes, elles constituaient quand même une partie importante du processus du développement du projet global dédié à absorber le taux de présence irrégulière faisant ainsi de l'immigration une question sociale en Italie. Toutefois, l'insuffisance de ces mesures partielles ou d'urgence a été mise en évidence par l'expérience concrète. Cela a confirmé la nécessité d'une réglementation générale et uniforme, d'autant plus après l'adhésion de l'Italie à la Convention de Schengen, en 1997, clé de voûte du processus de la libéralisation de la circulation des personnes et des biens dans un espace commun. Cette adhésion a marqué un tournant majeur en supprimant les contrôles aux frontières intérieures et en renforçant le contrôle des frontières extérieures. De plus, la mise en œuvre de la Convention de Dublin en 1997 a ajouté une autre dimension à la gestion des flux migratoires en Europe. Ainsi, ces instruments ont fait de la gestion des frontières extérieures et de la réforme du cadre législatif national en matière de migration une clé essentielle pour que l'État, le cas échéant l'Italie, soit

¹²⁶⁵ PERNA R. et PASTORE F., *op.cit.*, 2019, p. 11.

¹²⁶⁶ MORICE A., « L'Europe et ses migrations de travail : une politique quelque peu clandestine », *Centre d'information et d'études sur les migrations internationales / Migrations Société*, n°116, 2008/2, pp. 85-103, p. 98.

considéré pendant cette période comme un membre fiable de l'Union européenne. De ce fait, dans le cadre de la contrainte constituée par la législation européenne sur la libre circulation des personnes et l'adhésion de l'Italie à l'accord Schengen¹²⁶⁷, la loi *Martelli* a été modifiée par la promulgation de la loi n°40 du 6 mars 1998 (loi *Turco Napolitano*), puis intégrée dans le décret législatif du 25 juillet 1998 (texte unique), voire la loi consolidée sur l'immigration. En conséquence, l'Italie a pu développer un cadre législatif migratoire complètement en accord avec les politiques européennes, surtout que la loi *Turco Napolitano* prévoit, d'une part, une série de mesures relatives au contrôle des frontières, à l'expulsion et la rétention administratives, à la lutte contre les flux migratoires illégaux ; et d'autre part, des garanties des droits sociaux pour les immigrants en régularité de séjour. En effet, ce n'est qu'après l'entrée en vigueur de la loi *Turco-Napolitano*, le 27 mars 1998, que le Comité exécutif de Schengen a donné son accord à l'entrée de l'Italie dans l'espace commun, voire le 31 mars 1998. Or, il est nécessaire de souligner que bien que la loi *Turco-Napolitano*, qui s'est intégrée, par la suite, dans la loi consolidée de 1998 (le décret législatif du 25 juillet 1998), ait eu une portée plus large sur le droit italien de l'immigration en concordance avec les lois européennes, elle n'a touché que de façon minime la partie concernant les droits des travailleurs immigrés.

623. Les principales règles relatives à l'entrée et au séjour en Italie pour des raisons professionnelles sont actuellement prévues par le titre III de la loi consolidée de 1998 (le décret législatif du 25 juillet 1998). En règle générale, et après la mise en œuvre de la loi consolidée de 1998, la gestion des flux migratoires de travail en Italie s'effectue par le biais de deux instruments. Premièrement, elle s'encadre par un document d'orientation triennale relatif à la politique d'immigration et des étrangers sur le territoire de l'État, prévu par les dispositions de l'article 3 §1, de la loi consolidée de 1998. Ce document est produit par le président du Conseil des ministres après avoir consulté plusieurs parties comme les ministres concernés, le Conseil national de l'économie et du travail et les associations actives en matière d'assistance et d'intégration des immigrants. Ce document se prépare tous les trois ans, il indique les actions et les interventions que l'État italien, en coopération avec d'autres États membres de la Communauté européenne, propose de réaliser en matière migratoire. Deuxièmement, la gestion des flux migratoires de travail en Italie s'organise par le système de quotas précité, qui s'est renforcé et s'est développé à travers ces divers amendements législatifs adoptés en matière de migration. Il est nécessaire de souligner que ces quotas sont unilatéralement déterminés par

¹²⁶⁷ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 106.

l'Italie, dans la perspective de l'exercice de sa souveraineté nationale sur l'admission des immigrants, et ne sont donc contraignants par aucun traité international. Ainsi, reprise par l'article 3 §4 de la loi consolidée de 1998, la fixation des quotas préférentiels est devenue une compétence du Président du Conseil des ministres qui, en vertu de l'article précité, adopte un décret annuel (à la date limite du 30 novembre de l'année), connu sous le nom de « décret des flux ». Ce décret prévoit, sur la base des critères généraux précisés par le document d'orientation précité, les quotas maximaux des ressortissants étrangers à admettre sur le territoire national pour l'emploi. Alors en fixant un « plafond » global pour les nouvelles dispositions légales de l'année suivante, qui peut toutefois être relevé par un autre décret en cas de besoins extraordinaire du marché de travail¹²⁶⁸. Chaque décret annuel doit suivre les orientations fixées par le document triennal de planification de la politique migratoire. Toutefois, il est nécessaire de souligner que bien qu'adoptées par le président du Conseil et publiées sous forme de décret du président de la République, ces orientations sont généralement vagues et n'ont pas d'effet juridique contraignant sur les décrets ministériels¹²⁶⁹. Par conséquent, chaque année le gouvernement, en se basant sur la base des besoins de la main d'œuvre nationale, fixe le nombre des ressortissants étrangers qui pourraient entrer sur le territoire italien à des fins professionnelles¹²⁷⁰. Les quotas établis dans les décrets des flux sont ensuite attribués au niveau régional par le ministère italien du travail et des politiques sociales¹²⁷¹.

624. Par ailleurs, ce système développé de quotas préférentiels prend également en compte les besoins saisonniers, tels que dans les secteurs d'agriculture et du tourisme-hôtellerie, ainsi que le travail indépendant tout en prenant en compte le regroupement familial. Or, l'entrée en Italie de travailleurs extracommunautaires pour des raisons de travail saisonnier n'est possible que dans le cadre des quotas fixés annuellement par le décret programmatique spécifique concernant les flux d'entrée pour des raisons de travail saisonnier¹²⁷². Il est important de souligner que la directive européenne relative aux conditions d'entrée et de séjour des

¹²⁶⁸ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 112

¹²⁶⁹ *Ibid.*

¹²⁷⁰ *Ibid.*

¹²⁷¹ Site du gouvernement italien, « Recruitment of foreign workers resident abroad », disponible sur <https://integrazioneimmigranti.gov.it/en-gb/Altre-info/e/4/o/6///id/7/Recruitment-of-foreign-workers-resident-abroad>, consulté le 30 octobre 2022.

¹²⁷² *Ibid.*

ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi comme les travailleurs saisonniers (directive 2014/36/UE) a été transposée en Italie par le décret législatif n° 203 du 29 octobre 2016.

625. La demande d'obtention de l'autorisation pour le recrutement d'un travailleur extracommunautaire (appelée *nulla osta*), présentée par un employeur italien ou étranger résidant légalement en Italie, représente la première étape de la procédure¹²⁷³. Cette demande ne peut être présentée qu'après la publication du décret annuel sur les flux au journal officiel de la République italienne, selon les modalités indiquées dans des circulaires ministérielles spécifiques. Par conséquent, une fois que le travailleur est en possession de l'autorisation fournie et délivrée par le guichet unique pour l'immigration (*Sportello Unico Immigrazione*), il peut demander un visa d'entrée pour raisons de travail subordonné à l'autorité diplomatique ou consulaire compétente¹²⁷⁴. La délivrance de cette autorisation par le guichet unique pour l'immigration est soumise certaines conditions¹²⁷⁵. Premièrement, la demande présentée par l'employeur doit entrer dans le cadre du quota annuel fixé par le décret des flux. Deuxièmement, il ne doit y avoir aucun travailleur italien, communautaire ou extracommunautaire inscrit sur les listes d'emploi ou au chômage disposé à accepter cet emploi spécifique. Et enfin, il ne doit pas y avoir de motif d'objection soulevé par la Préfecture de police. En revanche, il convient de préciser que les mécanismes procéduraux ayant comme but à rencontrer les besoins du marché de travail italien avec l'offre externe sont compliqués. D'une part, les mécanismes d'admission sont fondamentalement différents pour les travailleurs maritimes et pour tous les autres types de travailleurs. L'entrée et le séjour des travailleurs saisonniers sont gérés par une sorte de système d'admission parallèle organisé sur une base territoriale, dans lequel les associations d'employeurs jouent un rôle majeur dans la collecte et la garantie des offres d'emploi. D'autre part, en ce qui concerne les travailleurs non saisonniers, le principe fondamental est traditionnellement celui de « l'appel nominatif », dans lequel un travailleur étranger individuel résidant encore à l'étranger est sollicité par un employeur individuel désireux de l'embaucher. Cependant, la rigidité du mécanisme de mise en relation de l'offre et de la demande a toutefois été assouplie par la mise en œuvre d'une disposition spécifique dans la loi *Turco Napolitano* de 1998 (article 21) qui vise à élargir le décret annuel avec un nombre limité d'entrées aux fins de recherche d'emploi, avec un permis de séjour de douze mois. Ce visa d'entrée spécial pour la recherche d'emploi peut être accordé soit sur la

¹²⁷³ *Ibid.*

¹²⁷⁴ *Ibid.*

¹²⁷⁵ *Ibid.*

base d'un parrainage individuel, voire une garantie personnelle, fourni par un citoyen italien ou un étranger en situation régulière sur le territoire italien, soit par un auto-parrainage lors duquel, lors duquel c'est le ressortissant étranger demandeur de visa doit fournir une garantie financière¹²⁷⁶. Or, ce visa a été par la suite supprimée par la loi *Bossi-Fini* de 2002.

626. En étudiant de plus près le cas des ressortissants égyptiens travailleurs en Italie, ceux-ci ont commencé à bénéficier de quotas privilégiés d'entrée à partir de l'année 2002, selon le décret du 15 octobre 2002 lors duquel 1000 ressortissants égyptiens ont été admis pour entrer sur le territoire italien à titre de travail¹²⁷⁷. Ce quota a ensuite évolué pour atteindre 1500 en 2004¹²⁷⁸, 2 000 en 2005¹²⁷⁹, etc. Il convient de signaler que le décret du président du Conseil des ministres du 21 décembre 2021¹²⁸⁰ a fixé un quota d'entrée maximal de 69 700 unités, ce qui a fait qu'en total 69 700 travailleurs étrangers ont été admis en Italie pour un emploi saisonnier, non saisonnier ou indépendant. Parmi ce quota, 42 000 étaient réservées aux travailleurs saisonniers pour quelques nationalités¹²⁸¹, dont la nationalité égyptienne, et 27 700 entrées étaient réservées pour le travail subordonné non saisonnier et l'activité indépendante (secteurs du transport routier, de la construction et du tourisme-hôtellerie, de citoyens des pays ayant signé ou étant sur le point de signer des accords de coopération en matière de migration). En particulier, sur les 27 700 entrées prémentionnées, 17 000 ont été réservés aux travailleurs

¹²⁷⁶ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 112

¹²⁷⁷ Décret du Président du Conseil des ministres du 15 octobre 2002 sur « La programmation transitoire des flux d'entrée des travailleurs extracommunautaires sur le territoire de l'État pour l'année 2002 », article 4 : « Pour l'année 2002, les citoyens des pays qui ont signé des accords spécifiques de coopération en matière de migration sont admis en Italie aux fins d'un emploi subordonné, également pour des besoins saisonniers, jusqu'à un quota maximum de 10 000 personnes, comme suit : (...) 1 000 ressortissants égyptiens ; (...). », disponible sur <https://www.altalex.com/documents/news/2003/02/02/quote-dei-flussi-di-ingresso-di-lavoratori-extracomunitari-per-il-2002>, consulté le 2 octobre 2022.

¹²⁷⁸ Décret du Président du Conseil des ministres du 19 décembre 2003 sur « La programmation transitoire des flux d'entrée des travailleurs extracommunautaires sur le territoire de l'État pour l'année 2004 », disponible sur https://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/old_servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_518.html, consulté le 2 octobre 2022.

¹²⁷⁹ Décret du Président du Conseil des ministres du 17 décembre 2004 sur « La programmation transitoire des flux d'entrée des travailleurs extracommunautaires sur le territoire de l'État pour l'année 2005 », <https://www.altalex.com/documents/news/2005/02/04/programmazione-dei-flussi-d-ingresso-dei-lavoratori-extracomunitari-per-il-2005>, consulté le 2 octobre 2022.

¹²⁸⁰ Décret du Président du Conseil des ministres du 21 décembre 2021 sur « La programmation transitoire des flux d'entrée des travailleurs extracommunautaires sur le territoire de l'État pour l'année 2021 », <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DPCM-del-21122021.pdf>, consulté le 2 octobre 2022.

¹²⁸¹ Albanie, Algérie, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Corée (République de Corée), Côte d'Ivoire, Égypte, El Salvador, Éthiopie, Philippines, Gambie, Ghana, Japon, Guatemala, Inde, Kosovo, Mali, Maroc, Maurice, Moldova, Monténégro, Niger, Nigeria, Pakistan, République de Macédoine du Nord, Sénégal, Serbie, Sri Lanka, Soudan, Tunisie, Ukraine.

ressortissants de plusieurs pays tiers¹²⁸², y compris l'Égypte. Par ailleurs, en 2022, l'Italie a annoncé avoir accordé 75 000 permis de travail pour endiguer la vague des immigrants engendrée par la crise d'Ukraine. Cette crise a eu plusieurs impacts : d'une part, elle a entraîné la hausse des flux de demandeurs d'asile et de réfugiés pesant sur de nombreux États du continent, dont l'Italie ; d'autre part, elle a conduit à des pénuries alimentaires et économiques sur des pays africains comme l'Égypte, dont 30% de ses importations de blé est fourni par l'Ukraine. Cela a incité le départ illégal des jeunes à la recherche de meilleures conditions de vie à l'étranger¹²⁸³. Cette hypothèse peut être clairement confirmée par le fait que l'Égypte soit la première nationalité des immigrants débarqués sur les côtes italiennes sur l'année 2022, constituant 20% du total des arrivées¹²⁸⁴.

627. Il est nécessaire de souligner que les politiques de contrôle des frontières et d'encadrement des flux migratoires sont caractérisées par un faible taux de réussite dans les pays européens, et notamment ceux qui sont situés le long de lignes de fracture économique et démographique, tel que le cas de l'Italie¹²⁸⁵. De plus, ces pays n'avaient pas de tradition d'immigration d'origine coloniale comme certains autres pays européens, ce qui signifie que la mise en œuvre de la législation italienne migratoire manquait de concertation pour son élaboration. Elle ne s'est pas basée sur une entente préalable avec les pays d'émigration principaux. Ainsi, ce manque a donc dû avoir un impact sur l'efficacité des règles mises en place relatives au contrôle des frontières et aux procédures d'expulsion. Par la suite, la conscience italienne s'est développée à l'égard de l'importance de la coopération internationale et bilatérale en matière migratoire à travers la perspective européenne : « Le Ministre des Affaires étrangères et le ministre de l'Intérieur promeuvent les initiatives nécessaires en accord avec les pays concernés afin d'accélérer l'accomplissement des contrôles et de la délivrance des documents nécessaires pour améliorer l'efficacité des mesures prévues par cette même loi (...)» (article 9 alinéa 4 de la loi n°40 du 6 mars 1998). Aussi, selon l'article 2 alinéa 7 de

¹²⁸² Albanie, Algérie, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Corée (République de Corée), Côte d'Ivoire, Égypte, El Salvador, Éthiopie, Philippines, Gambie, Ghana, Japon, Guatemala, Inde, Kosovo, Mali, Maroc, Maurice, Moldova, Monténégro, Niger, Nigeria, Pakistan, République de Macédoine du Nord, Sénégal, Serbie, Sri Lanka, Soudan, Tunisie, Ukraine.

¹²⁸³ PANARA M., « Pour lutter contre l'immigration clandestine, l'Italie va accorder 75 000 permis de travail », *InfoMigrants*, 13 juin 2022, disponible sur <https://www.infomigrants.net/fr/post/41133/pour-lutter-contre-limmigration-clandestine-litalie-va-accorder-75-000-permis-de-travail>, consulté le 29 octobre 2022.

¹²⁸⁴ UNHCR, *Italy Sea Arrivals dashboard*, décembre 2022.

¹²⁸⁵ PASTORE F., « La genèse du droit de l'immigration en Italie (1986-1998) », *Pôle Sud*, n°11, 1999, pp. 83-94, p. 88.

la même loi : « les accords internationaux conclus aux fins énoncées à l'article 9, alinéa 4, peuvent créer des situations juridiques favorables pour les ressortissants des États concernés par des programmes spéciaux de coopération visant à prévenir ou à limiter l'immigration clandestine. » Ainsi, l'Italie, dans sa stratégie migratoire, s'est dirigée vers la mise en œuvre des accords bilatéraux avec les principaux pays tiers originaires des flux d'immigrants travailleurs. Ceci est démontré par le fait que ces quotas préférentiels préétablis sont exclusivement attribués aux ressortissants de pays tiers « privilégiés » avec lesquels l'Italie a établi des accords bilatéraux en matière migratoire.

B) La coopération bilatérale : fondement essentiel de l'attribution des quotas préférentiels d'entrée

628. Comme nous l'avons précisé au fil des chapitres précédents, l'importance de la dimension extérieure des politiques de contrôle migratoire a été mise en avant de plus en plus dans les débats européens, et plus particulièrement depuis le sommet de Tampere de 1999. Ainsi, en qualité de pays situé à la frontière extérieure, l'Italie a été relativement un des premiers pays membres à avoir pris conscience du rôle clé de la mise en œuvre des accords bilatéraux visant à gérer les flux migratoires avec ses pays voisins, dont les accords de réadmission pré-établis. En effet, même l'ouverture des négociations au niveau européen avec ces pays tiers n'a pas découragé les autorités italiennes de poursuivre ses propres négociations bilatérales avec les mêmes pays surtout dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine. Selon les dispositions de l'article 11 §4 du texte consolidé de 1998 (le décret législatif du 25 juillet 1998): « Le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur promeuvent les initiatives nécessaires, en accord avec les pays concernés, en vue d'accélérer l'exécution des contrôles et la délivrance de tous les documents nécessaires pour améliorer l'efficacité des mesures prévues dans ce texte consolidé, et pour une collaboration réciproque afin de lutter contre l'immigration clandestine. » Cette coopération entre l'Italie et les pays tiers constitue donc la base essentielle des statuts privilégiés des ressortissants des pays tiers sur le territoire italien, ce qui est confirmé par l'article 2 §8 de la même loi italienne: « les accords internationaux conclus aux fins énoncées dans l'article 11 §4, peuvent établir des situations juridiques plus favorables pour les ressortissants des États concernées par des programmes spéciaux de coopération visant à prévenir ou à limiter l'immigration clandestine. » Il est nécessaire de souligner que les différents processus de transition vers la démocratie n'ont apporté aucun changement substantiel aux relations bilatérales que les pays d'Afrique du Nord

avaient établies avec l'Italie et d'autres pays européens. Ainsi, les accords conclus par l'Italie depuis 1998, avec la Tunisie et le Maroc d'abord, et puis avec l'Algérie et l'Égypte, sont restés pour l'essentiel inchangés, même après le Printemps arabe.

629. Comme l'Italie a mis en œuvre des mesures d'externalisation de contrôle des flux migratoires illégaux, comme les accords de réadmission signés avec les pays origines de ces flux, elle a également établi des mesures d'externalisation visant à favoriser l'immigration légale de la main d'œuvre. Dans cette perspective, les canaux d'admission privilégiés basés sur les quotas d'entrée mis en place par le gouvernement italien sont fixés aux pays désireux de coopérer en matière de contrôle des flux migratoires. Selon les dispositions de l'article 21, sur la détermination des flux d'entrée, de la loi consolidée de 1998 : « L'entrée sur le territoire de l'État pour des raisons d'emploi, y compris l'emploi saisonnier et l'emploi indépendant a lieu dans le cadre des quotas d'entrée établis dans les décrets prévus par l'article 3 §4. Avec ces décrets sont également réservés des quotas préférentiels attribués à des États n'appartenant pas à la Communauté européenne, avec lesquels le ministre des Affaires étrangères, en accord avec le ministre de l'Intérieur et avec le ministre du Travail et de la Sécurité sociale a conclu des accords visant à réguler les flux d'entrée des procédures d'entrée et de réadmission. Dans le cadre de ces accords, des accords spécifiques peuvent être établis sur le thème des flux pour le travail saisonnier avec les autorités nationales correspondantes responsables des politiques du marché du travail des pays d'origine. » Effectivement, selon les statistiques de la présidence du Conseil des ministres italiens, le nombre de l'ensemble des bénéficiaires des quotas préférentiels d'entrée a significativement augmenté surtout à partir de l'année 2003¹²⁸⁶, ce qui peut être expliqué par le développement de la coopération bilatérale de l'Italie avec des différents pays tiers dans cette période. Néanmoins, étant donné que le nombre de pays privilégiés a continué à augmenter bien au-delà des pays voisins initiaux de l'Italie ayant une position stratégique dans la géographie des flux irréguliers vers l'Italie, la plupart des États privilégiés se sont vu attribuer des quotas relativement faibles. Or, pour les pays plus grands en particulier, ces quotas ne constituent souvent pas une incitation suffisante à la coopération¹²⁸⁷.

¹²⁸⁶ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 114.

¹²⁸⁷ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 113.

630. En règle générale, la conclusion des accords bilatéraux pour la gestion de migration avec les pays d'origine des flux représente une partie importante de la politique italienne de gestion de migration de travail. C'est un outil conçu pour renforcer les voies légales d'entrée des travailleurs étrangers, ainsi que les mécanismes de rapprochement de l'offre et de la demande de travail. Ainsi, au cours des années 2000, l'Italie a signé des accords bilatéraux et/ou des protocoles d'accords en matière de migration de travail avec l'Albanie, l'Égypte, l'Ile Maurice, le Maroc, la Moldavie et le Sri Lanka¹²⁸⁸. Ces accords prévoient une collaboration entre l'administration italienne et les autorités compétentes du pays d'origine des flux migratoires en vue de favoriser l'échange d'informations sur les besoins exprimés par le marché du travail italien et les compétences professionnelles disponibles dans le pays d'origine concerné. Il s'agit des accords-cadres qui couvrent tous les types d'employés : saisonniers et non-saisonniers.

631. En effet, bien que l'Égypte bénéficiât de quotas d'entrée privilégiée pour ses travailleurs, le Consulat égyptien en Italie avait signalé en 2002 le faible usage de ces quotas à cause des faibles demandes d'embauche des travailleurs égyptiens par les entrepreneurs italiens¹²⁸⁹, raison pour laquelle de nombreux immigrants continuaient à choisir les voies illégales d'entrée. Néanmoins, pour continuer à bénéficier de ces quotas, il était nécessaire d'établir une coopération bilatérale avec l'Italie pour gérer et contrôler ces flux. Dès lors, outre l'accord de réadmission conclu entre l'Égypte et l'Italie en 2007 que nous avons abordé lors du chapitre précédent, la coopération bilatérale entre ces deux pays en matière de migration de travail demeure plus approfondie. En 2005, le gouvernement de la République de l'Italie et le gouvernement de la République arabe d'Égypte ont tous les deux signé, au Caire, un accord relatif à la coopération bilatérale dans le domaine des flux migratoires aux fins d'emploi¹²⁹⁰, complété par un protocole exécutif¹²⁹¹ qui détaille les modalités de sa mise en œuvre.

632. Le texte de l'accord stipule que les deux gouvernements, afin de « gérer efficacement les flux migratoires et de prévenir l'immigration illégale », s'engagent à faciliter l'adéquation

¹²⁸⁸ Site du ministère italien du travail et de la politique sociale, https://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/flussi_migratori/Pages/default.aspx, consulté le 29 novembre 2022.

¹²⁸⁹ *Ibid*, p. 3.

¹²⁹⁰ Accord entre le gouvernement de la République de l'Italie et le gouvernement de la République arabe d'Égypte relatif à la coopération bilatérale dans le domaine des flux migratoires aux fins d'emploi, 28 novembre 2005, disponible sur http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/legaldocument/wcms_382372.pdf, consulté le 10 octobre 2022.

¹²⁹¹ *Ibid*.

entre l'offre et la demande des travailleurs migrants en provenance et à destination de l'Égypte. Le gouvernement italien, pour sa part, s'est engagé à envisager l'attribution d'un quota annuel spécial pour les travailleurs immigrants égyptiens. En observant l'accord, nous remarquerons qu'il organise toutes les phases de la migration de travail entre les deux parties, depuis l'entrée jusqu'à l'intégration des travailleurs immigrants sur le territoire de l'État accueillant. Tout d'abord, selon les dispositions de l'article 2 de l'accord égypto-italien, « Les parties contractantes collaborent dans le domaine de la régulation des flux des travailleurs migrants et faciliteront, par l'intermédiaire des organes compétentes, l'accès des ressortissants d'une partie contractante sur le marché de travail de l'autre partie contractante. » L'article 5 souligne que « compte tenu des conditions du marché du travail national et conformément à la législation italienne, le gouvernement de la République italienne s'engage à évaluer l'attribution d'un quota annuel spécial pour les travailleurs migrants égyptiens conformément au protocole d'application de cet accord qui établira une série de critères de références dans le traitement de ce problème. » Ensuite, il prévoit la possibilité pour travailleurs immigrants de transférer leurs gains, voire un rapatriement de leurs fonds, à leur pays d'origine ; le cas échéant, l'Égypte (article 6). Aussi, l'article 7 souligne que « les travailleurs migrants jouiront des mêmes droits et de la même protection que les travailleurs nationaux de l'État d'accueil, y compris la sécurité sociale conformément à la législation de l'État d'accueil. »

633. L'objectif de cet accord, comme les autres signés avec les autres pays tiers, est d'approfondir l'échange des informations sur le marché du travail et des expériences entre les deux parties sur toutes les questions liées au travail, notamment dans les domaines de la sécurité et de la santé au travail, de la formation, de la planification et du bien-être, dans le but de permettre aux travailleurs égyptiens de bénéficier des quotas annuels d'entrée. De même, il vise à renforcer les mécanismes de sélection et de formation d'une main d'œuvre étrangère qualifiée répondant aux besoins du marché de travail italien. De son côté, le protocole d'exécution prévoit que le ministère italien du travail et des politiques sociales communiquera à son homologue égyptien les critères, conformément à la loi italienne, pour établir une liste des travailleurs égyptiens disponibles pour un travail subordonné, y compris un travail saisonnier en Italie. Ainsi, le ministère égyptien doit adopter les mesures nécessaires pour faciliter la sélection des travailleurs sur la base des offres d'emploi, assurant ainsi une adéquation entre l'offre et la demande d'emploi sur le marché italien. Le protocole d'exécution dispose aussi que les travailleurs immigrants sélectionnés doivent bénéficier de bonnes conditions de santé nécessaires à l'accomplissement des tâches requis en Italie (article 5).

634. À l'inverse de l'accord de réadmission pré-étudié signé en 2007 entre l'Égypte et l'Italie, cet accord de 2005 est considéré comme un accord *quid pro quo* (donnant-donnant), où les deux parties bénéficient mutuellement¹²⁹². Dans le cadre de cet accord, le gouvernement égyptien a pu aider à la régularisation d'environ 5 000 immigrants égyptiens sans papiers en Italie¹²⁹³. Bien que l'accord de 2005 n'ait pas abordé explicitement l'immigration illégale, la signature simultanée de celui-ci avec celle de l'accord de réadmission implique que l'immigration illégale est prise en compte dans l'élaboration des politiques migratoires coopératives.

635. Par ailleurs, cet accord et son protocole exécutif ont été complétés par un protocole d'accord conclu en mai 2011¹²⁹⁴ visant à fournir des mécanismes efficaces pour la mise en œuvre de l'accord de 2005. Ce dernier définit la procédure détaillée de sélection des candidats pour émigrer en expliquant l'établissement des listes de candidats par le secteur de l'émigration et des Égyptiens à l'étranger (SEEA) du MME. L'article 6 fait référence à la formation linguistique et professionnelle des travailleurs sélectionnés et stipule que les candidats ne supporteront aucun coût pendant le processus de formation. L'article 9 indique la délivrance par les autorités italiennes d'un permis de travail de trois ans aux travailleurs saisonniers égyptiens. Ce protocole d'accord prévoit également la création d'un bureau de coordination local par le ministère italien du travail afin de soutenir le processus de rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre dans le cadre de l'accord de 2005. Selon ce protocole, les opportunités de travail dans le marché italien sont publiées par des bureaux égyptiens spéciaux. Ainsi, tout Égyptien peut inscrire son nom sur la liste des candidats auprès du secteur ministériel ; toutefois, la priorité est donnée aux candidats égyptiens ayant suivi les formations requises pour intégrer le marché de travail en Italie. Enfin, il souligne l'importance de la coopération bilatérale entre les deux pays pour la promotion de l'entrée légale en Italie des travailleurs égyptiens migrants et la mise en œuvre des programmes de migration et d'intégration. Il affirme que l'Italie va « promouvoir le rôle de la communauté égyptienne par le biais de la participation directe des associations égyptiennes concernées » (article 10 du

¹²⁹² GHONEIM A., *op.cit.*, 2010, p. 20.

¹²⁹³ *Ibid.*

¹²⁹⁴ Protocole d'accord entre le ministère italien du travail et des politiques sociales et le ministère égyptien de la main d'œuvre et de l'émigration concernant la mise en œuvre de l'accord de coopération bilatérale dans le domaine de la migration de travail signé le 28 novembre 2005, 17 mai 2011, disponible sur https://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/flussi_migratori/Pages/default.aspx,

protocole d'accord), ce que nous étudierons par la suite dans le cadre de l'intégration des travailleurs égyptiens dans la société d'accueil italienne.

§2. – La coopération égypto-italienne en matière d'intégration des travailleurs égyptiens en Italie

636. Comme nous l'avons précisé précédemment, dans le cadre de la compétence partagée que détient l'Union européenne sur la politique commune d'immigration, l'intégration relève de la compétence nationale des États membres qui, eux, doivent développer leurs propres politiques dans cette matière. La compétence de l'Union se limite simplement à établir des mesures visant à encourager l'action des États membres visant à favoriser cette intégration (article 79 §4 TFUE). Ainsi, en Italie, les autorités locales disposent d'un certain degré d'autonomie dans certaines sphères du gouvernement, à cause de la décentralisation prévue par la Constitution italienne et des changements juridiques introduits au fil des ans. Plus précisément, les régions planifient, organisent et coordonnent les services sociaux au niveau local, et jouent un rôle crucial dans la fourniture de services sociaux et d'aide sociale.

637. Selon cette répartition, la première loi italienne sur l'immigration de travail en 1986 (loi *Foschi*) confiait aux régions des tâches importantes en matière d'intégration, telles que la promotion des cours de langue, la mise en place des programmes culturels et l'intégration des migrants. Cependant, cette loi ne prévoyait pas de financement pour ces activités. En outre, la loi *Martelli* en 1990, bien qu'elle ait introduit une politique de planification des flux migratoires d'arrivée des ressortissants extracommunautaires sur le territoire italien, pour tout motif, dont la recherche d'emploi, elle était presque dépourvue de mesures pour l'intégration sociale effective des immigrants, raison pour laquelle sa politique d'organisation des flux migratoires était sans grand succès¹²⁹⁵. Néanmoins, cette loi a réussi à établir une relation de subsidiarité entre l'État et les collectivités locales en matière migratoire, en vertu de laquelle les critères concernant l'admission des immigrants sont fixés au niveau national, tandis que ceux relatifs à la politique sociale adoptée à leur égard sont fixés par les collectivités locales¹²⁹⁶. C'est pour cette raison que le ministère italien du travail et des politiques sociales s'occupe du phénomène

¹²⁹⁵ LOPRIENO D., « Diritto dei migranti », 39 p., p. 5, disponible sur <https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/174/Diritto%20dei%20Migranti%20Old/Seconda%20dispensa%2011-12.pdf>, consulté le 2 octobre 2022.

¹²⁹⁶ CORBISIERO F., *op.cit.*, 2010.

de la migration, tant en ce qui concerne les questions relatives à l'immigration pour des raisons professionnelles en général, qu'en ce qui concerne les politiques d'intégration des étrangers. C'est en particulier la direction générale des politiques d'immigration et d'intégration qui promeut des initiatives visant à favoriser les processus d'intégration sociale des immigrants, en les réalisant en coopération avec les régions et les autorités locales.

638. Ce n'est qu'en 1998, et en accord avec les politiques européennes, que la loi *Turco Napolitano* du 6 mars 1998 (puis intégrée dans la loi consolidée sur l'immigration), basée sur la notion de *right based liberalism*¹²⁹⁷, a introduit l'approche de l'intégration des immigrants. Elle a fourni aux régions un financement national dédié aux politiques d'immigration (le fonds national pour les politiques d'immigration). Par ce biais, les régions participent également à l'établissement des quotas d'immigration suivant l'analyse de la demande du marché au niveau local¹²⁹⁸. Toutefois, dans le cadre de l'approche sécuritaire et d'urgence du phénomène migratoire qui a caractérisé les politiques italiennes au cours des vingt dernières années, notamment depuis la loi *Bossi-Fini* (loi 189/2002), le concept d'intégration a été progressivement dévalorisé et réduit à une question individuelle. Cette réduction repose sur la capacité de l'étranger à atteindre un degré d'acculturation suffisant, par le biais d'un système de points, qui contribue de manière décisive à ce processus. Dans cette perspective, le législateur italien a cherché, d'une part, à développer un système de coopération sur les questions spécifiques d'intégration avec les pays originaires des flux migratoires au niveau international. D'autre part, au niveau national, il a adopté des mesures de régularisation des immigrants, visant principalement les travailleurs en situation irrégulière. Afin d'analyser de plus près l'intégration des travailleurs égyptiens immigrants en Italie à partir des dispositifs étudiés, nous examinerons le modèle italo-égyptien pour l'intégration « en amont » des travailleurs égyptiens en Italie (A). Puis, nous aborderons la question de « la régularisation à grande échelle » qui constitue un élément clé d'intégration « en aval » dans la politique migratoire italienne établie à l'égard des travailleurs étrangers (B).

¹²⁹⁷ *Ibid.*

¹²⁹⁸ CANEVA E., *op.cit.*, 2014 p. 15.

A) Le modèle égypto-italien d'intégration « en amont » des travailleurs égyptiens en Italie

639. L'article 11 de l'accord égypto-italien de 2005 stipule que « les autorités compétentes se consulteront régulièrement aux fins de : (...) d) proposer des mesures visant à faciliter l'intégration des travailleurs égyptiens sur le marché de travail. » Comme nous avons pu élaborer le discours officiel du cadre bilatéral des relations entre l'Égypte et l'Italie visant à favoriser l'immigration légale des travailleurs, présenté dans l'accord de 2005 et son protocole exécutif, nous nous intéresserons à l'étude de la mise en œuvre de ces dispositifs et la mesure dans laquelle elle vise à assurer l'intégration des travailleurs égyptiens dans la société d'accueil italienne. Comme expliqué précédemment, les principaux objectifs des accords signés par l'Italie avec les pays tiers originaux des flux migratoires en matière d'immigration professionnelle, y compris l'accord de 2005 signé avec l'Égypte, visaient essentiellement à favoriser la rencontre entre l'offre et la demande par l'échange d'informations, à promouvoir les cours de formation et les programmes de coopération éducative, à attribuer les quotas préférentiels, en particulier, pour ceux qui ont suivi des cours de formation dans leurs pays d'origine, et à renforcer le rôle des communautés d'immigrants en Italie.

640. De manière générale, dans le cadre de la promotion de l'immigration légale des travailleurs extracommunautaires, le processus d'intégration de ces derniers doit déjà commencer dans les pays d'origine en promouvant des formations adéquates pour les personnes souhaitant immigrer en Italie et des services efficaces de sélection, d'orientation et d'accompagnement au marché de travail. Ainsi, la formation dans les pays d'origine est un outil incontestablement valable lorsque les ressortissants des pays tiers ont la possibilité d'apprendre, même à un niveau de base, la langue italienne et les éléments essentiels de l'éducation civique. Effectivement, en Italie, cet objectif est basé sur la loi relative à l'immigration n° 189 de 2002 (la loi *Bossi-Fini*), qui a introduit ce qui est appelé « le contrat séjour » en prévoyant la collaboration entre l'Italie et les pays d'origine des immigrants pour organiser des cours de formation pour les travailleurs¹²⁹⁹. Ces cours sont principalement

¹²⁹⁹ Article 19 de la loi *Bossi Fini* de 2002 : « 1. L'article 23 du texte consolidé du décret législatif n° 286 de 1998 est remplacé par le texte suivant : « Article 23. - (Titres de préemption) - 1. Dans le cadre des programmes approuvés, également sur proposition des régions et des provinces autonomes, par le ministère du Travail et des Politiques sociales et par le ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche et mis en œuvre également en collaboration avec les régions, les provinces autonomes et les autres collectivités locales, les organisations nationales d'entrepreneurs et d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les organisations

destinés à l'insertion des immigrants sur le marché de travail dans les secteurs où la main d'œuvre est nécessaire. Ainsi, les travailleurs qui ont participé à ces activités ou ces formations ont la priorité d'être sélectionnés pour travailler en Italie. Il s'agit d'un moyen d'intégration « en amont » des immigrants travailleurs, voire avant l'arrivée des immigrants sur le territoire italien.

641. Dans cette perspective, le plan national d'intégration mis en œuvre en 2010¹³⁰⁰(et demeure à ce jour le seul) par le ministre de l'Intérieur, en collaboration avec le ministère italien de travail et des politiques sociales, dans le but de faciliter l'intégration, a réaffirmé la nécessité de promouvoir ces cours de formation avant le départ afin de favoriser l'intégration en Italie. Comme nous l'avons précisé, ce plan, sans valeur contraignante, a identifié cinq domaines d'intervention principaux, dont le marché de travail pour éviter le développement de l'économie noire. Ainsi, il met en évidence l'importance de la formation, de la sélection et du recrutement de travailleurs déjà établis dans leur pays d'origine en tant qu'opportunité significative pour la coopération internationale entre les associations représentatives d'employeurs et les syndicats, ainsi que pour le développement de compétences et de rôles spécifiques pour l'intégration sociale et professionnelle des étrangers dans le contexte bilatéral. En effet, les politiques d'intégration italiennes sont mises en œuvre par les régions et les administrations locales, et financées par le Fonds national pour les politiques sociales, ainsi que le Fonds européen d'intégration, ce qui donne aux régions l'autonomie totale de décider dans quelle mesure elles souhaiteraient financer l'établissement des mesures d'intégration. Ainsi, les fonds sont généralement dédiés à des projets liés aux objectifs d'intégration des

internationales visant le transfert des travailleurs étrangers en Italie et leur intégration dans les secteurs productifs du pays, les organismes et les associations opérant dans le domaine de l'immigration depuis au moins trois ans, des activités d'éducation et de formation professionnelle dans les pays d'origine peuvent être prévues.

2. Les activités visées au paragraphe 1 ont pour but de

- a) à l'insertion professionnelle ciblée dans les secteurs productifs italiens opérant sur le territoire de l'État ;
- b) l'intégration professionnelle ciblée dans les secteurs productifs italiens opérant dans les pays d'origine ;
- c) le développement d'activités productives ou entrepreneuriales autonomes dans les pays d'origine.

3. Les étrangers qui ont participé aux activités visées au paragraphe 1 bénéficient d'une préférence dans les secteurs d'emploi auxquels ces activités se réfèrent aux fins de l'appel au travail visé à l'article 22, paragraphes 3, 4 et 5, selon les modalités prévues par le règlement d'application de la présente loi consolidée.

4. Le règlement d'application du présent texte consolidé prévoit des facilités d'emploi pour les travailleurs indépendants étrangers qui ont suivi les cours visés au paragraphe 1. »

¹³⁰⁰ *Plan d'intégration de la sécurité : identité et rencontre*, Ministère italien de travail et des politiques sociales, 10 janvier 2010, 21 p., disponible sur https://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/Eventi/Documents/pianointegrazione_web.pdf, consulté le 30 octobre 2022.

travailleurs immigrants, comme l'apprentissage des langues, l'éducation culturelle, l'accès au logement et aux structures d'accueil pour les immigrants.

642. Certes, il est important de souligner que la coopération égypto-italienne en matière migratoire demeure la coopération bilatérale la plus forte dans le domaine migratoire en Égypte¹³⁰¹. Elle se caractérise par une certaine particularité, où l'externalisation des contrôles migratoires s'accompagne d'une volonté convergente de coopération au développement. Plus précisément, dans ce cadre bilatéral, les deux pays ont réussi à réaliser « un modèle de coopération » à travers la mise en œuvre de deux projets importants « *IMIS* » (*Integrated Migration Information System*) et « *IDOM* » (*Information Dissemination on Migration*) qui sont tous les deux financés par le ministère italien de coopération des affaires étrangères pour le développement et mis en œuvre en partenariat avec le ministère égyptien de la main d'œuvre et de l'émigration (MME), ainsi que par l'OIM¹³⁰². Ces projets visent d'une part, la gestion des flux migratoires égyptiens illégaux vers l'Italie et, d'autre part, l'intégration des immigrants égyptiens sur le territoire italien.

643. En premier lieu, après avoir évalué la situation changeante des tendances migratoires due à la demande croissante d'opportunités d'emplois à l'étranger, le MME a tenté de faciliter ce type d'émigration *via* des solutions politiques pour répondre à ce besoin, ainsi que pour encourager les immigrants égyptiens à investir en Égypte pour son développement. La stratégie du secteur d'émigration du MME se concentrait sur deux principaux axes : d'un côté, le développement du système d'emploi par l'intégration de nouvelles technologies et l'établissement d'une base de données de l'immigration égyptienne à l'étranger, y compris les opportunités de travail, ainsi que la mise en place d'un système informatique mettant en lien les émigrants égyptiens avec leur pays ; de l'autre côté, le renforcement du rôle de l'Union des Égyptiens à l'étranger et toute autre organisation représentant les immigrants égyptiens en dehors de leur pays¹³⁰³. Ainsi, le gouvernement italien, en tant que destination importante de la main d'œuvre égyptienne, a proposé de coopérer pour la création du système intégré d'informations sur les migrations (*IMIS*), mis en œuvre en 2001, avec l'OIM en qualité

¹³⁰¹ SIKI N., *op.cit.*, 2011, p.1.

¹³⁰² ROMAN H., *op.cit.*, 2008/18, p. 4.

¹³⁰³ ZOHRY A., *op.cit.*, 2009, p. 12.

d'agence d'exécution. Cela représentait un moyen d'atteindre ces objectifs de développement¹³⁰⁴.

644. L'objectif principal du projet *IMIS* était de favoriser l'émigration légale égyptienne et l'intégration des immigrants dans les sociétés d'accueil et d'y améliorer leurs conditions sociales. Ce projet visait à fournir le soutien nécessaire aux stratégies migratoires adoptées par le secteur d'émigration et des Égyptiens à l'étranger (SEEA) du MME. Cela impliquait l'élaboration des plans et des politiques d'exécution visant à encourager l'émigration égyptienne, à offrir des opportunités de travail, à parrainer les immigrants égyptiens à l'étranger, à bénéficier du potentiel de ceux-ci dans les différents secteurs, tels que le développement et la technologie avancée en coopération avec les ministères concernés. De plus, le projet visait à établir une base de données intégrée des immigrants égyptiens se trouvant sur le territoire italien et des législations migratoires de régularisation¹³⁰⁵. Ainsi, il permet de créer un lien permettant au gouvernement égyptien de mieux comprendre et répondre aux besoins de la communauté des Égyptiens émigrants, ainsi que de développer activement, par l'intermédiaire du ministère, l'émigration égyptienne régulière. Dans cette perspective, le projet *IMIS* (2001-2004) représentait donc un outil technique aidant le SEEA à atteindre les objectifs précités dans le domaine de la gestion des flux migratoires, de l'amélioration du statut des immigrants égyptiens dans les pays d'accueil et de la canalisation des ressources humains et financières résultant du phénomène de la migration¹³⁰⁶.

645. Comme indiqué précédemment, le Consulat égyptien en Italie avait signalé en 2002 le faible usage de ces quotas à cause des faibles demandes d'embauche des travailleurs égyptiens par les entrepreneurs italiens, mais aussi à cause de la difficulté d'accès de candidats égyptiens aux offres d'emplois disponibles sur le marché de travail italien. Dans ce cadre, le projet *IMIS* a permis d'énumérer les immigrants égyptiens habitant à l'étranger et de mettre à jour leurs profils, ainsi qu'il a permis aux émigrants potentiels de connaître les conditions requises au marché de travail italien, de comprendre les procédures de candidature aux offres d'emploi et d'être au courant de leurs droits et devoirs pendant la procédure de recrutement¹³⁰⁷. Par

¹³⁰⁴ STOCCHIERO A., *op.cit.*, mai 2004, p. 3.

¹³⁰⁵ *Ibid.*

¹³⁰⁶ FANDRICH Ch., « Facilitated International Egyptian Labor Migration and Development: The Integrated Migration Information System as Case study », l'Université américaine du Caire, 2009, 22 p., p. 4, disponible sur <https://documents.aucegypt.edu/Docs/GAPP/IMISProjectEvaluation.pdf>, consulté le 21 novembre 2022.

¹³⁰⁷ ROMAN H., *op.cit.*, 2006, p. 7.

conséquent, en 2007, environ 800 opportunités de travail étaient créées en faveur des immigrants égyptiens en Italie¹³⁰⁸. Effectivement, la première phase du projet, mise en œuvre entre juin 2001 et jusqu'à décembre 2005, avec un budget approximatif de 1,6 millions euros¹³⁰⁹, s'est fixée sur la réalisation des deux premiers objectifs de ce projet, à savoir l'aide à assurer une bonne gestion des flux migratoires réguliers en provenance d'Égypte et l'amélioration du statut social des immigrants dans le pays d'accueil. Ceci a été effectué en fournissant de trente à soixante employés du SEEA dont le bureau est devenu entièrement mis en réseau et tout le personnel a accès à des connexions Internet à large bande¹³¹⁰. Ils sont divisés en équipes distinctes, chacune jouant un rôle spécifique dans la compilation et la maintenance d'une base de données en ligne des Égyptiens à l'étranger¹³¹¹. Aussi, ils sont formés à créer un système de pour le recrutement de la main d'œuvre et entretenir les relations avec la diaspora égyptienne. De plus, un site web¹³¹² a été développé mettant en relation les employeurs à l'étranger et les demandeurs d'emploi égyptiens¹³¹³, et fournissant des informations pratiques et complètes sur les différentes possibilités d'émigration légale vers les différents pays (comme Espagne, France, Italie et Norvège¹³¹⁴). Ainsi, les demandeurs d'emploi pouvaient télécharger leurs CVs sur la base de données, et les employeurs à l'étranger pouvaient s'inscrire dans le système pour consulter les profils et leurs besoins en matière d'emploi¹³¹⁵, sachant que le jumelage d'emploi ne crée aucune relation contraignante entre l'employeur et le candidat potentiel, vu qu'après avoir sélectionné un candidat, l'employeur contacte le ministère égyptien de la main d'œuvre, qui valide à son tour le profil du demandeur d'emploi et prend la décision finale dans la procédure d'embauche¹³¹⁶. Les recruteurs étrangers préservent le droit de sélectionner les candidats selon leurs propres besoins. De surcroît, une base de données devrait être créée pour l'émigration, appelée « *Misriat* ». En revanche, plus de dix ans plus tard, de nombreux employés du ministère égyptien de la main d'œuvre et de l'émigration ont souligné

¹³⁰⁸ SIKI N., *op.cit.*, 2011, p.1.

¹³⁰⁹ GALLINA A., *Migration & Development Linkage in Italy : A decentralised cooperation approach*, Université de Roskilde, 10 mai 2007, 25 p., p. 8.

¹³¹⁰ COLLYER M., « The Development Impact of Temporary Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt », *Sussex Centre for Migration Research*, août 2004, 54 p. p. 42

¹³¹¹ *Ibid.*

¹³¹² <http://www.emigration.gov.eg/>

¹³¹³ Sachant que pour les États du Golfe ce service est assuré par des organisations de recrutement privées, qui sont agréées par le ministère de la main d'œuvre et de l'émigration

¹³¹⁴ ZOHRY A., *op.cit.*, 2009, p. 14.

¹³¹⁵ FANDRICH Ch., *op.cit.*, 2009, p. 4.

¹³¹⁶ *Ibid.*

qu'une telle base de données « complète » n'existe réellement toujours pas réellement¹³¹⁷. Selon Monsieur Wael FARRAG (haut fonctionnaire au ministère et membre de la société égyptienne pour la migration), il y avait l'intention d'établir cette base de données et que des formulaires spécifiques ont été effectivement créés en vue d'être remplis par les membres de la diaspora égyptienne. De même, interrogé sur le nombre de membres de la diaspora inclus dans la base de données à ce jour (en 2021), il a expliqué que personne n'y a réellement accès¹³¹⁸.

646. Par la suite, la deuxième phase du projet *IMIS*, connue sous la dénomination de « *IMIS Plus* » a été mise en œuvre en 2008 dans le but de passer outre les problématiques rencontrées lors de la première phase du projet, dont la qualité insatisfaisante des candidatures égyptiennes présentées¹³¹⁹, car de nombreux travailleurs égyptiens prétendaient posséder les compétences nécessaires pour exercer un certain métier. Or, lors du processus de validation par le ministère, il est apparu que de nombreux candidats mentaient ou exagéraient de compétences¹³²⁰. En outre, la première phase du projet *IMIS* a révélé une autre difficulté, à savoir la faible activité de la part des employeurs à l'étranger. Cela signifie que les employeurs italiens trouvaient plus facile d'embaucher des personnes, dont des ressortissants de pays tiers, qui sont déjà présents sur le territoire italien, plutôt que de passer par de longues procédures de recrutement et attendre l'arrivée d'un travailleur de l'étranger¹³²¹, surtout qu'à la base l'immigration égypto-italienne est particulièrement facilitée par les réseaux de connaissances personnelles (familles et amis). Dans ce contexte, *IMIS Plus* (2008-2010) était chargé d'assurer une meilleure gestion des flux migratoires égyptiens de la main d'œuvre par le biais de développer la compréhension de l'émigration de travail en Égypte, de renforcer le système de mise en relation des emplois, de diffuser des informations sur les opportunités d'investissement en Égypte, de sensibiliser les diasporas égyptiennes et de promouvoir des opportunités d'émigration et de développement. Il se concentre également sur l'insertion des immigrants égyptiens dans le marché de travail italien en fournissant les informations nécessaires aux investissements et à la promotion des transferts de fonds¹³²². Toutefois, il est nécessaire de préciser que bien qu'il n'existe pas de

¹³¹⁷ DAWOOD I., *Engaging the Egyptian diaspora for development: Egyptian government policy and knowledge transfer*, l'Université américaine du Caire, le département de Sciences Politiques, novembre 2021, 153 p., p. 113.

¹³¹⁸ *Ibid.*

¹³¹⁹ FANDRICH Ch., *op.cit.*, 2009, p. 5.

¹³²⁰ *Ibid.*

¹³²¹ *Ibid.*

¹³²² SIKA N., *op.cit.*, 2011, p.2.

chiffres exacts sur le nombre de travailleurs migrants qui ont bénéficié de l'*IMIS* et de l'aide à l'emploi, l'impact d'*IMIS* était limité à cause de plusieurs facteurs. Tout d'abord, le fait qu'il existait énormément d'outils électroniques pour le jumelage d'emploi, tels que la base de données de migration secteur égyptien d'emploi et la plateforme du ministère italien de travail et des politiques sociales¹³²³, sachant que surtout en Égypte, pas toutes les villes originaires d'émigrants ont facilement accès au service de l'Internet. Une autre raison est que même lorsqu'un groupe d'émigrants potentiels a été sélectionné par le MME, très peu de travailleurs égyptiens pouvaient venir en Italie en raison du temps nécessaire à la formation et à la délivrance d'un visa¹³²⁴. Aussi, il faut rajouter le fait que le quota global pour les immigrants potentiels a été principalement utilisé pour la régularisation des immigrants irréguliers déjà présents en Italie, laissant ainsi peu ou pas d'espace pour des travailleurs immigrants supplémentaires en provenance d'Égypte¹³²⁵.

647. En deuxième lieu, un autre projet complémentaire, a été installé en Égypte, entre 2005 et 2007, avec un budget de 576 000 euros, relatif à la diffusion d'informations pour la prévention de l'émigration irrégulière. Ce projet est connu sous le nom d'*IDOM*¹³²⁶. Il s'agit d'un programme d'information sur l'émigration irrégulière dont l'objectif essentiel était la sensibilisation à ses risques et conséquences. Il constituait une partie de l'approche intégrée des initiatives de la coopération égypto-italienne dans le secteur de migration. Ce projet était également financé par le gouvernement italien et mis en œuvre par l'OIM. Dans le cadre de cette collaboration, l'OIM a soutenu le gouvernement et les institutions égyptiennes à développer des moyens d'information spécifiques. Cela a été réalisé grâce à la coopération d'homologues institutionnels, non institutionnels et médiatiques. L'objectif était d'atteindre les groupes cibles potentiels et d'influencer leur perception des réalités de la migration. Ce projet cherchait également à améliorer la collaboration et le partage d'informations avec les pays de destination et à établir des accords bilatéraux avec d'importants pays d'accueil de migrants dans le but de faciliter le retour et la réadmission des immigrants irréguliers en Égypte¹³²⁷.

¹³²³ La plateforme actuelle : <https://www.cliclavoro.gov.it>

¹³²⁴ PANZICA F. et POPOVA N., *Future Skill demand and Supply of migrant labor in Italy*, KNOMAD (Global knowledge partnership on Migration and development), octobre 2021, 41 p., p. 26.

¹³²⁵ *Ibid.*

¹³²⁶ GALLINA A., *op.cit.*, 10 mai 2007, p. 8.

¹³²⁷ GHONEIM A., *op.cit.*, 2010, p. 16.

648. La stratégie informative de ce projet est constituée de trois questions essentielles : les effets de l'émigration illégale sur la jeunesse et les familles, les possibilités de gestion des flux illégaux et les opportunités et procédures de participation aux schémas de mobilité légale de la main d'œuvre¹³²⁸. Ainsi, cette initiative représente un moyen implicite de motivation pour les jeunes égyptiens afin de s'orienter vers les voies légales pour émigrer. En effet, une des questions les plus importantes révélées par le rapport de l'*IDOM*¹³²⁹ est que les jeunes sont déjà conscients des risques qui accompagnent l'émigration irrégulière vers les pays européens, mais ils choisissent quand même de poursuivre ce choix¹³³⁰. Cette initiative représente donc une approche intégrée ayant comme objectif de réduire les flux migratoires illégaux à travers la mise en œuvre des opportunités légales et concrètes. À cet effet, elle se base sur la rencontre de l'offre et la demande dans le marché du travail italien, où intervient le rôle du projet *IMIS*. De même, elle se concentre sur le développement des compétences des ressources humaines égyptiennes, à travers le soutien italien aux institutions égyptiennes de formations et les campagnes de sensibilisation aux risques liés aux déplacements irréguliers, ainsi que sur les voies d'accès légal aux mobilités de travail en Italie¹³³¹. Pratiquement, les représentants des institutions égyptiennes ont souligné l'impact positif de ce projet, et plus particulièrement celui de la sensibilisation aux risques de l'émigration illégale sur l'évolution des flux migratoires illégaux au départ de l'Égypte vers l'Italie. Plus concrètement, le nombre des émigrants illégaux en 2005, qui s'élevait à environ 10 000 a été réduit de 4 400 en 2006, ce qui représente une baisse de presque 50%¹³³².

649. Bien que l'*IMIS* et l'*IDOM* soient les deux seuls projets établis entre le gouvernement italien et le ministère égyptien de la main d'œuvre et de l'émigration, ils représentent deux initiatives importantes avec des impacts relativement significatifs sur l'émigration égypto-italienne. Toutefois, nous ne pouvons que constater l'absence actuelle, au niveau national, d'une planification coordonnée et cohérente des politiques d'intégration et d'insertion destinées à tous les ressortissants étrangers, qui encadrerait les mesures préparées au niveau régional et local.

¹³²⁸ ROMAN H., *op.cit.*, 2008/18, p. 5.

¹³²⁹ *Attitudes of Egyptian Youth towards Migration to Europe*, OIM et le Ministère égyptien de la main d'œuvre et de l'émigration, 2006, le Caire, 70 p, disponible sur https://issuu.com/azohry/docs/attitudes_of_egyptian_youth_migraion_zohry, consulté le 9 janvier 2023.

¹³³⁰ GHONEIM A., *op.cit.*, 2010, p. 16.

¹³³¹ ROMAN H., *op.cit.*, 2008/18, p. 5.

¹³³² *Ibid.*

B) La politique italienne de régularisation à grande échelle : intégration « en aval » des immigrants travailleurs égyptiens

650. Face au large nombre des immigrants arrivant sur le territoire italien en situation irrégulière, les différents gouvernements italiens ont essayé, d'une part, d'endiguer les vagues d'arrivées illégales en renforçant les contrôles aux frontières et assurant l'efficacité des politiques d'éloignement et de réadmission, et d'autre part, de « réabsorber » parallèlement le nombre accru des présences irrégulières sur le territoire par le biais des régularisations. En effet, depuis la montée de l'immigration en Italie, la présence importante des immigrants travailleurs en situation irrégulière, due au fait de l'ampleur de l'économie souterraine, ainsi que le recours systématique à des régularisations ont tous deux constitué des aspects essentiels de la dynamique des politiques migratoires du pays¹³³³. Une des particularités du système migratoire italien est que l'admission légale à l'entrée sur le territoire italien ne constitue pas la forme principale d'admission. En revanche, l'entrée illégale ou le dépassement de la durée légale du séjour, suivi d'une régularisation, ont souvent constitué les cas les plus répétitifs¹³³⁴.

651. Sous cet angle, outre fixer les règles d'entrée sur le territoire italien, la loi *Martelli*, relative aux dispositions urgentes en matière d'asile politique, d'entrée et de séjour des ressortissants communautaires et de régularisation des ressortissants extracommunautaires et des apatrides déjà présents sur le territoire national, a introduit l'un des dispositifs clés qui « ont commencé à régner sur les politiques migratoires des pays de l'Union européenne¹³³⁵ » : les régularisations. Cette loi a prévu notamment, en matière d'intégration, la régularisation des ressortissants étrangers présents sur le territoire italien avant le mois de décembre 1989, qui étaient précédemment entrés en fraude. Compte tenu de l'ampleur de l'immigration irrégulière en Italie aux fins de travail, les régularisations représentaient un instrument principal de contrôle de la présence des immigrants en situation irrégulière, ayant l'objectif de leur délivrer un permis de séjour, sous certaines conditions et pour une durée limitée¹³³⁶. C'est ainsi qu'a commencé le binôme des entrées irrégulières sur le territoire italien à des fins de travail, en raison de l'absence de mécanisme juridique efficace, suivie d'une régularisation obtenue en moyenne tous les quatre ans à l'occasion d'une intervention législative importante.

¹³³³ PERNA R. et PASTORE F., *op.cit.*, 2019, p. 17.

¹³³⁴ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 112.

¹³³⁵ MORICE A., *op.cit.*, 2008/2, p. 97.

¹³³⁶ RUSPINI P., *op.cit.*, 2002, p. 96.

652. De manière générale, la régularisation des immigrants est une pratique qui s'effectue dans plusieurs pays européens. Tout d'abord, entre 1973 et 2007, de nombreux pays européens d'immigration ont mis en place des programmes de régularisation et par conséquent ont accordé de nouveaux permis de séjour. Cela a été le cas en France (avec l'attribution de 260 800 nouveaux permis de séjour), en Grèce (818 000 nouveaux permis de séjour), en Espagne (1 111 500 nouveaux permis de séjour) et en Italie qui est considéré le pays européen ayant attribué le plus grand nombre de nouveaux permis de séjour (1 433 100 nouveaux permis de séjour¹³³⁷). Effectivement, depuis la construction de sa politique migratoire, l'Italie a mené huit programmes de régularisations de masse « extraordinaires », dont le dernier était en 2020. En 1982, l'Italie a accordé 5 000 nouveaux permis de séjour, suivis de 105 000 en 1986, 217 600 en 1990 lors de la loi *Martelli*, 244 400 en 1995 lors du décret *Dini*, 217 100 en 1998 lors de la loi *Turco Napolitano*, 644 000 en 2002 lors de la loi *Bossi-Fini*¹³³⁸, 350 000 en 2006, 220 141 en 2009, 99 000 en 2012¹³³⁹, et en 2020, en pleine crise du Covid19, environ 207 000 personnes¹³⁴⁰ ont effectué la demande et dont la procédure est toujours en attente. En effet, ce dernier « projet de régularisation » était exclusivement destiné aux employés de secteurs spécifiques tels que l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'aquaculture, les soins et le travail domestique. Elle vise à couvrir toutes les personnes effectuant un travail non déclaré, y compris les travailleurs étrangers sans papiers et à leur assurer leurs besoins de santé.

653. Certes, ces opérations de régularisations ont augmenté significativement la part des permis de séjour délivrés aux ressortissants des pays tiers en voie de développement, voire d'un tiers à 40%¹³⁴¹. Or, chacun de ces programmes, conçu pour être le dernier, présentait des différences par rapport à ceux qui l'avaient précédé, en termes de conditions nécessaires pour conférer des permis de séjour à un grand nombre de ressortissants étrangers qui, pour une période plus ou moins longue, avaient été en situation irrégulière. Ainsi, la différence entre un immigrant régulier et un autre irrégulier était la date d'entrée sur le territoire italien¹³⁴². Par conséquent, à la suite de chaque vague de régularisation, de nouvelles entrées irrégulières surviennent et donc un nouveau flux d'immigrants en situation irrégulière prend place et

¹³³⁷ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 117.

¹³³⁸ *Ibid.*

¹³³⁹ PERNA R. et PASTORE F., *op.cit.*, 2019, p. 20.

¹³⁴⁰ MOLINARI R., « Traces in the shadow: Occupational outcomes of previously undocumented migrants in Italy », *IOM*, 31 mars 2023, 27 p., p. 5.

¹³⁴¹ RUSPINI P., *op.cit.*, 2002, p. 95.

¹³⁴² TERRANOVA G., *op.cit.*, 2010/3, p. 16.

s'accroît jusqu'à la régularisation suivante¹³⁴³. Toutefois, au cours des périodes séparant deux programmes de régularisations, les possibilités pour un immigrant en situation irrégulière de régulariser sa situation étaient limitées et ne visaient que des situations très spécifiques et humanitaires¹³⁴⁴. Durant ces programmes de régularisation, les immigrants eux-mêmes présentaient leurs demandes de régularisation de séjour. Néanmoins, le programme de régularisation de 2002, considéré comme un des programmes de régularisations les plus massifs en Europe, a été exceptionnellement conduit par les employeurs souhaitant régulariser le séjour de leurs employés étrangers¹³⁴⁵. Ce programme, suivant l'adoption de la loi *Bossi-Fini* de 2002, a été principalement conçu pour la régularisation de travailleurs d'un certain secteur particulier : celui de l'aide aux personnes¹³⁴⁶. Toutefois, ce système de régularisations massives a néanmoins fait de la politique migratoire italienne une politique paradoxale/contradictoire : d'un côté, elle cherche le durcissement et le renforcement des processus législatifs ; or, d'un autre côté, elle met en place des régularisations qui donnent une souplesse au système et donc qui affaiblissent les processus législatifs établis¹³⁴⁷.

654. Étant donné que la régularisation des immigrants est étroitement liée à la question de l'intégration, il est possible de conclure que la communauté égyptienne est parmi les communautés les « mieux intégrées » sur le sol italien, surtout par rapport à d'autres communautés nord africaines¹³⁴⁸. En effet, l'Égypte figure parmi les dix premières nationalités ayant fait l'objet de régularisation italienne¹³⁴⁹. Surtout en 1986, ceux qui avaient le plus souvent procédé à une demande de régularisation de séjour étaient originaires de l'Égypte, du Sri Lanka, du Sénégal et du Maroc¹³⁵⁰. De même, à la suite du programme de régularisation adopté en 2002, la présence égyptienne en Italie a presque doublé pour atteindre 46 000 ressortissants égyptiens en 2003¹³⁵¹. Ce chiffre est le résultat de l'acceptation de 16 000 demandes de régularisation égyptiennes et la présence régulière de 30 000 ressortissants égyptiens, ce qui a confirmé le besoin de gestion de l'immigration irrégulière égypto-italienne

¹³⁴³ *Ibid.*

¹³⁴⁴ RUSPINI P., *op.cit.*, 2002, p. 98.

¹³⁴⁵ PERNA R. et PASTORE F., *op.cit.*, 2019, p. 19.

¹³⁴⁶ PERNA R. et PASTORE F., *op.cit.*, 2019, p. 20.

¹³⁴⁷ DARNIS J.P., *op.cit.*, 2010, p. 215.

¹³⁴⁸ STOCCHIERO A., *op.cit.*, mai 2004, p. 6.

¹³⁴⁹ PASTORE F., *op.cit.*, 2008, p. 118.

¹³⁵⁰ RUSPINI P., *op.cit.*, 2002, p. 95.

¹³⁵¹ ROMAN H., *op.cit.*, 2008/18, p. 4.

et le faible usage des quotas privilégiés au bénéfice de l'immigration de la main d'œuvre égyptienne¹³⁵².

655. En somme, bien que la régularisation des immigrants en situation irrégulière soit une des modalités importantes de la politique italienne d'intégration, elle reste temporaire et sélective et ne peut être donc la seule réponse. Elle n'est surtout pas suffisante pour prévenir et combattre l'exploitation des travailleurs immigrants. Si la régularisation doit concerner tous les immigrants, il est fondamental de modifier en profondeur les politiques migratoires italiennes actuelles afin de développer des voies d'entrée sûres et légales et de supprimer le lien entre le permis de séjour et le contrat de travail, établi par la loi *Bossi-Fini*, qui peut constituer un facteur déterminant de l'exploitation et des abus. Par ailleurs, comme la politique italienne menée à l'égard des travailleurs immigrants touchent directement la communauté égyptienne établie en Italie, il reste à analyser la politique nationale d'intégration qui visent les mineurs non accompagnés, qui constituent une partie importante des flux d'immigration égyptiens.

¹³⁵² STOCCHIERO A., *op.cit.*, mai 2004, p. 7.

Section 2 : La politique italienne d'accueil menée à l'égard des mineurs égyptiens non accompagnés

656. Outre les immigrants travailleurs, une attention particulière doit également être accordée aux mineurs étrangers, et plus particulièrement ceux qui sont non accompagnés, qui arrivent en Italie afin de favoriser leur inclusion dans le système éducatif et dans la société plus généralement. Désormais, les mineurs non accompagnés représentent des acteurs pertinents des flux migratoires au niveau international, et surtout en Italie. Toutefois, la situation juridique des mineurs étrangers reste considérée par certains juristes comme « intraitable » à cause de la coexistence de multiples mesures manquant de cohérence¹³⁵³. L'Union européenne a mis en œuvre une série de mesures afin de répondre aux besoins de protection des mineurs étrangers et notamment les mineurs non accompagnés à travers le plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014¹³⁵⁴). Or, en dépit de ces mesures, un nombre important de pays européens ne disposent pas de cadre législatif spécifique pour protéger ces mineurs.

657. Selon le rapport de la Direction générale des politiques d'immigration et d'intégration de décembre 2022¹³⁵⁵ concernant les mineurs étrangers non accompagnés en Italie, l'Égypte est le deuxième pays d'origine, après l'Ukraine, des mineurs étrangers non accompagnés présents sur le territoire italien. Les mineurs non accompagnés égyptiens représentent 24,4 % du total des mineurs étrangers non accompagnés en Italie. En outre, selon le même rapport, la nationalité égyptienne est la première nationalité des mineurs étrangers non accompagnés étant entrés sur le territoire italien en décembre 2022. En revanche, selon l'article 19§2 du décret législatif n° 296 du 1998 (texte consolidé sur l'immigration), l'expulsion de mineurs étrangers n'est pas autorisée et donc ils font l'objet d'une intégration sociale dans la société italienne. Ainsi, une fois que le mineur étranger non accompagné est repéré sur le territoire italien, ou est intercepté en essayant de rentrer sur le territoire national, les autorités italiennes doivent l'autoriser à accéder immédiatement au territoire italien et doivent, dans les deux cas, le signaler aux services de protection de l'enfance compétents. Par la suite, le mineur fait l'objet

¹³⁵³ COLLENNE A., DIRLER J., THERISSE M., WESPISER E. et WURTH N., *Le statut juridique du mineur en Italie*, Rapport de recherche mené sous la direction du Centre de droit privé fondamental de l'Université de Strasbourg, 2014-2015, 23 p., p. 12.

¹³⁵⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), SEC (2010) 534, 6 mai 2010, Bruxelles, COM (2010) 213 final.

¹³⁵⁵ La Direction générale des politiques d'immigration et d'intégration, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, décembre 2022, 6 p., p. 3.

de procédure d'identification et bénéficie de l'assistance dont il a besoin, telle que l'assistance sanitaire, matérielle, psychologique, etc. Ainsi, lors de son identification, une fois son statut de « mineur étranger non accompagné » est confirmé, il passe par un processus d'évaluation de ses besoins et de ses droits sur le territoire italien, dans le cadre de son « intérêt supérieur ».

658. Il est important de souligner que dans le cas de l'Italie, la présence et l'insertion sociale des mineurs étrangers non accompagnés ou « *minore straniero non accompagnato*¹³⁵⁶ » relèvent plusieurs défis. Tout d'abord, le premier a trait au fait que ces mineurs s'inscrivent dans une sorte de « zone grise » juridique puisqu'ils arrivent souvent par voie illégale mais quand même ils sont protégés par le droit national et international contre toute expulsion. Donc leur condition conduit à la nécessité de réfléchir à deux questions contradictoires : être « étrangers », et en tant que tels soumis aux choix institutionnels et à la gestion générale des politiques migratoires ; être « mineurs », et donc titulaires de droits universels reconnus par les conventions internationales, au premier rang desquelles la Convention relative aux droits de l'enfant. En outre, ces mineurs étrangers constituent une catégorie vulnérable des immigrants à cause de l'absence d'assistance légale, l'absence de représentation parentale ou d'adulte, la barrière de la langue et de la culture, etc. Aussi, il convient de noter que par l'effet de leur âge mineur, ils ne peuvent pas avoir un accès immédiat au marché de travail. Par conséquent, ils ne sont pas immédiatement productifs sur le plan économique, alors qu'en parallèle, ils génèrent évidemment des coûts élevés pour le système national de protection sociale, qui reste légalement tenu de fournir une assistance adéquate aux catégories les plus vulnérables. Ainsi, si l'impact des politiques mêlant immigration et sécurité est très fort sur la vie quotidienne de tous les mineurs étrangers et d'origine étrangère présents sur le territoire, les mineurs étrangers non accompagnés sont les plus exposés d'entre eux.

659. Déjà, pour l'Union européenne, quel que soit son statut « immigrant » ou « réfugié », le mineur non accompagné bénéficie de tous les droits consacrés par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et notamment par les dispositions de son article 3 qui prévoit que : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une

¹³⁵⁶ C'est la terminologie utilisée en Italie tant dans le domaine juridique que dans le domaine des services sociaux et de la recherche.

considération primordial. » En outre, l'article 24 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise que « dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » De ce fait, nous relevons le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant qui est présent dans tous les instruments juridiques du régime d'asile européen commun, et plus particulièrement dans la directive 2013/33/UE (établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale), dont l'article 23 souligne que « l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres lors de la transposition des dispositions de la présente directive relative aux mineurs. » Dans ce sens, en appliquant les dispositions de la directive, les États membres doivent veiller au respect de ce principe conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, ainsi qu'à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

660. En dépit de ces défis, l'importance de ce phénomène en Italie a eu un impact direct et important sur les procédures de sauvegarde et de soin mises en place par le gouvernement. Elle a également conduit à une redéfinition substantielle de la procédure d'admission et d'intégration italienne prévue pour les mineurs étrangers non accompagnés. Ainsi, le processus de décentralisation institutionnelle et administrative italienne a attribué une importance croissante au rôle joué par les autorités locales dans la prise en charge des catégories vulnérables dont les mineurs non accompagnés¹³⁵⁷. En effet, en Italie, le ministère de l'Intérieur (département des libertés civiles et de l'immigration) est responsable de la gestion et de la protection des mineurs non accompagnés de nationalité roumaine dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord italo-roumain afin d'évaluer les projets d'assistance et de retour des mineurs dans leur pays d'origine. Or, pour les autres nationalités, l'administration qui s'en occupe est le ministère du travail et des politiques sociales (Direction Générale des Politiques d'Immigration et d'Intégration¹³⁵⁸) en se basant sur les lois nationales et les Conventions internationales. C'est pour cette raison que le gouvernement italien a dû développer un cadre législatif coopératif pour assurer la bonne intégration de ces mineurs dans la société. Dans cette perspective, dans cette sous-partie, il sera primordial d'étudier l'évolution du cadre législatif

¹³⁵⁷ GIOVANNETTI M., « Reception and Protection policies for unaccompanied foreign minors in Italy », *Social work & Society International online Journal*, vol. 15, n° 2, 2017, 22 p., p. 5.

¹³⁵⁸ Ministère italien de l'Intérieur, « Les ressortissants étrangers âgés de moins de dix-huit ans : protection et définitions », 20 janvier 2020, disponible sur <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/cittadini-stranieri-minori-18-anni-tutela-e-definizioni>, consulté le 13 janvier 2023.

national relatif à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés (§1), avant d'analyser les enjeux liés à l'intégration des mineurs égyptiens non accompagnés en Italie (§2). L'étude du cadre législatif national permettra de contextualiser la situation juridique de ces mineurs égyptiens et d'évaluer dans quelle mesure leurs droits fondamentaux sont protégés en Italie, ce qui facilitera par la suite l'analyse des enjeux liés à leur intégration ainsi que la mesure de la coopération bilatérale entre les deux pays sur cette question.

§1. – L'évolution du cadre législatif national de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés

661. Avant la réforme introduite par la loi *Turco Napolitano* (n°40 de 1998), l'évolution du phénomène migratoire, et en particulier, l'entrée en Italie d'un nombre croissant de mineurs en situation irrégulière, avait mis en évidence des lacunes de la législation en vigueur à l'époque, qui ne prévoyait pas la possibilité de protéger la situation juridique des mineurs se trouvant en situation irrégulière. Certes, après son identification, le mineur étranger qui entre sur le territoire italien, même par voie illégale, est titulaire, comme tout autre mineur¹³⁵⁹, de tous les droits énoncés par la Convention de New York de 1989. Cette dernière prévoit parmi ses principes que, dans toutes les décisions concernant un mineur, « l'intérêt supérieur » de l'enfant doit être considéré en priorité avant tout (article 3). Dans le respect de ce principe, la loi *Zampa* de 2017, qui sera étudié ultérieurement, dispose que lors de l'identification du mineur, et après l'évaluation socio-médicale, des doutes subsistent quant à l'âge de « l'enfant », cet âge est présumé à toutes fins juridiques et la personne doit être traité en tant que mineur. De même, selon la Convention de 1989, les États parties dans lesquels ces mineurs se trouvent sont automatiquement engagés de prendre « toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation (...) », conformément à l'article 19.

¹³⁵⁹ Article 2.1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. »

662. Ainsi, comme pour la gestion des flux migratoires, la réglementation de la question des mineurs étrangers non accompagnés en Italie résulte d'une succession d'interventions mises en œuvre dans l'urgence, tout en assurant à cette catégorie de personnes vulnérables un certain nombre de droits dérivés tant du droit national que du droit international. À cet égard, le cadre législatif, apparu seulement en 1998, a été précédé et suivi par des interventions législatives inspirées à la fois du droit national et international, tels que la Convention de New York, mais aussi par un ensemble de circulaires et de décrets ministériels ou administratifs, dont les portées peuvent se trouver parfois contradictoires¹³⁶⁰. Dans ce sens, il convient d'examiner le droit des mineurs étrangers non accompagnés au séjour sur le territoire italien sous l'angle du principe de « l'intérêt supérieur » et ses limites (A). Puis, il s'agit d'analyser les droits relatifs à leur accueil et intégration (B).

A) Le droit des mineurs étrangers non accompagnés au séjour sur le territoire italien sous l'angle du principe de « l'intérêt supérieur » et ses limites

663. Étant donné que l'intégration d'une personne étrangère dans la société d'accueil doit être accompagnée à titre primordial de l'octroi d'un statut juridique stable, nous nous intéresserons à examiner le droit des mineurs étrangers non accompagnés au séjour en Italie et la mesure dans laquelle ce droit a des limites. En effet, au sein du système juridique italien, les dispositions relatives à la situation des mineurs étrangers non accompagnés ont commencé principalement à apparaître dans les articles 32 et 33 de la loi consolidée sur l'immigration (décret législatif n° 286/1998), ainsi que dans son règlement d'application (décret présidentiel n° 394/1999). Auparavant, lors de sa mise en œuvre, la loi *Martelli* de 1990 a abordé directement la question des mineurs étrangers en prévoyant simplement dans ses dispositions l'obligation de les signaler au tribunal des mineurs compétent. Il a souligné que l'étranger souhaitant entrer sur le territoire italien pour se voir reconnaître le statut de réfugié doit présenter une demande motivée au bureau de la police de frontières. Or, dans le cas des mineurs non accompagnés, la demande doit être communiquée au tribunal des mineurs compétent (article 1§5).

¹³⁶⁰ GIORDANO C., « L'accueil des mineurs isolés étrangers en Italie : entre régularisation et « clandestinisation » », *Migrations Sociétés*, n° 129-130, 2010/3-4, pp. 147-160, p. 147.

664. Toutefois, l'intérêt législatif porté aux mineurs non accompagnés dans le droit italien a commencé après la ratification de la Convention de New York par l'Italie, dont l'article 3 souligne le principe de la primordialité de l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, elle prévoit que « les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale » (article 8§1), qu'ils veillent « à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré » (article 9§1) et que toute demande de « réunification familiale » soit « considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence » (article 10§1). Ainsi, à la suite de la ratification de cette Convention par l'Italie, par le biais de la loi n° 176 du 27 mai 1991, le gouvernement italien a décidé en 1994 de mettre en place une procédure auprès du tribunal des mineurs pour ceux en dessous de l'âge de 14 ans et, auprès du juge des tutelles pour les mineurs au-dessus de l'âge de 14 ans, cherchant à la mise sous tutelle en accordant la garde du mineur aux organismes locaux¹³⁶¹. Par conséquent, toute décision concernant la situation du mineur non accompagné était confiée à l'autorité judiciaire des mineurs qui détermine la solution la plus adaptée par rapport à « l'intérêt supérieur » du mineur concerné.

665. Il est important de souligner que la reconnaissance du principe de la priorité de l'intervention de l'autorité judiciaire des mineurs sur les mesures de l'administration publique a ouvert donc la voie à la possibilité d'accorder un titre de séjour provisoire. Ainsi pendant la durée de cette tutelle, le mineur non accompagné bénéficie d'une autorisation de séjour dont la délivrance est prévue par les dispositions de l'article 4 §14 : « Pour les étrangers domiciliés dans un établissement ou une institution de soins ou internés dans un établissement pénitentiaire, voire accueillis dans une communauté civile ou religieuse, un permis de séjour peut être demandé à la préfecture de police compétente par la personne qui gère lesdits établissements, institutions ou communautés, par délégation des étrangers eux-mêmes. » De même, en vue d'assurer la protection sociale du mineur étranger, son accès au marché de travail a été exceptionnellement autorisé par la délivrance d'une autorisation spéciale à l'employeur¹³⁶². Le gouvernement italien a décidé d'établir également en 1994 un comité pour les mineurs étrangers ou « *Comitato Minori Stranieri* » (CMS). Ce dernier était chargé du suivi des interventions de solidarité proposées par des entités publiques et privées, dans le cadre de

¹³⁶¹ GIORDANO C., *op.cit.*, 2010, p. 150.

¹³⁶² Circulaire n° 67 du ministère italien de Travail du 16 juin 1994.

programmes de solidarité internationale destinés aux mineurs étrangers, leur permettant ainsi de séjourner chez des familles italiennes généralement pour une durée n'excédant pas 90 jours¹³⁶³. Toutes ces initiatives ont suivi une logique d'accueil et d'intégration des mineurs non accompagnés et ont permis de leur créer un cadre législatif spécifique.

666. Par la suite, à son tour, la loi consolidée sur l'immigration de 1998 a adopté une approche d'intégration pour les mineurs étrangers plus détaillée dans son titre IV « droit à l'unité familiale et protection des mineurs » (les articles 28 à 33). Ces dispositions soulignent l'importance de « l'intérêt supérieur du mineur », de l'interdiction d'expulsion et du droit à l'unité familiale. C'est pour cette raison que la loi donne le droit de demander le regroupement familial en prévoyant sa procédure et des conditions exigeantes, telles qu'un logement répondant aux exigences en matière de santé et d'hygiène, ainsi que la justification d'un revenu annuel minimum provenant de sources légales. Aussi, elle prévoit que l'enfant mineur de l'étranger qui cohabite avec lui et qui réside légalement suit le statut juridique du parent avec lequel il cohabite ou le plus favorable de ceux des parents avec lesquels il cohabite, sachant que l'absence occasionnelle et temporaire n'exclut pas l'exigence de la cohabitation. Puis, le mineur se voit délivrer un titre de séjour « pour raisons familiales » valable jusqu'à sa majorité ou un titre de séjour UE pour résident de longue durée. Après sa majorité, un titre de séjour pour des raisons d'études, de travail ou de santé peut lui être accordé.

667. Cependant, la situation particulière des mineurs étrangers non accompagnés n'était pas traitée en détail par cette loi. C'est pourquoi un décret *ad hoc* a été mis en œuvre en décembre 1999 afin de régler leur situation, connu sous le nom de « décret mineur non accompagné¹³⁶⁴ ». Selon ses dispositions, le mineur étranger non accompagné présent sur le territoire italien désigne « le mineur qui n'est pas ressortissant de l'Italie ou d'autres États de l'Union européenne et qui, n'ayant pas demandé l'asile, se trouve pour une raison quelconque sur le territoire de l'État sans l'assistance et la représentation de ses parents ou d'autres adultes légalement responsables de lui en vertu des lois en vigueur dans l'ordre juridique italien. » Étant donné que ces mineurs ne peuvent faire l'objet d'expulsion, ils doivent être signalés au

¹³⁶³ ACCORINTI M., « Unaccompanied foreign minors in Italy: Procedures and practices », *Review of History and Political Science*, vol. 3, n°, 2015, pp. 60-72, p. 61.

¹³⁶⁴ Décret du Président du Conseil des ministres du 9 décembre 1999 n° 535 disponible sur https://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/old_servizi/legislazione/minori/legislazione_206.html, consultée le 30 octobre 2022.

Comité pour les mineurs étrangers (CMS). Ainsi, ce décret législatif définit le rôle du CMS dans le domaine d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés par les services sociaux des collectivités territoriales. L'article 5 du décret a introduit des dispositions relatives à la composition, aux pouvoirs et aux fonctions du CMS. Nommé par décret du Président du Conseil des ministres, ce comité, composé de neuf personnes, fonctionne dans le but prioritaire de protéger les droits des mineurs non accompagnés et des enfants placés conformément aux stipulations de la Convention de 1989. Il vérifie le statut du « mineur » concerné et effectue des tâches de stimulation et de recherche en vue de promouvoir l'identification des membres de la famille des mineurs étrangers non accompagnés se trouvant sur le territoire italien, dans leur pays d'origine ou dans des pays tiers. Ce comité collabore activement avec les administrations publiques compétentes, ainsi qu'avec des organismes nationaux et internationaux appropriés. Il peut également recommander au Département des affaires sociales de conclure des accords spéciaux avec les organismes susmentionnés. Par conséquent, le mineur étranger non accompagné se voit garantir le droit au séjour temporaire, à l'assistance sanitaire et sociale et à la scolarité. Il convient de mentionner que, depuis 2012, les compétences du CMS ont été transférées à la Direction générale des politiques d'immigration et d'intégration du ministère de travail et des affaires sociales¹³⁶⁵.

668. En revanche, il est nécessaire de préciser que l'interdiction de l'expulsion des mineurs n'exclut pas la possibilité de son rapatriement. C'est pour cette raison que ce décret prévoit ce qu'il appelle « le rapatriement assisté¹³⁶⁶ » (article 7), afin que le mineur soit réuni avec les membres de sa famille dans le pays d'origine. Dans cette perspective, le ministère italien de l'Intérieur a adopté une circulaire en 2000¹³⁶⁷ prévoyant un titre de séjour « pour mineurs » réservés aux mineurs étrangers non accompagnés qui pourront faire l'objet d'un rapatriement assisté à la suite de l'identification de leur famille dans le pays d'origine. Or, ce titre n'accorde pas le droit d'exercer une activité professionnelle pour ceux qui sont âgés de plus de seize ans

¹³⁶⁵ Site du ministère italien de travail et des politiques sociales, disponible sur <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/default.aspx>, consulté le 3 janvier 2023.

¹³⁶⁶ Selon les dispositions de l'article 1 du décret n° 535 du 9 décembre 1999 : « On entend par « rapatriement assisté » l'ensemble des mesures prises afin que le mineur concerné bénéficie de l'assistance nécessaire jusqu'à ce qu'il soit réuni avec sa famille ou avec les autorités responsables du pays d'origine, conformément aux conventions internationales, à la loi, aux dispositions de l'autorité judiciaire et au présent règlement. Le but du retour assisté doit être de garantir le droit du mineur à l'unité familiale et de prendre les mesures de protection qui en découlent. »

¹³⁶⁷ Circulaire du ministère de l'Intérieur du 13 novembre 2000, disponible sur <https://www.sister-hub.it/wp-content/uploads/2020/06/circ-interno-13-11-2000.pdf>, consulté le 30 octobre 2022.

et ayant déjà accompli leur scolarité obligatoire, même pas à titre accessoire, vu qu'il ne vise pas l'établissement du mineur concerné sur le territoire italien. Par ces termes, cette mesure ne priorise pas « l'intérêt supérieur de l'enfant » car elle ne lui permet de solliciter aucun titre de séjour et le rend, dès qu'il atteint son âge de majorité, en situation irrégulière avec un fort risque d'expulsion.

669. Néanmoins, la question restant à se poser dans le décret de 1999 était celle de la situation du mineur étranger non accompagné quand il atteint sa majorité vu que le ministère italien de l'Intérieur refusait de mettre en place la possibilité d'échange de permis de séjour pour minorité en un permis de séjour pour travail ou études, même si la Cour Constitutionnelle italienne a souligné dans sa décision rendue le 1^{er} juillet 2003 que les normes et principes relatifs aux droits de l'enfant doivent prévaloir sur ceux relatifs à l'immigration des étrangers¹³⁶⁸. À cet égard, la mise en œuvre de la loi *Bossi-Fini* en 2002 a tenté de faciliter cette question en prévoyant, dans son article 25, la possibilité pour les mineurs étrangers non accompagnés de renouveler leurs titres de séjour lorsqu'ils atteignent la majorité, pour des raisons de travail ou d'études mais sous réserve de certaines conditions, tout en tenant compte que ce titre est complètement indépendant du mécanisme des quotas basé sur le régime de gestion des flux migratoires. Parmi ces conditions est le fait qu'aucune décision de rapatriement du Comité pour les mineurs étrangers ne soit intervenue auparavant, et aussi qu'au moment de leur majorité, que les mineurs non accompagnés aient été présents sur le territoire italien depuis au moins trois ans et aient suivi pendant une période d'au moins deux ans un projet d'intégration sociale et civile géré par un organisme public ou privé enregistré¹³⁶⁹.

670. Par ailleurs, pour les mineurs étrangers qui étaient confiés à des familles d'accueil, ceux-ci peuvent, à la majorité, se voir délivrer un permis de séjour pour des raisons d'études, d'accès à l'emploi, de travail salarié ou indépendant, pour des besoins de santé ou de soins conformément à l'article 32 de la loi consolidée de 1998. Il faut rappeler que le texte original de l'article 32 prévoyait qu'à sa majorité, l'étranger mineur qui a été confié, conformément à la loi n° 184/83 sur la protection des mineurs, peut se voir délivrer un permis de séjour pour des raisons d'études, d'accès à un emploi ou à une activité indépendante, de besoins sanitaires

¹³⁶⁸ COLLENNE A., DIRLER J., THERISSE M., WESPISER E. et WURTH N., *op.cit.*, 2014-2015, p. 13.

¹³⁶⁹ C'est à dire être inscrit au registre des organismes réalisant des activités en faveur des immigrés prévu par le règlement d'application de la loi consolidée n° 286/1998 et disposant d'une représentation nationale.

ou de traitement. Ce type de permis de séjour était complètement libéré du mécanisme de quotas basé sur le régime des flux migratoires. L'application de cette règle avait suscité une grande controverse car la préfecture de police estimait que les permis de séjour ne pouvaient être convertis de « mineur » en « travailleur » que dans le cas de mineurs confiés par ordonnance du tribunal des mineurs.

671. En revanche, lors de l'entrée en vigueur du fameux « *Paquet de sécurité*¹³⁷⁰ » visant à mener une politique restrictive d'immigration, dont la loi n° 94 du 15 juillet 2009 « dispositions relatives à la sécurité publique¹³⁷¹ » qui a introduit le délit d'entrée et de séjour illégal sur le territoire de l'État, des modifications concernant la conversion du permis de séjour à l'âge de majorité conformément à l'article 32 de la loi consolidée de 1998 modifications ont été introduites. Selon ce changement, à l'exception des cas où l'enfant étranger bénéficie d'une protection internationale, il ne sera possible de rester légalement sur le territoire après avoir atteint la majorité que si l'enfant a été présent en Italie pendant au moins trois ans et a suivi un cours d'intégration sociale de deux ans auprès d'une organisation reconnu. Cette condition a eu notamment un impact, réduisant l'éventail déjà limité des possibilités dont disposent ces mineurs (pour la plupart des adolescents de 16 et 17 ans) pour accomplir un parcours d'accueil, de régularisation et d'intégration. Ainsi, bien que cette initiative législative ait pu aider à l'intégration d'un nombre de mineurs non accompagnés en Italie, qui ont été déjà signalés les années précédentes, elle a malheureusement conduit d'autres à se retrouver à dix-huit ans dans une situation illégale en raison de l'impossibilité de convertir leur permis de séjour : plus de 3 000 mineurs arrivés en Italie en 2009 ont vu s'évanouir soudainement la possibilité d'un parcours de croissance et d'intégration¹³⁷². Il est aussi important de noter que cette loi a conduit indirectement à l'abaissement inquiétant de l'âge des mineurs migrants, incités par la rigueur réglementaire à entreprendre des parcours migratoires à un âge précoce, les exposant aux dangers du trafic et alimentant les phénomènes de criminalité organisée, surtout pour les

¹³⁷⁰ Il s'agit d'un certain nombre de mesures législatives présentées au Conseil des ministres du mai 2008 puis approuvées visant à durcir les politiques de lutte contre l'immigration clandestine.

¹³⁷¹ Loi n°94 du 15 juillet 2009 relative aux « dispositions en matière de sécurité publique », entrée en vigueur le 8 août 2009, disponible sur <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;94>, consulté le 2 janvier 2023.

¹³⁷² Communiqué de presse de Save The Children Italie, « Minori Stranieri non accompagnati e Legge 94/2009 : presentata una ricerca di Save the Children Italia », 1^{er} mars 2010, disponible sur <http://www.progettodiritti.it/minori-stranieri-non-accompagnati-e-legge-942009-presentata-una-ricerca-di-save-the-children-italia-asgiit-26022010/>, consulté le 24 janvier 2023.

communautés marquées par l'immigration des mineurs non accompagnés, telles que la communauté égyptienne.

672. Par ailleurs, le décret législatif n° 142 de 2015¹³⁷³, qui a transposé la directive 2013/33/UE sur l'accueil des demandeurs d'asile, a établi pour la première fois des dispositions spécifiques sur l'accueil des mineurs non accompagnés. L'article 18 de ce décret apprécie la priorité de l'intérêt supérieur des mineurs en énonçant que ceux-ci doivent être entendus dans toutes les procédures concernant leur statut, leur âge et leur degré de maturité doivent être pris en compte et aussi dans toutes les décisions concernant les mesures d'accueil afin d'assurer des conditions de vie appropriées en fonction de leur âge.

673. À la suite des arrivées massives des mineurs non accompagnés sur les côtes italiennes dans le cadre de la crise des réfugiés, l'Italie a adopté en 2017 sa première législation exhaustive et intégrale concernant la protection des droits des mineurs non accompagnés, dénommée la loi « *Zampa*¹³⁷⁴ » (loi n°47 de 2017). Par la mise en œuvre de cette loi, l'Italie est devenue le premier pays européen à adopter un cadre législatif global pour la protection des enfants non accompagnés¹³⁷⁵. Cette nouvelle loi définit le mineur non accompagné comme « le mineur qui n'est pas citoyen italien ou de l'Union européenne et qui, pour quelque raison que ce soit, se trouve sur le territoire de l'État ou est soumis à la juridiction italienne, sans l'assistance et la représentation de ses parents ou d'autres adultes légalement responsables de lui en vertu des lois italiennes » (article 2). Décrite par *Save the Children* comme « le système le plus élaborée de protection de l'enfance en Europe », cette loi reprend plusieurs principes et droits fondamentaux de la Convention de New York, tels que la priorité accordée à l'intérêt supérieur, et les étend aux mineurs non accompagnés en renforçant les mécanismes de protection prévus en leur faveur. Elle met également en évidence leur situation de vulnérabilité : « 1. Les mineurs étrangers non accompagnés font l'objet d'une protection égale à celle des mineurs de nationalité italienne ou de l'Union européenne. 2. Les dispositions de la présente

¹³⁷³ Décret législatif n° 142 du 18 août 2015 (mise en œuvre de la directive 2013/33/UE contenant des règles relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que la directive 2013/32/UE contenant des procédures communes aux fins d'octroi et de retrait du statut de protection internationale, journal officiel n°214 du 15 septembre 2015.

¹³⁷⁴ La loi n°47 du 7 avril 2017 relative aux mesures de protection des mineurs étrangers non accompagnés (loi *Zampa*), disponible sur http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1162/LEGGE_7_aprile_2017_n_47.pdf, consulté le 2 janvier 2023.

¹³⁷⁵ LELLIOTT J., « L'Italie et la loi "Zampa" : renforcer la protection des enfants non accompagnés », *Revue Migrations forcées*, n° 57, 2018, pp. 79-81, p. 79.

loi s'appliquent aux mineurs étrangers non accompagnés, en raison de leur plus grande vulnérabilité » (article 1^{er} de la loi). En outre, l'article 3 de cette loi introduit l'interdiction absolue et inconditionnelle du rapatriement ou de l'exclusion du territoire italien des mineurs non accompagnés aux frontières. Cette interdiction s'applique sans égard aux motifs de l'entrée du mineur en Italie, qu'il soit demandeur d'asile ou non. Il précise qu'ils ne peuvent non plus être renvoyés dans leurs pays d'origine sauf s'il apparaît que le regroupement familial est dans l'intérêt supérieur du mineur, et qu'il vivrait dans des meilleures conditions. Dans ce cas, le retour volontaire assisté du mineur s'effectue sous ordonnance du tribunal des mineurs et dans des conditions très exceptionnelles après avoir effectué des enquêtes familiales. La décision doit être prise rapidement dans un délai de 30 jours. Certes, dans une telle procédure, le mineur concerné a le droit, sur le fondement de l'article 18 du décret législatif n° 142 de 2015 précité, d'assister devant le juge. Conséquemment à l'interdiction absolue de refoulement, la loi *Zampa* énonce, dans les dispositions de son article 10, deux types de permis de séjour qui peuvent être accordés aux mineurs étrangers non accompagnés entrant en Italie. Le premier est le permis de séjour « pour mineurs », qui peut être demandé directement par le mineur ou par la personne exerçant la responsabilité parentale, même avant la désignation d'un tuteur. Le second est le permis de séjour « pour raisons familiales », délivré aux mineurs de moins de 14 ans confiés à ou sous la tutelle d'un citoyen italien avec lequel ils vivent, ou aux mineurs de plus de 14 ans confiés à ou sous la tutelle d'un citoyen italien ou d'un citoyen étranger en séjour régulier avec lequel ils vivent. Les deux permis de séjour sont valables jusqu'à la majorité de l'enfant.

674. Dans la perspective de l'accompagnement et de l'intégration à long terme, la loi *Zampa* prévoit que l'absence d'avis positif de la Direction générale des politiques d'immigration et d'intégration du ministère du Travail pour la conversion du titre de séjour des mineurs étrangers lorsqu'ils atteignent l'âge de dix-huit ans ne peut légitimer le refus de renouvellement du titre (article 13). De plus, il est nécessaire de spécifier que le Conseil des ministres italien, lors de sa séance du 16 septembre 2022, a approuvé en examen final un règlement à adopter par décret du Président de la République, concernant la réglementation de la délivrance des permis de séjour pour les mineurs étrangers non accompagnés et la conversion de ces mêmes permis à

l'âge de la majorité¹³⁷⁶, ce qui doit « théoriquement » éviter de les mettre en situation irrégulière et limiter le risque de leur expulsion.

B) Les droits relatifs à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Italie

675. L'accueil des mineurs étrangers non accompagnés se réalise sur deux phases distinctes. Tout d'abord, la première phase, que nous avons déjà étudié dans le chapitre précédent, correspond à leur accueil, pour une période maximale de trente jours, dans des structures gouvernementales de premier accueil afin de procéder à leur identification et de leur offrir le premier secours et l'assistance immédiate. Comme le précise la loi *Zampa*, il s'agit d'établissements spécifiquement destinés aux mineurs, voire des centres activés par le ministère de l'Intérieur, gérés par ce dernier, également en accord avec les autorités locales, financés par le Fonds Asile Migration et Intégration (FAMI). Dans cette période, les mineurs places sont informés de leurs droits, dont le droit de solliciter la protection internationale.

676. Ensuite, la seconde phase de l'accueil se passe dans des centres secondaires, connus sous le nom de « Système d'accueil et d'intégration » (SAI). La capacité de ces centres doit donc être proportionnée à la présence effective de mineurs étrangers sur le territoire national et, en tout cas, dans la limite des ressources du Fonds national des politiques et services d'asile. À cette fin, les autorités locales participant à la distribution du Fonds prévoient des programmes d'accueil spécifiques réservés aux mineurs non accompagnés. Les établissements dans lesquels sont placés les mineurs étrangers non accompagnés doivent répondre aux normes minimales de services et d'assistance fournies par les établissements d'hébergement pour mineurs et être autorisés ou accrédités conformément à la législation nationale et régionale pertinente. Les demandeurs d'asile qui ont été placés dans le SAI alors qu'ils étaient âgés de moins de dix-huit ans, restent en accueil jusqu'à ce que la demande de protection internationale soit finalisée. En cas d'indisponibilité d'installation, l'assistance et l'accueil du mineur seront temporairement assurés par la municipalité où se trouve le mineur avec la possibilité de le transférer dans une autre municipalité, en tenant compte en priorité de son intérêt supérieur. Dans le but de garantir l'inclusion social du mineur et son autonomie dans la société italienne, les structures SAI

¹³⁷⁶ Site du ministère de travail et des politiques sociales : <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2779/Minori-stranieri-non-accompagnati-approvato-nuovo-regolamento->, consulté le 15 janvier 2023.

comprend des cours scolaires, des formations professionnelles, une orientation professionnelle et des services de placement¹³⁷⁷ car outre le droit au séjour et à la non-expulsion, les mineurs non accompagnés bénéficient d'autres droits visant à favoriser leur intégration sociale sur le territoire italien.

677. Tout d'abord, ils bénéficient du droit à l'éducation, qui est un droit constitutionnel. Souligné par les dispositions de l'article 34 de la Constitution de la République italienne : « La scolarisation est ouverte à tous. L'instruction de base, dispensée durant au moins huit ans, est obligatoire et gratuite. Les élèves doués et méritants, même s'ils sont dépourvus de moyens financiers, ont le droit d'atteindre les degrés les plus élevés des écoles (...). » Désormais, en Italie, l'éducation est obligatoire pendant au moins dix ans et concerne la tranche d'âge comprise entre 6 et 16 ans visant à obtenir, à l'âge de 18 ans, un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou une qualification professionnelle d'une durée minimale de trois ans¹³⁷⁸. Le non-respect de cette obligation est considéré comme une infraction pénale (article 731 du code pénal). Par conséquent, l'article 38 de la loi consolidée sur l'immigration de 1998 dispose que « les mineurs étrangers présents sur le territoire sont soumis à l'obligation scolaire. Toutes les dispositions en vigueur concernant le droit à l'éducation, l'accès aux services éducatifs et la participation à la vie de la communauté scolaire leur sont applicables. » Donc, les mineurs étrangers présents sur le territoire italien ont le droit à l'éducation, indépendamment de la régularité de leur séjour, selon les modalités prévues pour les citoyens italiens. Aussi, selon les dispositions de l'article 6 §2¹³⁷⁹ de la loi consolidée, la situation des mineurs est autonome par rapport à celle de leurs parents si ces derniers sont irréguliers et elle n'empêche pas l'exercice du droit d'accès à l'éducation à tous les niveaux, même dans le cas de la préscolarisation. De même, selon l'article 45 du règlement d'application des dispositions de la loi consolidée (décret n° 394 de 1999), l'inscription des mineurs étrangers dans les écoles italiennes peut être demandée à tout moment de l'année scolaire, dans la classe correspondant à leur âge déclaré.

¹³⁷⁷ Association pour les études juridiques sur l'immigration, *Unaccompanied minors : critical conditions at italian external and internal borders*, juin 2021, 24 p., p. 5., disponible sur https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/07/ASGI_Unaccompanied-Minors_DEF.pdf, consulté le 28 mai 2023.

¹³⁷⁸ Site du gouvernement italien relatif à l'intégration des immigrants, « Le droit à l'éducation des mineurs étrangers », novembre 2020, disponible sur <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/4/o/8/id/10/Il-diritto-allo-studio-dei-minori-stranieri>, consulté le 30 novembre 2022.

¹³⁷⁹ Art. 6 §2 de la loi consolidée de 1998 dispose que : « 2. À l'exception des mesures relatives (...) à la scolarité obligatoire, les documents relatifs au séjour visés à l'article 5, paragraphe 8, doivent être présentés aux bureaux de l'administration publique pour la délivrance des licences, autorisations, enregistrements et autres mesures intéressant l'étranger, quelle que soit leur dénomination. »

Néanmoins, il est important de préciser que l'inclusion des mineurs dans le système scolaire national, qui constitue le principal instrument d'une véritable intégration, exige toutefois l'efficacité de toutes les mesures contextuelles prévues par la loi et en particulier celles destinées aux mineurs étrangers. Ces mesures dépendent fortement de flux de financement adéquats et certains, que le système ne semble pas en mesure de garantir.

678. Aussi, outre l'assistance psychologique qui leur est accordée dans la première phase de leur accueil, les mineurs étrangers non accompagnés bénéficient du plein accès aux services de santé publique via leur inscription au Service national de santé. Cette inscription est demandée par la personne exerçant, même temporairement, la responsabilité parentale ou par le responsable du premier accueil. Il est nécessaire de souligner qu'avant la mise en œuvre de la loi *Zampa*, cette inscription était obligatoire uniquement pour les mineurs titulaires d'un titre de séjour¹³⁸⁰.

679. De surcroît, la loi *Zampa* prévoit la création d'un « système national d'informations des mineurs étrangers non accompagnés » (article 9). Il est chargé d'assurer le suivi des mineurs non accompagnés présents en Italie, en référence à leur placement en accueil et à leur prise en charge par les services sociaux territorialement compétents, afin de répondre à leurs besoins individuels et de gérer les données relatives à leur registre.

680. Bien que le cadre législatif apparaisse exhaustif et détaillé, et que la promulgation de la loi *Zampa* constitue une mesure concrète de protection, la mise en œuvre pour répondre adéquatement aux besoins de ces mineurs non accompagnés semble irréaliste sans disposer des fonds suffisants. C'est pour cette raison qu'il y a un Fonds spécial pour l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés dont la gestion a été transférée du ministère du Travail et des Politiques sociales au ministère de l'Intérieur en 2015. Par le biais de ce Fonds, le ministre prévoit, par son propre décret, la prise en charge des frais encourus par les collectivités locales pour l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés, dans la limite des ressources allouées¹³⁸¹. Il vise à assurer la poursuite des interventions liées à la résolution de l'urgence humanitaire sur le territoire national, y compris les opérations de sauvegarde de la vie humaine en mer, en relation avec l'afflux exceptionnel de citoyens des pays d'Afrique du Nord. Certes,

¹³⁸⁰ Chambre des députés, « Minori stranieri non accompagnati », 16 juin 2022, disponible sur <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>, consulté le 3 janvier 2023.

¹³⁸¹ Chambre des députés, « Minori stranieri non accompagnati », 16 juin 2022, disponible sur <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>, consulté le 3 janvier 2023.

au fil du temps, la dotation du Fonds a été augmentée pour répondre aux besoins croissants en matière d'accueil des mineurs par rapport au nombre élevé d'entrées : il a été augmenté de 1 million d'euros par an à partir de l'année 2020¹³⁸². Selon les dispositions de la loi de finances 2022, le Fonds pour l'accueil des mineurs dispose d'une dotation totale d'environ 138 millions d'euros pour 2022, 118 millions d'euros pour 2023 et 166 millions d'euros pour 2024¹³⁸³. De plus, il est nécessaire de préciser que les interventions en faveur des mineurs étrangers non accompagnés en Italie sont également financées par une partie des ressources provenant du Fonds européen pour l'asile, la migration et l'intégration (FAMI) 2014-2020.

681. Après avoir examiné en détail le cadre législatif général relatif aux mineurs étrangers non accompagnés arrivant en Italie, en mettant en lumière son application aux mineurs égyptiens non accompagnés, et les droits qui leur sont assurés, il serait pertinent d'examiner les enjeux liés à leur intégration dans le contexte de leur accueil en Italie.

§2. – Les enjeux liés à l'intégration des mineurs étrangers non accompagnés en Italie

682. Tout d'abord, il est important de soulever un conflit de législations entre l'Égypte et l'Italie concernant le statut juridique de « mineur ». Certes, les étrangers qui ont immigré en Italie qui n'ont pas acquis la nationalité italienne conservent celle de leur État d'origine et donc, vu qu'ils sont citoyens de leur pays d'origine, ils sont porteurs des droits et des devoirs politiques établis par leur propre État, même en dehors de leur pays d'origine. Cette affirmation nous guide à traiter une problématique importante concernant le cas de nombreux mineurs égyptiens non accompagnés. En effet, jusqu'à présent, selon les dispositions de l'article 44 du code civil égyptien, la majorité – entendu comme l'acquisition de la pleine capacité d'agir – est atteinte à l'âge de 21 ans, même si selon les dispositions de la loi n° 82 de 2016, le « mineur non accompagné » est « tout individu qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis et non accompagné par aucun de ses parents. » Cependant, en Italie, la majorité est à l'âge de 18 an (article 2 du code civil égyptien). Ainsi, la présence sur le territoire italien de mineurs égyptiens nous met face à un conflit de normes, ce qui a conduit à de nombreuses problématiques pour les ressortissants égyptiens âgés entre 18 et 21 ans qui sont donc déclarés encore « mineurs » en Égypte mais « majeurs » en Italie. Par exemple, lors de l'entrée en

¹³⁸² *Ibid.*

¹³⁸³ *Ibid.*

vigueur de la loi n° 94 de 2009 « dispositions relatives à la sécurité publique » (paquet de sécurité) visant à introduire des modifications concernant la conversion du permis de séjour à l'âge de majorité conformément à l'article 32 de la loi consolidée de 1998, cette loi a eu un impact sur le statut juridique des mineurs non accompagnés, même lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité. Les modifications introduites par la loi 94/2009 pourraient avoir pour effet de traiter différemment, à l'âge de la majorité, la situation des mineurs soumis aux mêmes formes de protection, selon qu'ils sont placés dans un établissement ou dans une famille. Par conséquent, nous remarquons une problématique importante de « pluralisme juridique » qui a touché les mineurs égyptiens non accompagnés, qui représentait déjà 14% du total des mineurs non accompagnés présents figurant sur la base de données du Comité des mineurs étrangers¹³⁸⁴ qui, alors que selon la loi italienne, deviennent majeurs à dix-huit ans, selon la loi de leur pays d'origine, ils deviennent majeurs à vingt et un ans.

683. Dans ce contexte, le rapport de *Save the Children* en 2010¹³⁸⁵ avait souligné le cas d'un groupe de mineurs égyptiens non accompagnés à Rome placés dans des communautés d'accueil qui étaient titulaires de décrets de tutelle valables jusqu'à leur 21ème anniversaire. Or, ils n'ont jamais obtenu de permis de séjour car la pratique « floue » adoptée par Préfecture de Rome et l'autorité locale n'a pas encore été définie. Donc, il n'était pas possible de donner une perception univoque de la situation qui présentait de nombreuses difficultés en ce qui concerne la régularisation des mineurs égyptiens âgés de plus de 18 ans et de moins de 21 ans. Par conséquent, les demandes de renouvellement de permis de séjour présentées par les jeunes égyptiens non accompagnés au bureau de l'immigration du quartier général de la police de Rome ont été suspendues ou jugées irrecevables.

684. Par ailleurs, certes, les mineurs égyptiens non accompagnés qui arrivent en Italie expriment un état de grande vulnérabilité car ils ne savent pas dans quelle mesure la loi italienne pourrait les protéger et les seules informations dont ils disposent sont fournies par leurs compatriotes. En outre, la barrière de la langue reste importante car, comme nous l'avons expliqué précédemment, ces mineurs sont originaires de petites villes en Égypte, et ceux parmi eux qui ne sont pas illettrés, sont issus d'écoles publiques où ils n'ont appris aucune langue étrangère. Selon l'évaluation effectuée par UNICEF sur les mineurs immigrant en Italie,

¹³⁸⁴ Save the Children, *L'impatto della Legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, février 2010, 26 p., p. 12.

¹³⁸⁵ *Ibid.*

presque 91% ont été scolarisés : dont 59% étaient au collège en Égypte, 28% étaient au lycée et 15% étaient à l'école primaire¹³⁸⁶. Même si la plupart des enfants avaient été scolarisée, environ 9% des enfants ne savaient ni lire ni écrire. Cela peut être dû à l'accès limité des enfants à une éducation de qualité ou au fait qu'ils ont abandonné l'école pour commencer à travailler dès leur plus jeune âge¹³⁸⁷.

685. De plus, ayant traversé la Méditerranée, les mineurs égyptiens font souvent face à des traumatismes divers et complexes, ils ont été témoins et/ou victimes de la mort, de violences verbales et physiques, ainsi que de vols. D'autres encore ont souffert de ce qu'ils ont vécu en détention préventive à leur arrivée. Par conséquent, ils ont besoin d'un soutien psychologique immédiat à leur arrivée.

686. Outre le fait qu'ils doivent apprendre la langue du nouveau pays, sa culture et ses coutumes, ils portent le fardeau de ne pas être acceptés, d'être considérés comme des criminels ou simplement comme des étrangers. Toutes ces vulnérabilités les rendent facilement victimes d'exploitation. Dans cette perspective, selon le rapport de *Save the Children*¹³⁸⁸, la présence des mineurs égyptiens non accompagnés représente un élément distinctif de la communauté concernée, car ils sont particulièrement exposés au risque d'exploitation, notamment en raison de la dette que la famille a contractée pour qu'ils arrivent illégalement en Italie. Ainsi, rembourser cette dette est le principal objectif des enfants égyptiens non accompagnés après leur arrivée en Italie. Alors, travailler, quelles que soient les conditions de travail offertes, est considéré comme le principal moyen de rembourser la dette¹³⁸⁹. Lorsqu'ils évaluent les opportunités d'emploi et les conditions de travail, ils sont très influencés par l'objectif ultime de gagner de l'argent, à tel point qu'ils ont des seuils de tolérance très élevés. Cela rend donc le problème de l'exploitation du travail imperceptible pour les enfants. Pour eux, accepter des conditions de travail difficiles telles que risquer leur vie ou leur santé pour une faible compensation (ce qui arrive notamment dans le secteur de la construction) n'est pas plus

¹³⁸⁶ Le Conseil national égyptien de l'enfance et de la maternité, *Protecting and assisting child victims of migrant smuggling and trafficking in persons*, n°4, mars 2020, 8 p., p. 2, disponible sur <https://www.unicef.org/egypt/media/5501/file/COTM%20Policy%20Brief%20English.pdf>, consulté le 3 janvier 2023.

¹³⁸⁷ *Ibid.*

¹³⁸⁸ *Save the Children Italie, The Migration route and living conditions of unaccompanied Egyptian children in Italy: recommendations for a safe migration*, 31 p., disponible sur http://images.savethechildren.it/f/download/protezione/egitto/ra/rapporto_eng.pdf, consulté le 23 janvier 2023.

¹³⁸⁹ *Ibid*, p. 21.

honteux que de ne pas aider la famille à rembourser la dette qui leur a permis de partir. Il est important de souligner que même ceux qui n'ont pas de contact en Italie, et qui ont décidé de rester dans des structures d'accueil pour enfants peuvent être soumis à des activités de travail qui, à elles seules, pourraient constituer une exploitation du travail. L'élément de motivation principal pour eux est la comparaison avec la qualité de vie et les conditions de travail dans leur propre pays et la motivation pressante d'une émancipation économique et sociale pour eux-mêmes et leurs familles. Cela élève le seuil de tolérance à l'égard de conditions de vie et de travail extrêmement dures, les faisant apparaître comme « supportables » en tout état de cause. Selon Monsieur ABDELSAMAD, chef de l'union des Égyptiens en Italie : « il y a des associations maffieuses qui attendent ces enfants à leur arrivée aux côtes italiennes¹³⁹⁰. »

687. De surcroît, il était important pour l'Italie de renforcer sa coopération bilatérale avec les pays tiers d'où proviennent la majorité des mineurs étrangers non accompagnés, comme l'Égypte afin de prévenir et de décourager ce phénomène. Cette coopération a eu lieu à travers à la fois des campagnes d'information sur la prévention à mener dans les pays d'origine, ainsi que par des actions visant l'insertion socioprofessionnelle des mineurs à risque dans leur propre pays. Dans ce contexte, et parallèlement au « paquet de sécurité » mis en œuvre par le gouvernement italien, la question des mineurs égyptiens non accompagnés a constitué un élément important de la coopération égypto-italienne. Dans ce contexte, le 22 décembre 2009, un protocole d'accord sur la coopération bilatérale a été signé entre le ministère italien du travail, de la santé et des politiques sociales et le ministère égyptien de la famille et de la population, visant à faciliter l'endiguement de la migration des mineurs égyptiens non accompagnés vers l'Italie¹³⁹¹. En effet, ce protocole d'accord contient des interventions spécifiques établies pour la protection des mineurs migrants non accompagnés. Aussi, le 17 novembre de la même année, le ministère italien du travail et des politiques sociales et le ministère égyptien de la famille et de la population, en coopération avec le Conseil national pour l'enfance et la maternité, ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations, ont lancé une campagne s'adressant aux jeunes âgés de 15 à 18 ans, visant à prévenir l'immigration illégale des enfants, dont un projet qui s'est concentré plutôt dans la région de Fayoum, d'où

¹³⁹⁰ Disponible sur <https://www.almasryalyoum.com/news/details/1133149>, consulté le 2 janvier 2023.

¹³⁹¹ VASSALLO PALEOGO F., « Nuovi aspetti della detenzione amministrativa dentro e fuori i CIE », 2012, disponible sur <https://www.meltingpot.org/2012/10/diritti-sotto-sequestro-nuovi-aspetti-della-detenzione-amministrativa-dentro-e-fuori-i-cie-visita-al-cie-di-milo/>, consulté le 3 janvier 2023.

partent une grande partie des mineurs vers l'Italie. Dans ce cadre, le ministère italien du travail a alloué 2 000 000 d'euros pour la mise en œuvre de l'initiative¹³⁹².

688. Toutefois, bien que ces démarches constituent un cadre essentiel pour le processus d'enracinement des immigrants égyptiens dans la société d'accueil italienne, cette coopération n'est pas suffisamment en cohérence avec le fait que la nationalité égyptienne constitue une des premières nationalités des immigrants arrivant sur le territoire italien, et plus particulièrement les mineurs non accompagnés. Outre les campagnes de sensibilisation et la politique de contrôle « en amont » des flux d'émigration des mineurs égyptiens, il demeure nécessaire, et même urgent, de mettre en œuvre un dispositif bilatéral approfondi respectant les législations nationales des deux parties surtout en ce qui concerne l'âge de majorité afin de pouvoir protéger les droits cette catégorie vulnérable. De sa part, l'Égypte est en cours de discussions parlementaires pour une réforme du code civil égyptien concernant l'âge légal de majorité pour essayer de se conformer aux législations internationales. Or, aucune décision n'a été encore prise. Par ailleurs, outre les lacunes législatives, l'Italie continue de manquer de politiques organiques et d'un système national d'accueil, de protection et d'intégration. Elle a de plus en plus besoin d'une loi organique pour régler l'ensemble de la question de l'asile et améliorer sensiblement la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile.

¹³⁹² DASSISTI A., *La condizione in Italia dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal Maghreb*, Université de Venise, 2009-2010, 67 p., p. 44.

Conclusion de la Seconde Partie

689. Les conclusions de notre étude ont mis en lumière des aspects spécifiques des relations migratoires euro-égyptiennes. Si sur l'année 2022, les flux migratoires des immigrants de nationalité égyptienne arrivant en Europe, en passant par la route de la Méditerranée centrale, ont constitué les premiers flux, la politique d'immigration commune ne prévoit aucune particularité pour l'Égypte, ni en tant que pays d'origine, ni en tant que pas de transit. En effet, malgré les efforts européens établis avec des pays de transit voisins de la même région comme la Turquie *via* la mise en place de la déclaration UE-Turquie de 2016, même si cette dernière comporte plusieurs critiques, la coopération euro-égyptienne s'est limitée aux clauses migratoires insérées dans l'accord d'association signé en 2001, voire il y a plus de vingt ans, dont la clause de réadmission qui suscite des critiques importantes. Toutefois, cette coopération avec l'Égypte présente désormais une urgence.

690. Par ailleurs, sous l'angle des dispositions de l'article 79 TFUE qui prévoient les limites de la compétence de l'Union européenne dans le cadre de la politique commune d'immigration, et en analysant de plus près les coopérations bilatérales établies par les États tiers avec l'Égypte, nous pouvons constater que l'Italie constitue un cas particulier. Outre le fait qu'elle soit déjà la première destination européenne des immigrants égyptiens dans l'Union européenne, l'Italie est le seul pays ayant conclu un accord relatif à la coopération bilatérale dans le domaine des flux migratoires aux fins d'emploi en 2005 avec l'Égypte, ainsi qu'un accord de réadmission en 2007. Bien que ce dernier soit un outil neutre conçu afin de faciliter le retour des ressortissants étrangers qui ne remplissent pas les conditions d'entrée et de séjour de l'Italie, il est considéré, en pratique, comme un outil légal d'expulsion des ressortissants égyptiens en besoin de protection internationale vu qu'ils ne jouissent pas totalement de la possibilité d'exprimer leur demande de protection. En outre, avec la disposition qui impose la réadmission des ressortissants des pays tiers par l'Égypte, en tant que pas de transit, cet accord manque de réciprocité et met en place un déséquilibre au niveau des obligations entre les deux Parties. Aussi, il porte un risque de refoulement en « chaîne ». À l'inverse, l'accord sur la coopération bilatérale avec l'Égypte dans le domaine des flux migratoires aux fins d'emploi conclu en 2005 assure un équilibre entre les obligations des deux Parties. Toutefois, avec l'augmentation des flux migratoires illégaux égypto-italiens aux fins de travail, cet accord a besoin d'être révisé pour être mieux adapté, d'une part, aux besoins actuels du marché de travail italien et, d'autre part, à la main d'œuvre égyptienne.

691. De surcroît, bien que les mineurs non accompagnés constituent une partie importante des flux d'immigration égypto-italiens, l'Italie et l'Égypte font face à un conflit de législation important sur l'âge de majorité, élément clé de la mise en œuvre d'un cadre commun concernant la protection de cette catégorie vulnérable.

692. Enfin, l'Italie reste le seul pays de l'Union européenne à toujours ne pas disposer d'une loi unitaire, qui garantirait aux demandeurs d'asile un système fonctionnel, une assistance et une intégration. Cette lacune législative crée des difficultés opérationnelles pour les autorités locales, les bénévoles, les forces de police et tous les acteurs impliqués sur le terrain.

Conclusion

693. La présente étude s'est focalisée sur la réponse à une problématique précise, à savoir la spécificité de la place de l'Égypte dans l'action extérieure de l'Union européenne en matière migratoire, abordée à la fois d'un point de vue pratique et théorique. L'objectif principal de cette recherche est de définir les différents cadres de coopération migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte, tant au niveau bilatéral que multilatéral. L'étude se concentre également sur l'identification des instruments de coopération utilisés, leurs modalités de mise en œuvre et les limites qui peuvent en découler.

694. Partant d'un postulat général selon lequel l'Égypte, autrefois davantage pays d'immigration, se trouve à ce jour le premier pays d'émigration du continent africain. Il est important de noter que, tandis que les flux d'émigration égyptienne étaient traditionnellement dirigés vers les pays arabes voisins producteurs de pétrole, une partie significative de ces flux s'est progressivement orientée vers les pays européens, en particulier en empruntant la route méditerranéenne centrale qui représente la voie illégale la plus dangereuse pour atteindre l'Europe. En même temps, en raison de sa position géographique en tant que point de rencontre inévitable entre l'Afrique et le Moyen-Orient, ainsi que de ses frontières multiples, l'Égypte est devenue une destination clé pour diverses vagues successives de demandeurs d'asile et de réfugiés des pays voisins. La présence du Haut-Commissariat des Nations unies (HCR) pour les réfugiés (HCR) sur le territoire égyptien a également joué un rôle moteur dans cette dynamique. Néanmoins, bien qu'elle soit le seul pays de la région du Moyen Orient, aux côtés de la Turquie, à avoir ratifié la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967, l'absence d'une législation nationale unifiée en matière d'asile a entraîné l'adoption de politiques fragmentées pour traiter les différentes situations des demandeurs d'asile et des réfugiés présents sur le territoire égyptien. Cette fragmentation a renforcé le désir de certains d'entre eux de rejoindre les flux migratoires illégaux égyptiens vers l'Europe. En l'absence d'un cadre juridique clair et cohérent, les demandeurs d'asile et les réfugiés se sont trouvés confrontés à des statuts juridiques divergents et des conditions incertaines, les poussant ainsi à chercher d'autres options pour améliorer leurs situations.

695. Ainsi, dans ce contexte, l'Égypte joue un rôle majeur dans le système migratoire entre l'Europe et les régions méditerranéenne et africaine, surtout à la suite du Printemps arabe. En

tant que plateforme de départ des flux migratoires mixtes, comprenant à la fois des migrants égyptiens et des ressortissants d'autres pays tiers voisins, l'Égypte est devenue un acteur clé dans les départs de migrants en direction des pays européens. Bien que son importance soit souvent sous-estimée dans les études migratoires européennes, ces dernières années ont confirmé que l'Égypte est devenue l'un des principaux pays d'origine des flux migratoires illégaux qui atteignent les côtes de l'Union européenne, principalement en Italie et en Grèce. Cette situation place la question de la migration en Égypte au cœur des recherches contemporaines sur les mouvements migratoires en Europe. Les flux migratoires en provenance d'Égypte revêtent donc une importance fondamentale dans les débats sur l'état actuel des migrations dans la région européenne. En adoptant une approche structurée qui examine à la fois le départ et l'arrivée des différents flux migratoires entre l'Égypte et l'Union européenne, plusieurs constatations importantes ont émergé.

696. En premier lieu, cette étude nous a permis de constater que la question de la migration a été abordée entre ces deux parties dans des cadres distincts où la place de la migration diffère selon chacun. D'une part, bien que le cadre du processus multilatéral du partenariat Euromed en 1995, en particulier la déclaration de Barcelone, soit le premier à esquisser une coopération sur la question des migrations entre les États participants, la problématique migratoire n'a été abordée que dans une dimension politique et sécuritaire, notamment dans le premier et le troisième volet de la déclaration finale. Or, en raison de sa valeur juridique non contraignante, cette déclaration n'a pu entraîner qu'un engagement politique des États participants sans une véritable mise en œuvre concrète de ces engagements, en particulier en ce qui concerne la question de l'immigration illégale. C'est pourquoi, face à cette lacune il était opportun de renforcer les relations avec les pays voisins sud-méditerranéens, dont l'Égypte, en lançant la politique européenne de voisinage en 2004. Cette initiative visait à approfondir la coopération et la coordination entre l'Union européenne et ses pays voisins, en particulier dans des domaines tels que la migration, en cherchant des approches plus complètes et mieux adaptées aux défis migratoires communs.

697. D'autre part, il convient de noter que l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Égypte, principalement orienté vers des objectifs économiques, aborde également la question migratoire dans le cadre du titre VI, réservé à la coopération sociale et culturelle. Bien que l'aspect économique et commercial prédomine dans cet accord, l'inclusion des clauses migratoires est néanmoins significative. L'Union européenne a établi un lien entre le

développement et la migration prévoyant une forme de conditionnalité où l'aide au développement est conditionnée par l'engagement de l'Égypte au regard de ces clauses. La coopération migratoire est donc utilisée comme un moyen de pression. Cependant, il est essentiel de comprendre que l'insertion de ces clauses migratoires dans l'accord d'association ne peut être appréhendée sans prendre en compte le régime juridique interne de l'Égypte. Jusqu'en 2016, l'Égypte était dépourvue de toute législation relative à la migration, et jusqu'à aujourd'hui, elle n'a toujours pas de législation spécifique concernant le droit d'asile. Cette situation soulève des problématiques, notamment en ce qui concerne la question de la réadmission des ressortissants des pays tiers en besoin de protection internationale.

698. En deuxième lieu, ce travail a mis en évidence les importantes limites de l'externalisation de la politique migratoire européenne. En effet, l'efficacité de la mise en place d'instruments de coopération migratoire dépend en grande partie de la mesure dans laquelle le pays tiers partenaire est « prêt » pour assumer ce partage de responsabilité avec l'Union européenne. Bien que l'Égypte ait manifesté une réelle volonté de coopérer avec l'Union européenne pour contrôler ses flux d'émigration illégaux, l'absence de régime juridique spécifique relatif à la migration en Égypte a affaibli l'efficacité des outils établis par l'Union européenne pour prévenir l'émigration illégale. En conséquence, ce n'est qu'à partir de 2016, date à laquelle l'Égypte a adopté sa première loi relative à la lutte contre la migration illégale, que l'on a pu observer une baisse significative des flux d'émigration illégaux en provenance d'Égypte. De plus, il est essentiel que l'Union européenne prenne en considération la stabilisation de la sécurité et la situation économique du pays partenaire dans le contexte de coopération migratoire avec ses partenaires. En effet, ces facteurs ont un impact direct sur le potentiel migratoire, comme l'a clairement démontré le Printemps arabe.

699. En outre, il est nécessaire de souligner que la politique d'externalisation, mise en évidence par les clauses migratoires insérées au sein de l'accord d'association UE-Égypte, reflète une relation déséquilibrée entre les deux parties de l'accord. En effet, la plupart des engagements sont imposés à l'Égypte sans questionner ses capacités économiques, sociales, démographiques et autres, pour les mettre en œuvre de manière réaliste. L'Égypte est un pays en voie de développement qui abrite environ 300 000 demandeurs d'asile et réfugiés, en plus d'un nombre non officiellement enregistré. Cependant, étant donnée sa situation socio-économique tendue, le pays se trouve dans l'incapacité d'assumer toutes les responsabilités qui

lui sont imposées en vertu de ces dispositions, en particulier en ce qui concerne la réadmission des ressortissants de pays tiers.

700. En troisième lieu, la présente étude dévoile que la coopération entre l'Égypte et l'Union européenne en matière migratoire se concentre principalement sur l'externalisation des efforts visant à prévenir l'immigration illégale, avec un accent sur les actions menées conjointement dans le pays de départ (Égypte) et en Méditerranée. Cependant, au niveau de l'Union européenne, bien que les régions du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord bénéficient d'une attention particulière dans la politique européenne d'immigration, aucune spécificité n'est prévue pour les immigrants en provenance d'Égypte, que ce soit dans la politique européenne d'accueil ou dans le régime européen commun d'asile. Ces migrants sont soumis au régime général applicable aux ressortissants de pays tiers. De plus, nous avons observé qu'il n'existe aucun véritable accord bilatéral conclu par un pays membre de l'Union européenne avec l'Égypte, à l'exception de l'Italie. Cela est particulièrement notable car la France, la Grèce et Malte figurent parmi les destinations principales des flux migratoires égyptiens. Cette situation soulève des questions quant à la coordination et à la coopération entre les États membres de l'Union européenne en ce qui concerne la gestion des flux migratoires en provenance d'Égypte.

701. En quatrième lieu, si la coopération en matière migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte est fondée sur du *hard law* à travers les clauses migratoires au sein de l'accord d'association UE-Égypte, ses engagements approfondis et détaillés résident dans les instruments du *soft law*, outils importants de l'action extérieure de l'Union européenne, conçus dans le cadre du Plan d'action UE-Égypte, des priorités de partenariat UE-Égypte, des dialogues bilatéraux et régionaux et des sommets européens. Bien que ces instruments assurent une marge de flexibilité des approches des deux parties et visent à faciliter la prise de décision conjointe, leur caractère non contraignant ne garantit pas le contrôle de leurs dispositions et leur respect des droits fondamentaux.

702. En cinquième lieu, de notre analyse, il ressort que la situation des mineurs non accompagnés égyptiens émigrant en Italie fait l'objet de limites juridiques à la fois dans le pays de départ (Égypte) et dans le pays d'arrivée (Italie) : d'une part, l'absence du terme « migrant mineur » dans la loi égyptienne de 2016 relative à la prévention de la migration illégale, ne prévoit aucune protection pour les mineurs en cas de contrôle des policiers égyptiens lors de l'interception des bateaux tentant de quitter les côtes égyptiennes. D'autre part, la mise en

œuvre du régime juridique italien en matière de migration ne prend pas en considération le conflit des normes ressorti de la différence de l'âge de majorité entre la législation égyptienne (21 ans) et la législation italienne (18 ans), ce qui conduit à des pratiques qui portent atteinte au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

703. À l'issue de cette étude, et compte tenu du bilan mitigé de la coopération migratoire entre l'Égypte et l'Union européenne, il est essentiel de s'interroger sur l'efficacité des instruments déployés par chacune des deux parties pour contrôler les flux migratoires tout en respectant les droits de l'homme et en garantissant la protection des personnes vulnérables, telles que les demandeurs d'asile, les réfugiés et les mineurs non accompagnés, face à l'évolution constante de l'immigration illégale égyptienne dans l'Union européenne. Il est également pertinent de réfléchir à des modalités pour approfondir la coopération avec l'Union européenne et ses États membres en matière de migration légale, en particulier pour le travail, afin de créer une nouvelle voie sûre pour les émigrants égyptiens qui traversent la Méditerranée à la recherche d'opportunités d'emploi dans les pays européens.

704. Dans ce contexte, quelques propositions pourraient optimiser la coopération migratoire égypto-européenne. Premièrement, il est essentiel que l'Égypte progresse dans la mise en place d'une nouvelle loi égyptienne en matière d'asile. Cette législation devrait introduire des procédures spécifiques pour la reconnaissance du statut de réfugié, assurant ainsi un traitement équitable pour tous les demandeurs d'asile et réfugiés présents sur le territoire égyptien. La nouvelle loi devrait inclure des dispositions claires garantissant le droit d'accès aux services publics de santé, d'éducation et au marché de travail. Il est primordial que ces services soient accessibles sans discrimination et qu'ils assurent un niveau de prestation équivalent à celui offert aux nationaux. Il est également essentiel de mettre en place un organe gouvernemental qui serait responsable de toutes les questions et décisions relatives à la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cet organe pourrait être composé de représentants du HCR, de l'OIM et d'ONG impliquées dans la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés présents sur le territoire égyptien. Particulièrement, un mécanisme efficace devrait être établi pour réglementer le statut des demandeurs d'asile déboutés de leur demande d'asile et leur garantir leur retour dans leurs pays d'origine dans des conditions sécurisées. Si le retour immédiat est impossible, il pourrait être envisagé de leur accorder un permis de séjour temporaire ou un statut temporaire, ce qui permettrait au gouvernement égyptien de suivre leur présence, leur statut et leur nombre. En outre, étant donné que l'Égypte est un pays de transit

important dans la région, il pourrait être envisagé d'introduire un statut de protection subsidiaire ou de visa humanitaire. Ce statut serait destiné aux personnes en besoin de protection, qui ne relèvent pas de la définition classique de réfugié selon la Convention de Genève de 1951, mais qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine en raison du risque de préjudice qu'elles pourraient subir.

705. En deuxième lieu, le gouvernement égyptien doit prendre en considération la situation des mineurs migrants dans les législations nationales, que ce soit dans la loi de 2016 relative à la prévention de la migration illégale ou dans toute future législation en matière d'asile. De plus, il est nécessaire d'harmoniser l'âge de majorité dans toutes les législations égyptiennes. À cet égard, l'article 44 du code civil égyptien doit être révisé pour fixer l'âge de majorité à 18 ans, en accord avec les dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant. Cette modification faciliterait également la reconnaissance des décisions étrangères concernant les mineurs, contribuant ainsi à renforcer la protection de leurs droits lorsqu'ils sont impliqués dans des situations migratoires.

706. Troisièmement, il est nécessaire de réexaminer les clauses migratoires insérées dans l'accord d'association UE-Égypte, qui a été conclu en 2001, car ses dispositions ne répondent pas aux besoins actuels des deux parties en matière migratoire et doivent être mises à jour. Particulièrement, les dispositions concernant la réadmission des ressortissants des pays tiers devraient être clarifiées pour faciliter la négociation et la conclusion d'accords bilatéraux de réadmission. Il est essentiel de préciser les conditions dans lesquelles la réadmission des ressortissants des pays tiers peut être imposée à l'une ou l'autre des parties, établissant ainsi un cadre plus clair et équitable pour cette coopération migratoire.

707. Quatrièmement, compte tenu du rôle conjoint de l'Égypte et de la Libye comme deux plateformes complémentaires pour l'émigration illégale vers les pays sud-européens à travers la Méditerranée, il semble opportun de mettre en place une coopération tripartite entre l'Égypte, la Libye et l'Union européenne. Cette collaboration vise à assurer une gestion plus efficace des frontières méditerranéennes, tout en veillant à respecter pleinement les droits de l'Homme. En travaillant ensemble, ces trois parties pourraient œuvrer vers une approche globale et concertée pour faire face aux défis migratoires dans la région, en mettant l'accent sur la sécurité des frontières tout en garantissant la protection et la dignité des personnes impliquées dans les flux migratoires.

708. En adoptant une approche à la fois didactique et positiviste dans cette étude, il aurait été pertinent d'interroger des acteurs du Ministère égyptien de l'émigration afin de mieux comprendre les raisons pour lesquelles le gouvernement égyptien a finalement accepté les dispositions de l'article 69 (clause de réadmission des ressortissants des pays tiers) après s'y être opposé initialement. De plus, il aurait été utile de recueillir des exemples concrets de la mise en œuvre de cette clause et des défis rencontrés lors de son application. Il aurait été également intéressant d'obtenir des informations plus détaillées sur les bilans actualisés des projets financés par l'Union européenne en Égypte visant à prévenir l'émigration illégale égyptienne. De surcroît, il aurait été pertinent de se renseigner auprès de la délégation de l'Union européenne en Égypte sur les efforts entrepris en matière de négociation d'accords bilatéraux de réadmission ou d'autres accords liés à la mobilité des personnes avec les pays européens. Or, en raison des contraintes de financement et du contexte lié à la pandémie du Covid, ces recherches n'ont pas pu être menées. En outre, il est nécessaire de souligner que les négociations d'accords internationaux en matière migratoire et leur mesure de mise en œuvre font souvent l'objet de confidentialité et de sensibilité. Certaines informations ne peuvent pas être divulguées en raison de restrictions diplomatiques.

709. De ce fait, il serait opportun d'envisager dans de futures recherches l'analyse de la possibilité de développer des partenariats migratoires bilatéraux entre l'Égypte et certains pays membres de l'Union européenne qui sont des destinations importantes pour les flux migratoires égyptiens. Parmi ces pays figurent la France, ainsi que la Grèce, dont les côtes ont été confrontés à un évènement tragique le 14 juin 2023. En effet, les côtes grecques ont été le théâtre d'un tragique naufrage de grande ampleur impliquant un chalutier transportant 750 migrants, parmi lesquels la majorité était constituée d'immigrants égyptiens et syriens. Sur 104 migrants sauvés qui ont été sauvés, 47 était de nationalité syrienne et 43 étaient égyptiens¹³⁹³. Toutefois, des centaines de migrants sont toujours portés disparus, accentuant ainsi la gravité de la situation migratoire dans la région. Cet évènement souligne la nécessité de continuer à étudier et à comprendre les flux migratoires en provenance d'Égypte et leur impact sur les pays européens, en cherchant des solutions plus efficaces et humaine pour gérer cette problématique complexe.

¹³⁹³ La Croix, « Grèce : ce que l'on sait du naufrage d'un bateau de migrants », 15 juin 2023, article disponible sur <https://www.la-croix.com/Monde/Grece-lon-sait-naufrage-dun-bateau-migrants-2023-06-15-1201271613>, consulté le 24 juillet 2023.

710. Aussi, nous appréhendons de nouvelles perspectives de recherche. La première perspective consiste à étudier la conformité de la future première loi égyptienne sur l’asile au regard des dispositions de la Convention de Genève de 1951 et de son Protocole. Cette étude envisagera également les nouvelles modalités de la procédure de détermination du statut de réfugié en Égypte, l’étendue de la protection accordée aux demandeurs d’asile et réfugiés présents sur le territoire égyptien, ainsi que du nouveau rôle qu’exercerait le HCR en Égypte et ses limites. La deuxième perspective de recherche s’intéressera à la politique de réintégration adoptée par l’Égypte envers les immigrants égyptiens et les ressortissants des pays tiers réadmis sur le territoire égyptien en vertu des dispositions des articles 68 et 69 de l’accord d’association UE-Égypte. Cette étude évaluera l’impact de la nouvelle législation égyptienne en matière d’asile sur cette politique de réintégration. Ces deux perspectives de recherche ouvrent des pistes importantes pour approfondir la compréhension de la situation migratoire en Égypte, notamment en examinant les aspects liés à l’asile et à la réintégration des migrants. Elles pourraient fournir des connaissances cruciales pour améliorer les politiques migratoires et renforcer la coopération entre l’Égypte et l’Union européenne dans ce domaine.

711. Ainsi, nous soulignons l’importance de continuer à explorer ces sujets de recherche pour mieux appréhender les dynamiques migratoires en Égypte et améliorer les approches politiques afin de mieux répondre aux enjeux actuels et futurs de la migration. La position géographique spéciale de l’Égypte en tant que point de relais entre l’Afrique, le Moyen-Orient et l’Europe lui confère une importance considérable sur tous les aspects régionaux, dépassant ainsi largement la question de la migration pour englober des domaines tels que la sécurité et la stabilité politique. Ainsi, ces efforts de recherche ne se limitent pas seulement aux relations euro-égyptiennes, mais revêtent également une importance cruciale pour appréhender les relations euro-méditerranéennes et euro-africaines de manière plus globale.

Bibliographie

I – OUVRAGES

A- Ouvrages généraux

BEIGBEDER Y., *Le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés*, coll. Que sais-je?, PUF, 1999, Paris, 127 p.

BERGÉ J. et ROBIN-OLIVIER S., *Introduction au droit européen*, coll. Thémis droit, PUF, 2008, Paris, 551 p.

COUTRON L., *Droit de l'Union européenne : institutions, sources, contentieux*, coll. Les mémentos, Dalloz, 2017, Paris, 234 p.

COURTY G. et DEVIN G., *La construction européenne*, coll. Repères, La découverte, 2005, Paris, 124 p.

DAVID E., TULKENS F. et VANDERMEERSCH D., *Code de Droit International Humanitaire*, coll. Codes en poche, Bruylant, 5ème édition, 1er janvier 2012, Bruxelles, 844 p.

DEGRYSE Ch., *Dictionnaire de l'Union européenne : politiques, institutions, programmes*, De Boeck Université, 2ème édition, 1998, Paris, Bruxelles, 798 p.

DUPUY P. et KERBRAT Y., *Les grands textes du droit international public*, coll. Grands textes, Dalloz, 2016, Paris, 1210 p.

DOLLAT P., *Droit européen et droit de l'Union européenne*, coll. Manuel intégral concours, Dalloz, 2010, 571 p.

GISTI, *Étrangers quels droits ?* coll. À savoir, Dalloz, 2017, Italie, 301 p.

GOY R., *La Cour internationale de justice et les droits de l'homme*, coll. Droit et justice, Bruylant, 2012, Bruxelles, 222 p.

JEANNIN L., MENEHINI M., PAUTI C., POUPET R., *Le droit d'asile en Europe – Étude comparée*, coll. Logiques Juridiques, L'Harmattan, 1999, France, 487 p.

LEFEBVRE M., *La politique étrangère européenne*, coll. Que sais-je ? PUF, 2011, Paris, 125 p.

LE MIRE P., *Droit de l'Union européenne et politiques communes*, coll. Mémentos, Dalloz, 2003, Paris, 283 p.

LE PORS A., *Le droit d'asile*, coll. Que-sais-je ? PUF, 2005, Paris, 127 p.

MANIN P., *L'Union européenne : institutions, ordre juridique et contentieux*, coll. Études internationales, Pedone, 2005, Paris, 575 p.

MASSON A. et NIHOUL P., *Droit de l'Union européenne : Droit institutionnel et droit matériel (Théorie, exercices et éléments de méthodologie)*, coll. Manuels Larcier, Larcier, 3^{ème} édition, 2011, Bruxelles, 574 p.

MOLINIER J., *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, coll. Droit et justice, PUF, Paris, 2005, 280 p.

OPESKIN B., PERRUCHOU R., REDPATH-CROSS J., *Le droit international de la migration*, coll. Schulthess, Yvon Balais, 2014, Cowansville, 573 p.

PAXTON J., *A dictionary of the European Economic Community*, 1976, The Macmillan Press, Great Britain, 287 p.

PRIOLLAUD F. ET SIRITZKY D., *Les traités européens après le traité de Lisbonne*, coll. Réflexeurope, les éditions des journaux officiels, 2016, Paris, 445 p.

TIBERGHYEN F., *Réfugié*, Répertoire de droit international, avril 2020, 447 p.

B- Ouvrages spéciaux

ANGEL B. et CHALTIEL-TERRAL F., *Quelle Europe après le traité de Lisbonne ?*, coll. Monchrestien, Bruylant, 2008, Paris, 196 p.

AUVRET-FINCK J. (dir.), *L'Union européenne : carrefour de coopérations*, coll. Centre d'études du droit des organisations européennes (CEDORE) et Centre d'études et de recherche sur les contentieux (CERC), Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002, Paris, 441 p.

AYOUB M. et KHALLAF Sh., *Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically changing environment*, Centre d'études sur la migration et les réfugiés, l'Université américaine du Caire, n°7, septembre, 2014, 42 p.

BALLEIX C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, coll. Reflexe Europe – Institutions & politiques, la documentation française, 2013, Paris, 296 p.

BERRAMDANE A., *Le partenariat euro-méditerranéen : À l'heure du cinquième élargissement de l'Union européenne*, coll. Hommes et Sociétés, Karthala, 2005, Paris, 430 p.

BEST G., *War & Law since 1945*, coll. Geoffrey Best, Oxford University Press, 1994, New York, 434 p.

BING C., *La détention des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne*, coll. International, L'Harmattan, 2016, Paris, 120 p.

BOMMES M., FASSMANN H. et SIEVERS W., *Migration from the Middle East and North Africa to Europe: Past Developments, Current Status and Future Potentials*, International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe Research (IMISCOE), Amsterdam University Press, 2014, Amsterdam, 287 p.

BOSSUYT M., CARLIER J., CORTEN O., DE BRUYCKER P., ERGEC R., GUIGNABAUDET O., JAEGER G., KLEIN P., MOUSSALI M., NAYER A., SUETENS L. et WATTE N., *La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile*, coll. Droit international, Bruylant, 1990, Bruxelles, 255 p.

BRETTELL C. et HOLLIFIELD J., *Migration Theory: Talking across disciplines*, New York Routledge, 2000, 356 p.

CASTREDE J., *50 ans de construction européenne*, coll. Groupe Studyrama, Studyrama perspectives, 2007, France, 173 p.

CLELAND W., *The Population Problem in Egypt: A study of Population Trends and Conditions in Modern Egypt*, Lancaster Pennsylvania: Science Press Printing Company, 1936.

CREPEAU F., *Droit d'Asile : de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, coll. De droit international, Bruylant, 1995, 424 p.

C.VAN CAENEGEM R. présenté par JEULAND E. (traduction de DOMINICIS B.), *Le droit européen entre passé et futur – Unité et diversité sur deux millénaires*, coll. Rivages du droit, Dalloz, 2010, Belgique, 169 p.

DUBIN L., *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, coll. Droit administratif-Administrative Law, Bruylant, 2012, Bruxelles, 390 p.

DUBOS J., *Vente d'armes : une politique*, coll. NRF, Gallimard, 1974, Mayenne, 223 p.

DUEZ D., l'Institut d'études européennes (IEE), *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, coll. Études européennes, l'Université de Bruxelles, 2008, Bruxelles, 280 p.

DUMOULIN A., MATHIEU R. et SARLET G., *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Organisation internationale et relations internationales, 2009, Bruylant, Bruxelles, 938 p.

EL-ABED O., *Unprotected: Palestinians in Egypt since 1948*, l'Institut des études palestiniennes et le Centre de recherches pour le développement international, États-Unis, 2009, 253 p.

GAIBAZZI P., DUNNWALD S. et BELLAGAMBA A., *EurAfrican Borders and Migration Management: Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*, Palgrave Macmillan, 1^{ère} édition, 2017, New York, 302 p.

GIBNEY Matthew J. et HANSEN R., *Immigration and asylum: from 1900 to the Present*, vol n°3, Documents, 2005, 1095 p.

GIUDICELLI-DELAGE G., MANACORDA S. et TRICOT J., *Devoir de punir ? Le système pénal face à la protection internationale du droit à la vie*, coll. L'UMR de droit comparé de Paris, Société de législation comparée, 2013, Paris, 334 p.

GRECIANO P., *L'Europe à l'épreuve de la mondialisation*, coll. Droit & Science politique, Mare & Martin, 2015, Grenoble, 283 p.

HELMY O., ABOUSHADY N. et ZAKI Ch., *The impact of Egypt-EU Free Trade Agreement on Egypt's Manufacturing exports and employment*, Friedrich-Ebert-Stiftung, mars 2018, le Caire, 87 p.

ICARD Ph. et OLIVIER-LEPRINCE J., *Les flux migratoires au sein de L'Union européenne*, coll. Rencontres européennes, Bruylant, 2017, Belgique, 305 p.

KADDOUS C et DUBEY B., *D'Amsterdam a Lisbonne : dix ans d'espace de liberté, de sécurité et de justice*, coll. Dossiers de droit européen, Bruylant, 2010, Bruxelles, 221 p.

KHADER B., *Le partenariat euro-méditerranéenne après la conférence de Barcelone*, coll. Cahiers de confluences, L'Harmattan, 1997, Paris, 229 p.

LACIRIGNOLA C., *MediTERRA, Logistics and Agro-Food Trade. A Challenge for the Mediterranean.*, Presses de Sciences Po, « Hors collection », 2014, 512 p.

LAMBLIN-GOURDIN A. et MONDIELLI E. (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traite de Lisbonne*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruylant, 2013, Bruxelles, 454 p.

LAMORT S., *Europe, terre d'asile ?*, coll. Partage du savoir, PUF, 2016, France, 208 p.

MAES M., FOBLETS, DE BRUYCKER, *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, coll. Groupe de Boeck, Bruylant, 2011, Bruxelles, 588 p.

MAÏLA J., BECKOUCHE P., MEDDEB A., BARKAN O., ARKOUN M. et ROY O., *L'Europe et la Méditerranée*, coll. Penser L'Europe, Centre d'Analyse et de Prévision, 2009, Paris, 172 p.

MARCOU J., *La nouvelle Égypte : idées reçues sur un pays en mutation*, coll. Idées reçues, Le Cavalier Bleu, 2013, Paris, 202 p.

NEFRAMI E., *L'action extérieure de l'Union européenne : fondements, moyens, principes*, coll. Systèmes droit, Lextenso L.G.D.J., 2010, Paris, 208 p.

NONNEMAN G., *Middle East and Europe an integrated communities approach*, coll. Federal trust for education and research, Paperback-Import, 1992, London, 318 p.

PETROVIC D., *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne*, coll. Publications de l'Institut universitaire de Hautes études internationales, PUF, 2000, Paris, 304 p.

PIETERS K., *The Integration of the Mediterranean Neighbors into the EU Internal Market*, T.M.C. Asser Press, Le Hague, 2010, 270 p.

POIDEVIN E., *L'Union européenne et la politique étrangère : le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009)?*, coll. Inter-national, L'Harmattan, 2010, Paris, 210 p.

POMÉON A., *Frontex and the EBCGA – A question of accountability*, coll. Frontex and the EBCGA, Wolf legal publishers (WLP), 2017, Oisterwijk, 173 p.

POTYRALA A., PRZYBYLSKA-MASZNER B. et WOJCIECHOWSKI S., *Relations between the European Union and Egypt after 2011 – Determinants, areas of cooperation and prospects*, Logos Verlag Berlin, 2015, Berlin, 214 p.

PUECHAVY M. et KRENC F., *Migrations de populations et droits de l'homme*, coll. Droit et Justice, Bruylant, 1^{ère} édition, 2011, Belgique, 271 p.

RIZVI Z., *Causes of the Refugee Problem and the International Response*, Conférence de la Fondation canadienne des droits humains sur la protection des réfugiés en droit international, 1988, Montréal, 14 p.

RONSE T., *Les compétences de L'Union européenne*, coll. Commentaire J. Mégret, éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, Belgique, 362 p.

SCHOK R. et MÉRAND F., *L'Union européenne et la sécurité internationale*, coll. Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Bruylant, 2009, Genève, 270 p.

TERNET J., *Proche-Orient et sécurité internationale*, coll. Études stratégiques internationales, Bruylant, 2012, Bruxelles, 160 p.

THÉRON J., *Évolutions récentes du droit du réfugié en Europe*, coll. Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1995, Toulouse, 168 p.

TORELLI M., *Les relations extérieures de la CEE*, coll. Que sais-je, PUF, 1980, Paris, 128 p.

WIHTOL DE WENDEN C., *La question migratoire au XXI^e siècle : Migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2010, 272 p.

C- Ouvrages collectifs et actes de colloque

AUVERT-FINCK J. et MILLET-DEVALLE A., *Colloque Nice 9-10 avril 2016 : crise des réfugiés de l'Union européenne*, Institut du droit de la paix et du développement, Université Côte d'Azur, Centres d'excellence Jean Monnet des universités Nice Sophia Antipolis et Grenoble Alpes, Chaire Jean Monnet d'études et de recherche juridiques européennes, Laboratoire de droit international et européen, éditions A. Pedone, 2017, Paris, 429 p.

CLEMENT F. et AZIZ S., *La libéralisation du commerce extérieur égyptien et l'accord du GATT : Bilan et perspectives de l'ajustement structurel en Égypte*, Table ronde (1999-2000), Égypte Monde Arabe, CEDEJ, n°21 1995.

SCHMOLL C., THIOLLET H., WIHTOL DE WENDEN C., *Migrations en Méditerranée*, CNRS, 2015, Paris, 382 p.

ZOHRY A., « Cairo : A transit city for migrants and African Refugees », *Colloque : Circulations migratoires et reconfigurations territoriales entre l'Afrique noire et l'Afrique du Nord*, CEDEJ, le Caire, 17-18 novembre 2005, 13 p.

D- Ouvrages en langue arabe

ABOUZEID M., *Les problèmes des jeunes : le virus de la migration clandestine*, Le bureau arabe des informations, 2017, Le Caire, 202 p.

AL-ZAQM S., *Le citoyen dans la nostalgie : entre les défis intérieurs et les pressions extérieures*, la Librairie Madbouly, 2011, Le Caire, 287 p.

ELGAMMAL A., *La coopération euro-égyptienne*, Le centre international pour les études stratégiques et futures, Le Caire, 2007/3, n°29, 50 p.

EL-SAYED SELIM M., *Arab perceptions of the euro-Mediterranean partnership*, coll. The Emirates occasional papers, Emirates Center for Strategic Studies and Research, 2011, Abu-Dhabi, 45 p.

GALAL A. et HOEKMAN B., *Regional Partners in Global Markets: Limits and possibilities of the Euro-med Agreements*, The Egyptian Center for Economic Studies, 1997, Cairo, 317 p.

HASSANEIN M., *L'émigration égyptienne illégale en Europe*, Journal de la Faculté de littérature de l'Université de Qena, vol. 1, n° 41, 2013, 105 p.

KIENLE E., 2000. *La reconstruction politique d'un espace d'échanges : la Méditerranée*, CEDEJ - Égypte/Soudan, 2000, le Caire, 768 p.

KHADER B., *L'Europe et le monde arabe : cousins, voisins*, coll. Horizons euro-arabes, Publisud, 1992, Beyrouth, 254 p.

SALEM L., *Le système judiciaire moderne en Égypte*, Dar El Shorouk, 2010, le Caire, 713 p.

SAREM S., *l'Europe et les arabes : de la négociation à la coopération*, coll. Les Cas de l'heure, Dar El Fekr, 2000, Damas, 431 p.

TOUAIBA Y., *Égypte*, coll. Monde arabe/monde musulman, De Boeck, 2014, Belgique, 135 p.

E- Contributions à des ouvrages collectifs

ABDEL GHAFAR A., « EU-Egypt Relations: The Delicate Balance of Economic, Security and Political Interests », ABDEL GHAFAR A., *The European Union and North Africa: prospects and challenges*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2019, pp.149 – 178.

BONETTI P., « L'éloignement de l'étranger en situation irrégulière en Italie après la transposition de la directive « retour » », SEVERINO C., *La transposition de la directive « retour » : France, Espagne et Italie*, coll. A la croisée des droits : droit international, comparé et européen, Bruylant, 2015, Belgique, pp. 61-81.

CLEMENT F., *Partenariat euro-égyptien et acteurs économiques : réflexions autour du cas des tissés de coton*, CEDEJ, Égypte/Soudan, 16 avril 2013, pp. 235-246.

DESSUS S. et SUWA A., « L'accord d'association, un facteur de croissance et d'emploi pur l'Égypte ? », DESSUS S. et SUWA A., *L'intégration régionale et réformes intérieures en Méditerranée*, coll. IGO, Études du Centre de développement de l'OCDE, 2000, Paris, pp. 91-99.

Euromed Rights, « Egypt: a repressive environment, fertile ground for the EU's return obsession », *Return Mania. Mapping policies and practices in the EuroMed Region*, Bruxelles, avril 2021, 25 p.

FAWZY S., « Egyptian Migrants in the UK: A reading after 25th of January Revolution », *A study of dynamics of Arab Expatriate Communities: Promoting positive contributions to socioeconomic development and political transitions in their homelands*, IOM online Bookstore, 2012, pp. 41-69.

HANDOLL J., « Free Movement and International Agreements », HANDOLL J., *Free movement of persons in the EU*, WILEY, 1995, Grande Bretagne, pp. 315-319.

KHEIR-EL-DIN H. et GHONEIM A.F., « Trade relations between the European Union and the Southern Mediterranean countries: prospects for exports based on the enlargement of the European Union, The New Neighbourhood Policy and the Barcelona Process », PRAUSSELLO F., *Sustainable development and adjustment in the Mediterranean countries following the EU enlargement*, Franc Angelo, Milan, pp. 273-277.

KOURTELIS C., « The positive integration of the partner countries through the ENP », KOURTELIS C., *The Political economy of Euro-Mediterranean relations: European Neighbourhood Policy in North Africa*, Palgrave Macmillan, 2015, Royaume-Uni, pp. 6-13.

MICHOU H. et TORELLI S., « Common interests and different visions: Policy implications for EU and Italy », TORELLI S., *The return of Egypt: Internal challenges and regional game*, Italian Institute for international political studies, 2015, pp. 97-116.

MÜLLER-FUNK L., « Une typologie des activistes transnationaux : l'exemple des activistes égyptiens à Vienne et à Paris dans les soulèvements arabes », CHAUVET L., GUBERT F.,

JAULIN T et MESPLE-SOOMPS S, *Les migrants, acteurs des changements politiques en Afrique ?*, Deboeck supérieur, 2017, Louvain, pp. 21-38.

PAGÈS-EL KAROUI D., « L'Égypte depuis les révolutions arabes », SCHMOLL C., THIOLLET H. et WIHTOL DE WENDEN C., *Migrations en Méditerranée*, CNRS Éditions, 2015, Paris, pp. 269-282,

PIETERS K., « Country and regional analysis: The Mediterranean countries », BLOCKMANS S. et LAZOWSKI A., *The European Union and its neighbours: a legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration*, T.M.C. Asser Press, 2006, la Hague, pp. 391-432.

TSOURAPAS G., « The Politics of Egyptian regional migration », JUNEMANN A, FROMM N. et SCHERER N., *Fortress Europe: Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, Springer VS, 2017, Allemagne, pp. 51-69.

TUCCIO M. et WAHBA J., « Modification des opinions politiques et migration internationale : le cas de l'Afrique du Nord », CHAUVET L., GUBERT F., JAULIN T et MESPLE-SOOMPS S, *Les migrants, acteurs des changements politiques en Afrique ?*, Deboeck supérieur, 2017, Louvain, pp. 137-156.

VAN MOL Ch. Et DE VALK H., « Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective », GARCÉS-MASCAREÑAS B., *Integration Processes and Policies in Europe : Contexts, Levels and Actors*, IMISCOE, 209 p., 2016, Amsterdam, pp. 31-56.

VISIER C., « La politique extérieure de l'Égypte et la variable euro-méditerranéenne », HENRY J.R et GROG G., *Politiques méditerranéennes entre logiques étatiques et espace civil*, l'Institut de recherches et d'études sur les mondes arabes et musulmans, 2000, pp. 211-220.

ZOHRY A., « Migration and development in Egypt », BOMMES M., FASSMANN H. et SIEVERS W., *Migration from the Middle East and North Africa to Europe: Past Developments, Current Status and Future Potentials*, Amsterdam University Press, 2014, pp. 75-97.

II – ARTICLES

ABDELFATTAH D., « Impact of Arab Revolts on Migration », *CARIM Analytic and Synthetic Notes*, le Centre Robert Schuman d'études avancées, l'Institut universitaire européen, Florence, n° 68, 2011, pp. 1-17.

ABDELWAHED A., GOUJON A. et JIANG L., « The Migration Intentions of Young Egyptians », *Sustainability*, n°23, 2020, 38 p.

ACCORINTI M., « Unaccompanied foreign minors in Italy: Procedures and practices », *Review of History and Political Science*, vol. 3, n°, 2015, pp. 60-72, p. 61.

AYUBI N., « The Egyptian « Brain Drain »: A multidimensional problem », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 15, n°4, pp. 431-450

BAHGAT G. « North Africa and Europe : Energy Partnership », *Journal compilation*, Organisation des pays exportateurs de pétrole, Oxford, 2009, pp. 155-164.

BALDWIN-EDWARDS M., « Between a rock& a hard place: North Africa as a region of emigration, immigration & transit migration », *Review of African Political Economy*, Routledge Taylor & Francis Group, n° 108, 2006, pp. 311-324.

BALLEIX C., « Retour sur l'après-Lampedusa : Quelle coopération migratoire de l'Union européenne avec les pays tiers ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 301, 3 février 2014, 4 p.

BASILIEU-GAINCHE M.L., « Sécurité des frontières, protection des droits : un couple impossible aux portes de l'Union ? », *Cités*, Immigration : mythes et réalités, n° 46, 2011, pp. 45-66.

BAVA S. et PICARD J., « Les nouvelles figures religieuses de la migration africaine au Caire », *Presses de Sciences Po*, vol. 56, n° 4, 2010, pp. 153-170.

BAYOUMI S., « The external Image of the European Union: Report on Egypt », *Forum on the Problems of Peace and War*, 2007, 17 p.

BCHIR MH., BEN HAMMOUDA H., MIMOUNI M. et PICHOT X., « The Necessity to Balance the Barcelona Process: Economic Integration between North Africa and the European Union », *Journal of Economic Integration*, vol. 26, n° 2, juin 2011, pp. 329-330.

BERDAT C., « L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE », *Relations internationales*, n°130, 2007/2, pp. 87-109

BILTAGY M., « The Impact of the recent Economic crisis on the Flow and Nature of Migration and Development: Evidence from Egypt », *Journal of Applied Economic Sciences (JAES)*, vol. 59, n° 5, septembre 2018, pp. 1431-1441.

BOUVERESSE A., « Frontex : une agence responsable et sous contrôles ? Ni blanc –seing ni « dirty hands » », *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, vol. 53, n° 3, juillet-septembre 2017, Paris, pp. 477-496.

BOSWELL C., « The external dimension of EU immigration and asylum policy », *International Affairs*, vol. 79, n° 3, 2003, pp. 619-638.

BRIGHI E. et MUSSO M., « Italy in the Middle East and the Mediterranean: Evolving relations with Egypt and Libya », *Italian Politics*, vol. 32, n° 1, 2017, pp. 70-89.

BRIÈRE Ch., « Balancing Fundamental Rights and Migration Management in the External Dimension of the EU Migration Policy », Lexonomica Press, *Central European Law conference for students strengthening the rule of law in the EU*, 2016, pp. 58-69.

BRÜCKER P., « Introduction - Les migrations internationales dans l'Égypte postrévolutionnaire », *Égypte/Monde arabe (EMA)*, vol. 15, n° 1, 2017, pp. 9-26.

BRÜCKER P., « Mobilités soudanaises, reconfigurations et appartenances politiques en Égypte et Israël », *CERI-Sciences Po*, 2017, pp. 18-33.

CARBONNELLE Y., « Accord de partenariat : Union européenne – Égypte », *Revue Défense Nationale*, Paris, n° 4, année 53, avril 1997, pp. 123-135.

CARLIER J. et LEBOEUF L., « Le droit européen des migrations », *Journal de droit européen*, n° 257, 27^{ème} année, mars 2019, pp. 114-130.

CHETAIL V., « Au-delà de la rhétorique de la crise : l'échec de la réforme du régime d'asile européen commun », *Journal européen des droits de l'homme*, (5), Larcier, décembre 2016, Bruxelles, 584 p.

CHOUCRI N., « The new migration in the Middle East: A problem for whom? », *International Migration Review*, vol.11, n° 4, 1^{er} décembre 1977, pp. 421-443.

CLÉMENT-WILZ L., « L'injusticiabilité des activités de l'agence Frontex ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, juillet-septembre 2017, Paris, 624 p.

CLING J. « Un libre-échange inégal », *Alternatives Internationales*, vol. 20, n° 1, 2005, p. 34.

COHEN N., « Par-delà les frontières », *Magazine du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, n° 2, 2017, pp. 14-17.

CORBINEAU B., « Le dialogue euro-arabe, instance du nouvel-ordre international (1973-1978) », *Revue française de sciences politiques*, 30^e année, n° 3, 1980, pp. 560-598.

CUTTITTA P., « L'Égypte autre frontière nord-africaine de l'Europe », *L'Esprit du temps/ « Outre-terre »*, n°53, avril 2017, pp. 50-63.

DAWOOD I., « The engagement of Highly Skilled Egyptian Migrants in OECD Countries », *l'Université américaine du Caire*, n°4, 2012, 31 p.

DE BEL-AIR F., « Migration profile Egypt », *European University Institute, (EUI) Migration Policy Centre*, Florence, 2016/01, février 2016, pp. 1-9.

DELBARRE A., « La politique migratoire de l'Union européenne, entre communautarisation et individualisme », *Nouvelle Europe (en ligne)*, 7 avril 2015, disponible sur le lien : <http://www.nouvelle-europe.eu/la-politique-migratoire-de-l-ue-entre-communautarisation-et-individualisme>

DELILE JF., « L'État de droit dans les relations extérieures de l'Union européenne », *Civitas Europa*, 2016/2, n° 37, pp. 47-63.

DESSOUKI A., « The Shift in Egypt's Migration Policy: 1952-1978 », *Middle Eastern Studies*, vol. 18, n°1, 1982, pp. 53-68.

DUBOUT E., « Les enjeux constitutionnels du pouvoir de substitution de l'agence Frontex », *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, juillet-septembre 2017, Paris, 624 p.

DUPUCH S., EL MOUHOUB M., et TALAHITE F., « L'Union européenne élargie et ses voisins méditerranéens : les perspectives d'intégration », *Économie internationale*, vol. 97, n° 1, 2004, pp. 105-127.

DURA S., « The EU in the Central Mediterranean: Impact and Implications of the Comprehensive Approach », *European Journal of Migration and Law*, n° 20, 2018, pp. 205-222.

DWORKIN A., KORSKI D. et WITNEY N., « Egypt's Hybrid Revolution : A bolder EU approach », *le Conseil européen des relations étrangères (ECFR)*, Note d'information, n° 32, mai 2011, Londres, 15 p.

Egypt Today staff, « EU's Frontex praises Egypt's role in halting illegal immigration », *Egypt Today*, 27 juin 2018, article en ligne disponible sur <https://www.egypttoday.com/Article/1/52920/EU's-FRONTEx-head-praises-Egypt's-role-in-halting-illegal-immigration>

ELASSAR Y., « Égypte », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Migrations internationales et justice constitutionnelle – Référendums et justice constitutionnelle, vol. 32, 2017, pp. 233-239.

EL KHAWAGA L., « Le chômage apparent et la structure du marché de travail en Égypte », *Revue Tiers Monde*, n° 121, 1990, p. 99.

EL QADIM N., « Lutte contre l'immigration irrégulière et conditionnalité de l'aide au développement », *Migrations Société*, n°171, 2018/1, pp. 109-125.

EL MADMAD K., « Les problèmes des réfugiés dans les pays d'asile », *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, n° 13, pp. 193-204.

EL SHENNAWY A., « The Euro-Mediterranean free trade agreement and the cost of tariff liberalization in Egypt », *The American University in Cairo, Journal of Policy Modeling*, vol. 35 (2013), 15 février 2012, pp. 326-338.

EL SHIMY Y. et DWORKIN A., « Egypt on the edge: how Europe can avoid another crisis in Egypt? », *Conseil européen des relations étrangères*, Note politique, juin 2017, Londres, 13 p.

FARGUES Ph., « International Migration and the Nation State in Arab countries », *Middle east Law and Governance (MELG) Journal*, vol. 5, n° 1-2, 1^{er} janvier 2013, pp. 5-35.

FERRAIUOLO P., « Vers un État fédéral européen face aux défis majeurs en Europe aujourd'hui », *Revue de l'Union Européenne*, n° 612, Octobre-Novembre 2017, pp. 559-569.

GABRIELLI L., « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans la relation de l'Union européenne avec l'Afrique », *Politiques européennes*, n° 22, 2007/2, pp. 149-173.

GAD E., « The EU and the Middle East : An Egyptian view », *Perceptions*, Centre de recherche stratégique, juin-août 2003, Turquie, pp.18-38.

GARCIA ANDRADE P., « The legal feasibility of the EU's external action on legal migration: the internal and the external intertwined », *European Journal of Migration and Law*, vol. 15 n° 3, 2013, pp. 263-281.

GARCIA ANDRADE P., « EU External competences in the field of migration: How to act externally when thinking internally », *Common Market Law Review*, n° 55, 2018, pp. 157-200.

GAZIN F., « Approche critique des activités de la nouvelle agence Frontex sous l'angle des droits fondamentaux », *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, juillet-septembre 2017, Paris, 624 p.

GIORDANO C., « L'accueil des mineurs isolés étrangers en Italie : entre régularisation et « clandestinisation » », *Migrations Sociétés*, n° 129-130, 2010/3-4, pp. 147-16.

GIOVANNETTI M., « Reception and Protection policies for unaccompanied foreign minors in Italy », *Social work & Society International online Journal*, vol. 15, n° 2, 2017, 22 p.

HAMIDI C. et FISCHER N., « Les politiques migratoires en Europe : perspectives, historiques et modèles d'analyse », *Idées économiques et sociales*, n°189, 2017/3, pp. 28-37.

HANAFI S., « Vivre dans le camp, vivre ailleurs. Les Palestiniens réfugiés en Égypte et dans les Territoires palestiniens. », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 83^{ème} année, 2006-1, mars, pp. 76-92.

HASSAN Kh., « Future Egyptian Labor Migration after the Arab Uprising », *International Union for Scientist Study of Population (IUSSP)*, 22-23 avril 2013, le Caire.

HASSANEIN M., « L'émigration égyptienne illégale en Europe », *Journal de la Faculté de littérature de l'Université de Qena*, vol. 1, n° 41, 2013, 105 p.

JAULIN T., « The Impact of EU Migration Policy in the Southern and Eastern Mediterranean », *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2010, Stockholm, 18 p.

JOANNIN P., « La migration au cœur du sommet entre l'Union européenne et la Ligue des États arabes », *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman (le centre de recherches et d'études sur l'Europe), février 2019, n° 504, disponible sur <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0504-la-migration-au-coeur-du-sommet-entre-l-union-europeenne-et-la-ligue-des-etats-arabes>.

JULIEN-LAFERRIÈRE, « La communautarisation de la politique migratoire », *Migrations Société*, n° 116, 2008/2, pp. 59-71.

KASSAR H., MARZOUK D., ANWAR W.A, LAKHOUA C., HEMMINKI K., KHYATTI M, « Emigration flows from North Africa to Europe », *European Journal for Public Health*, vol. 24, 2014, pp. 2-5.

LAGRANGE Ph., « L’appréhension du phénomène migratoire par le droit international », *Revue critique de droit international privé*, juin 2017, n°1, p. 27

LAMALLE S., « L’Union européenne et les migrations ambiguïtés et défis d’une approche globale », *Revue internationale et stratégique*, éd. IRIS, n°67, 2007, pp. 31-40.

LAMBLIN C., « Participation politique des égyptiens résidant en France : vers la construction d’une citoyenneté en migration ? », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 31 (3), 2015, pp.171-185.

LAVERGNE M., « Un bilan amer pour l’Égypte : quarante ans de croissance rentière, au prix de la désagrégation sociale et de la dépendance extérieure », *Hérodote*, 1-2, 2016, pp. 97-122.

LELLIOTT J., « L’Italie et la loi « Zampa » : renforcer la protection des enfants non accompagnés », *Revue Migrations forcées*, n° 57, 2018, pp. 79-81.

LONGUENESSE E., « Rente pétrolière et migrations de travail au Moyen Orient. Le Cas de l’Égypte », *Recherches internationales*, n°18, 1985, pp. 43-61.

LORENZO G., « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l’Union européenne avec l’Afrique », *Politique européenne*, n° 22, 2007/2, pp. 149-173.

MAHJOUB A., « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 3/2005, pp. 535-544.

MARCHETTA F., « Return Migration and the survival of Entrepreneurial activities in Egypt », *CERDI – Université d’Auvergne*, Clermont Ferrand, France, World Development, vol. 40, n° 10, octobre 2012, pp.1999- 2013.

MAYRHOFER M. et AMMER M., « People moving in the context of environmental change: The cautious approach of the European Union », *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, n° 3, 2014, pp. 389-429.

MCADAM J., « The Global Compacts on Refugees and Migration: A new era for International Protection », *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, n° 4, décembre 2018, pp. 571-574.

MERCKX I., « Frontex : un océan d’impunité », *Politis*, Dossier la Frontière tue, n° 1544, le 13 mars 2019, article disponible sur <https://www.politis.fr/articles/2019/03/frontex-un-ocean-dimpunite-40139/>.

MORICE A. et RODIER C., « Politiques de migration et d’asile de l’Union européenne en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, n°85, 2013/4, pp. 109-120.

MÜLLER-FUNK L., « Managing distance : examining Egyptian emigration and diaspora policies », *Migrations vues d’Égypte – mobilisations et politiques*, *Égypte/monde arabe (EMA)*, n° 15, 3^{ème} série, 2017, pp. 47-69.

NASSAR H. « Migration of Skills », *le Centre Robert Schuman d’études avancées*, l’Institut universitaire européen, Florence, n° 29, 2010, 27 p.

NDIAYE ND., « L’implication des pays tiers dans la lutte de l’Union européenne contre l’immigration irrégulière », *Revue Études internationales*, vol. 48, n° 2, 2018, pp. 317-353.

NORMAN K., « Ambivalence as Policy: Consequences for Refugees in Egypt », *Égypte/Monde arabe*, n° 15, 2017, pp. 27-45.

PAGÈS-EL KAROUI D., « Les mirages de l’émigration au miroir du cinéma égyptien », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, n° 134, 2013, pp. 99-115.

PAGÈS-EL KAROUI D., « Le « printemps arabe » : une révolution pour l'émigration égyptienne ? », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 31, n°3 et 4, 2015, pp. 145-169

PARROT K. et IMBERT L., « La crise migratoire fantasmée ou l'échec programmé de la forteresse Europe », *La Revue des Juristes de Sciences Po*, n° 12, automne 2016, pp. 49-62.

PASTRÉ O., « L'Europe et le Sud : pour une autre mondialisation », *Sociétal*, n° 39, 1^{er} trimestre, 2003, pp. 40-43.

PERIDY N., « La nouvelle politique de voisinage de l'Union européenne. Une estimation des potentiels de commerce », *Revue économique*, vol. 57, n° 4, 2006, pp. 727-746.

QUENTIN J.P., « La coopération entre la Communauté économique européenne et les pays du Machrek : Égypte, Syrie, Jordanie et Liban », *La documentation française* | « Maghreb-Machrek », vol. 3, n°77, 1977, pp. 49-57, p. 49.

RASPAIL H., « Nationalité et droit d'asile », *la Revue du droit international public (RGDIP)*, éditions A. Pedone, n° 3, juillet-septembre 2015, pp. 513-569.

RAUX J., « La CEE et le Moyen-Orient », *Relations internationales*, n°20, hiver 1979, pp. 491-506, p. 493.

RESLOW N., « The role of Third countries in EU migration Policy: The Mobility Partnerships », *European Journal of Migration*, vo. 14, n° 4, 2012, pp. 393-415.

REVIGLIO M., « Externalizing Migration Management through Soft Law: The Case of the Memorandum of Understanding between Libya and Italy », *Global Jurist*, septembre 2019, 12 p

RHATTAT R., « L'action extérieure de l'Union européenne en Méditerranée à l'épreuve du Printemps arabe », *Revue de l'Union européenne*, 2012, pp. 435-439.

RITLENG D., « La nouvelle Frontex : évolution plutôt que révolution », *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, juillet-septembre 2017, Paris, 624 p.

RODIER C., « Les grandes étapes de la construction de l'« espace européen » de Rome à Amsterdam en passant par Schengen », *Plein droit*, n° 49, 2001/2, pp. 36-41.

RODIER C., « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations Société*, Centre d'informations et d'études sur les migrations internationales, n° 116, 2008/2, pp. 105-122.

RODIER C., « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit*, n° 105, 2015/2, pp. 10-13.

ROLAND B., « Africa and Europe: Toward a New Beginning », *Challenge*, Routledge Taylor & Francis Group, vol. 60, n° 5, 2017, pp. 455-489.

ROUSSILLON A., « Migration ou développement : Quelle stratégie migratoire pour l'Égypte de « l'ouverture économique » ? », *Publications de l'Institut français du Proche-Orient*, pp. 131-167.

SAAD R., « Egyptian workers in Paris: Pilot Ethnography », Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty, University of Sussex, mai 2005, Royaume-Uni, 21 p.

SALAMA U. et SHOKR Sh., « Children on the Move: The Egyptian Unaccompanied Migrant Children », *l'Université américaine du Caire*, 2018, 29 p.

SCHNEIDER C., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 11-44.

SEEBERG P., « The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies – The Cases of Egypt, Libya and Syria », *Democracy and Security*, vol.9, n° 1-2, 1er Janvier 2013, pp. 157-176.

SEGUIN J., « L'économie égyptienne après la crise du Golfe », *la Documentation française* | « Maghreb-Machrek », n°133, 1999, pp. 34-50, p. 42.

SELL R., « Egyptian International Labor Migration: Towards regional integration », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 22, n°3, 1988, pp. 87-108.

SERAG Y., « Border settlements in Egypt between border cooperation and defending the sovereignty of the country », *CPAS publications*, Université Ain Shams, 2010, 16 p.

SILVESTRO M., « Le partenariat euro-méditerranéen », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2002, p. 183.

SIKA N., « L'Égypte, de nouveau au centre », *Outre-Terre*, 2009/3, n°23, pp. 153-157.

SPIJKERBOER Th., « The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control », *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, 2018, pp. 452-469.

TINIÈRE R., « L'influence croissante de la Charte des droits fondamentaux sur la politique extérieure de l'Union européenne », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, Chron. n°2, 2018, 9 p.

TSOURAPAS G., « Why do States develop Multi-tier Emigrant policies? Evidence from Egypt », *Journal of Ethnic and Migration studies*, vol. 41, n°13, 2015, pp. 2192-2214.

VERNET D., « Migration et cohésion en Europe : un défi, pas une contradiction », *Éditoriaux de l'IFRI*, mai 2019, <https://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux-de-lifri/migration-cohesion-europe-un-defi-une-contradiction-0>

VIGNEAU E., « La frontière européenne ; l'enjeu des migrations irrégulières en Méditerranée », *École de Politique appliquée – Faculté des lettres et sciences humaines, Université de Sherbrooke*, décembre 2014, 14 p.

VISCOMI JJ., « Between Italy and Egypt : Migrating histories and Political genealogies », *Cairo papers in social science*, l'Université américaine au Caire, le Caire, vol. 35, n° 2, 2019, pp. 15-31.

VITIELLO M., « Les politiques d'entrée en Europe et la frontière méditerranéenne », *Italiae*, n°14, 2010, pp. 217-231.

WHITOL DE WENDEN C., « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », *STRATES matériaux pour la recherche sociale*, n°15, 2008, pp. 59-71.

WELLENS K.C et BORCHARDT G.M., « Soft Law in European Community Law », *European Law Review*, 1989, pp. 267-321,

ZOHRY A., « The place of Egypt in the regional migration system as a receiving country », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 3, 12 décembre 2003, pp. 1-20.

ZOHRY A., « Migration without borders: North Africa as a Reserve of cheap labour for Europe », *UNESCO*, 19 janvier 2005, 21 p.

ZOHRY A., « Interrelationships between internal and international migration in Egypt: a pilot study », *Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty*, Université de Sussex, Brighton, 2005, 101 p.

ZOHRY A., « Egyptian youth and the European Eldorado: journeys of hope and despair », *Danish Institute for International studies (DIIS)*, 2006, Copenhague, 30 p.

ZOHRY A., « Egypt: A new player in the Euro-Mediterranean migration system », *Workshop on "Global Migration and European Union's Policy Interventions"*, The Nijmegen Centre for Border Research, Université Radboud de Nimègue, Nimègue, Pays-Bas, 20-21 octobre 2006, 12 p.

ZOHRY A., « Egyptian irregular migration to Europe », *Migration Letters*, Janvier 2007, 34 p.

ZOHRY A., « Egypt's International Migration after the Revolution: Is There Any Change? », *Revue Confluences Méditerranée*, vol. 87, n° 4, 2013, pp. 47-54.

III – ÉTUDES, THÈSES, MÉMOIRES ET RAPPORTS

A- Études

ABDEL Ghafar A., *Toward a recalibration of EU-North Africa relations*, Institution Brookings, Note Politique, Qatar, 31 mai 2017, 10 p.

ADDE - ANAFÉ – FASTI - GISTI - La Cimade – LDH – MOM – ODSE – SAF - SM, *Droit des étrangers en France- ce que change la loi du 7 mars 2016*, coll. Les cahiers juridiques, Gisti, Paris, 2017, 104 p.

Centre pour les Droits de l'Homme, *Recueil d'Instruments Internationaux*, coll. Campagne mondiale pour les droits de l'homme, Nations Unies New York et Genève, 1ère édition, 1994, Belgique, 428 p.

Centres d'excellence Jean Monnet de Grenoble et de Rennes, *Union européenne et solidarités : aspects internes et internationaux*, VIIe Académie européenne d'été, Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble, 2008, France, 116 p.

Centre international pour le développement des politiques migratoires, *ICMPD Migration outlook 202 : seven things to look out for in 202 (origins, key events and priorities for Europe)*, 20 p., en ligne disponible sur <https://www.icmpd.org/file/download/50555/file/ICMPD%2520Migration%2520Outlook%25202021%2520EN.pdf>

DE CESARIS V., *One way trip : Essays on Mediterranean Migration*, Presse de l'Université pour étrangers de Pérouse, 2016, Pérouse, 202 p.

HASSAN k., *Studies in Labor Migration: Middle East and North Africa*, LAP Lambert Academic Publishing, 24 janvier 2012, 104 p.

HUSSEIN S., *Cross-Mediterranean Egyptian migrants : a discursive analysis*, l'Université américaine du Caire, 2019, 102 p

KHADER B. et DE WENDEN C., *Les dynamiques de mouvement de personnes*, 10 Papers for Barcelona 2010, étude n° 7, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 7 mai 2010, Barcelone, 43 p.

VADEAN F., *Egyptian, Afghan and Serbian diaspora communities in Germany: How do they contribute to their country of origin?*, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), 2007, Allemagne, 77 p.

TERRIEN M., *Les réfugiés soudanais au Caire, Séminaire Question sociale dans le monde arabe*, sous la direction de LONGUENESSE E., Institut d'études politiques, Université Lyon 2, 2005-2006, 86 p.

TIBERGHIE F. et COMBARNOUS M., *Le droit des réfugiés en France*, coll. La commission des recours des réfugiés, Economica, 2000, Paris, 491 p.

ZOHRY A. et HARELL-BOND B., *Contemporary Egyptian Migration : an overview of voluntary and forced migration*, Centre de développement de recherche sur la migration, la globalisation et la pauvreté, Université de Sussex, décembre 2003, Royaume-Uni, 72 p.

ZOHRY A., *Interrelationships between Internal and International Migration in Egypt: A pilot study*, Centre de développement de recherche sur la migration, la globalisation et la pauvreté, Université de Sussex, 2005, Sussex, 98 p.

ZOHRY A., « Strategy of Coping and Patterns of Accommodation of Irregular Egyptian Migrants in Europe », *Irregular Migration Conference*, 9-10 mai 2009, le Caire, 23 p.

B- Thèses et mémoires

CADILHAC M.C., *La dimension parlementaire de l'action extérieure de l'Union européenne*, BOSSE-PLATIÈRE I. (dir.), Thèse, Droit, Université de Rennes 1, 2017.

DEMOULIN C., *Les flux migratoires en Méditerranée*, ORTOLI V. (dir.), Mémoire de Master 2 « Droit public, spécialité sécurité et défense transméditerranéenne », Université du Sud, 2011, Toulon, 93 p.

DUPONT M., *Les accords internationaux conclus par l'Union européenne : une source de droit particulière. Analyse sous l'angle de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne*, D'ARGENT P. (dir.), Mémoire de Master en Droit, à finalité droit transnational, comparé et étranger, Université catholique de Louvain, 2016-2017, 84 p., p. 31.

ELMALLAKH N., *Genre, migration et printemps arabe : étude de cas de l'Égypte*, MAUREL M. (dir.), Thèse, Sciences économiques, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Centre d'économie de la Sorbonne, Paris, 211 p.

HAYDAR S., *Le partenariat Euromed : Contribution à l'étude du soft power de l'Union européenne*, DUBOS O. (dir.), Thèse, Droit, Université de Bordeaux, 2016, Bordeaux, 345 p.

HUSSEIN S., *Cross-Mediterranean Egyptian migrants : a discursive analysis*, l'Université américaine du Caire, 2019, 102 p.

KAMOUNA S., *La politique migratoire de l'Union européenne à l'épreuve des droits fondamentaux*, ICARD Ph. (dir.), Thèse, Droit, Université de Bourgogne Franche-Comté, 2021, 335 p.

LEBOEUF L., *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Athemis, Université catholique de Louvain, 2015, Belgique, 470 p.

MOURAD Ali, *Les transformations des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement de l'UE : Portée et limites des cadres de voisinage euro-*

méditerranéens, FLAESCH-MOOUGIN C. et SAAD G. (dir.), Thèse, Droit, Université de Rennes 1 en cotutelle internationale avec l'Université libanaise, 2014, 701 p.

NÉRAUDAU-D'UNIENVILLE E., *Ordre public et droit des étrangers en Europe : la notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Thèse, Bruylant, 2006, Belgique, 791 p.

PASSARELLA R., *L'externalisation de l'asile dans l'Union européenne – Une évaluation critique de la coopération européenne avec les pays tiers*, PROGIIN-THEUERKAUF (dir.), Mémoire, Droit, Université de Fribourg, 2018, 64 p.

PICARD J., *Le Caire des migrants africains chrétiens. : Impasse migratoire et citadinités religieuses*, ALBET JP. (dir.), Thèse, Géographie, École des Hautes Études en Sciences sociales (EHESS), 2013, 486 p.

RHATTAT R., *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, SCHNEIDER C. (dir.), Thèse, Droit, Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE), 2009, 525 p.

SAARINEN H., *The influence of the Euro-Mediterranean Partnership on Migration in The Mediterranean region*, PER LUNDE (dir.), Mémoire, Histoire et études sociales et internationales, Université d'Alborg, mai 2008, 131 p.

SHARAFLEDIN N., *Refugees in Egypt: practices and prospective law*, Mémoire, Université américaine du Caire, 2020, 96 p.

TAMMONE F., *La gestion des migrations dans la mer Méditerranée et la traite des êtres humains : profils de responsabilité internationale*, TANCREDI A. et DE SENA P. (dir.), Thèse, Droit, Université Côte d'Azur en cotutelle avec Université de Palerme, septembre 2022, 362 p.

C- Rapports

AL-ALI N., *The Relationship between Migration within and from the Middle East and North-Africa and Pro-Poor Policies*, University of Exeter, juillet 2004, 49 p.

DESSUS S. et SUWA-EISENMANN A., *Trade integration with Europe, export diversification and economic growth in Egypt*, OECD Development Centre, working paper n° 135, 1998, 39 p.

European Training Foundation, *The contribution of Human Resources development to migration policy in Egypt*, décembre 2007, 56 p.

FARGUES Ph., *Migrations méditerranéennes*, CARIM, rapport 2008-2009, octobre 2009, pp. 71-98.

FARGUES Ph., *EU Neighborhood Migration Report 2013*, Migration Policy Centre, European University Institute, 2013, Florence, pp. 73-86.

France expertise, *Egypt Country Statement: Addressing Migrant Smuggling and Human Trafficking in East Africa*, septembre 2017, 26 p.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Les réfugiés dans le monde – cinquante ans d'action humanitaire*, coll. HCR, Autrement, 2000, France, 337 p.

HETABA A., McNALLY C., HABERSKY E., *Refugee Entitlements in Egypt*, Centre des migrations et des réfugiés, n°14, février 2020, le Caire, 317 p.

Organisation internationale pour les migrations, *A study on the dynamics of Arab expatriate communities*, OIM et la Ligue arabe, 2012, le Caire, 40 p.

Organisation internationale pour les migrations, *Egyptian Unaccompanied Migrant Children*, OIM, 2016, le Caire, 41 p.

Organisation internationale pour les migrations, *État de la migration dans le monde 2020*, OIM, 2020, Genève, 529 p.

SIKA N., *Egypt: Socio-Political dimensions of migration*, CARIM, rapport de recherche n° 74, 2011, 6 p.

ROMAN H., *Italian-Egyptian model in managing the emigration from Egypt to Italy: dimensions and prospects*, CARIM, rapport de recherche n° 18, 2018, 7 p.

ZOHRY A., *The migratory patterns of Egyptians in Italy and France*, CARIM, rapport de recherche n° 17, 2009, 29 p.

IV – DOCUMENTS OFFICIELS

A) Documents des institutions et organes de l'Union européenne

La Commission européenne

Bulletin des Communautés européennes, « Les relations avec les pays méditerranéens », secrétariat de la Commission, vol. 5 n° 10, 1972, Bruxelles, pp. 119-123.

Bulletin de l'Union européenne, « Le partenariat euro-méditerranéen : aspects politiques et économiques », n°11, 1995, Bruxelles, pp.78-83.

Communication de la Commission européenne du 13 mars 1997 relative à l'État du Partenariat euro-méditerranéen et préparation de la seconde conférence des ministres des affaires étrangères, COM (1997) 2028, Bulletin quotidien Europe.

Communication de la Commission européenne du 11 mars 2003 relative l'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 final.

Communication de la Commission européenne du 2 mars 2005 relative à la politique européenne de voisinage : Recommandations pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et pour l'Égypte et le Liban, COM (2005) 72 final.

Communication de la Commission européenne du 1^{er} septembre 2005 relative aux programmes de protection régionaux (PPR), COM (2005) 388 final.

Communication de la Commission européenne du 12 octobre 2005 relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, COM (2005) 491 final.

Proposition de décision du Conseil relative à la position de la Communauté au sein du Conseil d'association concernant la mise en œuvre des articles 67 et 80 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part et la République arabe d'Égypte, d'autre part, COM (2005) 188 final.

Communication de la Commission européenne du 16 mai 2007 relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, COM (2007) 248 final.

Communication de la Commission européenne du 8 octobre 2008 relative à renforcer l'approche globale de la question des migrations : accroître la coordination, la cohérence et les synergies, COM (2008) 611 final.

Labour Markets Performance & Migration Flows in Arab Mediterranean Countries : Determinants and Effects, la Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, vol. I n° 60, avril 2010, 207 p.

Communication de la Commission européenne du 24 mai 2011 relative à un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée, COM (2011) 292 final.

Communication de la Commission européenne du 18 novembre 2011 relative à l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), COM (2011) 743 final.

Communication de la Commission européenne du 4 décembre 2013 sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée, COM (2013) 869 final.

Communication de la Commission européenne du 27 mars 2014 sur la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en Égypte, Bruxelles, COM (2014) 71 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un Agenda européen en matière de migrations », 13 mai 2015, Bruxelles, COM (2015) 240 final.

A study on smuggling of migrants: characteristics, responses and cooperation with third countries, septembre 2015, 10 p.

Communication de la Commission européenne du 9 septembre 2015 relative à un plan d'action de l'Union européenne en matière de retour, COM (2015) 453 final.

Communication de la Commission européenne du 23 septembre 2015 relative à la gestion de la crise des réfugiés : mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2015) 490 final.

Communication conjointe de la Commission européenne du 18 novembre 2011 relative au réexamen de la politique européenne de voisinage, JOIN (2015) 50 final.

Communication de la Commission européenne du 7 juin 2016 relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM (2016) 385 final.

Annexe à la Communication de la Commission européenne du 14 décembre 2016 relative au deuxième rapport d'avancement : premiers résultats en ce qui concerne le cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2016) 960 final.

Communication conjointe de la Commission européenne du 25 janvier 2017 relative à la migration le long de la route de la Méditerranée centrale : gérer les flux migratoires, sauver des vies, JOIN (2017) 4 final.

Rapport sur l'état des relations UE-Égypte : établissement de priorités communes, Communiqué de presse de la Commission européenne, Bruxelles, 17 juillet 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1981_fr.htm?locale=FR.

Communication de la Commission européenne du 27 septembre 2017 relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2017) 558 final.

Commission européenne, Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République arabe d'Égypte sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités égyptiennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 20 décembre 2017, 20 décembre 2017, Bruxelles, COM (2017) 809 final.

Une Europe qui protège nos frontières et mène une politique migratoire responsable : vers une Union plus unie, plus forte et plus démocratique, avril 2018, 4 p.

Rapport sur les relations UE-Égypte : investir dans le développement socio-économique et la croissance inclusive, Bruxelles, 10 décembre 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6664_fr.htm.

Migration profile Egypt : End 2017, Centre commun de recherche (Commission européenne), 13 septembre 2019, 4 p.

Rapport EU-Egypt Sub-Committee on Industry, Trade, Services and Investment, 17 juin 2019, le Caire, 5 p.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, 16 octobre 2019, Bruxelles, COM (2019) 481 final.

Communication de la Commission européenne sur un nouveau pacte sur la migration et l’asile, Bruxelles, 23 septembre 2020, COM (2020) 609 final.

Le Conseil européen

Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence.

Conclusions et Plan d’action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001.

Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, Conclusions de la Présidence, 13463/02, Bruxelles, 24 octobre 2002.

Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, Conclusions de la Présidence, 15917/2, Bruxelles, 29 janvier 2003.

Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005, Conclusions de la Présidence, Bruxelles, 17 décembre 2005.

Déclaration sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, 7652/1/08, Bruxelles, 17 juillet 2008.

Conseil de l’Union européenne

a) Décisions cadre

Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l’aide à l’entrée, au transit et au séjour irréguliers, *JOCE*, 5 décembre 2002, L 328/1, 2002/946/JAI.

b) Directives

Directive 221/64/CEE du Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, *JOCE*, 4 avril 1964, 850/64.

Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, *JOUE*, 10 juillet 2001, L 187/45.

Directive 2001/55/CE du Conseil du 21 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et a des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JOCE*, 7 août 2001, L 212/12.

Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *JOUE*, 5 décembre 2002, L 328/17.

Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, *JOUE*, 6 février 2003, L 31/18.

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *JOUE*, 3 octobre 2003, L 251/12.

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *JOUE*, 23 janvier 2004, L 16/44.

Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, *JOUE*, 30 septembre 2004, L 304/12.

Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée et de volontariat, *JOUE*, 23 décembre 2004, L 375/12.

Directive 2005/71/CE du Conseil de 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission des spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, *JOUE*, 3 novembre 2005, L 289/15.

Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JOUE*, 13 décembre 2005, L 326/13.

Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, *JOUE*, 18 juin 2009, L 155/7.

c) Règlements

Règlement (CE) n°1488/96 du Conseil de 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *JOCE*, 30 juillet 1996, L 189/1.

Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *JOCE*, 12 décembre 2000, L 311.

Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE*, 25 novembre 2004, L. 349/1.

Parlement européen

a) Résolutions

Résolution du Parlement européen sur l'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud (COM (2003) 104 – 2003/2018 (INI)), JOUE, C 87 E/506.

b) Rapports

ABDEL GHAFAR A., *A stable Egypt for a stable region : Socio-economic challenges and prospects*, Direction générale pour les politiques externes, Parlement européen, Bruxelles, 2018, 50 p.

ATANASSOV N., DUMBRAVA C., MENTZELOPOULOU MM. Et RADJENOVIC A., *La politique européenne en matière migratoire : asile, frontières et coopération extérieure (évolutions récentes) – analyse approfondie*, Service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, Bruxelles, 2018, 41 p.

D'ALFONSO A., *Migration and border management*, Service de recherche du Parlement européen, Note d'information PE 646.135, janvier 2020, 12 p.

Direction générale des politiques internes : libertés civiles, justice et affaires intérieures, *EU cooperation with third countries in the field of migration*, Le Parlement européen, 2015, 148 p.

GARCIA N.P., *Les relations UE-Égypte en vue des élections législatives et présidentielles égyptiennes*, Bibliothèque du Parlement européen, Note d'information, (056), 15 juin 2010, 6 p.

GHANMI E., DE MICCO P., SABRIE S., CALVERI A. et HAKALA P., *Egypt – a strategic partner for the EU*, Direction générale pour les politiques externes de l'Union, Parlement européen, Note d'information PE 491.451, novembre 2012, 26 p.

IMMENKAMP B., *The first EU-Arab League Summit*, Service de recherche du Parlement européen, Note d'information PE 635.531, février 2019, 4 p.

KRAUSS S., *VIII rencontre interparlementaire PE-Égypte, 19-26 novembre 2006*, Direction générale pour les politiques externes de l'Union, Parlement européen, Note d'information, 3 novembre 2006, 11 p.

NUÑO M., *Politiques migratoires de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens – l'impératif d'une plus grande mobilité*, Direction générale des politiques externes de l'Union (Direction B), Parlement européen, 2014, 30 p.

POMMIER S., *Analyse des progrès dans la mise en œuvre de l'instrument financier pour la politique de voisinage en Égypte*, Direction générale des politiques externes de l'Union, Parlement européen, Note d'information PE 388.952, juillet 2008, 16 p.

RADJENOVIC A. (Service de recherche pour les députés), *Les politiques de l'Union – Au service des citoyens : Protection des frontières extérieures de l'Union européenne*, Service de recherche du Parlement européen, Note d'information PE 630.316, juin 2019, 11 p.

ZAMFIR I. (Service de recherche pour les députés), *Les nouvelles priorités de la coopération entre l'Union européenne et l'Afrique*, Service de recherche du Parlement européen, Note d'information PE 608.824, novembre 2017, 2 p.

Conseil de l'Union européenne et Parlement

a) Directives

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil le 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE*, 24 décembre 2008, L 348/98.

Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, *JOUE*, 19 mai 2011, L 132/1.

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *JOUE*, 20 décembre 2011, L 337/9.

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), remplaçant la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JOUE*, 29 juin 2013, L 180/60.

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *JOUE*, 29 juin 2013, L 180/96.

Directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil, *JOUE*, 28 octobre 2021, L 382/1.

b) Règlements

Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, *JOUE*, 9 novembre 2006, L 310/1.

Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une

demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), *JOUE*, 29 juin 2013, L 180/31.

Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), 6 novembre 2013, *JOUE*, L. 295/11.

Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant l'instrument européen de voisinage (IEV), *JOUE*, du 15 mars 2014, L 77/27.

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JOUE*, 23 mars 2016, L 77/1.

Règlement (UE) n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JOUE*, du 16 septembre 2016, L 251/1.

Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021, établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n°466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n°480 /2009 du Conseil, *JOUE*, 14 juin 2021, L 209/1.

Cour des comptes européenne

Cour des comptes européenne, *La coopération de l'UE avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance*, Rapport spécial, Luxembourg, n°4/2013.

Cour de Justice des Communautés européennes/Cour de Justice de l'Union européenne

a) Avis

CJCE, Avis du 26 avril 1977, *Avis au titre de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2 du Traité CEE (Projet d'accord relatif à l'institution d'un fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure)*, Avis 1/76, Recueil de la jurisprudence de la Cour.

CJCE, Avis du 4 octobre 1979, *Avis au titre de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2 du Traité CEE (Accord international sur le caoutchouc naturel)*, Avis 1/78, Recueil de la jurisprudence de la Cour.

b) Arrêts

CJUE, Arrêt du 7 octobre 2014, *Allemagne c. Conseil*, Affaire C-399/12, Recueil numérique.

CJUE, Arrêt du 4 décembre 1974, *Van Duyn c. Home Office*, Affaire 41/74, Recueil numérique.

B) Documents des organes paritaires Égypte-Union européenne

Recommandation n°1/2007 du Conseil d'association UE-Égypte du 6 mars 2007 portant sur la mise en œuvre du plan d'action UE-Égypte (2008/688/CE).

Décision n°1/2007 du Conseil d'association UE-Égypte du 6 mars 2007 portant création de sous-comités du comité d'association et d'un groupe de travail sur la migration et les affaires sociales et consulaires (2008/687/CE).

Recommandation n°1/2017 du Conseil d'association UE-Égypte du 25 juillet 2017 approuvant les priorités de partenariat UE-Égypte [2017/1786], *JOUE*, 3 octobre 2017, L 255/26.

Recommandation n°1/2021 du Conseil d'association UE-Égypte du 26 novembre 2021 approuvant la prorogation de la validité des priorités du partenariat UE-Égypte [2021/2213], *JOUE*, 14 décembre 2021, L 447/8.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Fundamental Rights at Europe's Southern Sea borders*, Luxembourg, 2013, 154 p.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Conseil de l'Europe, *Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration*, édition 2020, 402 p.

Agence européenne pour l'asile

Agence européenne pour l'asile, *Annual report on the situation of Asylum in the European Union*, 2020, 264 p.

Agence européenne pour l'asile, *Egypt as a country of origin*, juillet 2022, 17 p.

Banque européenne d'investissement

Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), *Financement en Algérie, Égypte, Gaza/Cisjordanie, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie : Modernisation des procédures de passation des marches dans les pays partenaires méditerranéennes*, Banque européenne d'investissement, juin 2006.

Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), *Financement en Algérie, Égypte, Gaza/Cisjordanie, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie : Étude sur les transferts de fonds des migrants méditerranéens d'Europe*, Banque européenne d'investissement, juin 2006.

Eurostat

Eurostat, *International trade in goods for the European Neighbourhood Policy-South countries*, Bureau des publications de l'Union européenne, 2018, Luxembourg, 12 p.

Eurostat, *European Union, Trade in goods with Egypt*, 8 mai 2020, Commission européenne, 10 p.

V – SOURCES DE DROIT INTERNATIONAL

Traités internationaux

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), signé le 30 octobre 1947 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies et entré en vigueur le 23 mars 1976.

Accords bilatéraux

Accord préférentiel de coopération commerciale entre la CEE et la République arabe d'Égypte, signé le 18 septembre 1972 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1973, JO, L.251 du 7 septembre 1973, pp. 13-86.

Accord de coopération entre la CEE et la République arabe d'Égypte, le Conseil européen, signé à Bruxelles le 18 janvier 1977 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1978.

Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, signé à Luxembourg le 25 juin 2001 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2004, JOUE, 30 septembre 2004, L 304.

Protocole d'accord entre le Gouvernement égyptien et le HCR «Memorandum of Understanding», signé en 1954.

Accord entre le Ministère du Travail et des politiques sociales de l'Italie et le Ministère de la Main d'œuvre et de l'Immigration concernant la coopération en migration bilatérale de travail, 28 novembre 2005.

Accord de coopération entre le Gouvernement de la République de l'Italie et le Gouvernement de la République arabe d'Égypte sur la réadmission, signé le 9 janvier 2007 et entré en vigueur le 25 avril 2008.

Protocole d'Accord entre le Ministère du Travail et des politiques sociales de l'Italie et le Ministère de la Main d'œuvre et de l'Immigration concernant la mise en œuvre de l'accord sur la coopération en migration bilatérale de travail du 28 novembre 2005, signé à Rome le 17 mai 2011.

Conventions internationales

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), signée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur en 1953.

Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève), signée le 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ratifiée par l'Égypte le 26 août 1983

Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) 1989 (ratifiée par l'Égypte en 1990)

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, 18 décembre 1990.

Conventions régionales

Convention de l'Organisation de l'Union africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Organisation de l'Union africaine, CAB/LEG/24.3, adoptée le 10 septembre 1969 et entrée en vigueur le 20 janvier 1974.

Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles pan euro-méditerranéennes, signée par l'Égypte le 9 octobre 2013.

Protocoles internationaux

Protocole relatif au statut des réfugiés, signé à New York le 31 janvier 1967 et entré en vigueur le 16 octobre 1967. Il est ratifié par l'Égypte le 22 mai 1981.

Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté par la résolution A/RES/55/25 du 15 novembre 2000 à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies.

Déclarations internationales

Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Déclaration du Caire, adoptée le 3 et 4 avril 2000 lors du sommet Afrique-Europe sous l'égide de l'OUA et l'UE.

Déclaration UE-Afrique sur la migration et la mobilité, adoptée le 2-3 avril 2014 lors du quatrième sommet UE-Afrique à Bruxelles.

Déclarations régionales

Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne le 27-28 novembre 1995

Déclaration du Processus de Rabat, Dialogue euro-africain sur la migration et le développement, 10-11 juillet 2006, adoptée à Rabat le 11 juillet 2006.

Déclaration de Rome (Processus de Khartoum) sur la migration et la mobilité, lors de la conférence ministérielle UE-Corne de l'Afrique sur l'initiative sur la route migratoire, signée à Rome le 28 novembre 2014.

Déclaration politique, lors du Sommet de la Valette sur la migration du 11-12 novembre 2015.

Déclaration du Sommet de Charm El Cheikh, adoptée lors du dialogue entre l'Union européenne et la Ligue arabe qui s'est tenu en Égypte le 24 et 25 février 2019.

VI – SOURCES DE DROIT ÉGYPTIEN

a) Constitutions égyptiennes

Constitution égyptienne de l'année 1971, adoptée par référendum le 11 septembre 1971.

Constitution égyptienne de l'année 2012, adoptée le 26 décembre 2012.

Constitution égyptienne de l'année 2014, adoptée par référendum le 19 janvier 2014 (en vigueur actuellement).

b) Décrets et lois égyptiens

Décret-loi n°391 de l'année 1956, relatif à la nationalité égyptienne.

Décret-loi n°97 de l'année 1959, relatif aux autorisations de voyage

Décret-loi n°89 de l'année 1960, relatif à l'entrée, la résidence et le départ des étrangers sur les territoires de la République arabe Unie.

Décret-loi n°73 de 1971, relatif à la réintégration des travailleurs émigrants dans leurs anciens postes du secteur public.

Loi n°26 de l'année 1975, relative à la nationalité égyptienne.

Loi n°26 de l'année 1978, relative à l'assurance sociale pour les travailleurs égyptiens à l'étranger.

Loi n°111 de l'année 1983, relative à l'émigration et au soutien des Égyptiens à l'étranger.

Décision n°24 de l'année 1992 du Ministère égyptien de l'éducation, relatif à l'accès des enfants soudanais, jordaniens et libyens à l'éducation primaire dans les écoles publiques.

Loi n°12 de l'année 1996, relative aux droits de l'enfant, amendée par la loi n°126 de l'année 2008.

Décret présidentiel n°165 de l'année 1996, relatif à l'organisation du ministère de main d'œuvre et de la migration.

Loi n°12 de l'année 2003, relative au travail.

Loi n°154 de l'année 2004 (révision de la loi n°26 de 1975), relative à la nationalité égyptienne.

Loi n°88 de l'année 2005 (révision de la loi n°89 de 1960), relative à l'entrée, la résidence et le départ des étrangers sur les territoires de la République arabe d'Égypte.

Loi n°64 de l'année 2010, relative à la pénalisation du trafic humain.

Décret-loi n°130 de 2011, relatif au vote des Égyptiens résidents à l'étranger aux élections générales et au referendum.

Loi n°82 de l'année 2016, relative à la lutte contre l'immigration illégale et le trafic des migrants.

Loi n°23 de l'année 2017, relative à la conclusion de la Convention régionale sur les règles d'origine pan-euro-méditerranéenne, publiée au JO égyptien le 23 février 2017.

Annexes

Liste des annexes

- **Annexe I** : La loi égyptienne n°82 de l'année 2016 relative à la lutte contre la migration illégale et le trafic des migrants, *Journal officiel*, n°4 (a), 7 novembre 2016.
- **Annexe II** : Le Mémoire d'accord de 1954 conclu entre le gouvernement arabe de l'Égypte et le HCR, traduction publiée sur le site de <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/13442>
- **Annexe III** : L'accord euro-méditerranéen d'association entre les Communautés européennes et la République arabe d'Égypte, *JOUE*, 30 septembre 2004, L 304/39.
- **Annexe IV** : L'accord de réadmission entre le gouvernement de la République italienne et le gouvernement arabe d'Égypte et son Protocole exécutif, publiés par *WordPress*, disponible sur <https://therightsangle.files.wordpress.com/2014/03/20070109-italy-egypt-readmission-agreement-eng.pdf>

Annexe I – La loi égyptienne n°82 de l’année 2016 relative à la lutte contre la migration illégale et le trafic des migrants, *Journal officiel*, n°4 (a), 7 novembre 2016.

**Law No. 82 for 2016 Issuing the Law
On Combating Illegal Migration & Smuggling of Migrants**

In the name of the People

The President of the Republic

The Parliament has approved the following law and we hereby promulgate it:

(Article One)

There shall apply the provisions of the attached law on combating illegal migration and the smuggling of migrants and any other contradicting provisions shall be revoked.

(Article Two)

The National Coordination Committee on Combating and Preventing Illegal Migration and Human Trafficking provided for in Article (28) of the attached law shall undertake the assigned tasks according to the provisions of such law.

This Committee shall replace the Coordination Committee on Combating Human Trafficking established according to Law No. 64 of 2010 on Combating Human Trafficking, and it shall undertake all its tasks and assume all its rights, assets and documents, and shall assume all responsibilities of the replaced committee. Any other contradictory provisions shall be revoked.

(Article Three)

The Executive Regulation of the attached law shall be issued by the Prime Minister within three months from the date of publishing this law.

(Article Four)

This law shall be published in the official gazette and shall enter into force on the day following its publication.

This Law shall be stamped by the State Seal and be implemented as one of its laws.

Promulgated on that date of 7 Safar 1438 Higri

7 November 2016

Abdelfatah El-Sisi

Law on Combating Illegal Migration & Smuggling of Migrants

Chapter One: Definitions & General Provisions

Article (1)

In application of the provisions of this Law, the following expressions and phrases shall have the meanings hereby assigned to them:

1- Transnational Crime:

Any crime committed in more than one country, or a crime committed in one country that was prepared, planned, directed, supervised or funded in another country or by another country, or a crime committed in one country by an organized criminal group that engages in criminal activity in more than one country, or a crime committed in one country and its effects are realized in another country.

2- Organized Criminal Group:

A group formed as a specific organization of at least three persons working continuously or for a specific period of time with the purpose of committing one or more specific crimes, including the crime of smuggling migrants itself or alongside other crimes, in order to directly or indirectly obtain material or moral gain or for any other purpose, without its members taking on certain roles or maintaining continuous membership therein.

3- Smuggling of Migrants:

Arranging for the transfer of one person or several persons in an illegal manner from one country to another, in order to directly or indirectly obtain material or moral gain or for any other purpose.

4- Smuggled Migrant:

Any person who becomes a target for the criminal behavior stipulated in Articles (5), (6), (7) and (8) of this Law.

5- Counterfeited Travel or Identity Documents: Travel or identity document that has been entirely counterfeited, distorted, issued or obtained by fraud, corruption, coercion, deception, misrepresentation or other illicit means.
6- Unaccompanied Children: Any person, who has not reached the age of 18 years old and is unaccompanied by a parent or a guardian.
7- Commercial Carrier: Any natural or legal person whose profession is to transport passengers or goods by land, sea or air for commercial gain.
8- Vessel: Any type of watercrafts or water-borne vessels which can be used as means to transport persons, including hovercrafts and seaplanes excluding warships, fleet support ships or other ships owned or operated by the government, which are used for non-commercial purposes.
9- The Committee: The National Coordination Committee on Combating & Preventing Illegal Migration & Human Trafficking established in accordance with the provision of Article (28) of this Law.
10- Gain: Any benefit, profit, advantage or revenue for the perpetrator of the crime of smuggling migrants, whether the benefit, profit or advantage was material or moral.
11- Territorial Sea: A belt of coastal water alongside the coastal border of a state and outside its territory and national water, which extends 12 nautical miles at most from the baseline according to the provisions of the International Law of the Sea.
12- Contiguous Zone: A band of water extending from the outer edge of the territorial sea extending up to 12 nautical miles from the end of the territorial sea according to the provisions of the International Law of the Sea.

Article (2)

The smuggled migrant shall not bear any criminal or civil liability for the crimes of smuggling of migrants provided for in this Law.

The consent of the smuggled migrants or the consent of the person responsible for them or their guardian shall not be considered in the crimes of smuggling of migrants provided for in this Law.

Article (3)

The National Council for Childhood & Motherhood shall be the legal representative of the families of unaccompanied children, whose families or legal representatives cannot be identified.

Chapter Two: Offences and Penalties**Article (4)**

Without prejudice to any more severe penalty provided for in any other law, the offences provided for in the following articles shall be punished with the prescribed penalties.

Article (5)

The penalty of imprisonment shall befall each person establishing, organizing, or managing an organized criminal group for the purposes of smuggling migrants, or assuming any leading role in such groups, or being a member of such groups or associated thereto.

Article (6)

The penalty of imprisonment and a fine of no less than fifty thousand pounds and no more two hundred thousand pounds, or a fine equivalent to the achieved profits, whichever is greater, shall befall each person who commits, attempts or mediates in the crime of smuggling migrants.

The penalty of aggravated imprisonment and a fine between two hundred thousand pounds and five hundred thousand pounds or a fine equal to the value of the achieved profit, whichever is greater, shall apply in any of the following cases:

- 1- If the criminal established, organized, or managed an organized criminal group for the purposes of smuggling migrants, or assumed command therein, or was a member thereof or joined it.
- 2- If the offence had a transnational character.
- 3- If the offence was committed by several criminals or by a person carrying a weapon.
- 4- If the criminal was a public official or assigned to a public service and committed the offence by abusing his position or the public service.
- 5- If the offence might threaten the life of the smuggled migrants or compromise their well-being or is considered inhumane or degrading treatment.
- 6- If the smuggled migrant was a woman, a child, an incompetent person or a person with a disability.
- 7- If a forged travel or identity document was used to commit the offence, or if a travel or identity document was used by someone other than its legal holder.
- 8- If a vessel was used to commit the offence in violation of its proper purpose or its defined routes.
- 9- If the criminal repeated the offence provided for in the first paragraph of this Article.

Article (7)

The penalty of life imprisonment and a fine no less than two hundred thousand Pounds and no more than five hundred thousand Pounds or a fine equal to the value of the achieved profit, whichever is greater, shall be applicable if any of the offences provided for in the first clause of the previous Article were committed under any of the following circumstances:

- 1- If the offence was committed by an organized criminal group.
- 2- If the offence was committed for a terrorist purpose according to the applicable laws in this regard.
- 3- If the offence resulted in the death of the smuggled migrant, a permanent disability or an incurable illness to him/her.
- 4- If the criminal used or threatened to use drugs, medications, weapons, force, or coercion in committing the offence.
- 5- If the number of the smuggled migrants is more than 20 persons or less provided that it includes women, children, incompetent persons or persons with disabilities.
- 6- If the criminal seized or destroyed the travel or identity documents of the smuggled migrant.
- 7- If the criminal used force or weapons to resist authorities.
- 8- If the criminal used children to commit the offence.
- 9- If the criminal repeated the offence in the aggravated circumstances provided for in the second paragraph of Article (6).

Article (8)

Every person facilitating or managing purposefully a place to harbor, gather or transport smuggled migrants, or facilitating or providing them with any services purposefully shall be penalized by imprisonment.

Article (9)

The court shall oblige the criminal, in the offences provided for in Articles (6), (7) and (8) of this Law, to bear all expenses of livelihood for the migrant and his/her escorts until finalizing necessary judicial and administrative procedures, along with the expenses of returning the smuggled migrant and his/her escorts to their country or place of residence.

Article (10)

Each person who uses force or intimidation or offers or promises to offer a gift or an advantage of any kind to urge another person to commit perjury, withhold facts, make false statement or give any misrepresentations in any phase of collecting inferences, conducting investigations or trials in procedures related to committing any of the offences provided for in this Law, shall be penalized by imprisonment.

The same penalty shall be applicable for each person who reveals or discloses the identity of the smuggled migrants or the witnesses endangering or harming them, or who facilitates communication between them and other criminals or risks their physical and psychological integrity and sanity.

Article (11)

The penalty of detention shall befall those who make false statements or provide false information in any phase of collecting evidence, the investigation or the trial relating to committing any of the offences provided for in this Law.

The detention term shall be of no less than one year if the criminal was assigned by the judicial authority or prosecution to carry out a task of expertise or interpretation.

Each person who abetted this offence shall be subject to the same penalty, even if the abetment did not have an effect.

Article (12)

The penalty of imprisonment shall befall anyone who harbors any criminal, items or funds gained through any of the offences provided for in this Law, or who intentionally conceals or damages any evidence or tool used in the offence.

The court may exempt the perpetrator from punishment, if he/she was harboring a spouse, lineal consanguinity or lineal descendant.

Article (13)

The penalty of imprisonment shall befall each person abetting, by any means, to commit one of the offences provided for in the previous articles of this Law, except for Article (11), even if the abetment did not have an effect.

Article (14)

The same penalties prescribed for the committed offence shall befall the person in charge of the actual management of the legal person if any of the offences provided for in this Law was committed by one of the employees who work under the name of the legal person and for its benefit while having knowledge of the offence and the offence had occurred due to violating the duties of its position.

The legal person shall be jointly liable for paying the financial penalties and compensations, if an employee working under its name and for its benefit commits the offence. The court shall order, in the judgment of conviction, to publish the judgment in two widely distributed daily newspapers at the expense of the legal person. The court may cease the business activity of the legal person for a period of not more than one year.

The court may order the dissolution and liquidation of the legal person if the offence was repeated by one of its employees who work under its name and for its benefit.

Article (15)

The penalties of detention for no less than 6 months and a fine of no less than ten thousand Pounds and no more than twenty thousand Pounds, or either of the two penalties, shall befall each person becoming aware of the committed offences provided for in this Law or an attempt thereof while not reporting the same to competent authorities. If the perpetrator was a public official and the crime had occurred due to violating the duties of its position, the penalty shall be detention for a period of no less than one year and no more than five years.

The court may consider exemption if the offence was committed by the spouse, lineal consanguinity, lineal descendant, or the siblings of the perpetrator.

Article (16)

The commercial carrier shall ensure that the passenger has the necessary documents for their destination.

Failing to observe the above shall render the commercial carrier subject to a fine of no less than fifty thousand Pounds and no more than one hundred thousand Pounds. The fines shall multiply according to the number of passengers.

Article (17)

Without prejudice to the rights of third parties of goodwill, it is to be judged in all circumstances to confiscate the funds, luggage, transportations or tools obtained through any of the offences provided for in this Law or the ones used in committing the offence.

The confiscated tools and transportations shall be allocated to the confiscation authority, if decided by the concerned minister that they are directly necessary to its activity.

Article (18)

The provisions of articles 208 bis (a), 208 bis (b) and 208 bis (c) of the Criminal Procedure Code, shall apply to the offences provided for in this Law.

Article (19)

If one of the criminals reported any of the offences provided for in this Law or the perpetrators to any of the competent authorities before they became aware of them, the court shall exempt him/her from punishment if his/her report led to the seizing of the remaining criminals and funds obtained from this offence.

The court may decide an exemption from the original punishment, if the reported offences took place after the Authorities became aware of them provided that the reporting has led to identifying and seizing of the remaining criminals and confiscating the funds obtained from the offence.

The provisions of the previous two paragraphs shall not apply if the offence resulted in the death of the smuggled migrant, an incurable illness or a permanent disability.

Article (20)

Subject to the provisions of Article (4) of the Penal Code, the provisions of this Law shall apply to every non-Egyptian person, who committed any of the offences provided for in this Law outside the Arab Republic of Egypt, if the act was criminalized in the country in which it was committed, according to its internal law or an international convention to which it has acceded, in any of the following cases:

- 1.If the offence was committed using any of the means of transportation by land, sea or air registered in the Arab Republic of Egypt or flying its flag.
- 2.If one or all of the smuggled migrants were Egyptians.
- 3.If the offence was prepared, planed, directed, supervised or funded in the Arab Republic of Egypt.
- 4.If the offence was committed by an organized criminal group, which practices its criminal activities in more than one country including the Arab Republic of Egypt.
- 5.If the offence would jeopardize the well-being of any of the citizens or residents of the Arab Republic of Egypt, its security or any of its interests whether inside or outside the Arab Republic of Egypt.
- 6.If the perpetrator was found in the Arab Republic of Egypt after committing the crime and was not extradited.

Article (21)

In the cases provided for in Article (20) of this Law, the competence for carrying out the procedures of prosecution, investigation and trial shall extend to the competent Egyptian authorities.

If migrants were smuggled in a vessel, the Egyptian authorities shall take the necessary measures whether they were in a territorial sea or contiguous zone according to the provisions of the International Law of the Sea.

Chapter Three: International Judicial Cooperation

Article (22)

In combating activities and crimes of smuggling migrants, the concerned Egyptian judicial and security authorities – each within its competence and in coordination with each other – shall cooperate with their foreign counterparts through exchanging information, assistance and other forms of judicial or intelligence cooperation, all in accordance with the provisions of the bilateral or multilateral conventions ratified by the Arab Republic of Egypt, the provisions of bilateral agreements or arrangements, or in accordance with the principle of reciprocity.

Article (23)

Without prejudice to the rights of goodwill third parties, the competent Egyptian or foreign judicial bodies may request taking necessary legal actions to trace, confiscate, freeze or placing attachments on monies related to smuggling migrants or any revenues contained therein.

Article (24)

The competent Egyptian judicial bodies may order the performance of final criminal judgments issued by foreign courts of jurisdiction for the confiscation, freezing, sequestering or recovering revenues of smuggling migrants, and this shall be in accordance with the provisions of bilateral or multilateral international conventions ratified by the Arab Republic of Egypt or other binary arrangements or agreement, or in accordance with the principle of reciprocity.

Chapter Four: Protection & Assistance Arrangements

Article (25)

The State shall provide the appropriate arrangements to protect the rights of smuggled migrants including their right to a livelihood, humane treatment, healthcare, physical, moral and psychological safety, protection of personal privacy, and raising their awareness on their right in getting legal assistance; all while prioritizing women and children.

Article (26)

The relevant Egyptian authorities shall secure the right of the smuggled migrants to contact the diplomatic or consulate representative of his/her country and take responsibility for informing such migrants of his/her status in order to receive possible assistance in this regard.

Article (27)

The Ministry of Foreign Affairs, in coordination with relevant authorities of other countries, shall facilitate the safe return of smuggled migrants to their countries after confirming their nationalities or residency in such countries, or any other countries that admit them, provided that they have not been convicted of any criminal charges as per the Egyptian Law.

Chapter Five: The National Coordination Committee for Combating and Preventing Illegal Migration and Human Trafficking

Article (28)

There shall be established under the supervision of the Egyptian Cabinet, a committee named “The National Coordination Committee for Combating and Preventing Illegal Migration and Human Trafficking”. The Committee shall be affiliated to the Prime Minister.

The Committee shall be concerned with the national and international coordination between policies, plans and programs instituted for combating and preventing illegal migration and shall provide the due care and services to smuggled migrants, witness protection according to international commitments set as per bilateral or multilateral international conventions enforceable in the Arab Republic of Egypt.

The membership of the committee shall be comprised of representatives from the relevant ministries, authorities, bodies, councils, and research centers and two experts nominated by the head of the committee.

Other entities may be added to the membership of the committee as per its request by a resolution from the Prime Minister.

The committee may, as it sees fit, seek support from experts, specialists, or employees of the ministries, agencies, research centers and civil society organizations, and may request such entities to provide information, documentation and studies that would help the committee in its work.

The Executive Regulations of this Law shall specify the working mechanism, the employees of the committee and other areas of its role and function.

The composition of the Committee, its premises participating therein shall be decided by virtue of a Prime Ministerial decree.

Article (29)

The head of the Committee shall be appointed for three renewable years by virtue of a Prime Ministerial Decree.

Article (30)

The Committee shall have a technical secretariat to be headed by one of the Committee’s members or other person to be appointed by the head of the Committee, and it shall comprise the following units:

- Documentation & Information Unit
- Administrative & Financial Affairs Unit
- Training & Traineeships Unit

The Committee may establish other units for the technical secretariat if it is so required.

Article (31)

The Committee shall form the following subcommittees from its members:

- The Legal Committee
- Documentation & Information Committee
- Committee of Awareness & Mass Media
- Committee of International Cooperation

The Committee may form from among its members other committees to be assigned for other fields and subjects of interest to the Committee's work.

Chapter Six: Combating Illegal Migration & the Protection of Witnesses and Migrants Fund

Article (32)

There shall be established a fund called "Combating Illegal Migration & Protection of Witnesses and Migrants Fund". The Fund shall have its public legal entity and shall have its own independent budget. The Fund shall be affiliated to the Prime Minister and shall have a financial year that starts and ends as per the State's financial year. Such Fund shall be referred to in this Law as "the Fund".

The Fund shall be concerned with providing financial assistance to victims who sustained damages as a result of all crimes listed in this Law.

The Fund shall have a board chaired by the head of the Committee. The by-laws of the Fund, composition of its board and its areas of competence shall be issued by a Prime Ministerial decree.

Article (33)

The resources of the Fund shall be comprised of the allocations determined by the State from its public budget, and it shall be comprised as well from loans and other donations granted by national and foreign bodies, accepted by the Fund being in line with the Fund's purposes.

Article (34)

The Fund shall have a special bank account at the Central Bank of Egypt where all resources of the Fund shall be deposited and from which all expenses of the Fund shall be withdrawn for the Fund's purposes.

The monies of the Fund shall be subject to the monitoring of the Central Auditing Organization.

Annexe II – Le Mémorandum d'accord de 1954 conclu entre le gouvernement de la République arabe d'Égypte et le HCR

**AGREEMENT BETWEEN THE EGYPTIAN
GOVERNMENT AND
THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR
REFUGEES**

PREAMBLE

CONSIDERING that the Egyptian Government is desirous to continue the international co-operation within the United Nations in favour of refugees who are within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees;

CONSIDERING the big number of these refugees in Egypt;
The Egyptian Government and the High Commissioner agree on the following:

Article 1

Without prejudice to Egyptian legislation and, in general, of all sovereign prerogatives of the Egyptian Government, the High Commissioner for Refugees is authorized to establish a Branch Office in Cairo in view of assuring, in the interest of the refugees within his mandate, and in agreement with the Egyptian authorities, the closest possible cooperation with such authorities for the implementation of the tasks mentioned in article 2 below.

Article 2

The tasks entrusted to the High Commissioner Delegation in Egypt will be in particular, the following:

- a) Cooperate with the governmental authorities in view of undertaking the census of and identifying the refugees eligible under the mandate of the High commissioner;
- b) Facilitate the voluntary repatriation of refugees;
- c) Encourage, in cooperation with the Egyptian Government, and the international organizations competent in immigration matters, the initiative leading to resettle, in every possible measure, in the countries of immigration, the refugees residing in Egypt;
- d) Help, within the limits of the funds received to this effect, the most destitute refugees within his mandate residing in Egypt;
- e) Ensure the coordination of the activities undertaken in Egypt in favour of refugees under his mandate, by welfare societies duly authorized by the Government.

Article 3

The contacts between the Branch Office of the UN High Commissioner in Egypt, the Government and the Egyptian administrations will be ensured, in a general way, by the intermediary of the Ministry of Interior.

Article 4

The nomination of the Representative of the High Commissioner will be submitted to the agreement of the Egyptian Government. The High Commissioner will consult the Egyptian Government concerning the nomination of the other eventual members of his Office.

Article 5

The Egyptian Government undertakes to give to the delegation of the High Commissioner all facilities necessary to the exercise of its functions. The Egyptian Government will give to the Delegate of the High Commissioner the same favourable treatments as those given to other United Nations Missions and Specialized Agencies. The list of the staff members of the Delegation of the High Commissioner in Cairo called to benefit from the same treatment given to staff member of the other Delegations of the United Nations and Specialized Agencies in Cairo will be established by common agreement between the Government and the High Commissioner.

Article 6

The Egyptian Government will grant to “bona fide” refugees, residing in Egypt, who fall within the High Commissioner’s mandate, residence permits according to the regulations in force.

Article 7

The Egyptian Government will grant to said refugees, when they will have to travel abroad, travel documents with return visa, of a limited, but sufficient, duration, except if reasons of public security prevent it.

Article 8

The present agreement will enter in force as soon as the Egyptian Government notifies the United Nations High Commissioner for Refugees of his approval of the agreement, in conformity to its constitutional procedure.

In witness whereof the Representative of both Contracting parties have signed the present Agreement.

Cairo, 10 February 1954.

Annexe III – L’Accord euro-méditerranéen d’association entre les Communautés européennes et la République arabe d’Égypte, *JOUE*, 30 septembre 2004, L 304/39.

**ACCORD EUROMEDITERRANEEN D'ASSOCIATION ENTRE LES
COMMUNAUTES EUROPEENNES ET L'EGYPTE**

Le Royaume de Belgique, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,

Parties contractantes au traité instituant la *Communauté européenne* et au traité instituant la *Communauté européenne du charbon et de l'acier*, ci-après dénommées les "États membres", et

la *Communauté européenne* et la *Communauté européenne du charbon et de l'acier*, ci-après dénommées la "Communauté",

d'une part, et

la *République arabe d'Égypte*, ci-après dénommée l'"Égypte",

d'autre part,

Considérant l'importance des liens traditionnels qui existent entre la Communauté, ses États membres et l'Égypte et les valeurs communes auxquelles ils adhèrent;

Considérant que la Communauté, les États membres et l'Égypte souhaitent renforcer ces liens et instaurer des relations durables, fondées sur le partenariat et la réciprocité;

Considérant l'importance que les parties attachent au respect des principes de la charte des Nations Unies et, en particulier, au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et des libertés politiques et économiques qui constituent le fondement même de l'association;

Désireux d'instaurer et de développer un dialogue politique régulier sur les questions bilatérales et internationales d'intérêt commun;

Considérant l'écart existant au niveau du développement économique et social entre l'Égypte et la Communauté et la nécessité de renforcer le processus de développement économique et social en Égypte;

Désireux de renforcer leurs relations économiques et, en particulier, le développement du commerce, de l'investissement et de la coopération technologique, soutenu par un dialogue régulier, dans les domaines économique, scientifique, technologique, culturel, audiovisuel et social afin de parvenir à une meilleure compréhension et à une meilleure connaissance réciproques;

Considérant l'attachement de la Communauté et de l'Égypte au libre-échange, et notamment au respect des droits et obligations énoncés dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et dans les autres accords multilatéraux sur le commerce de marchandises annexés à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce;

Conscients de la nécessité de conjuguer leurs efforts afin de renforcer la stabilité politique et le développement économique dans la région en encourageant la coopération régionale;

Convaincus que l'accord d'association créera un nouveau climat favorable à leurs relations,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

1. Il est établie une association entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et l'Égypte, d'autre part.
2. Le présent accord a pour objectifs:
 - de fournir un cadre approprié au dialogue politique, afin de permettre le développement de relations politiques étroites entre les parties;
 - de fixer les conditions d'une libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux;
 - de promouvoir le développement de relations économiques et sociales équilibrées entre les parties grâce au dialogue et à la coopération;
 - de contribuer au développement économique et social de l'Égypte;
 - d'encourager la coopération régionale afin de consolider la coexistence pacifique et la stabilité économique et politique;
 - de promouvoir la coopération dans d'autres domaines d'intérêt mutuel.

Article 2

Les relations entre les parties, de même que les dispositions de l'accord lui-même, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, laquelle inspire leurs politiques internes et internationales et constitue un élément essentiel du présent accord.

TITRE I

Dialogue politique

Article 3

1. Un dialogue politique régulier est instauré entre les parties. Il contribue à renforcer leurs relations, à développer un partenariat durable et à accroître la compréhension réciproque et la solidarité.
2. Le dialogue et la coopération politiques visent notamment à:
 - améliorer la compréhension réciproque et accroître la convergence des positions sur les problèmes internationaux, en particulier sur ceux d'entre eux qui sont susceptibles d'avoir des effets importants sur l'une ou l'autre partie;
 - permettre à chaque partie de prendre en considération la position et les intérêts de l'autre partie;
 - consolider la sécurité et la stabilité régionales;
 - promouvoir les initiatives communes.

Article 4

Le dialogue politique porte sur tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties, en particulier en matière de paix, de sécurité, de démocratie et de développement régional.

Article 5

1. Le dialogue politique est établi à intervalles réguliers et chaque fois que nécessaire, notamment:

- a) au niveau ministériel, principalement dans le cadre du conseil d'association;
- b) au niveau des hauts fonctionnaires égyptiens, d'une part, et de la présidence du Conseil et de la Commission, d'autre part;
- c) par la pleine utilisation des voies diplomatiques et, notamment, les briefings réguliers, les consultations à l'occasion de réunions internationales et les contacts entre représentants diplomatiques dans des pays tiers;
- d) par toute autre modalité susceptible de contribuer à la consolidation, au développement et à l'intensification de ce dialogue.

2. Un dialogue politique est établi entre le Parlement européen et l'Assemblée du peuple de l'Égypte.

TITRE II

Libre circulation des marchandises

Principes de base

Article 6

La Communauté et l'Égypte établissent progressivement une zone de libre-échange pendant une période de transition de 12 années au maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent accord selon les modalités énoncées dans le présent titre et en conformité avec les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et des autres accords multilatéraux sur le commerce de marchandises annexés à l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ci-après dénommés "GATT".

CHAPITRE 1

Produits industriels

Article 7

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux produits originaires de la Communauté et de l'Égypte relevant des chapitres 25 à 97 de la nomenclature combinée et du tarif douanier égyptien, à l'exception des produits énumérés à l'annexe I.

Article 8

Les produits originaires d'Égypte sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane, de taxes d'effet équivalent, de restrictions quantitatives et autres restrictions d'effet équivalent.

Article 9

1. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Égypte de produits originaires de la Communauté énumérés à l'annexe II sont progressivement éliminés selon le calendrier suivant:

- au moment de l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 75 pour cent du droit de base;
- un an après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 50 pour cent du droit de base;
- deux ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 25 pour cent du droit de base;
- trois ans après l'entrée en vigueur du présent accord, tous droits et taxes subsistants sont éliminés.

2. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Égypte de produits originaires de la Communauté énumérés à l'annexe III sont progressivement éliminés selon le calendrier suivant:

- trois ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 90 pour cent du droit de base;
- quatre ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 75 pour cent du droit de base;
- cinq ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 60 pour cent du droit de base;
- six ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 45 pour cent du droit de base;
- sept ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 30 pour cent du droit de base;
- huit ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 15 pour cent du droit de base;
- neuf ans après l'entrée en vigueur du présent accord, tous droits et taxes subsistants sont éliminés.

3. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Égypte de produits originaires de la Communauté énumérés à l'annexe IV sont progressivement éliminés selon le calendrier suivant:

- cinq ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 95 pour cent du droit de base;
- six ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 90 pour cent du droit de base;
- sept ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 75 pour cent du droit de base;

- huit ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 60 pour cent du droit de base;
- neuf ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 45 pour cent du droit de base;
- dix ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 30 pour cent du droit de base;
- onze ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 15 pour cent du droit de base;
- 12 ans après l'entrée en vigueur du présent accord, tous droits et taxes subsistants sont éliminés.

4. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Égypte de produits originaires de la Communauté énumérés à l'annexe V sont progressivement éliminés selon le calendrier suivant:

- six ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 90 pour cent du droit de base;
- sept ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 80 pour cent du droit de base;
- huit ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 70 pour cent du droit de base;
- neuf ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 60 pour cent du droit de base;
- dix ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 50 pour cent du droit de base;
- onze ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 40 pour cent du droit de base;
- 12 ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 30 pour cent du droit de base;
- 13 ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 20 pour cent du droit de base;
- 14 ans après l'entrée en vigueur du présent accord, chaque droit et taxe est ramené à 10 pour cent du droit de base;
- 15 ans après l'entrée en vigueur du présent accord, tous droits et taxes subsistants sont éliminés.

5. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Égypte de produits originaires de la Communauté, autres que ceux dont la liste figure aux annexes II, III, IV et V, sont supprimés conformément au calendrier prévu par décision du comité d'association.

6. En cas de difficultés graves pour un produit donné, le calendrier applicable conformément aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 peut être révisé d'un commun accord par le comité d'association, étant

entendu que le calendrier pour lequel la révision a été demandée ne peut être prolongé pour le produit concerné au-delà de la période maximale de transition. Si le comité d'association n'a pas pris de décision dans les 30 jours suivant la notification de la demande de l'Égypte de réviser le calendrier, celle-ci peut, à titre provisoire, suspendre le calendrier pour une période ne pouvant excéder une année.

7. Pour chaque produit, le droit de base sur lequel les réductions successives prévues aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 doivent être opérées est le taux visé à l'article 18.

Article 10

Les dispositions relatives à la suppression des droits de douane à l'importation s'appliquent également aux droits de douane à caractère fiscal.

Article 11

1. Par dérogation aux dispositions de l'article 9, l'Égypte peut prendre des mesures exceptionnelles de durée limitée pour majorer ou rétablir des droits de douane.

2. Ces mesures ne peuvent concerner que des industries nouvelles et naissantes ou certains secteurs en restructuration ou confrontés à de sérieuses difficultés, en particulier lorsque ces difficultés entraînent de graves problèmes sociaux.

3. Les droits de douane applicables à l'importation en Égypte de produits originaires de la Communauté, introduits par ces mesures, ne peuvent excéder 25 pour cent *ad valorem* et doivent maintenir une marge préférentielle pour les produits originaires de la Communauté. La valeur totale des importations des produits soumis à ces mesures ne peut excéder 20 pour cent des importations totales de la Communauté en produits industriels, au cours de la dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles.

4. Ces mesures sont appliquées pendant une période n'excédant pas cinq ans à moins qu'une durée plus longue ne soit autorisée par le comité d'association. Elles cessent d'être applicables au plus tard à l'expiration de la période maximale de transition.

5. De telles mesures ne peuvent être introduites pour un produit s'il s'est écoulé plus de trois ans depuis l'élimination de tous les droits et restrictions quantitatives, taxes ou mesures d'effet équivalent concernant ledit produit.

6. L'Égypte informe le comité d'association de toutes mesures exceptionnelles qu'elle envisage d'adopter et, à la demande de la Communauté, des consultations sont organisées à propos de telles mesures et des secteurs concernés avant leur mise en application. Lorsqu'elle adopte de telles mesures, l'Égypte présente au comité le calendrier pour la suppression des droits de douane introduits en vertu du présent article. Ce calendrier prévoit l'élimination progressive de ces droits par tranches annuelles égales à partir, au plus tard, de la fin de la deuxième année après leur introduction. Le comité d'association peut décider d'un calendrier différent.

7. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 4, le comité d'association peut, pour tenir compte des difficultés liées à la création d'une nouvelle industrie, à titre exceptionnel, avaliser les mesures déjà prises par l'Égypte en vertu du paragraphe 1 pour une période maximale de quatre ans au-delà de la période de transition de 12 ans.

CHAPITRE 2

Produits agricoles, produits de la pêche et produits agricoles transformés

Article 12

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux produits originaires de la Communauté et de l'Égypte relevant des chapitres 1 à 24 de la nomenclature combinée et du tarif douanier égyptien, ainsi qu'aux produits énumérés à l'annexe I.

Article 13

La Communauté et l'Égypte mettent progressivement en œuvre une plus grande libéralisation de leurs échanges de produits agricoles, de produits de la pêche et de produits agricoles transformés présentant un intérêt pour les deux parties.

Article 14

1. Les produits agricoles originaires d'Égypte qui sont énumérés dans le protocole n° 1 sur les importations dans la Communauté sont soumis aux régimes prévus par ce protocole.
2. Les produits agricoles originaires de la Communauté qui sont énumérés dans le protocole n° 2 sur les importations en Égypte sont soumis aux régimes prévus par ce protocole.
3. Les échanges de produits agricoles transformés relevant du présent chapitre sont soumis aux régimes prévus par le protocole n° 3.

Article 15

1. Au cours de la troisième année de mise en œuvre de l'accord, la Communauté et l'Égypte examinent la situation afin de définir les mesures qu'elles appliqueront à compter de la quatrième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord, conformément à l'objectif énoncé à l'article 13.
2. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 1 et compte tenu du volume des échanges de produits agricoles, de produits de la pêche et de produits agricoles transformés entre les parties ainsi que de la sensibilité particulière de ces produits, la Communauté et l'Égypte examinent au sein du conseil d'association, produit par produit et sur une base ordonnée et réciproque, la possibilité de s'accorder d'autres concessions.

Article 16

1. En cas d'établissement d'une réglementation spécifique à la suite de la mise en œuvre de sa politique agricole ou de modification de la réglementation existante ou en cas de modification ou de développement des dispositions concernant la mise en œuvre de sa politique agricole, la partie concernée peut modifier, pour les produits qui en font l'objet, le régime prévu à l'accord.
2. Dans ce cas, la partie concernée en informe le comité d'association. À la demande de l'autre partie, le comité d'association se réunit pour tenir compte, de manière appropriée, des intérêts de ladite partie.
3. Au cas où la Communauté ou l'Égypte, en application du paragraphe 1, modifient le régime prévu au présent accord pour les produits agricoles, elles consentent, pour les importations originaires de l'autre partie, un avantage comparable à celui prévu au présent accord.

4. L'application du présent article devrait faire l'objet de consultations au sein du conseil d'association.

CHAPITRE 3

Dispositions communes

Article 17

1. Aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation ni autre restriction d'effet équivalent n'est introduite dans les échanges entre la Communauté et l'Égypte.
2. Les restrictions quantitatives et autres restrictions d'effet équivalent applicables à l'importation dans les échanges entre l'Égypte et la Communauté sont supprimées dès l'entrée en vigueur de l'accord.
3. La Communauté et l'Égypte n'appliquent entre elles à l'exportation ni droit de douane et taxe d'effet équivalent ni restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent.

Article 18

1. Les droits applicables aux importations entre les parties sont égaux ou inférieurs au droit consolidé de l'OMC appliqué depuis le 1^{er} janvier 1999. Si, après le 1^{er} janvier 1999, une réduction tarifaire est appliquée *erga omnes*, le droit réduit est applicable.
2. Sauf disposition contraire du présent accord, aucun nouveau droit de douane à l'importation ou à l'exportation, ni taxe d'effet équivalent ne sont introduits dans les relations commerciales entre la Communauté et l'Égypte, et ceux qui sont déjà appliqués ne seront pas augmentés.
3. Les parties se communiquent les droits qu'elles appliquent respectivement au 1^{er} janvier 1999.

Article 19

1. Les produits originaires d'Égypte ne bénéficient pas à l'importation dans la Communauté d'un régime plus favorable que celui que les États membres s'appliquent entre eux.
2. L'application des dispositions du présent accord ne porte pas atteinte aux dispositions particulières concernant l'application du droit communautaire aux îles Canaries.

Article 20

1. Les parties s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits de l'une des parties et les produits similaires originaires de l'autre partie.
2. Les produits exportés vers le territoire de l'une des parties ne peuvent bénéficier de ristournes d'impositions intérieures indirectes supérieures aux impositions indirectes dont ils ont été frappés directement ou indirectement.

Article 21

1. L'accord ne fait pas obstacle au maintien ou à l'établissement d'unions douanières, de zones de libre-échange ou de régimes de trafic frontalier, sauf si ceux-ci ont pour effet de modifier le régime des échanges prévu par l'accord.

2. Les parties se consultent au sein du conseil d'association en ce qui concerne les accords portant établissement d'unions douanières ou de zones de libre-échange et, le cas échéant, pour tous les problèmes importants liés à leur politique respective d'échanges avec des pays tiers. En particulier, en cas d'adhésion d'un pays tiers à l'Union européenne, ces consultations ont lieu pour faire en sorte qu'il puisse être tenu compte des intérêts mutuels des parties.

Article 22

Si l'une des parties constate des pratiques de dumping dans ses échanges avec l'autre partie au sens des dispositions de l'article VI du GATT de 1994, elle peut prendre les mesures appropriées à l'encontre de ces pratiques, conformément à l'Accord de l'OMC sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et à la législation y afférente.

Article 23

Sans préjudice de l'article 34, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires est applicable entre les parties.

Jusqu'à l'adoption des réglementations nécessaires mentionnées à l'article 34, paragraphe 2, si l'une des parties constate des pratiques de dumping dans ses échanges avec l'autre partie au sens des articles VI et XVI du GATT de 1994, elle peut prendre les mesures appropriées à l'encontre de ces pratiques, conformément à l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires et à sa propre législation en la matière.

Article 24

1. Les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes sont applicables entre les parties.

2. La partie qui entend appliquer des mesures de sauvegarde en vertu des dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes fournit, au préalable, au comité d'association toutes les informations nécessaires à un examen approfondi de la situation afin de rechercher une solution acceptable par les parties.

En vue de trouver une telle solution, les parties tiennent immédiatement des consultations au sein du comité d'association. Si, à l'issue de ces consultations, elles ne parviennent pas à se mettre d'accord dans les 30 jours suivant l'ouverture des consultations sur une solution permettant d'éviter l'application des mesures de sauvegarde, la partie qui entend appliquer lesdites mesures peut appliquer les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et celles de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes.

3. Lorsqu'elles choisissent les mesures de sauvegarde conformément au présent article, les parties accordent la priorité à celles qui perturbent le moins la réalisation des objectifs du présent accord.

4. Les mesures de sauvegarde sont immédiatement notifiées au comité d'association et y font l'objet de consultations périodiques, notamment en vue de leur suppression dès que les circonstances le permettent.

Article 25

1. Si le respect des dispositions de l'article 17, paragraphe 3, entraîne:

- i) la réexportation vers un pays tiers d'un produit qui fait l'objet dans la partie exportatrice de restrictions quantitatives, de droits de douane à l'exportation ou de mesures ou taxes d'effet équivalent; ou

- ii) une pénurie grave, ou un risque en ce sens, d'un produit essentiel pour la partie exportatrice,

et lorsque les situations visées ci-dessus provoquent ou risquent de provoquer des difficultés majeures pour la partie exportatrice, cette dernière peut prendre les mesures appropriées selon les procédures prévues au paragraphe 2.

2. Les difficultés provenant des situations visées au paragraphe 1 sont notifiées pour examen au comité d'association. Celui-ci peut prendre toute décision utile pour mettre fin aux difficultés. S'il n'a pas été pris de décision dans les 30 jours suivant celui où l'affaire lui a été notifiée, la partie exportatrice peut appliquer les mesures appropriées à l'exportation du produit concerné. Ces mesures sont non discriminatoires et sont éliminées lorsque les conditions ne justifient plus leur maintien.

Article 26

Le présent accord ne fait pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public ou de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété intellectuelle, ni aux réglementations relatives à l'or et à l'argent. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée au commerce entre les parties.

Article 27

La notion de "produits originaires" aux fins de l'application des dispositions du présent titre et les méthodes de coopération administrative y relatives sont définies au protocole n° 4.

Article 28

La nomenclature combinée des marchandises est utilisée pour le classement des marchandises à l'importation dans la Communauté. Le tarif douanier égyptien s'applique au classement des marchandises à l'importation en Égypte.

TITRE III

Droit d'établissement et prestations de services

Article 29

1. Les parties réaffirment leurs obligations respectives en vertu de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), annexé à l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, et, en particulier, l'engagement de s'accorder mutuellement la clause de la nation la plus favorisée dans le commerce des services couvert par ces obligations.

2. Conformément à l'AGCS, ce traitement ne s'applique pas:

- a) aux avantages accordés par l'une ou l'autre partie conformément aux dispositions d'un accord tel que défini à l'article V de l'AGCS ou aux mesures prises sur la base d'un tel accord;
- b) aux autres avantages accordés conformément à la liste d'exemptions à la clause de la nation la plus favorisée, annexée par l'une ou l'autre partie à l'AGCS.

Article 30

1. Les parties conviennent d'élargir le champ d'application de l'accord de manière à inclure le droit d'établissement des sociétés d'une partie sur le territoire de l'autre partie et la libéralisation de la fourniture de services par les sociétés d'une partie envers les destinataires de services dans une autre partie.

2. Le conseil d'association fait les recommandations nécessaires à la mise en œuvre du paragraphe 1.

En formulant ces recommandations, le conseil d'association prend en compte l'expérience acquise par l'application de l'octroi réciproque du traitement de la nation la plus favorisée et les obligations respectives des parties conformément à l'AGCS, et notamment celles de son article V.

3. L'objectif énoncé au paragraphe 1 du présent article fait l'objet d'un premier examen par le conseil d'association au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur du présent accord.

TITRE IV

Circulation des capitaux et autres questions économiques

CHAPITRE 1

Paievements et circulation des capitaux

Article 31

Sous réserve des dispositions de l'article 33, les parties s'engagent à autoriser tous paiements sur le compte courant dans une monnaie pleinement convertible.

Article 32

1. La Communauté et l'Égypte assurent, à partir de l'entrée en vigueur du présent accord, la libre circulation des capitaux aux fins d'investissements directs dans des sociétés constituées conformément à la législation du pays hôte, ainsi que la liquidation et le rapatriement de ces investissements et de tout bénéfice en découlant.

2. Les parties se consultent en vue de faciliter la circulation des capitaux entre la Communauté et l'Égypte et de parvenir à sa libéralisation complète dès que les conditions seront réunies.

Article 33

Si un ou plusieurs États membres de la Communauté ou l'Égypte rencontrent ou risquent de rencontrer de graves difficultés en matière de balance des paiements, la Communauté ou l'Égypte, selon le cas, peut, conformément aux conditions fixées dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et aux articles VIII et XIV des statuts du Fonds monétaire international, adopter des mesures restrictives au sujet des paiements courants, qui ne peuvent excéder ce qui est strictement nécessaire. La Communauté ou l'Égypte, selon le cas, en informe immédiatement l'autre partie et lui soumet le plus rapidement possible un calendrier de suppression de ces mesures.

CHAPITRE 2

Concurrence et autres questions économiques

Article 34

1. Sont incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord, dans la mesure où ils sont susceptibles d'affecter les échanges entre la Communauté et l'Égypte:

- i) tous les accords entre entreprises, toutes les décisions d'association d'entreprises et toutes les pratiques concertées entre entreprises qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence;
- ii) l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante sur l'ensemble des territoires de la Communauté ou de l'Égypte ou dans une partie substantielle de celui-ci;
- iii) toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, le conseil d'association adopte les réglementations nécessaires à la mise en œuvre du paragraphe 1.

Jusqu'à l'adoption de ces règles, les dispositions de l'article 23 sont appliquées pour la mise en œuvre du paragraphe 1, point iii).

3. Chaque partie assure la transparence dans le domaine de l'aide publique, entre autres en informant annuellement l'autre partie du montant total et de la répartition des aides accordées et en fournissant, sur demande, des informations sur les régimes d'aide. À la demande d'une partie, l'autre partie fournit des informations sur certains cas particuliers d'aide publique.

4. En ce qui concerne les produits agricoles visés au titre II, chapitre 2, le paragraphe 1, point iii), ne s'applique pas. Ce sont l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce et les dispositions pertinentes de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires qui sont applicables à ces produits.

5. Si la Communauté ou l'Égypte estime qu'une pratique donnée est incompatible avec le paragraphe 1, et:

- n'est pas correctement appréhendée par les règles d'application visées au paragraphe 2; ou
- en l'absence de telles règles et si une telle pratique cause ou menace de causer un préjudice grave à l'autre partie ou un préjudice à son industrie nationale y compris à son industrie des services,

elle peut prendre les mesures appropriées après consultation du comité d'association ou 30 jours ouvrables après avoir saisi ledit comité.

Dans le cas de pratiques incompatibles avec le paragraphe 1, point iii), ces mesures appropriées, lorsque les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce leur sont applicables, ne peuvent être adoptées qu'en conformité avec les procédures, et dans les conditions fixées par ce dernier ou par tout autre instrument adéquat négocié sous ses auspices et applicable entre les parties.

6. Sans préjudice de dispositions contraires adoptées conformément au paragraphe 2, les parties procèdent à des échanges d'information dans les limites autorisées par le secret professionnel et le secret d'affaires.

Article 35

Les États membres et l'Égypte ajustent progressivement, sans préjudice des engagements pris au GATT, tous les monopoles d'État à caractère commercial de manière à garantir que, pour la fin de la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord, il n'existe plus de discrimination en ce qui concerne les conditions d'approvisionnement et de commercialisation des marchandises entre les ressortissants des États membres et ceux de l'Égypte. Le comité d'association sera informé des mesures adoptées pour mettre en œuvre cet objectif.

Article 36

En ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles des droits spéciaux ou exclusifs ont été octroyés, le conseil d'association s'assure qu'à partir de la cinquième année suivant la date d'entrée en vigueur du présent accord aucune mesure perturbant les échanges entre la Communauté et l'Égypte à l'encontre des intérêts des parties n'est adoptée ou maintenue. Cette disposition ne fait pas obstacle à l'exécution, en droit ou en fait, des tâches particulières assignées à ces entreprises.

Article 37

1. En application des dispositions du présent article et de l'annexe VI, les parties accordent et assurent une protection adéquate et effective des droits de propriété intellectuelle conformément aux normes internationales en vigueur, y compris des moyens efficaces permettant de faire valoir ces droits.

2. Les parties procèdent régulièrement à l'examen des dispositions du présent article et de l'annexe VI. En cas de difficultés dans le domaine de la propriété intellectuelle affectant les échanges commerciaux, des consultations urgentes auront lieu à la demande de l'une ou de l'autre partie, afin de parvenir à des solutions mutuellement satisfaisantes.

Article 38

Les parties se fixent comme objectif une libéralisation progressive des marchés publics. Le conseil d'association organise des consultations sur la réalisation de cet objectif.

TITRE V

Coopération économique

Article 39

Objectifs

1. Les parties s'engagent à renforcer leur coopération économique dans leur intérêt mutuel.
2. La coopération économique vise à:
 - encourager la mise en œuvre des objectifs du présent accord;
 - promouvoir des relations économiques équilibrées entre les parties;
 - soutenir l'action de l'Égypte, en vue de son développement économique et social durable.

Article 40

Champ d'application

1. La coopération s'appliquera de façon privilégiée aux secteurs confrontés à des difficultés internes ou affectés par le processus de libéralisation de l'ensemble de l'économie égyptienne et plus spécialement par la libéralisation des échanges entre l'Égypte et la Communauté.
2. De même, la coopération portera prioritairement sur les secteurs propres à faciliter le rapprochement des économies égyptienne et communautaire, notamment ceux qui sont générateurs de croissance et d'emplois.
3. La coopération encourage la mise en œuvre de mesures destinées à développer la coopération régionale.
4. La mise en œuvre des différents aspects de la coopération économique tient compte de la préservation de l'environnement et des équilibres écologiques.
5. Les parties peuvent convenir d'étendre la coopération économique à d'autres secteurs couverts par les dispositions du présent titre.

Article 41

Méthodes et modalités

La coopération économique se réalise notamment par:

- a) un dialogue économique régulier entre les deux parties, couvrant tous les domaines de la politique macro-économique;
- b) des échanges réguliers d'informations et d'idées dans chaque secteur de la coopération, y compris la tenue de réunions de fonctionnaires et d'experts;
- c) des actions de conseil, d'expertise et de formation;
- d) l'exécution d'actions conjointes telles que séminaires et ateliers;
- e) l'assistance technique, administrative et réglementaire.

Article 42

Éducation et formation

Les parties coopèrent afin de définir et d'appliquer les moyens les plus efficaces d'améliorer sensiblement l'éducation et la formation professionnelle, en ce qui concerne en particulier les entreprises publiques et privées, les services commerciaux, les administrations publiques, les bureaux techniques, les organismes de normalisation et de certification et autres institutions pertinentes. Dans ce contexte, l'accès des femmes à l'enseignement supérieur et à la formation professionnelle de niveau supérieur bénéficie d'une attention particulière.

La coopération encourage aussi l'établissement de liens entre organismes spécialisés de la Communauté et de l'Égypte et promeut les échanges d'informations et d'expériences et la mise en commun des ressources techniques.

Article 43

Coopération scientifique et technologique

La coopération visera à:

- a) favoriser l'établissement de liens permanents entre les communautés scientifiques des deux parties, notamment par:
 - l'accès de l'Égypte aux programmes communautaires de recherche et de développement en conformité avec les dispositions communautaires relatives à la participation des pays tiers à ces programmes,
 - la participation de l'Égypte aux réseaux de coopération décentralisée,
 - la promotion des synergies entre la formation et la recherche;
- b) renforcer la capacité de recherche de l'Égypte;
- c) stimuler l'innovation technologique, le transfert de technologies nouvelles et la diffusion de savoir-faire.

Article 44

Environnement

1. La coopération vise à prévenir la détérioration de l'environnement, à maîtriser la pollution et à garantir l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, dans le but d'assurer un développement durable.
2. La coopération porte en particulier sur les aspects suivants:
 - la lutte contre la désertification;
 - la qualité de l'eau de la Méditerranée, la maîtrise et la prévention de la pollution marine;
 - la gestion des ressources en eau;
 - la gestion de l'énergie;
 - la gestion des déchets;
 - la salinisation;
 - la gestion environnementale des zones côtières sensibles;
 - l'incidence du développement industriel sur l'environnement en général et sur la sécurité des installations industrielles en particulier;
 - l'incidence de l'agriculture sur la qualité des sols et des eaux;
 - l'éducation et la sensibilisation à l'environnement.

Article 45

Coopération industrielle

La coopération vise en particulier à promouvoir et encourager:

- le débat en matière de politique industrielle et de compétitivité dans une économie ouverte;
- la coopération industrielle entre les opérateurs économiques de la Communauté et de l'Égypte, y compris l'accès de cette dernière aux réseaux communautaires de rapprochement des entreprises ou aux réseaux de coopération décentralisée;
- la modernisation et la restructuration de l'industrie égyptienne;
- le développement d'un environnement favorable à l'initiative privée en vue de stimuler la croissance et de diversifier la production industrielle;
- le transfert de technologie, l'innovation et la recherche et le développement;
- le développement des ressources humaines;
- l'accès au marché des capitaux pour le financement des investissements productifs.

Article 46

Promotion et protection des investissements

La coopération vise à renforcer les flux de capitaux, d'expertise et de technologie vers l'Égypte, notamment par:

- des dispositifs appropriés d'identification des opportunités d'investissements et des circuits d'information sur les règlements en la matière;
- des informations sur les régimes européens d'investissement (assistance technique, aide financière directe, incitants fiscaux, assurance-investissement, etc.) relatifs aux investissements extérieurs et une possibilité accrue pour l'Égypte d'en bénéficier;
- l'établissement d'un cadre juridique favorisant l'investissement, le cas échéant, par la conclusion, entre les États membres et l'Égypte, d'accords de protection des investissements et d'accords destinés à éviter la double imposition;
- l'examen de la création d'entreprises communes, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises (PME) et, le cas échéant, la conclusion d'accords entre les États membres et l'Égypte;
- la mise en place de mécanismes d'encouragement et de promotion des investissements.

La coopération peut également s'étendre à la conception et à la mise en œuvre de projets démontrant l'acquisition et l'utilisation effectives de technologies de base, l'application de normes, le développement des ressources humaines et la création d'emplois au niveau local.

Article 47

Normalisation et évaluation de la conformité

Les parties s'efforcent de réduire les différences en matière de normalisation et d'évaluation de la conformité. Les actions de coopération dans ce domaine seront notamment centrées sur:

- a) les règles en matière de normalisation, de métrologie, de normes de qualité et de reconnaissance de la conformité, notamment en ce qui concerne les normes sanitaires et phytosanitaires applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires;
- b) la mise à niveau des organismes égyptiens compétents en matière d'évaluation de la conformité en vue de la conclusion, à terme, d'accords de reconnaissance mutuelle dans le domaine de l'évaluation de la conformité;
- c) les structures chargées de la protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, de la normalisation et de la fixation des normes de qualité.

Article 48

Rapprochement des législations

Les parties s'efforcent de rapprocher leurs législations afin de faciliter la mise en œuvre de l'accord.

Article 49

Services financiers

Les parties coopèrent en vue du rapprochement de leurs règles et normes, notamment pour:

- a) encourager le renforcement et la restructuration du secteur financier en Égypte;
- b) améliorer les systèmes de comptabilité, de contrôle et de réglementation des banques, des assurances et d'autres branches du secteur financier en Égypte.

Article 50

Agriculture et pêche

La coopération vise à:

- a) la modernisation et la restructuration des secteurs de l'agriculture et de la pêche, y compris la modernisation des infrastructures et des équipements; au développement des techniques de conditionnement, de stockage et de commercialisation; à l'amélioration des circuits de distribution;
- b) la diversification de la production et des débouchés extérieurs, notamment par l'encouragement à la constitution d'entreprises communes dans le secteur agro-industriel;
- c) la promotion de la coopération dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires et dans les techniques de culture, en vue de faciliter le commerce entre les parties. À cet égard, les parties procéderont à des échanges d'informations.

Article 51

Transports

La coopération vise à:

- la restructuration et la modernisation des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires en relation avec les grands axes de communication transeuropéens d'intérêt commun;
- la définition et l'application de standards de fonctionnement comparables à ceux qui prévalent dans la Communauté;
- la rénovation des équipements techniques en ce qui concerne le transport rail-route, la conteneurisation et le transbordement;
- l'amélioration de la gestion des aéroports, des chemins de fer et du contrôle de la circulation aérienne, y compris la coopération entre les organismes nationaux compétents;
- l'amélioration des aides à la navigation.

Article 52

Télécommunications et société de l'information

Les parties reconnaissent que les technologies de l'information et des communications constituent un élément clé de la société moderne, essentiel au développement économique et social et une pierre angulaire de la nouvelle société de l'information.

Les actions de coopération entre les parties dans ce domaine viseront à:

- un dialogue sur les différents aspects de la société de l'information, y compris la politique suivie dans le domaine des télécommunications;
- l'échange d'informations et la fourniture d'une assistance technique éventuelle concernant la réglementation, la normalisation, les essais de conformité et la certification dans le domaine des technologies de l'information et des communications;
- la diffusion de nouvelles technologies de l'information et des communications et l'amélioration de nouvelles applications dans ces domaines;
- la mise en œuvre de projets communs de recherche, de développement technique ou d'application industrielle dans le domaine des technologies de l'information, des communications, de la télématique et de la société de l'information;
- la participation des organisations égyptiennes à des projets pilotes et à des programmes européens dans des cadres établis;
- l'interconnexion des réseaux et l'interopérabilité des services télématiques dans la Communauté et en Égypte.

Article 53

Énergie

Les domaines prioritaires de la coopération seront les suivants:

- la promotion des énergies renouvelables;
- la promotion de la conservation et de l'efficacité énergétiques;
- la recherche appliquée concernant les réseaux de banques de données dans les secteurs économique et social, en particulier de ceux qui réunissent les opérateurs économiques et sociaux communautaires et égyptiens;
- le soutien aux efforts de modernisation et de développement des réseaux énergétiques et de leurs interconnexions aux réseaux de la Communauté.

Article 54

Tourisme

Les actions prioritaires de la coopération visent à:

- promouvoir les investissements dans le tourisme;
- améliorer la connaissance de l'industrie touristique et renforcer la cohérence des politiques affectant le tourisme;
- encourager un étalement approprié de la saison touristique;
- améliorer la coopération entre régions et villes de pays voisins;
- mettre en valeur l'importance du patrimoine culturel pour le tourisme;
- préserver l'interaction entre le tourisme et l'environnement,
- rendre le tourisme plus compétitif en soutenant un professionnalisme accru.

Article 55

Douanes

1. Les parties développent la coopération douanière afin d'assurer le respect des dispositions commerciales. Cette coopération concerne en priorité:

- a) la simplification des contrôles et des procédures douanières;
- b) l'introduction du document administratif unique et d'un lien entre les régimes de transit de la Communauté et de l'Égypte.

2. Sans préjudice d'autres formes de coopération prévues dans le présent accord, les autorités administratives des parties se prêtent assistance mutuelle selon les dispositions du protocole n° 5, notamment pour la lutte contre la drogue et le blanchiment d'argent.

Article 56

Coopération statistique

La coopération vise à l'harmonisation des méthodologies utilisées afin de disposer d'une base fiable pour l'exploitation des données statistiques relatives à tous les domaines couverts par le présent accord qui se prêtent à l'établissement de statistiques.

Article 57

Blanchiment d'argent

1. Les parties conviennent de coopérer afin d'empêcher l'utilisation de leurs systèmes financiers pour le blanchiment de capitaux provenant d'activités criminelles en général et du trafic illicite de la drogue en particulier.
2. La coopération dans ce domaine comporte notamment une assistance administrative et technique en vue d'adopter des normes appropriées de lutte contre le blanchiment d'argent, conformes aux normes internationales.

Article 58

Lutte contre la drogue

1. La coopération vise à:
 - améliorer l'efficacité des politiques et mesures d'application pour prévenir et combattre la production, l'offre et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes et réduire l'abus de ces substances;
 - encourager une approche commune de réduction de la demande.
2. Les parties définissent ensemble, conformément à leur législation respective, les stratégies et les méthodes de coopération appropriées pour atteindre ces objectifs. Leurs actions, lorsqu'elles ne sont pas conjointes, font l'objet de consultations et d'une coordination étroite.

Peuvent participer aux actions les institutions gouvernementales et non gouvernementales compétentes, en collaboration avec les instances compétentes de l'Égypte, de la Communauté et de ses États membres.
3. La coopération est réalisée en particulier grâce à des échanges d'informations et, le cas échéant, des actions communes, notamment:
 - la création ou l'extension d'institutions sociosanitaires et de centres d'information pour le traitement et la réinsertion des toxicomanes;
 - la mise en œuvre de projets de prévention, de formation et de recherche épidémiologique;
 - l'établissement de normes efficaces en matière de prévention du détournement des précurseurs et des autres substances essentielles utilisés pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, conformes aux normes internationales.

Article 59

Lutte contre le terrorisme

Conformément aux conventions internationales et à leurs législations nationales respectives, les parties coopèrent dans ce domaine et se concentrent notamment sur:

- l'échange d'informations sur les moyens et méthodes employés pour lutter contre le terrorisme;
- l'échange d'expériences en matière de prévention du terrorisme;
- la recherche et les études communes dans le domaine de la prévention du terrorisme.

Article 60

Coopération régionale

La coopération régionale porte essentiellement sur:

- le développement des infrastructures économiques;
- la recherche scientifique et technologique;
- le commerce intrarégional;
- les questions douanières;
- le domaine culturel;
- les questions environnementales.

Article 61

Protection des consommateurs

La coopération dans ce domaine doit viser à rendre compatibles les programmes de protection des consommateurs de la Communauté européenne et de l'Égypte et doit, dans la mesure du possible, impliquer:

- une amélioration de la compatibilité des législations en matière de protection des consommateurs afin d'éviter les entraves aux échanges;
- l'établissement et le développement de systèmes d'information mutuelle sur les produits alimentaires et industriels dangereux et leur interconnexion (systèmes d'alerte rapide);
- les échanges d'informations et d'experts;
- l'organisation de programmes de formation et la fourniture d'une assistance technique.

TITRE VI

CHAPITRE 1

Dialogue et coopération en matière sociale

Article 62

Les parties réaffirment l'importance qu'elles attachent au traitement équitable de leurs travailleurs qui résident et sont employés en toute légalité sur le territoire de l'autre partie. Les États membres et l'Égypte accepteront, à la demande de l'un d'eux, d'envisager la négociation d'accords bilatéraux réciproques relatifs aux conditions de travail et aux droits sociaux des travailleurs égyptiens et des travailleurs des États membres qui résident et sont employés légalement sur leurs territoires respectifs.

Article 63

1. Il est instauré entre les parties un dialogue régulier portant sur les questions sociales qui présentent un intérêt pour elles.
2. Ce dialogue est l'instrument de la recherche des voies et conditions de progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants égyptiens et communautaires résidant légalement sur les territoires des États hôtes.
3. Le dialogue porte notamment sur tous les problèmes relatifs:
 - a) aux conditions de vie et de travail des communautés migrantes;
 - b) aux migrations;
 - c) à l'immigration illégale;
 - d) aux actions favorisant l'égalité de traitement entre les ressortissants égyptiens et communautaires, la connaissance mutuelle des cultures et civilisations, le développement de la tolérance et l'abolition des discriminations.

Article 64

Le dialogue dans le domaine social est mené selon des modalités identiques à celles qui sont prévues au titre I du présent accord.

Article 65

Afin de consolider la coopération dans le domaine social entre les parties, des actions et programmes portant sur tout thème d'intérêt pour elles seront mis en place.

Seront prioritaires:

- a) la réduction des pressions migratoires, notamment par l'amélioration des conditions de vie, la création d'emplois et d'activités génératrices de revenus et le développement de la formation dans les zones d'émigration;
- b) la promotion du rôle des femmes dans le processus de développement économique et social;

- c) le développement et le renforcement des programmes égyptiens de planning familial et de protection de la mère et de l'enfant;
- d) l'amélioration du système de protection sociale;
- e) l'amélioration du système de couverture sanitaire;
- f) l'amélioration des conditions de vie dans les zones défavorisées;
- g) la mise en œuvre et le financement de programmes d'échanges et de loisirs en faveur de groupes mixtes de jeunes d'origine européenne et égyptienne, résidant dans les États membres, en vue de promouvoir la connaissance mutuelle des civilisations et de favoriser la tolérance.

Article 66

Les actions de coopération peuvent être réalisées en coordination avec les États membres et les organisations internationales compétentes.

Article 67

Un groupe de travail est créé par le conseil d'association avant la fin de la première année suivant la date de l'entrée en vigueur du présent accord. Il est chargé de l'évaluation permanente et régulière de la mise en œuvre des chapitres 1 à 3.

CHAPITRE 2

Coopération pour la prévention et le contrôle de l'immigration illégale et autres questions consulaires

Article 68

Les parties conviennent de coopérer afin de prévenir et de contrôler l'immigration illégale. À cette fin:

- chaque État membre accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'Égypte, à la demande de cette dernière et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie;
- l'Égypte accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre, à la demande de ce dernier et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie.

Les États membres et l'Égypte pourvoient aussi leurs ressortissants de documents d'identité appropriés à cette fin.

En ce qui concerne les États membres de l'Union européenne, les obligations du présent article s'appliquent uniquement en ce qui concerne les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté.

En ce qui concerne l'Égypte, les obligations prévues par le présent article ne s'appliquent qu'à l'égard des personnes qui sont considérées comme des ressortissants égyptiens au sens de l'ordre juridique égyptien et de toutes les lois relatives à la citoyenneté.

Article 69

Après l'entrée en vigueur de l'accord, les parties négocient et concluent, à la demande de l'une d'elles, des accords bilatéraux réglementant les obligations spécifiques relatives à la réadmission de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la réadmission de ressortissants de pays tiers. Ils définissent les catégories de personnes couvertes par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission.

L'Égypte bénéficiera d'une assistance financière et technique suffisante pour la mise en œuvre de ces accords.

Article 70

Le conseil d'association examinera quels autres efforts communs peuvent être accomplis pour prévenir et combattre l'immigration illégale ainsi que pour traiter d'autres questions consulaires.

CHAPITRE 3

Coopération dans les secteurs de la culture, des médias audiovisuels et de l'information

Article 71

1. Les parties acceptent de promouvoir la coopération culturelle dans des domaines d'intérêt commun et dans un esprit de respect mutuel de leurs cultures. Elles établiront un dialogue culturel durable. Cette coopération vise en particulier à promouvoir:

- la conservation et la restauration du patrimoine historique et culturel (monuments, sites, objets, livres et manuscrits rares, etc.);
- les échanges d'expositions d'art, de troupes des arts du spectacle, d'artistes, d'hommes de lettres, d'intellectuels, d'événements culturels;
- les traductions;
- la formation des personnes travaillant dans le domaine de la culture.

2. Dans le domaine des médias audiovisuels, les parties visent à encourager la coopération dans des secteurs tels que la coproduction et la formation. Elles cherchent des manières d'encourager la participation égyptienne aux initiatives communautaires dans ce secteur.

3. Elles conviennent que les programmes culturels existant dans la Communauté ou dans l'un ou plusieurs de ses États membres et d'autres activités d'intérêt mutuel peuvent être étendus à l'Égypte.

4. Les parties œuvrent, en outre, à promouvoir une coopération culturelle à caractère commercial, particulièrement par des projets communs (production, investissement et commercialisation), des formations et des échanges d'informations.

5. Les parties accordent dans la définition des actions et programmes de coopération, de même que des activités conjointes, une attention particulière aux publics jeunes et aux moyens d'expression, aux questions liées à la protection du patrimoine et à la diffusion du produit culturel et aux moyens de communication écrits et audiovisuels.

6. La coopération se réalise notamment par:

- un dialogue régulier entre les parties;
- des échanges réguliers d'informations et d'idées dans chaque secteur de la coopération, y compris la tenue de réunions de fonctionnaires et d'experts;
- des actions de conseil, d'expertise et de formation;
- l'exécution d'actions conjointes telles que séminaires et ateliers;
- l'assistance technique, administrative et réglementaire,
- la diffusion d'informations sur les initiatives de coopération.

TITRE VII

Coopération financière

Article 72

Dans le but de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs de l'accord, une coopération financière sera mise en œuvre en faveur de l'Égypte selon les modalités et avec les moyens financiers appropriés.

La coopération financière est centrée sur:

- la facilitation des réformes visant la modernisation de l'économie;
- la mise à niveau des infrastructures économiques;
- la promotion de l'investissement privé et des activités créatrices d'emplois;
- la prise en compte des conséquences sur l'économie égyptienne de la mise en place progressive d'une zone de libre-échange, notamment sous l'angle de la mise à niveau et de la reconversion de l'industrie et le renforcement de la capacité d'exportation de l'Égypte;
- l'accompagnement des politiques mises en œuvre dans le secteur social;
- la promotion de la capacité et des ressources de l'Égypte dans le domaine de la protection des droits de propriété intellectuelle;
- d'éventuelles mesures supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre des accords bilatéraux de prévention et de contrôle de l'immigration illégale;
- des mesures d'accompagnement pour l'établissement et la mise en œuvre d'une législation de concurrence.

Article 73

En vue d'assurer une approche coordonnée des problèmes macro-économiques et financiers exceptionnels qui pourraient résulter de la mise en œuvre progressive des dispositions de l'accord, les parties accorderont une attention particulière au suivi de l'évolution des échanges commerciaux et des relations financières entre la Communauté et l'Égypte dans le cadre du dialogue économique régulier instauré en vertu du titre V.

TITRE VIII

Dispositions institutionnelles, générales et finales

Article 74

Il est instauré un conseil d'association qui se réunit au niveau ministériel, une fois par an et chaque fois que nécessaire, à l'initiative de son Président dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Il examine toutes les questions importantes s'inscrivant dans le cadre du présent accord, ainsi que tout autre problème bilatéral ou international d'intérêt commun.

Article 75

1. Le conseil d'association est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement égyptien.

2. Les membres du conseil d'association peuvent se faire représenter dans les conditions qui seront prévues dans son règlement intérieur.

3. Le conseil d'association arrête son règlement intérieur.

4. La présidence du conseil d'association est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et un membre du gouvernement égyptien selon les modalités à prévoir dans le règlement intérieur.

Article 76

Pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord et dans les cas prévus par celui-ci, le conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision.

Les décisions prises sont obligatoires pour les parties, qui sont tenues de prendre les mesures que comporte leur exécution. Le conseil d'association peut également formuler toutes recommandations utiles.

Le conseil d'association arrête ses décisions et formule ses recommandations de commun accord entre les deux parties.

Article 77

1. Il est institué un comité d'association qui est chargé de la gestion de l'accord sous réserve des compétences attribuées au conseil d'association.

2. Le conseil d'association peut déléguer au comité tout ou partie de ses compétences.

Article 78

1. Le comité d'association, qui se réunit au niveau des fonctionnaires, est composé, d'une part, de représentants des membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de représentants du gouvernement égyptien.

2. Le comité d'association arrête son règlement intérieur.

3. La présidence du comité d'association est exercée à tour de rôle par un représentant de la présidence du Conseil de l'Union européenne et par un représentant du gouvernement égyptien.

Article 79

1. Le comité d'association dispose d'un pouvoir de décision pour la gestion de l'accord, ainsi que dans les domaines où le conseil d'association lui a délégué ses compétences.

2. Le conseil d'association arrête ses décisions en accord avec les deux parties. Les décisions prises sont obligatoires pour les parties, qui sont tenues de prendre les mesures que nécessite leur exécution.

Article 80

Le conseil d'association peut décider de constituer tout groupe de travail ou organe nécessaire à la mise en œuvre de l'accord. Il arrête le mandat de ces groupes de travail ou organes qui relèvent de son autorité.

Article 81

Le conseil d'association prend toute mesure utile pour faciliter la coopération et les contacts entre le Parlement européen et l'Assemblée du peuple de l'Égypte.

Article 82

1. Chaque partie peut saisir le conseil d'association de tout différend relatif à l'application et à l'interprétation du présent accord.

2. Le conseil d'association peut régler le différend par voie de décision.

3. Chaque partie est tenue de prendre les mesures requises pour assurer l'exécution de la décision visée au paragraphe 2.

4. S'il n'est pas possible de régler le différend conformément au paragraphe 2, chaque partie peut notifier la désignation d'un arbitre à l'autre partie, qui est alors tenue de désigner un deuxième arbitre dans un délai de deux mois. Aux fins de l'application de cette procédure, la Communauté et les États membres sont considérés comme une seule partie au différend.

Le conseil d'association désigne un troisième arbitre.

Les décisions des arbitres sont prises à la majorité.

Chaque partie au différend est tenue de prendre les mesures requises pour l'application de la décision des arbitres.

Article 83

Aucune disposition du présent accord n'empêche une partie de prendre des mesures:

- a) qu'elle estime nécessaires pour prévenir la divulgation d'informations contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité;
- b) qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions ou de matériel de guerre ou à la recherche, au développement ou à la production indispensables pour assurer sa défense, à condition que ces mesures n'altèrent pas les

conditions de concurrence pour les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires;

- c) qu'elle estime essentielles pour assurer sa propre sécurité en cas de troubles internes graves portant atteinte au maintien de la loi et de l'ordre public, en cas de guerre ou de grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé, ou pour s'acquitter d'obligations qu'elle a acceptées en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Article 84

Dans les domaines couverts par le présent accord et sans préjudice de toute disposition particulière qui y figure:

- le régime appliqué par l'Égypte à l'égard de la Communauté ne peut donner lieu à aucune discrimination entre les États membres, leurs ressortissants ou leurs sociétés ou entreprises;
- le régime appliqué par la Communauté à l'égard de l'Égypte ne peut donner lieu à aucune discrimination entre les ressortissants égyptiens ou ses sociétés ou entreprises.

Article 85

En ce qui concerne la fiscalité directe, aucune disposition de l'accord n'aura pour effet:

- d'étendre les avantages accordés par une partie dans le domaine fiscal dans tout accord ou arrangement international par lequel est liée cette partie;
- d'empêcher l'adoption ou l'application par une partie de toute mesure destinée à éviter la fraude ou l'évasion fiscale;
- de faire obstacle au droit d'une partie d'appliquer les dispositions pertinentes de sa législation fiscale aux contribuables ne se trouvant pas dans une situation identique en ce qui concerne leur lieu de résidence.

Article 86

1. Les parties prennent toutes mesures générales ou particulières nécessaires à l'exécution de leurs obligations en vertu du présent accord. Elles veillent à ce que les objectifs fixés par le présent accord soient atteints.

2. Si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Elle doit au préalable, sauf en cas de violation substantielle du présent accord par l'une des parties, fournir au conseil d'association toutes les informations nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties.

Une violation substantielle du présent accord consiste en une dénonciation de l'accord non sanctionnée par les règles générales du droit international ou en une violation grave d'un élément essentiel de l'accord, créant un contexte défavorable à des consultations ou un retard préjudiciable aux objectifs du présent accord.

3. Lors du choix des mesures appropriées au sens du paragraphe 2, la priorité doit être donnée à celles qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord. Les parties conviennent également que

ces mesures sont prises dans le respect du droit international et doivent être proportionnelles à la violation commise.

Les mesures sont notifiées immédiatement au conseil d'association et font l'objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l'autre partie. Si une partie adopte une mesure à la suite d'une violation substantielle de l'accord au sens du paragraphe 2, l'autre partie peut faire usage de la procédure de règlement des différends.

Article 87

Les protocoles n° 1 à 5, ainsi que les annexes I à VI, font partie intégrante de l'accord.

Article 88

Aux fins du présent accord, le terme "parties" signifie l'Égypte, d'une part, et la Communauté, ou les États membres, ou la Communauté et ses États membres, conformément à leurs compétences respectives, d'autre part.

Article 89

Le présent accord est conclu pour une durée illimitée.

Chacune des parties peut dénoncer le présent accord en notifiant son intention à l'autre partie. Le présent accord cesse d'être applicable six mois après cette notification.

Article 90

Le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont appliqués et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire de l'Égypte.

Article 91

Le présent accord est rédigé en double exemplaire en langues allemande, anglaise, arabe, danoise, espagnole, française, finnoise, grecque, italienne, néerlandaise, portugaise et suédoise, tous ces textes faisant également foi.

Article 92

1. Le présent accord est approuvé par les parties selon les procédures qui leur sont propres.

Le présent accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les parties se notifient l'accomplissement des procédures visées au premier alinéa.

2. Dès son entrée en vigueur, le présent accord remplace l'accord entre la Communauté économique européenne et l'Égypte et l'accord entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et l'Égypte signés à Bruxelles le 18 janvier 1977.

**Annexe IV – L'Accord de réadmission entre le gouvernement de la République italienne
et le gouvernement de la République arabe d'Égypte et son Protocole exécutif**

**COOPERATION AGREEMENT ON READMISSION
BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE ITALIAN REPUBLIC
AND THE GOVERNMENT OF THE ARAB REPUBLIC OF EGYPT**

The Governments of the Italian Republic and the Arab Republic of Egypt;

Determined to strengthen their cooperation in order to combat illegal migration more effectively;

Recalling both articles (68) and (69) of the EU-Egypt Partnership Agreement that entered into force on the first of June 2004 and the bilateral Agreement on Police Cooperation signed on the 18th of June 2000, that entered into force the 18th of January 2005;

Have agreed as follows:

SECTION 1

DEFINITIONS

ARTICLE (1)

For the purpose of the implementation of this agreement:

- 1 "Contracting Parties" shall mean the Government of the Italian Republic and the Government of the Arab Republic of Egypt.
- 2 "Requesting Party" shall mean the Contracting Party requesting readmission of the other Contracting Party's nationals.
- 3 "Requested Party" shall mean the party to which the request for the readmission is addressed.
- 4 "National" shall mean a national of one of the two Contracting Parties, and shall not refer to stateless persons or nationals of a third country.
- 5 "Stateless Person" shall mean a person who does not hold a nationality.
- 6 "Third Country National" shall mean any person who does not hold the nationality of the Contracting Parties.

SECTION 2

READMISSION OF NATIONALS OF THE CONTRACTING PARTIES

ARTICLE (2)

Readmission Procedures

- 1- Each Contracting Party shall readmit, upon written request by the other Contracting Party, their nationals who do not fulfill the conditions established by the legislation on immigration in force in each Contracting Party, provided that it is proved or may be reasonably assumed, pursuant to Article (4) of this agreement, that they are nationals of the requested Party, according to the following procedures:
 - a) In case of existence of a decisive proof of nationality according to Article (4-1) of this Agreement, the requested Party shall reply to the readmission request within (7) working days from its actual receipt. The readmission request shall be considered accepted after the time limit has expired without a written reply from the requested Party.
 - b) In case of existence of an assumed proof of nationality according to Article (4-2) of this Agreement, the requested Party shall reply to the readmission request within (21) working days from its actual receipt. The readmission request must include the evidence on which the presumption of nationality is based and all possible information of the person to be readmitted, according to the provisions of the Executive Protocol of the present Agreement. The readmission request shall be considered accepted after the time limit has expired without a written reply from the requested Party.
 - c) If none of the proofs of nationality listed in Article (4) of this Agreement can be presented, the competent diplomatic or consular Representation of the requested Party, with the cooperation and assistance of the requesting Party, shall interview the person to be readmitted within (5) working days from the date of the actual receipt of the request.
The Contracting Parties shall agree on the procedures of the interview. The requested Party shall then reply on the readmission

request within (30) working days from the date of the actual receipt of the request.

The readmission request shall not be considered accepted after the time limit has expired without a written reply from the requested Party. If new proof of nationality can be furnished, the requested Party shall examine a new request for readmission submitted by the requesting Party.

- 2- The requested Party shall, without delay, issue the travel documents required for the return of the persons whose readmission has been accepted pursuant to Article (2-1) of this Agreement.
- 3- In case the requested Party accepts readmission, the process of readmission shall take place upon mutual coordination, through diplomatic channels, by the two Contracting Parties on the number of persons to be readmitted as well as the number and dates of air flights to be operated.

Article (3)

Erroneous Readmission

The requesting Party shall take back immediately any person readmitted by the requested Party under the provisions of Article (2) of this Agreement, if it is established afterwards that the person concerned is not a national of the requested Party.

Article (4)

Means to Prove Nationality

1-Any of the following original valid documents, issued by the competent authorities of the requested Party, shall be considered a decisive proof of nationality pursuant to article (2-1-a) of this Agreement:

- a) Certificates of Nationality.
- b) Identity Cards.
- c) Other official documents that mention or indicate explicitly nationality.

2- Any of the following documents, issued by the competent authorities of the requested Party, shall be considered as an assumed proof of nationality:

- a) Passports, travel documents and any document listed in Article (4-1), if expired;
- b) Photocopies of passports, travel documents and any documents listed in Article (4-1) of this Agreement.
- c) A driving license, or its photocopy.
- d) A Birth certificate or its photocopy.
- e) A Military certificate or its photocopy.
- f) Any other official documents which may help to establish the nationality.

Article (5)

Modalities of Transportation

- 1-The return of persons after the approval of their readmission request under Articles (2) and (3) of the present Agreement should be carried out only by civil airlines.
- 2-The requesting Party must provide the necessary security personnel to escort those persons to be readmitted on air flights.

Article (6)

Costs

All costs of transportation related to the readmission shall be borne by the requesting Party.

SECTION 3

PASSING IN TRANSIT FOR THIRD COUNTRY NATIONALS

Article (7)

Passing in Transit

- 1-The requested Party shall allow third country nationals to pass through its territory in transit for no more than three persons at a time and only under the following procedures:

- a) A written request shall be submitted from the Requesting Party containing the following:
 - All possible information of the third country nationals to be allowed passing through, and a photocopy of their travel documents.
 - Itinerary of transit, possible other States of transit and intended final destination
 - b) Both approval of transiting through other possible States and the readmission approval from the State of final destination must be assured.
 - c) The requesting Party shall cover all costs of transportation for third nationals to be transiting according to this article.
 - d) The requesting Party shall without delay and with no further formalities readmit again the third country national taken in charge for transit, if for any reason, admission in the State of destination is no longer assured.
 - e) The transit period shall not exceed 24 hours.
 - f) The third country nationals taken in charge for transit shall be accompanied by security personnel from the requesting party.
 - g) An indication that the third country nationals to be allowed "Passing in Transit" cannot be returned directly to their State of origin.
- 2- the requested Party shall inform in writing its decision to the requesting Party of the border crossing point in case of approval, as well as its decision of refusal, according to the provisions of the Executive Protocol.

SECTION 4

GENERAL PROVISIONS

Article (8)

Experts' Committee

- 1-The Contracting Parties shall provide each other with mutual assistance in the interpretation and the implementation of this Agreement and its Executive Protocol. To this end, they shall set up an Experts' Committee to:

- a) Monitor the implementation of this Agreement and its Executive Protocol.
 - b) Submit proposals for resolving problems associated with the interpretation and the implementation of this Agreement and its Executive Protocol.
 - c) Recommend amendments to this Agreement and its Executive Protocol;
 - d) Recommend appropriate measures to cooperate in the fight against illegal migration;
- 2-The Committee shall be composed of three representatives of each of the two Contracting Parties. Additional experts may be brought in as consultants.
- 3-The Committee shall be convened at the request of any of the Contracting Parties at least once a year, alternatively in Italy and in Egypt.

Article (9)

The Executive Protocol

The Executive Protocol of this Agreement shall cover provisions on :

- The procedures to request "readmission" and " Passing in Transit", the procedures to respond to these requests and the forms used for these procedures;
- Designation of the competent Authorities, contact points and border crossing points;
- Any other issue related to the implementation of this Agreement in emergency cases.

Article (10)

Data Protection

The communication of personal data shall only take place for the purposes of this Agreement by the competent Authorities of the Contracting Parties and according to the national legislation of the Contracting Parties.

Article (11)

Non Affection - clause

-
- 1- This Agreement shall be without prejudice to the rights, obligations and responsibilities of the Contracting Parties arising from International Law and, in particular, the relevant Conventions on Human Rights, the Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 on the status of refugees, and International Conventions on Extradition.
 - 2- Nothing in this Agreement shall prevent the readmission of a national of the Contracting Parties in case of emergency and necessity, after mutual agreement of the Contracting parties, according to the provisions of the Executive Protocol of the present Agreement.

SECTION 5

FINAL PROVISIONS

Article (12)

- 1- This Agreement shall enter into force after (30) days following receipt of the written Notification by which the Contracting Parties shall notify each other through diplomatic channels the completion of legal procedures required for bringing into force of this Agreement.
- 2- This Agreement shall be valid for an indefinite period of time unless one of the Contracting Parties decides to inform the other Contracting Party in writing, through diplomatic channels, his will to terminate this Agreement. The said termination will take place after (30) days from the receipt of the written notification of termination.
- 3- The Contracting Parties may agree to amend this Agreement in light of the recommendations presented by the Experts' Committee and through diplomatic channels. This amendment shall enter into force following the completion of the same legal procedures mentioned in article (12-1) of this Agreement.
- 4- Each Contracting Party may suspend the whole or part of this Agreement after informing the other Contracting Party in writing through diplomatic channels. The suspension should be valid immediately from the date of the receipt of the said notification. This suspension can be revoked by notifying the other Contracting Party, and will be valid from the date of the receipt of the said notification.

- 5- The Executive Protocol of this Agreement shall form an integral part of the latter.
- 6- Any disagreement which may arise from the interpretation or implementation of this Agreement shall be settled through diplomatic channels.

Agreement signed in Rome on January 9th 2007 in two originals in Italian, English and Arabic, all texts are equally authentic. In case of divergences, The English version shall prevail.

In the witness of thereof, the undersigned Representatives, duly authorized by their Governments, have signed the present Agreement.

FOR THE GOVERNMENT
OF THE
ITALIAN REPUBLIC



FOR THE GOVERNMENT
OF THE
ARAB REPUBLIC OF EGYPT



**EXECUTIVE PROTOCOL
OF THE COOPERATION AGREEMENT
ON READMISSION BETWEEN
THE GOVERNMENT OF THE ITALIAN REPUBLIC
AND
THE GOVERNMENT OF THE ARAB REPUBLIC OF EGYPT**

The Government of the Italian Republic and the Government of the Arab Republic of Egypt, in conformity with Article (9) of the cooperation Agreement on Readmission between the two Governments, hereinafter referred to as " Agreement ", agree as follows :

Article (1)

Competent Authorities

1- The competent authorities for the implementation of section II and III of the Agreement are :

a) For the Italian Party :

The Ministry of the Interior
Public Security Department
Central Directorate of Immigration and Border Police
Immigration Service

b) For the Egyptian Party :

Department of Passports, Immigration and Nationality .

2- According to article (2) of the Agreement and Article (1-1) of this Protocol , the competent authorities mentioned hereinafter shall have the right to submit to their counterparts, through diplomatic channels, the readmission request to verify the nationality of the person concerned .

a) For the Italian Party :

- The Ministry of the Interior
Public Security Department
Central Directorate of Immigration and Border Police .

Immigration Service
- The Questure (Provincial Police Headquarters) of the Republic.

b) For the Egyptian Party :
Department of Passports, immigration and Nationality.

3- The Readmission request shall be submitted to the following diplomatic or consular missions for the verification of nationality of the persons to be readmitted :

a) For the Italian Party :
- Italian Embassy in Cairo
- Italian Consulate in Cairo

b) For the Egyptian Party :
- Embassy of the Arab Republic of Egypt in Rome

Article (2)

Border Crossing Points

The readmission of nationals of the Contracting Parties and the procedures for passing in transit of third countries' nationals shall take place at the following border crossing points :

a) For the Italian Party :
- Rome - Fiumicino International airport .
- Milano - Malpensa International airport

b) For the Egyptian Party :
- Cairo International airport .

Article (3)

Readmission Procedures

1. The Readmission request shall be filled out on the attached form (Annex no.1) and submitted to the requested Party through diplomatic channels .

2. The Readmission request contain all personal data to be used in the verification of the identity of the person to be readmitted, along with two photographs , and any additional information that could be used to establish or presume the nationality, as mentioned in article (4) of the Agreement.
3. In case that a decisive proof of nationality is furnished according to Article (4-1) of the Agreement , the requested party shall reply to the written request for readmission within (7) working days from the receipt of this request. The Readmission request shall be considered accepted after the time limit has expired without a written reply from the requested Party .
4. In case of an assumed proof of nationality according to Article (4 -2) of the Agreement , the requested Party shall reply to the Readmission request within (21) working days from the receipt of this request. The Readmission request shall be considered accepted after the time limit has expired without a written reply from the requested Party .
5. According to Article (2-1-c) of the Agreement, if none of the proofs of nationality can be presented, the competent diplomatic or consular representation of the requested Party, with the coordination and assistance of the requesting Party, shall interview the person to be readmitted within (5) working days from the date of the receipt of the Readmission request. After the interview, the requested Party shall reply on the Readmission request within (30) working days from the date of the receipt of the readmission request.
The readmission request shall be considered refused after the time limit has expired without a written reply from the requested Party.
The requesting Party shall have the possibility to submit a new request for readmission, on exceptional basis, if new documents or evidence, helpful in investigating the nationality, can be furnished .
6. In case the nationality is established or the deadlines under Article (2-1-a) and Article (2-1-b) of the Agreement have elapsed without the requested Party answering the Readmission request, the diplomatic or consular mission of the requested Party shall issue without delay an adequate travel document to readmit the person concerned.
7. The Contracting Parties, mentioned in Article (1) of this Protocol, shall agree in writing through diplomatic channels on the date of the execution of the readmission, the number of

persons to be readmitted and the number of air flights needed for the readmission, at the border crossing points listed in Article (2) of this protocol .

Article (4)

Notification regarding the execution of the readmission

- 1- Following a positive answer from the requested party to the Readmission request of a national and consequent issue of an adequate travel document, the authorities of the Requesting Party referred to in Article (1-1) and Article (1-2) of this protocol shall notify the diplomatic or consular mission that issued the said travel document of the date on which the readmission of the person concerned will be executed and all relevant procedures .
- 2- According to the previous paragraph , the authorities of the requesting Party shall notify the competent authorities of the requested . Party in writing using the attached form (Annex no.2), through diplomatic channels, of the date of the execution of the readmission at least 48 hours before the said readmission date.

Article (5)

Readmission procedures in cases of emergency and necessity

Where the Contracting Parties acknowledge, by mutual consent, the existence of cases of emergency and necessity or humanitarian cases , the procedures to establish the identity of the persons to be readmitted can be carried out on the territory of the Requested Party. In such cases, the Contracting Parties shall agree on the time and procedures of transport as well as on the guarantees for the return to the territory of the requesting Party of those who turn out not to be nationals of the requested Party, in compliance with the following conditions :

- a) The above procedures shall be followed only in cases of necessity and emergency or in humanitarian cases which shall be evaluated , by the requested Party , by

the diplomatic or consular mission of the requested Party specified in Article (1- 3) of this Protocol .

- b) The air carrier transporting the persons to be readmitted shall not leave the territory of the requested Party until the relevant checks are carried out by the competent authorities of the latter , so that those who turn out not to be nationals of the requested party can return with the same air carrier. If, for contingent reasons, this procedure is not viable, the requesting Party shall guarantee the return to its own territory , without any delay, of the persons who turned out not to be nationals of the requested party, on board of the soonest air flight available .
- c) The requesting Party shall ensure the presence of security staff on board the air carrier transporting the persons to be readmitted .

Article (6)

Passing in Transit

- 1- The authorities competent to receive the requests for " Passing in Transit " for third Countries' nationals under Article (7) of the Agreement , are those listed in Article (1-1) of this Protocol .
- 2- The request for " Passing in Transit " shall be written in conformity with the attached form in (Annex no.3) to this Protocol, and shall be submitted to the authorities specified in Article (1-1) of this Protocol through diplomatic channels , at least (72) hours before the date on which the "Passing in Transit " takes place .
- 3- In any case, the request for "Passing in Transit " shall contain the following data :
 - Declaration, by the requesting Party, on the unavailability of direct flights to the country of final destination except through the territory of the requested Party.
 - Data regarding the identity and nationality of the persons concerned.
 - Travel document of the person concerned and a photocopy of said document.
 - Type of security measures and Itinerary for the return trip of the persons concerned .

- Data identifying the means of transportation, date, time and place of arrival in the territory of the requested Party, date and departure time from the territory of the latter, country and place of final destination.
 - Data regarding the escorting security officers .
 - Guarantees regarding the reception of the person concerned in the final destination country or in the next transit countries.
- 4- The requested Party shall reply positively or negatively, within (48) hours from the receipt of the written request .
 - 5- The "Passing in Transit" of third countries nationals shall take place in one of the air border of crossing points specified in Article (2) of this Protocol .

Article (7)

Costs

- 1- The costs for the readmission of nationals of the contracting parties are the following :
 - Any consular fee or tax paid for the issuing of the travel document for the person to be readmitted .
 - Transportation costs to one of the border crossing points specified under Article (2) of this Protocol .
 - Transportation costs for one of the members of the diplomatic mission in order to conduct personal interview – if necessary – with the person to be readmitted in conformity with Article (2-1-C) of the Agreement .
- 2- The costs for "Passing in Transit "of third countries' nationals are the transportations costs to the border crossing points of the country of final destination .
- 3- All costs specified in this article shall be borne by the requesting Party in conformity with Article (6) of the Agreement.
- 4- The requesting Party shall also reimburse the requested Party any costs borne by the latter, pursuant to Articles (2, 3 and 7) of the Agreement, within (60) days from the receipt of the relevant invoices, according to the administrative – accounting procedures envisaged by their respective national legislations .

Article (8)

Forms

- 1- The requests for Readmission or "Passing in Transit" shall be filled out according the Annexes 1, 2 and 3 attached to this Protocol .
- 2 All forms pre-mentioned in the previous paragraph shall be filled out by the competent authorities, listed in Article (1) of this Protocol, in the official language of the requesting Party along with a translation into English and / or a translation to the official language of the requested Party if possible.
- 3- The Contracting Parties may integrate or modify, by mutual Agreement , the forms specified in this article .

Article (9)

Entry into force and validity

This protocol shall enter into force and can be amended in conformity with the Article (12) of the Agreement, and shall be valid as long as the Agreement is valid .

Done and signed in Rome on January 9th 2007, in two originals in the Italian, English and Arabic languages, all texts being equally authentic .
In case if controversy the English text shall prevail .

FOR THE GOVERNMENT
OF THE
ITALIAN REPUBLIC



FOR THE GOVERNMENT
OF THE
ARAB REPUBLIC OF EGYPT



Table des matières

Remerciements	5
Résumé	9
Abstract.....	11
Liste des acronymes, des abréviations et des sigles.....	13
Sommaire	15
Introduction.....	19
Partie I. Analyse des instruments de contrôle des flux migratoires au départ d'Égypte vers l'Union européenne : aspects juridiques, politiques et pratiques.....	54
Titre I – L'analyse de la nature des flux migratoires égypto-européens à la lumière du cadre législatif égyptien	56
Chapitre 1 : Les facteurs et instruments internes entourant l'émigration légale et illégale de l'Égypte vers les pays de l'Union européenne	59
Section 1 : L'analyse de l'évolution du cadre juridique régissant les flux d'émigration légale égypto-européenne	61
§ 1. – L'impact des régimes politiques sur l'émigration égypto-européenne : de la restriction de Nasser vers la libéralisation de Sadate	63
A) Le cadre restrictif de la politique migratoire d'émigration égyptienne vers les pays européens durant la période du panarabisme nasserien postrévolutionnaire (1954-1970)	
63	
B) L'émergence de politiques d'émigration égyptienne : le lien entre la libéralisation économique de Sadate et la facilitation de l'émigration égyptienne (1970-1981)	70
§ 2. – Les facteurs de l'augmentation des flux d'émigration légale vers les pays européens dans le contexte du rapprochement égypto-européen (depuis les années 1990 jusqu'à nos jours).....	78
A) <i>Pull factor</i> : la montée du <i>Brain drain</i> de l'Égypte vers les pays européens.....	81
B) Le Printemps arabe en Égypte : <i>Push factor</i> de l'émigration moderne post-2011	84

Section 2 : L’essor de l’émigration illégale égypto-européenne : facteurs de stimulation et état des lieux.....88

§ 1. – Les facteurs de la montée des flux migratoires illégaux à partir des années 1990 90

A) L’évolution du contexte politique migratoire externe : l’émergence des flux migratoires illégaux 90

B) Les facteurs socio-économiques internes et l’absence du cadre législatif : catalyseurs de l’émigration illégale depuis l’Égypte vers l’Union européenne 94

§ 2. – État des lieux et évolution du cadre juridique de l’émigration illégale en Égypte 99

A) Les profils de l’émigration illégale égypto-européenne et les voies migratoires parcourues.....100

B) L’évolution du cadre juridique national relatif au contrôle d’émigration illégale depuis 2016 109

Chapitre 2 : Facteur externe : la position stratégique de l’Égypte, un point de liaison euro-africain et euro-méditerranéen.....114

Section 1 : Dynamiques de l’asile en Égypte : un pôle d’accueil dans la région africaine et moyen-orientale.....118

§ 1. – Les Palestiniens en Égypte : un statut particulier au niveau national et international 120

A) L’arrivée des Palestiniens en Égypte et la particularité de leur statut juridique ...121

B) L’évolution des droits civils des réfugiés palestiniens en Égypte : 125

§ 2. – L’immigration soudanaise en Égypte : une politique d’accueil contradictoire 129

A) L’arrivée des flux soudanais sur le territoire égyptien et leur statut juridique.....131

B) Les modalités de leur accès aux droits en Égypte.....133

§ 3. – L’Égypte : un carrefour migratoire pour les Syriens lors du Printemps arabe 135

A) L’arrivée des flux syriens sur le territoire égyptien lors du Printemps arabe 136

B) Les Syriens en Égypte : un modèle d’intégration 138

Section 2 : L’Égypte : espace de transit ou impasse des immigrants des pays voisins vers les pays de l’Union européenne 141

§1. – Une politique nationale d’asile limitée 142

A) Principal cadre international et régional de la politique égyptienne d’asile 143

B) Cadre national restreint de la politique égyptienne d’asile 150

§2. – Le HCR : l’acteur principal dans la procédure d’asile sur le territoire égyptien	153
A) L’implantation du HCR en Égypte et la mise en œuvre du Protocole d’Accord de 1954	154
B) Le processus de la détermination du statut de « réfugié » en Égypte	158
Titre II – La stratégie externalisée de l’Union européenne en Méditerranée : encadrement des flux migratoires égypto-européens	163
Chapitre 1 : Le volet juridique de la stratégie de l’Union européenne en Méditerranée pour le contrôle de l’émigration égypto-européenne.....	166
Section 1 : La stratégie européenne de contrôle de l’émigration égypto-européenne au niveau régional	171
§ 1. – La promotion du contrôle régional de l’émigration égypto-européenne au sein de l’espace euro-méditerranéen : du Processus de Barcelone à la Politique européenne de voisinage	173
A) Le Processus de Barcelone : point de départ du partenariat migratoire euro-méditerranéen.....	174
B) La PEV : un cadre global et équilibré pour l’encadrement des flux migratoires égypto-européens.....	179
§ 2. – Le contrôle européen de l’émigration égypto-européenne dans le cadre euro-africain et euro-arabe	186
A) Le contrôle de l’émigration égypto-européenne dans le cadre du Partenariat UE-Afrique	187
B) La problématique migratoire dans le cadre du dialogue européen avec la Ligue des États arabes	191
Section 2 : La concrétisation d’un partenariat euro-égyptien en matière migratoire	193
§1. – La base juridique et les grands axes du partenariat euro-égyptien en matière migratoire dans le cadre bilatéral de la PEV	194
A) La nature de l’accord d’association UE-Égypte de 2001 encadrant les relations égypto-européennes	195
B) Le plan d’action UE-Égypte : pièce maîtresse des relations euro-égyptiennes	202
§2. – Le volet migratoire dans les dispositifs des relations bilatéraux UE-Égypte.....	206
A) L’analyse du volet migratoire dans l’accord d’association UE-Égypte et les modalités de sa mise en œuvre.....	207

B) L'enjeu migratoire dans le cadre du Plan d'action UE-Égypte de 2007 et des priorités de partenariat.....	215
Chapitre 2 : Les mécanismes et instruments à l'œuvre pour l'externalisation du contrôle de l'émigration égypto-européenne	221
Section 1 : Les mécanismes financiers de la mise en œuvre de la stratégie européenne de contrôle de l'émigration égypto-européenne à l'échelle régionale et bilatérale	224
§1. – La mise en œuvre de la coopération en matière migratoire entre l'Union européenne et l'Égypte dans le contexte régional de la Méditerranée et de l'Afrique du Nord	224
A) L'appui financier de l'Union européenne à l'Égypte dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen et de la Politique européenne de voisinage.....	225
B) Le Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique (FFUE/A) « Trust Fund » :	232
§2. – La mise en œuvre du partenariat migratoire euro-égyptien	239
A) Les modalités de la mise en œuvre des dispositifs migratoires bilatéraux.....	240
B) La concrétisation des projets nationaux financés par l'Union européenne concernant la question migratoire	244
Section 2 : le volet opérationnel de la gestion des frontières méditerranéennes égypto-européennes.....	249
§1. – La surveillance des frontières méditerranéennes euro-égyptiennes.....	250
A) Cadre général de la gestion des frontières européennes de la Méditerranée centrale avec l'Égypte	251
B) Cadre spécifique de la gestion des frontières méditerranéennes euro-égyptiennes	257
§2. – La lutte contre la traite des êtres humains sur la route migratoire de la Méditerranée centrale : un enjeu frontalier significatif.....	260
A) L'Égypte : un point d'origine de la traite des êtres humains des migrants	263
B) La coopération euro-égyptienne pour la lutte contre la traite des êtres humains sur la route méditerranéenne centrale	266

Partie II. Étude de l'encadrement de l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne des flux migratoires en provenance d'Égypte.....272

Titre I – L'absence de spécificité du régime appliqué aux immigrants en provenance d'Égypte lors de l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne 276

Chapitre 1 : Le régime appliqué aux immigrants en provenance d'Égypte lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne.....281

Section 1 : L'arrivée des immigrants égyptiens dans l'Union européenne par la voie légale dans le cadre du régime appliqué aux ressortissants des États tiers 283

§1. – L'harmonisation des règles dans le régime du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne 285

A) L'obligation de visa : une harmonisation *a minima* des conditions du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne pour les ressortissants des pays tiers
286

B) Les mesures de contrôle des ressortissants des pays tiers à l'arrivée aux frontières extérieures de l'Union européenne 294

§2. – L'admission et l'intégration des ressortissants égyptiens dans l'Union européenne dans le cadre du régime appliqué aux ressortissants des pays tiers....301

A) L'admission au séjour des immigrants égyptiens sur le territoire l'Union européenne
302

B) La mesure d'intégration des immigrants égyptiens dans les États membres de l'Union européenne.....307

Section 2 : Le régime appliqué à l'arrivée des immigrants en provenance d'Égypte dans l'Union européenne par voie illégale 316

§1. – Le régime applicable aux ressortissants de pays tiers provenant d'Égypte ayant franchi illégalement les frontières extérieures de l'Union européenne ou se trouvant en séjour irrégulier 318

A) Dispositif d'harmonisation des sanctions liées à l'entrée ou au séjour irréguliers des ressortissants des pays tiers sur le territoire de l'Union européenne 319

B) Le cadre général de la politique européenne en matière de retour des ressortissants des pays tiers présents illégalement sur le territoire de l'Union européenne.....323

§2. – La politique européenne de réadmission des immigrants irréguliers en provenance d'Égypte 330

A) Évolution de la question de réadmission dans les relations migratoires européennes avec les pays tiers voisins 331

B) Les articles 68 et 69 : clauses de réadmission de l'accord d'association UE-Égypte de 2001.....	336
Chapitre 2: L'absence de spécificité pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en provenance d'Égypte dans le cadre du régime d'asile de l'Union européenne.....	342
Section 1 : L'évolution du cadre juridique relatif à une politique commune d'asile à l'égard des ressortissants de pays tiers arrivés dans l'Union européenne.....	351
§1. – Les normes minimales communes pour l'accueil des demandeurs d'asile..	353
A) L'État responsable de l'examen de la demande d'asile pour les ressortissants des pays tiers	354
B) Les instruments législatifs établissant les conditions minimales et les procédures d'octroi de la protection pour les ressortissants des pays tiers	358
§2. – L'évolution du régime d'asile européen commun à la lumière de la refonte du Paquet d'asile	364
A) Modification de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée pour l'intégration des réfugiés dans son champ d'application	365
B) La refonte des instruments législatifs constituant le Paquet asile.....	367
Section 2 : Le sort des réfugiés et des demandeurs d'asile en provenance d'Égypte à la suite de la crise migratoire 2015	377
§1. – Le sort des ressortissants des pays tiers réfugiés et demandeurs d'asile en provenance d'Égypte à la lumière de la réforme du Paquet Asile en 2016 et de la proposition d'un nouveau Pacte sur la migration et l'asile en 2020	378
A) La place de l'immigration égypto-européenne aux fins d'asile dans les négociations sur la réforme du « Paquet Asile » en 2016 lors de la crise migratoire de 2015	378
B) La place de l'immigration égypto-européenne aux fins d'asile dans le cadre de la proposition d'un nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile 2020	383
§2. – La réinstallation : mécanisme clé dans les flux migratoires entre l'Égypte et l'Union européenne en matière d'asile	390
A) L'intégration de la réinstallation dans le cadre politique de l'asile européen.....	391
B) Rôle moteur du HCR et de l'OIM dans la procédure de réinstallation des réfugiés entre l'Égypte et les États de l'Union européenne : une analyse approfondie.....	400

Titre II – La particularité de la politique migratoire italienne à l’égard des immigrants égyptiens 407

Chapitre 1: Le franchissement illégal des frontières italiennes par les immigrants égyptiens.....413

Section 1 : Le contrôle du franchissement des frontières méditerranéennes italiennes par les flux migratoires égyptiens illégaux 417

§1. – Le cadre juridique italien de contrôle des flux migratoires égyptiens arrivés aux frontières méditerranéennes et leur état des lieux 417

A) L’évolution du cadre juridique italien relatif au franchissement des frontières pour les ressortissants des pays tiers 418

B) Une rétrospective de la nature des flux migratoires illégaux des Égyptiens arrivés en Italie 422

§2. – Le cadre opérationnel de contrôle des flux migratoires égyptiens arrivés aux frontières méditerranéennes italiennes 427

A) Les mesures transfrontalières : l’interception et sauvetage en mer aux frontières italiennes et la coopération transfrontalière égypto-italienne 428

B) Les mesures procédurales post-débarquement des immigrants interceptés/sauvés en mer sur le territoire italien.....433

Section 2 : La politique de retour italo-égyptienne.....448

§1. – La rétention administrative des immigrants égyptiens arrivant illégalement en Italie 448

A) Le rapatriement forcé des immigrants égyptiens arrivés illégalement en Italie....449

B) Les centres de rétention aux frontières italiennes 449

§2. – La coopération égypto-italienne au niveau de la réadmission 453

A) La particularité de la conclusion d’un accord de réadmission au niveau bilatéral455

B) L’accord de réadmission Égypte-Italie de 2007.....457

Chapitre 2 : La politique italienne d’accueil vis-à-vis des immigrants égyptiens..463

Section 1 : La politique égypto-italienne en faveur de l’immigration égyptienne régulière de travail et l’intégration dans la société d’accueil.....468

§1. – Les différentes modalités de la promotion de l’immigration légale égypto-italienne à des fins de travail.....472

A) Le système italien d’admission des quotas préférentiels d’entrée pour les travailleurs extracommunautaires 475

B) La coopération bilatérale : fondement essentiel de l’attribution des quotas préférentiels d’entrée 482

§2. – La coopération égypto-italienne en matière d'intégration des travailleurs égyptiens en Italie	487
A) Le modèle égypto-italien d'intégration « en amont » des travailleurs égyptiens en Italie	489
B) La politique italienne de régularisation à grande échelle : intégration « en aval » des immigrants travailleurs égyptiens.....	497
Section 2 : La politique italienne d'accueil menée à l'égard des mineurs égyptiens non accompagnés	501
§1. – L'évolution du cadre législatif national de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés	504
A) Le droit des mineurs étrangers non accompagnés au séjour sur le territoire italien sous l'angle du principe de « l'intérêt supérieur » et ses limites	505
B) Les droits relatifs à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Italie ..	513
§2. – Les enjeux liés à l'intégration des mineurs étrangers non accompagnés en Italie	516
Conclusion	523
Bibliographie	531
Annexes.....	577
Annexe I – La loi égyptienne n°82 de l'année 2016 relative à la lutte contre la migration illégale et le trafic des migrants, <i>Journal officiel</i> , n°4 (a), 7 novembre 2016.	578
Annexe II – Le Mémoire d'accord de 1954 conclu entre le gouvernement de la République arabe d'Égypte et le HCR	590
Annexe III – L'Accord euro-méditerranéen d'association entre les Communautés européennes et la République arabe d'Égypte, <i>JOUE</i> , 30 septembre 2004, L 304/39.	593
Annexe IV – L'Accord de réadmission entre le gouvernement de la République italienne et le gouvernement de la République arabe d'Égypte et son Protocole exécutif	623
Table des matières.....	640

