

Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
Ecole des sciences politiques et sociales (PSAD)

L'externalisation de la politique d'asile de l'Union Européenne au Mali : quelles balises ?

Auteur : BELA TSALA Lionel Aurélien
Promoteur : MBOKANI BATEGHANA Jacques
Année académique : 2024-2025
Master de Spécialisation en Action humanitaire internationale – HUMA2MC


AVERTISSEMENT

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie.

Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Si j'ai eu recours à l'intelligence artificielle, je l'ai fait en respectant les règles édictées dans la note du Décanat de la Faculté ESPO en date du 1er juillet 2024, en particulier le point 4.

Je déclare avoir pris connaissance et adhéré au Code de déontologie pour les étudiant(e)s en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses en ce compris l'usage des outils d'intelligence artificielle générative et savoir qu'un plagiat ou que toute autre forme d'irrégularité est une faute grave et est susceptible de donner lieu aux procédures et sanctions prévues aux articles 107 à 114 du RGEE (Règlement général des études et des examens).



REMERCIEMENTS

Nos remerciements à/au :

- ✓ **Professeur MBOKANI BATEGHANA Jacques**, notre promoteur, qui n'a nullement hésité à nous apporter son soutien ô combien technique tout au long de la rédaction de ce travail. Je salue sa patience, sa sagesse, sa rigueur, sa disponibilité, et sa passion sans bornes pour la science et pour l'accompagnement dans la réalisation de ce travail ;
- ✓ **L'Université Catholique de Louvain**, campus de Louvain-la-Neuve, en particulier la Rectrice, **Professeur SMETS Françoise**, ainsi que toute son équipe, pour la qualité des enseignements et l'encadrement reçu ;
- ✓ **Professeur CHEMOUNI Benjamin**, Responsable du Master de spécialisation en Action humanitaire internationale, pour le partage d'expériences et de connaissances ;
- ✓ **Madame LAMBERT Sophie**, référente académique du Master de spécialisation en Action humanitaire internationale ;
- ✓ **Mes camarades de la promotion 2024-2025**, pour leur franche collaboration tout au long de la formation ;
- ✓ **Mon épouse, BELA Sandrine et nos enfants, Kenzo et Mathis**, pour leur accompagnement essentiel ;
- ✓ **Mes parents, Marcel et Louise BELA**, pour leur soutien constant.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	6
1. EXTERNALISATION DE LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UE : LOGIQUES, GENESE ET OBJECTIFS	8
1.1. Définition et typologie de l'externalisation migratoire	8
1.2. Évolution historique de la politique migratoire externe de l'UE	9
1.3. L'UE et ses orientations sécuritaires, économiques et politiques	10
2. OUVERTURE DU MALI A L'UE : DILEMME DE LA COOPERATION MIGRATOIRE ET DE LA FRAGILITE STRUCTURELLE	13
2.1. Avantage géographique et stratégique du Mali sur les routes migratoires régionales et africaines	13
2.2. Contenu et analyse critique de l'accord de réadmission UE-Mali (2016).....	14
2.3. Enjeux de souveraineté, de dépendance financière, et de capacités institutionnelles	15
3. CONFORMITE ET TENSIONS JURIDIQUES : ENTRE DROIT EUROPEEN, DROIT INTERNATIONAL ET OBLIGATIONS AFRICAINES	20
3.1. Convention de Genève, Protocole de 1967, Charte africaine des droits de l'homme, CEDEAO.	20
3.2. Jurisprudences clés	23
3.3. Contradictions structurelles et zones grises juridiques	26
4. EFFETS DE L'EXTERNALISATION SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DES MIGRANTS AU MALI....	29
4.1. Analyse des conditions concrètes d'accueil, de réadmission et de réinsertion.....	29
4.2. Violations documentées : refoulements, détentions arbitraires, insécurité juridique, traitements inhumains	31
4.3. Témoignages de migrants refoulés et pratiques des institutions maliennes	34
5. VERS UNE GOUVERNANCE MIGRATOIRE PLUS RESPECTUEUSE DES DROITS : QUELLES BALISES A INTEGRER ?	36
5.1. Balises juridiques	37
5.2. Renforcement des capacités institutionnelles et souveraineté politique du Mali	39
5.3. Mécanismes de gouvernance partagée, suivi indépendant et redevabilité mutuelle	41
6. ÉTUDE COMPARATIVE ET LEÇONS TIREES D'AUTRES ACCORDS D'EXTERNALISATION	43
6.1. Accord UE-Turquie (2016) : efficacité, critiques et controverses	43
6.2. Le cas libyen : délégation sécuritaire, zones de non-droit et responsabilité indirecte de l'Union Européenne	45
6.3. Le cas nigérien : externalisation douce, développement conditionnel et fragilité locale	47
CONCLUSION GENERALE	50
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	52
Résumé.....	53

LISTE DES ACRONYMES

ACHPR: African Charter on Human and People's Rights (Charte africaine des droits de l'homme et des peuples)

AGR : Activités Génératrices de Revenus

APD : Aide Publique au Développement

AU: African Union (Union Africaine)

AVRR: Assisted Voluntary Return and Reintegration (Retour volontaire assisté et reintegration)

CADHP : Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest **CEDH :** Cour Européenne des Droits de l'Homme

CEPS: Centre for European Policy Studies (Centre d'études de politique européenne) **CNCD :** Centre National de Coopération au Développement (Belgique)

ECRE: European Council on Refugees and Exiles

EDH : Droits de l'Homme (souvent utilisé pour *European Court of Human Rights*, mais ici c'est plus un raccourci pour "droits de l'homme")

ESPO : Faculté des Sciences Economiques, Sociales, Politiques et de Communication (UCLouvain)

EU: European Union (Union Européenne) **EUNAVFOR:** European Union Naval Force (Force navale de l'Union Européenne)

FFU : Fonds Fiduciaire d'Urgence pour l'Afrique

GRDR : Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural

HCR : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

HRC: Human Rights Council (Conseil des droits de l'homme de l'ONU)

INSTAT : Institut National de la Statistique (Mali)

MSF : Médecins Sans Frontières

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OIM : Organisation Internationale pour les Migrations

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

PIDCP : Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques

PUF : Presses Universitaires de France

RGEE : Règlement Général des Etudes et des Examens

UE : Union Européenne

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés)

INTRODUCTION GENERALE

Depuis plus de vingt ans, l'Union Européenne (UE) applique une politique d'externalisation de la gestion de l'asile et des migrations, consistant à transférer certaines de ses responsabilités à des pays tiers, notamment en ce qui concerne le contrôle des frontières et le traitement des demandes de protection. Cette approche, qui s'est considérablement renforcée depuis les années 2000, repose sur l'idée que les flux migratoires doivent être régulés dès leur point d'origine ou de transit, afin d'empêcher les migrants d'atteindre le territoire européen (Gammeltoft-Hansen, 2011 ; Casas-Cortes et al., 2019). L'externalisation du droit d'asile se manifeste ainsi par des accords de coopération, des partenariats pour la mobilité ou des engagements de réadmission, accompagnés de contreparties économiques ou diplomatiques.

Le Mali, pays enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, joue un rôle particulier dans ce dispositif. En tant que pays d'origine, de transit et de réadmission, il est devenu, depuis la signature de l'accord de 2016 avec l'UE, un acteur clé dans la stratégie d'externalisation européenne (Sylla, 2020). Cependant, cette position engendre de nombreuses tensions. D'une part, le Mali fait face à une fragilité institutionnelle et sécuritaire persistante, qui entrave sa capacité à garantir des droits humains effectifs. D'autre part, la logique d'externalisation entre parfois en conflit avec les engagements internationaux et régionaux en matière de protection des migrants, notamment ceux issus de la Convention de Genève (1951), du Protocole de 1967 et de la Charte africaine des droits de l'homme.

Dans ce contexte, comment l'Union Européenne peut-elle externaliser sa politique d'asile vers le Mali tout en assurant le respect effectif des droits fondamentaux des migrants et la conformité aux obligations internationales ? Cette interrogation soulève des enjeux cruciaux. Cette interrogation appelle une seconde, plus opérationnelle : quelles balises juridiques, institutionnelles et opérationnelles devraient être intégrées dans les accords d'externalisation pour prévenir les violations des droits humains ?

Les études récentes montrent que les dispositifs d'externalisation sont souvent dépourvus de mécanismes de contrôle effectifs, ce qui favorise l'émergence de zones grises juridiques, où les responsabilités sont diluées et les violations peu sanctionnées (Moreno-Lax, 2020 ; Amnesty International, 2019). Par ailleurs, l'externalisation ne repose pas toujours sur un véritable partage équitable des responsabilités, mais sur une délégation unilatérale qui renforce la dépendance des pays partenaires aux agendas politiques européens (Lavenex, 2006).

Dans cette optique, la présente recherche se propose d'examiner les effets juridiques, institutionnels et humains de l'externalisation de la politique d'asile de l'UE vers le Mali, en mettant en lumière les tensions entre coopération migratoire et respect des droits fondamentaux. Trois hypothèses structurent à cet effet notre réflexion :

1. L'externalisation vers le Mali aggrave la précarisation des migrants refoulés ou réadmis, en les plaçant dans des contextes d'insécurité juridique, sociale et physique.
2. Cette politique renforce une asymétrie structurelle entre l'UE et le Mali, qui se traduit par une dépendance politique et financière sans transfert effectif de capacités institutionnelles.
3. L'absence de balises claires dans les accords actuels empêche toute réponse adaptée aux besoins des migrants et ouvre la voie à des violations systématiques des droits humains.

Sur le plan méthodologique, cette recherche adopte une approche interdisciplinaire, mêlant analyse juridique des textes internationaux, de la jurisprudence pertinente et des accords de coopération, incluant notamment l'arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni du 15 novembre 2023, qui a jugé illégal le projet de transfert de demandeurs d'asile vers le Rwanda en raison de l'absence de garanties suffisantes contre le risque de refoulement et de violations graves des droits fondamentaux ; étude de terrain, fondée sur l'exploitation de rapports d'ONG, de témoignages de migrants et de données qualitatives recueillies sur les conditions concrètes d'accueil, de réadmission et de réinsertion au Mali ; comparaison internationale avec des accords similaires conclus avec d'autres pays comme la Turquie, la Libye ou le Niger, afin d'identifier des constantes et des divergences structurelles dans les logiques d'externalisation ; elle mobilise notamment les cadres normatifs suivants : la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951), le Protocole relatif au statut de réfugié de 1967, la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que les instruments communautaires de la CEDEAO sur la libre circulation.

C'est la raison pour laquelle l'étude s'articule autour d'un plan en trois grands volets : (1) une analyse des logiques, de l'évolution et des objectifs de l'externalisation de l'asile par l'UE ; (2) une étude critique de la mise en œuvre concrète de cette politique dans le contexte malien, à travers les dispositifs juridiques, institutionnels et humains ; (3) une proposition de balises et mécanismes concrets à intégrer dans les accords d'externalisation afin de garantir leur conformité avec les droits fondamentaux des migrants.

1. EXTERNALISATION DE LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UE : LOGIQUES, GENESE ET OBJECTIFS

1.1. Définition et typologie de l'externalisation migratoire

L'externalisation migratoire est un concept devenu central dans l'analyse contemporaine des politiques migratoires européennes. Si le terme n'est pas défini de manière univoque dans les textes juridiques, il désigne communément l'ensemble des pratiques, accords et dispositifs par lesquels l'Union Européenne (UE) délègue à des pays tiers une partie des fonctions traditionnellement exercées à l'intérieur de son territoire, en matière de contrôle des frontières, de traitement des demandes d'asile et de gestion des flux migratoires. Ce processus, qualifié également de « gouvernance migratoire délocalisée », repose sur une volonté stratégique de déporter les lieux de décision et d'action en dehors des juridictions européennes (Gammeltoft-Hansen, 2011, p. 37).

Selon Gammeltoft-Hansen, cette externalisation peut être comprise comme une réponse à la tension entre le respect du droit d'asile et la volonté politique de contrôler les frontières, en opérant une déconcentration fonctionnelle des obligations internationales des États vers des espaces où les normes sont moins contraignantes (Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015). Dans cette logique, l'externalisation devient un outil d'évitement normatif, permettant aux États de restreindre l'accès effectif à leur territoire sans violer formellement leurs obligations internationales – ce que certains auteurs qualifient de « contrôle sans contact » (Moreno-Lax, 2020, p. 390).

L'externalisation peut être examinée sous divers angles, que la littérature spécialisée a progressivement organisés. Une typologie fonctionnelle identifie au moins trois formes principales d'externalisation :

- **Externalisation territoriale ou géographique** : Cela concerne le transfert physique des opérations de contrôle ou d'accueil vers des pays non membres de l'UE. Cela inclut notamment l'établissement de centres d'accueil, de tri ou de détention dans des États tiers, parfois en dehors de tout cadre juridique défini. Des dispositifs tels que les hotspots externalisés ou les zones d'attente offshore s'inscrivent dans cette logique (Bialasiewicz, 2012) ;
- **Externalisation juridique ou normative** : Cette modalité fait référence à la délégation des responsabilités juridiques (notamment en ce qui concerne l'examen des demandes d'asile ou la protection contre le refoulement) à des États partenaires, souvent en

échange de compensations financières ou diplomatiques. Elle implique un transfert implicite de l'obligation de protection, dans des contextes où les garanties procédurales sont parfois absentes (Feller, et al., 2003).

- **Externalisation fonctionnelle ou opérationnelle** : Cela concerne la coopération technique et sécuritaire entre l'UE et les États tiers pour le contrôle des frontières, la formation des gardes-frontières, la mise en œuvre des expulsions, ou la surveillance des routes migratoires. Cela peut inclure le financement de dispositifs de surveillance, la mise à disposition de technologies, ou le soutien logistique aux autorités locales (Casas-Cortes et al., 2019).

Ces trois formes sont souvent entremêlées dans les accords d'externalisation récents, comme celui signé entre l'UE et le Mali, où l'UE propose un soutien technique et financier en échange d'un engagement malien à réadmettre ses ressortissants et à limiter les départs clandestins.

Au-delà de sa typologie, l'externalisation migratoire constitue un mode de gouvernance hybride et asymétrique, marqué par une forte dépendance des pays partenaires vis-à-vis des financements européens, et par une dilution des responsabilités en matière de protection des droits humains. Ce système, qualifié par certains auteurs de « zones grises de souveraineté » (Lavenex, 2006, p. 331), rend difficile toute traçabilité des violations et brouille les frontières entre compétence nationale, européenne et internationale. Bref, l'externalisation migratoire ne se résume pas à une politique technique de coopération, mais s'inscrit dans une reconfiguration du droit d'asile au niveau global, où les frontières juridiques et géographiques sont redéfinies selon des logiques de dissuasion, de délégation et de contrôle.

1.2. Évolution historique de la politique migratoire externe de l'UE

L'externalisation migratoire ne constitue pas une innovation récente de l'UE. Elle s'est progressivement affirmée comme un élément central de la politique migratoire et d'asile européenne depuis les années 1990, avant de connaître une intensification et une formalisation suite aux élargissements successifs de l'UE et aux « crises migratoires » du XXI^e siècle. Cette stratégie s'inscrit dans une tendance plus large à la sous-traitance des fonctions régaliennes liées à la souveraineté territoriale, notamment dans des contextes où les États cherchent à maintenir leur sécurité intérieure tout en respectant, de manière formelle, leurs engagements internationaux (Lavenex, 2006).

C'est pourquoi la genèse de l'externalisation s'inscrit dans la dynamique de construction de l'espace Schengen et de l'Europe forteresse, qui a suivi la suppression des contrôles aux frontières internes. Dès les années 1990, les États membres, préoccupés par la perte de leur capacité de contrôle sur les mouvements de personnes, ont cherché à renforcer les frontières extérieures en négociant des accords de réadmission bilatéraux avec les pays voisins, en particulier ceux d'Afrique du Nord et de l'Est (Casas-Cortes et al., 2019, p. 100). L'approche globale des migrations, initiée par le Conseil européen en 2005, représente un tournant dans cette évolution. Pour la première fois, la politique migratoire est explicitement conçue dans une logique externalisée, intégrant des dimensions diplomatiques, économiques et sécuritaires. Cette approche est renforcée par les Programmes de La Haye (2004-2009) et de Stockholm (2010-2014), qui incitent les États membres à collaborer avec les pays d'origine et de transit afin de « gérer les migrations à la source » (Guild et al., 2017, p. 2).

Le processus a connu une intensification radicale à la suite des événements du Printemps arabe (2011) et, plus particulièrement, de la crise des réfugiés de 2015, qui a vu plus d'un million de personnes – principalement originaires de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak – chercher refuge en Europe. Ces arrivées massives ont provoqué un réajustement des priorités européennes, mettant en avant des mesures de « gestion des frontières », parfois au détriment des garanties juridiques fondamentales (Amnesty International, 2019, p. 13). L'un des instruments emblématiques de cette période est l'accord UE-Turquie de mars 2016, qui stipule que tous les migrants arrivant de manière irrégulière sur les îles grecques doivent être renvoyés vers la Turquie, en échange d'un soutien financier et diplomatique à Ankara. Cet accord, bien qu'il ait été critiqué pour sa légalité douteuse (Carrera et al., 2016, p. 6), sert de modèle à une série de partenariats similaires avec des pays africains, dont le Mali.

Dans le cadre de l'Agenda européen pour les migrations lancées en 2015, l'UE a instauré le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, doté de 5 milliards d'euros, destiné à financer des projets de développement conditionnés à la coopération migratoire. Ce mécanisme a permis de lier explicitement l'aide au développement à l'acceptation des retours forcés, une logique qualifiée par certains chercheurs de « chantage humanitaire » (Fassin, 2012, p. 175).

1.3. L'UE et ses orientations sécuritaires, économiques et politiques

L'externalisation migratoire, loin d'être une simple méthode technique de gestion des migrations, s'inscrit dans un cadre d'objectifs géopolitiques, sécuritaires et diplomatiques que l'Union Européenne (UE) poursuit de manière stratégique. Par ce biais, l'UE cherche à limiter

l'accès à son territoire, à transférer ses responsabilités juridiques, à accroître son influence dans les pays tiers, et à répondre aux pressions politiques internes concernant la gestion des flux migratoires. Cette politique s'inscrit dans une logique de sécurisation des migrations, transformant les enjeux migratoires en questions de sécurité nationale, régionale ou continentale (Bigo, 2002 ; Gammeltoft-Hansen, 2011, p. 40).

- **Réduction des arrivées irrégulières et contrôle des frontières**

L'un des objectifs déclarés de l'externalisation est de diminuer les arrivées irrégulières aux frontières de l'UE, considérées comme une menace pour l'ordre public, la stabilité sociale et la cohésion politique des États membres. En confiant aux pays de transit – notamment ceux du Sahel, comme le Mali – des missions de surveillance, de filtrage et de réadmission, l'UE s'efforce d'interrompre les chaînes migratoires en amont, bien avant que les migrants n'atteignent les points d'entrée européens (Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015). L'Union s'assure ainsi un contrôle extraterritorial, sans nécessairement engager sa responsabilité directe. Cette logique de « prévention à distance » a été accentuée après les événements de 2015, lorsque la Commission européenne a mis en avant la nécessité de « mieux contrôler qui entre dans l'UE et sous quelles conditions » (Agenda européen pour les migrations, 2015, §2). Dans cette perspective, les accords d'externalisation sont conçus comme des outils de dissuasion, visant à rendre l'accès à la protection internationale plus difficile.

- **Gestion politique des tensions internes à l'UE**

L'externalisation répond également à des préoccupations politiques internes, liées à la montée des partis populistes et à la polarisation des opinions publiques autour de la question migratoire. En concentrant les efforts sur la coopération avec les pays tiers et en mettant en avant des dispositifs de « retour rapide » ou de « tri à distance », l'UE cherche à désamorcer les tensions nationales sur l'asile et l'immigration (Carrera et al., 2016). L'approche est dès lors moins juridique qu'idéologique parce qu'il s'agit de rétablir une image de maîtrise migratoire tout en contournant les blocages liés au manque de solidarité entre États membres sur la répartition des demandeurs d'asile. Dans ce contexte, l'externalisation devient un instrument de gouvernance symbolique, où le déplacement des frontières vers l'extérieur vise à restaurer la crédibilité de l'Union et la confiance des citoyens européens. Toutefois, cela s'effectue souvent au prix d'un affaiblissement des mécanismes de protection juridique et d'un brouillage des responsabilités institutionnelles (Lavenex, 2006 ; Moreno-Lax, 2020).

- **Influence géopolitique et diplomatie migratoire**

L'externalisation constitue aussi un outil diplomatique dans les relations entre l'UE et les pays tiers. En liant l'aide au développement, la coopération économique ou les régimes de visas à la signature d'accords migratoires, l'Union exerce une forme de conditionnalité politique, qualifiée parfois de « migration leverage » (Adepoju, 2005, p. 20). Cette instrumentalisation des flux migratoires permet à l'UE de reconfigurer ses partenariats de développement à des fins sécuritaires, en redéfinissant les priorités budgétaires autour de la « lutte contre l'immigration illégale ».

Dans cette dynamique, des pays comme le Mali sont incités à se conformer à l'agenda européen, en acceptant le renforcement de leurs contrôles frontaliers, l'identification biométrique de leurs ressortissants, et la réadmission des personnes expulsées d'Europe. En échange, ils reçoivent des financements dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique ou des programmes du Fonds européen pour le développement. Cette relation asymétrique pose toutefois problème puisqu'elle tend à subordonner les priorités nationales des pays partenaires aux objectifs sécuritaires de l'UE, sans que des garanties suffisantes ne soient apportées quant à la protection effective des droits des migrants (CNCD-11.11.11, 2017, p. 10).

- **Délégation de responsabilité et érosion du droit d'asile**

Enfin, en déléguant sa politique migratoire, l'UE cherche à transférer le lieu d'application des normes internationales, en particulier celles relatives à l'asile et au principe de non-refoulement. Cependant, les pays partenaires ne possèdent pas toujours les infrastructures juridiques et institutionnelles requises pour assurer une procédure juste, une protection effective, ou un accès aux voies de recours (Hruschka & Maiani, 2016, p. 4).

Un des effets néfastes de cette approche est la dégradation progressive du régime international de protection, notamment par l'utilisation d'instruments non contraignants, négociés en dehors du cadre juridique de l'Union. Comme l'a démontré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans l'affaire *Hirsi Jamaa c. Italie* (CEDH, 2012), la délégation des contrôles migratoires à des États tiers ne décharge pas les États européens de leurs obligations en matière de respect des droits fondamentaux. Néanmoins, cette responsabilité demeure souvent difficile à établir, en raison de l'opacité des accords, de l'absence de transparence institutionnelle, et du manque de mécanismes de recours pour les migrants concernés (Moreno-Lax, 2020).

2. OUVERTURE DU MALI A L'UE : DILEMME DE LA COOPERATION MIGRATOIRE ET DE LA FRAGILITE STRUCTURELLE

2.1. Avantage géographique et stratégique du Mali sur les routes migratoires régionales et africaines

Le Mali, un pays enclavé situé en Afrique de l'Ouest, détient une position géographique clé qui en fait un carrefour migratoire entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb. Entouré par sept nations dont l'Algérie, le Niger, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Sénégal et la Mauritanie, il se présente comme un pays d'origine, de transit et de destination pour les migrants. Cette situation géographique, associée à des frontières perméables et à des relations historiques, culturelles et économiques avec ses voisins, favorise des flux migratoires transfrontaliers significatifs.

D'après l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en 2020, plus de 485 000 migrants résidaient au Mali, dont 85 % provenaient d'Afrique de l'Ouest et du Centre (INSTAT, 2021, p. 3). Les dynamiques migratoires au Mali sont également façonnées par des facteurs socio-économiques et sécuritaires. La région de Kayes, par exemple, est historiquement reconnue comme une zone d'émigration vers l'Europe, en particulier vers la France. D'autres régions, telles que Gao et Tombouctou, sont devenues des points de transit pour les migrants se dirigeant vers l'Algérie et la Libye. La présence de groupes armés et l'instabilité sécuritaire dans le nord du pays influencent également les mouvements migratoires, entraînant des déplacements internes et modifiant les itinéraires traditionnels (OIM, 2023, p. 2).

De plus, le Mali a mis en place des accords bilatéraux d'établissement et de circulation avec plusieurs pays d'Afrique centrale et du Maghreb, facilitant ainsi la mobilité régionale. Néanmoins, ces accords sont parfois remis en question en raison des pressions exercées par l'Union Européenne pour réguler les flux migratoires vers l'Europe. Cette délégation des politiques migratoires de l'Europe vers des nations telles que le Mali suscite des inquiétudes concernant le respect des droits des migrants ainsi que la souveraineté des États partenaires. Comme le mentionne Sieveking (2009), « la situation actuelle du Mali dans la politique migratoire et de développement de l'Europe » met en lumière une tension entre les objectifs de contrôle des migrations de l'UE et les priorités nationales du Mali (p. 18). De ce fait, la position géostratégique du Mali et les dynamiques migratoires régionales qui en résultent placent le pays au centre des défis migratoires contemporains, tant sur le plan régional qu'international.

2.2. Contenu et analyse critique de l'accord de réadmission UE-Mali (2016).

Depuis le sommet de La Valette en novembre 2015, l'Union Européenne (a considérablement intensifié sa coopération avec les nations africaines dans le cadre d'une stratégie migratoire axée sur l'externalisation du contrôle des frontières. Le Mali, en tant que pays de transit, d'origine, mais également de réadmission, s'est progressivement affirmé comme un partenaire privilégié de cette stratégie, en raison de sa position géographique, de la mobilité historique de ses populations, et de sa dépendance à l'aide au développement. Ce qui fait que la coopération entre le Mali et l'UE repose sur un double socle : d'une part, les accords bilatéraux traditionnels de développement ; d'autre part, des instruments plus récents qui lient explicitement l'aide financière à la coopération en matière de contrôle des migrations.

L'exemple le plus représentatif est le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), lancé par la Commission européenne en 2015, dont l'un des objectifs prioritaires est de « renforcer la gestion des migrations et favoriser le retour et la réintégration durable des migrants dans leur pays d'origine » (Commission européenne, 2015, p. 3). Dans ce cadre, le Mali a bénéficié de plusieurs projets financés par le FFU, notamment pour la création de centres de transit pour migrants refoulés, la formation des forces de sécurité aux techniques de contrôle des frontières, ou encore la collecte de données biométriques. Ces initiatives sont souvent critiquées par les organisations de la société civile, qui y perçoivent une instrumentalisation de l'aide au développement à des fins de contrôle migratoire (CNCD-11.11.11, 2017).

La date de décembre 2016 est une étape marquante dans les relations diplomatiques entre le Mali et l'UE. Il a été signé un accord en faveur du retour des maliens en situation d'irrégularité dans l'espace européen. Bien que cet accord ne soit pas juridiquement contraignant, il a suscité de vives contestations au Mali, tant de la part de la société civile que de certains parlementaires, qui l'accusent de porter atteinte à la souveraineté nationale et aux droits fondamentaux des personnes refoulées (Amnesty International, 2019, p. 16). La négociation de cet accord s'est déroulée dans un contexte de déséquilibre structurel, où l'UE a exercé sa puissance financière et diplomatique pour faire pression sur les autorités maliennes, notamment en conditionnant certaines aides ou en menaçant de restreindre les visas pour les ressortissants maliens. Cette stratégie de « chantage à la coopération », critiquée par plusieurs chercheurs, met en lumière les rapports de force asymétriques qui caractérisent les accords d'externalisation (Sylla, 2020 ; Lavenex, 2006).

Le Mali, bien qu'il soit membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui favorise la libre circulation des personnes dans la région (Protocole A/P.1/5/79), fait face à une tension croissante entre ses engagements communautaires et les exigences européennes. En acceptant des accords de réadmission ou en renforçant le contrôle aux frontières, il risque de compromettre la mise en œuvre effective de la liberté de circulation au sein de l'espace ouest-africain (Flahaux & De Haas, 2016, p. 9). De plus, le renforcement de la présence européenne dans les politiques migratoires au Mali — à travers la Délégation de l'Union Européenne à Bamako, les agences européennes telles que Frontex, ou les ONG partenaires — contribue à une européanisation implicite des priorités nationales, au détriment d'une approche axée sur les besoins locaux en matière de protection, d'emploi ou de développement.

2.3. Enjeux de souveraineté, de dépendance financière, et de capacités institutionnelles

Dans la réalité, au-delà d'un partenariat publiquement annoncé comme sain, la collaboration entre le Mali et l'UE sur la question des migrations demeure complexe quand on sait les tensions structurelles autour de sa mise en œuvre plus précisément sur les points de la souveraineté territoriale et financière du Mali, et de la mise en œuvre desdites politiques migratoires. Ces problématiques, souvent négligées dans le discours technocratique européen sur le « dialogue » ou la « codécision », sont néanmoins essentielles pour appréhender la vulnérabilité du Mali face à l'externalisation des politiques migratoires européennes.

- Une souveraineté sous pression

Le premier défi majeur posé par l'externalisation de la politique migratoire européenne vers le Mali concerne l'érosion progressive de la souveraineté nationale, tant sur le plan politique que juridique. Bien que la coopération internationale implique par nature un certain degré de coordination et de concessions mutuelles, dans le cas particulier des accords de réadmission et des arrangements migratoires entre l'UE et le Mali, cette coopération se manifeste par une asymétrie structurelle qui compromet la capacité de l'État malien à définir librement ses priorités stratégiques. L'exemple le plus représentatif de cette dynamique est l'arrangement administratif de réadmission signé en 2016, à la suite du sommet de La Valette. Ce texte, négocié sans procédure parlementaire formelle, a été imposé dans un contexte de forte pression diplomatique de la part des institutions européennes, qui ont conditionné une partie de leur aide à la conclusion rapide d'un tel dispositif (CNCD-11.11.11, 2017). Loin d'être un acte

de souveraineté partagée, cet arrangement est perçu par de nombreux acteurs maliens comme une décision imposée unilatéralement, en dehors des institutions démocratiques nationales.

Selon Sylla (2020), l'accord de 2016 « a suscité une vive controverse au sein de la société civile et d'une partie de la classe politique malienne, en raison de son opacité et de ses implications sur le plan de la souveraineté nationale » (p. 213). La signature d'un texte sans ratification parlementaire remet en question les fondements mêmes de la légitimité politique, dans un pays où la gouvernance demeure fragile et où les citoyens exigent davantage de transparence et de responsabilité dans les décisions ayant des répercussions sur leurs droits fondamentaux. En effet, le triptyque Etats, territoire et ressortissants dudit territoire ne sauraient simplement être considéré d'un point de vue technique.

L'atteinte à la souveraineté ne se limite pas uniquement au contenu des accords, mais englobe également l'architecture globale de la coopération migratoire. En favorisant des cadres non contraignants (soft law), l'Union Européenne restreint la capacité des pays partenaires à renégocier les conditions de la coopération ou à exiger des contreparties juridiques obligatoires. Cette approche contourne les mécanismes traditionnels du droit international et prive le Mali d'un espace institutionnel pour contester ou réformer. Ce déficit démocratique est d'autant plus alarmant qu'il s'ajoute à une pression normative continue, véhiculée par des projets dits « de renforcement des capacités », qui cherchent à aligner les politiques nationales sur les normes européennes, sans prendre en compte les réalités sociales et culturelles locales (Moreno-Lax, 2020, p. 395). Encore que, l'imposition de politiques migratoires par des acteurs extérieurs entraîne une déformation de la souveraineté fonctionnelle du Mali. L'État devient l'exécutant d'un agenda défini ailleurs, parfois en contradiction avec les engagements régionaux pris au sein de la CEDEAO, notamment en ce qui concerne la libre circulation (Protocole A/P.1/5/79). Cette situation le réduit à un rôle de gestionnaire délégué des intérêts européens, incapable de défendre une vision autonome de la mobilité africaine fondée sur les principes de solidarité régionale et de co-développement.

Enfin, le fait que les autorités maliennes soient sollicitées pour coopérer dans l'identification, la détention ou la réadmission de leurs ressortissants sans garanties suffisantes pour ces derniers renforce la perception d'un État complice du refoulement, plutôt que protecteur de ses citoyens. Dans de nombreux cas, les migrants renvoyés au Mali se retrouvent sans suivi, sans droits, et parfois sans même la preuve juridique de leur nationalité, ce qui constitue une violation indirecte de leurs droits fondamentaux (Myria, 2020). Ainsi, la souveraineté du Mali se trouve démantelée par paliers, sous les effets conjoints de la

dépendance financière, du déséquilibre normatif, et de la pression diplomatique. Plutôt que de refléter une coopération sur un pied d'égalité, la gouvernance migratoire actuelle apparaît comme une forme de délégation asymétrique du pouvoir décisionnel, où le Mali, relégué au rang d'acteur subalterne, subit les décisions plus qu'il ne les co-construit.

- **La question de la dépendance financière du Mali**

Le deuxième levier de vulnérabilité du Mali dans sa coopération migratoire avec l'Union Européenne réside dans sa dépendance financière structurelle, qui limite la capacité d'action politique et diplomatique de l'État malien. Bien que les ressources provenant de l'aide publique au développement (APD) aient longtemps constitué un soutien économique crucial pour le Mali, cette dépendance a été réorientée depuis 2015 vers un nouvel agenda prioritaire axé sur la gestion des migrations. L'instrument financier principal mis en place dans ce contexte est le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), établi par la Commission européenne suite au Sommet de La Valette en 2015. Ce fonds a pour objectif officiel de « s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière », mais il est largement utilisé pour des projets à caractère dissuasif : renforcement du contrôle des frontières, réadmission, retour dit « volontaire », et réinsertion des migrants rapatriés (Commission européenne, 2017). Le Mali figure parmi les pays prioritaires ayant reçu des financements significatifs dans le cadre de ce dispositif, en échange d'un engagement plus marqué dans la gestion externalisée de la migration.

Dans un pays où les capacités fiscales sont limitées, où plus de 40 % du budget de l'État provient de l'aide internationale (OCDE, 2022), et où les crises sécuritaires et institutionnelles se multiplient, ces fonds constituent un moyen d'influence directe sur les décisions politiques nationales. La signature de projets migratoires devient ainsi un canal d'accès privilégié aux ressources européennes, souvent au détriment d'une vision stratégique nationale de la migration. Comme le souligne Cissé (2018) : « la relation avec l'UE devient essentiellement financière, reléguant les impératifs de développement humain et de droits fondamentaux à un rang secondaire » (p. 32).

Cette logique de conditionnalité financière se manifeste également dans les négociations d'accords de réadmission, où l'acceptation par le Mali de reprendre ses ressortissants expulsés d'Europe s'accompagne de promesses de soutien technique et budgétaire. Il s'agit là d'une instrumentalisation politique de l'aide, dans laquelle les fonds sont attribués en fonction du degré de coopération avec les objectifs sécuritaires de l'UE, plutôt que sur la base d'un diagnostic de besoins endogènes (CNCD-11.11.11, 2017). En ce sens, la coopération migratoire devient une variable d'ajustement budgétaire, où la performance est mesurée non pas en termes

de protection ou de droits, mais en fonction du nombre de retours effectués ou de dispositifs sécuritaires mis en place.

Cette dépendance a également des effets sur le contenu des politiques publiques maliennes, qui tendent à se conformer à des priorités exogènes. Les politiques migratoires nationales sont ainsi de plus en plus orientées vers la prévention des départs et la gestion des retours, au détriment de la valorisation des migrations comme levier de développement local, comme cela est pourtant reconnu dans la Stratégie nationale de migration du Mali (2014). Les migrants, traditionnellement considérés comme des acteurs économiques importants par le biais des transferts de fonds et des investissements diasporiques, sont désormais perçus à travers un prisme sécuritaire hérité de la logique européenne (Flahaux & De Haas, 2016, p. 13). C'est la raison pour laquelle cette dépendance rend les autorités maliennes vulnérables à l'instabilité de la coopération européenne, qui peut suspendre ses financements à tout moment, comme cela a été observé dans d'autres pays du Sahel lorsque les relations diplomatiques se sont tendues (cf. cas du Niger en 2023). Ainsi, au lieu de renforcer les institutions nationales, cette logique renforce un cycle de dépendance et de précarité structurelle, où les financements migratoires sont conditionnés par des critères externes.

- **Des institutions maliennes sous-dimensionnées**

Le troisième enjeu majeur réside dans les capacités institutionnelles restreintes du Mali, qui compromettent l'application efficace, durable et conforme aux droits fondamentaux des dispositifs de coopération migratoire exigés par l'Union Européenne. Cette contrainte est d'autant plus préoccupante que l'externalisation des politiques européennes transfère au Mali des responsabilités stratégiques qui dépassent largement les ressources humaines, techniques et juridiques actuellement disponibles dans le pays. Le système institutionnel malien responsable de la gestion migratoire se caractérise par une forte fragmentation. Les compétences sont dispersées entre plusieurs ministères (Affaires étrangères, Intérieur, Justice, Travail, Développement social), sans véritable mécanisme de coordination intersectorielle. Cette dispersion engendre des chevauchements de compétences, des lenteurs administratives, et des zones de non-responsabilité dans la gestion des flux, notamment lors des opérations de retour, d'identification et de réinsertion. Comme le souligne le rapport de Myria (2020), « l'absence d'une autorité centrale de coordination entraîne une dilution des responsabilités, ce qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité de la politique migratoire nationale » (p. 41).

Sur le terrain, les institutions en charge de la mise en œuvre des programmes européens présentent des difficultés liées au manque de ressources humaines qualifiées spécialisées sur

les questions du droit international des réfugiés et de la gestion sociale des migrants. Les agents responsables des identifications ou de la délivrance des documents sont souvent mal équipés, peu formés, et soumis à des pressions multiples, notamment dans le cadre des accords de réadmission. Cela entraîne des erreurs d'identification, des délais excessifs et parfois des violations de procédure dans le traitement des retours forcés. Les infrastructures d'accueil et de transit sont également largement insuffisantes. À Bamako, les migrants refoulés sont souvent débarqués sans un dispositif d'accompagnement clair. Les centres de transit existants, généralement gérés en collaboration avec l'OIM ou des ONG locales, opèrent avec des ressources limitées, des capacités d'hébergement restreintes, et sans un encadrement psychologique adéquat, surtout pour les personnes ayant subi des traumatismes liés aux violences vécues durant leur migration (OIM Mali, 2021, p. 17). Très souvent, la fragilité des migrants retournés sur leurs terres natales vient du fait qu'ils sont abandonnés à eux-mêmes, sans logement, sans ressources et dans une méconnaissance totale de leur droit. Toute chose qui contribue amplement à leur exploitation tout azimut et un très grand risque de résurgence de migration clandestine.

Aussi, des questionnements demeurent quant à la durabilité et à la cohérence des ressources et mécanismes administratifs mis en place par l'UE en faveur de la réintégration des migrants retournés. Des problèmes de visibilité se posent également quant à l'orientation des retournés en termes de filières de formation ou d'emplois viables. La logique de « réinsertion rapide », qui repose sur la distribution de kits ou de micro financements ponctuels, ne répond pas aux besoins structurels des migrants de retour ni ne renforce leur autonomie à long terme (Cissé, 2018, p. 33). Cette sous-dimension institutionnelle ne découle pas seulement d'une faiblesse technique ; elle reflète une absence de stratégie nationale intégrée sur la migration, prenant en compte les droits fondamentaux, les dynamiques socioéconomiques internes et les engagements internationaux. La Stratégie nationale de migration adoptée en 2014, bien que pertinente dans ses principes, souffre d'un manque de mise en œuvre concrète, de financement autonome et de visibilité politique (Sylla, 2020).

Dans ce cadre, l'externalisation mise en œuvre par l'UE constitue un facteur aggravant, car elle déplace des responsabilités sans fournir de moyens équivalents ni de soutien structurel à long terme. Par conséquent, le Mali se trouve face à une charge institutionnelle trop lourde, prenant en charge des fonctions régionales (tri, retour, réinsertion) pour lesquelles il ne dispose ni des ressources ni de la légitimité nécessaire.

Somme toute, l'externalisation de la politique d'asile et de gestion des migrations vers le Mali révèle ainsi une triple tension : une souveraineté entravée, une dépendance économique renforcée et des capacités institutionnelles limitées. Ces faiblesses structurelles compromettent la possibilité d'un véritable partenariat équilibré entre l'UE et le Mali, et appellent à une réflexion sur l'institutionnalisation de balises permettant de rétablir un rapport plus équitable, respectueux des droits humains et des impératifs de justice migratoire.

3. CONFORMITE ET TENSIONS JURIDIQUES : ENTRE DROIT EUROPEEN, DROIT INTERNATIONAL ET OBLIGATIONS AFRICAINES

L'externalisation de la politique d'asile de l'Union Européenne (UE) vers des pays tiers, tels que le Mali, ne constitue pas seulement un enjeu politique et institutionnel. Elle soulève également d'importantes questions de conformité juridique au regard des normes internationales et régionales relatives à la protection des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile. Si l'UE revendique l'alignement de sa politique migratoire sur les instruments internationaux pertinents, les pratiques liées à l'externalisation, en particulier les retours, les accords de réadmission et les dispositifs de filtrage externalisé, exposent des tensions croissantes entre les engagements juridiques formels et les réalités de leur mise en œuvre.

3.1. Convention de Genève, Protocole de 1967, Charte africaine des droits de l'homme, CEDEAO.

Pour effectuer une étude juridique de la conformité de l'externalisation de la politique migratoire de l'UE vers le Mali notamment, il nous semble opportun de parcourir tout à tour les cadres juridiques internationaux, régionaux et continentaux liés à la protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ces normes, ratifiées par des États européens ainsi que par le Mali, imposent des obligations tant positives que négatives, notamment en ce qui concerne le principe de non-refoulement, le traitement digne des individus et la protection contre les violations des droits. La complexité de la situation réside dans l'articulation de ces systèmes normatifs — européen, international et africain — ainsi que dans les dérives potentielles que l'externalisation pourrait engendrer dans l'application de ces obligations.

- La Convention de Genève (1951) et le Protocole de 1967

La Convention relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève le 28 juillet 1951, constitue le fondement du droit international de l'asile et de la protection des réfugiés. Elle établit un cadre juridique commun destiné à protéger les personnes contraintes de quitter leur pays en raison de persécutions, en leur garantissant un ensemble de droits fondamentaux dans l'État d'accueil. L'article 1A (2) définit comme réfugié toute personne « craignant avec raison d'être persécutée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques », se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité et ne pouvant, ou ne voulant, en raison de cette crainte, solliciter la protection de ce pays. Bien que cette définition soit stricte, la pratique des États et la jurisprudence internationale l'ont progressivement élargie, en incluant notamment dans la catégorie de « groupe social » les persécutions fondées sur le genre, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à des minorités.

L'article 33 consacre le principe fondamental de non-refoulement, selon lequel : « 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 (...) ». Ce principe, reconnu comme norme impérative de *jus cogens* et comme coutume internationale opposable *erga omnes*, s'applique aussi bien aux personnes déjà reconnues comme réfugiées qu'aux demandeurs d'asile dont la procédure est en cours. Toute mesure de transfert, d'expulsion ou de réadmission vers un pays tiers doit donc être précédée d'une évaluation individualisée et d'un accès effectif à une procédure équitable. Cette convention prévoit toutefois une exception stricte à l'article 33(2) : le refoulement peut être envisagé si la personne concernée « constitue un danger pour la sécurité du pays où elle se trouve » ou, ayant été condamnée définitivement pour un crime particulièrement grave, « représente un danger pour la communauté de ce pays ». En pratique, cette clause est interprétée restrictivement et son application reste marginale, en raison des conséquences humanitaires et juridiques qui en découlent.

Dans le contexte de l'externalisation de la politique d'asile de l'Union Européenne, l'application de l'article 33 est particulièrement mise à l'épreuve. Le renvoi de migrants vers des « pays tiers sûrs » — souvent sans garanties procédurales adéquates — peut constituer un refoulement indirect (ou en chaîne) si les personnes transférées y risquent des traitements contraires aux droits humains ou un renvoi ultérieur vers leur pays d'origine. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR, 2011) rappelle que le transfert de responsabilité ne saurait être utilisé comme un mécanisme de contournement des obligations internationales.

Parallèlement à la protection conventionnelle des réfugiés, la pratique contemporaine des États européens a systématisé le recours à la protection subsidiaire. Celle-ci est accordée aux personnes qui, sans remplir les critères stricts de l'article 1A (2) de la Convention, risquent néanmoins de subir un préjudice grave en cas de retour, tel que la peine de mort, la torture, des traitements inhumains ou dégradants, ou encore une menace grave et individuelle contre leur vie en raison d'une violence aveugle dans une situation de conflit armé. Dans les systèmes européens, l'analyse de cette protection subsidiaire est désormais automatique lorsqu'une demande d'asile ne satisfait pas à la définition stricte du réfugié, ce qui élargit le champ de protection et renforce l'exigence d'un examen complet de chaque situation individuelle avant toute mesure de renvoi.

Adopté le 31 janvier 1967, le Protocole relatif au statut des réfugiés complète la Convention de Genève en supprimant les limitations temporelles et géographiques initialement prévues. Il élargit ainsi la portée personnelle et territoriale de la protection, notamment dans les contextes postcoloniaux en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Le Mali, qui a ratifié ce Protocole le 10 août 1973, s'est engagé à respecter les obligations de la Convention sans limitation géographique, au même titre que les États membres de l'UE. Cela implique que ni l'UE ni le Mali ne peuvent invoquer des critères temporels ou régionaux pour restreindre l'accès à la protection internationale, qu'elle soit au titre du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. L'universalisation opérée par ce Protocole place la norme du non-refoulement et le droit à un traitement équitable au rang de standards juridiques globaux, applicables aussi bien aux accords multilatéraux qu'aux arrangements bilatéraux, y compris dans le cadre des politiques d'externalisation. En déléguant le traitement des demandes d'asile à des États tiers qui ne disposent pas des infrastructures ni des garanties juridiques adéquates, l'UE prend le risque de violations indirectes de ses engagements au titre de la Convention et du Protocole, mais aussi de la protection subsidiaire, notamment si le pays partenaire ne dispose pas d'un mécanisme fiable pour évaluer et accorder cette forme de protection complémentaire.

- **La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), adoptée en 1981 sous l'égide de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), propose une approche globale, contextualisée et intégrée des droits humains. Contrairement aux instruments occidentaux qui se concentrent sur les libertés individuelles, la Charte africaine relie les droits individuels, les droits collectifs et les devoirs des citoyens, dans une dynamique de solidarité et de dignité

humaine. Parmi les droits affirmés, on trouve ceux qui sont les plus pertinents pour l'analyse des politiques migratoires externalisées :

- Le droit à la dignité et à la protection contre les traitements inhumains (article 5) ;
- Le droit à un recours effectif et à une procédure équitable (article 7) ;
- La liberté de circulation et le droit de quitter son pays et d'y revenir (article 12.2) ;
- L'interdiction explicite des expulsions collectives (article 12.5).

Cette dernière disposition revêt une importance particulière dans le contexte de l'externalisation. Elle empêche les États d'expulser des groupes de personnes sans un examen individuel de leur situation, même dans le cadre d'un accord bilatéral ou régional. L'application de cette norme est obligatoire et a été réaffirmée par la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, qui a condamné à plusieurs reprises des États africains pour des pratiques de refoulement ou de transfert massif non justifié (Cour africaine, ACHPR v. Kenya, 2017).

De plus, la Charte impose une interprétation téléologique des droits humains, ancrée dans les réalités sociales et économiques du continent. Elle exhorte les États africains à ne pas devenir des instruments passifs dans des stratégies migratoires étrangères, surtout lorsque celles-ci risquent d'aggraver la situation des populations migrantes, déjà vulnérables face à la violence, à la précarité ou à l'arbitraire administratif.

3.2. Jurisprudences clés

Les politiques d'externalisation de l'asile, telles qu'elles sont mises en œuvre par l'Union Européenne et ses États membres, doivent être analysées à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Celle-ci a, à de nombreuses reprises, réaffirmé le principe de responsabilité extraterritoriale des États et rappelé les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 1950), notamment en ce qui concerne le non-refoulement, le droit à un recours effectif et le traitement digne. Deux arrêts majeurs se distinguent dans ce corpus jurisprudentiel : Hirsi Jamaa c. Italie (2012) et N.D. et N.T. c. Espagne (2020).

- L'affaire Hirsi Jamaa c. Italie (CEDH, 2012)

Dans l'affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie (CEDH, arrêt du 23 février 2012, req. n° 27765/09), la Cour a condamné l'Italie pour avoir intercepté en haute mer, puis renvoyé sommairement vers la Libye, un groupe de migrants subsahariens sans examen individuel de

leur situation ni accès à une procédure d'asile. Cette manœuvre avait été validée par le truchement d'un accord bilatéral conclu bien longtemps avant, soit en 2008, entre l'Italie et la Libye, dans le but de s'opposer à l'immigration clandestine en Méditerranée. De l'avis de la Cour, l'Italie avait fait valoir sa juridiction au sens de l'article 1 de la Convention, quand elle avait rendu les migrants aux autorités libyennes en les interceptant dans les eaux internationales. En cela, elle se devait de respecter ses obligations conventionnelles, même en dehors de son territoire. La CEDH a reconnu plusieurs violations :

- De l'article 3 (interdiction des traitements inhumains),
- De l'article 4 du Protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives),
- De l'article 13 combiné à l'article 3 (absence de recours effectif).

Ainsi, l'arrêt *Hirsi Jamaa* représente un tournant significatif dans la jurisprudence, affirmant de manière explicite que les politiques migratoires externalisées, qu'elles soient mises en œuvre en mer ou dans des pays tiers, ne peuvent exonérer les États de leurs obligations en matière de droits fondamentaux. Ce raisonnement s'applique directement aux accords de réadmission ou aux opérations de retour vers des pays tels que le Mali, dès qu'un État membre de l'UE y joue un rôle clé.

- **L'arrêt N.D. et N.T. c. Espagne (CEDH, 2020)**

L'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne*, rendu par la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) le 13 février 2020, constitue un tournant jurisprudentiel controversé dans le traitement des expulsions collectives et des droits des migrants en situation irrégulière. Il concerne deux ressortissants du Mali et de la Côte d'Ivoire qui, en août 2014, avaient tenté de franchir la double clôture frontalière séparant le Maroc de l'enclave espagnole de Melilla. Une fois interceptés, ils avaient été immédiatement renvoyés au Maroc par les forces de l'ordre espagnoles, sans avoir pu s'identifier, déposer une demande d'asile, ni bénéficier d'un recours. En première instance, la Cour avait conclu à une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives) et de l'article 13 (droit à un recours effectif). Elle avait jugé que les requérants avaient été expulsés de manière sommaire et collective, sans individualisation ni évaluation de leur situation personnelle, ce qui constitue une pratique prohibée par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Cependant, en grande chambre, la Cour a opéré un revirement important, en estimant que les requérants avaient eux-mêmes choisi une voie irrégulière d'entrée en territoire espagnol, alors qu'ils auraient pu — en théorie — emprunter des voies légales pour solliciter l'asile. La Cour affirme que cette tentative d'entrée "par effraction" justifiait une forme de "réaction

immédiate" de l'État espagnol, sans que cela constitue une violation des droits garantis (CEDH, N.D. et N.T., § 231-236). Elle conclut que les requérants s'étaient « exposés aux conséquences de leurs actes », créant ainsi une exception à l'interdiction d'expulsion collective fondée sur le comportement individuel.

Cette décision a suscité de vives critiques de la part des juristes, ONG et organisations internationales. L'un des reproches majeurs tient à l'introduction d'une notion conditionnelle des droits fondamentaux, selon laquelle le mode d'entrée sur le territoire — légal ou illégal — conditionnerait l'accès à la protection. Or, selon la jurisprudence établie, les droits protégés par la Convention sont inaliénables et ne peuvent être subordonnés au respect préalable de règles administratives (García España, 2020, p. 77). En supposant de plus que des voies légales d'accès existaient, la Cour fait abstraction de la réalité pratique, souvent documentée, selon laquelle ces voies sont soit inexistantes, soit inaccessibles aux personnes en quête de protection internationale. À Melilla, les demandeurs d'asile subsahariens sont régulièrement empêchés par les autorités marocaines — parfois en collaboration tacite avec les forces espagnoles — d'accéder aux postes frontières pour y déposer une demande (Amnesty International, 2019, p. 21). Cette illusion de légalité masque une politique de dissuasion de facto.

Enfin, cette jurisprudence affaiblit le principe de non-refoulement indirect, en acceptant que des personnes soient refoulées vers un pays tiers (le Maroc, en l'occurrence), sans garantie que ce pays respecte leurs droits, ni assurance qu'ils puissent y demander l'asile. Le Maroc n'est ni signataire de la Convention de Genève de 1951, ni doté d'un système d'asile opérationnel équivalent à celui de l'Espagne.

Appliqué au cas du Mali, l'arrêt N.D. et N.T. soulève des questions fondamentales. Car, si l'UE ou ses États membres renvoient des migrants vers des pays de transit comme le Mali sans leur offrir un accès effectif à la procédure d'asile, et sans évaluer leur situation individuelle, ces pratiques peuvent s'apparenter à des expulsions collectives interdites, en contradiction avec la lettre de l'article 4 du Protocole n° 4. L'arrêt ne saurait servir de fondement juridique pour légitimer des politiques migratoires où l'accès aux droits dépendrait du comportement présumé du migrant, surtout lorsque les voies légales d'accès sont purement théoriques. Qui plus est, le Mali n'étant pas en mesure d'offrir des garanties suffisantes en termes de protection, de recours et de statut juridique, le retour de migrants vers son territoire par effet d'externalisation ou de coopération migratoire engage potentiellement la responsabilité internationale des États européens au regard des normes européennes, africaines et internationales.

- **R (AAA) et autres c. Secretary of State for the Home Department (Cour suprême du Royaume-Uni, 15 novembre 2023)**

L'arrêt rendu par la Cour suprême du Royaume-Uni le 15 novembre 2023 dans l'affaire R (AAA) et autres c. Secretary of State for the Home Department constitue une décision de référence sur la légalité des accords d'externalisation en matière d'asile. Le litige portait sur le projet du gouvernement britannique de transférer au Rwanda des demandeurs d'asile arrivés sur le territoire du Royaume-Uni, afin que leurs demandes soient examinées par les autorités rwandaises, conformément à un « partenariat pour la migration et le développement économique » conclu en avril 2022. La Cour suprême a jugé illégal ce projet, confirmant à l'unanimité l'arrêt de la Cour d'appel, au motif qu'il existait un risque réel que les demandeurs d'asile transférés soient renvoyés ultérieurement vers leurs pays d'origine, où ils pourraient être exposés à des persécutions ou à des traitements inhumains, en violation du principe de non-refoulement consacré par l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 et par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les juges ont relevé des défaillances systémiques dans le système d'asile rwandais, notamment l'absence de garanties procédurales suffisantes, des antécédents documentés de refoulement, et un taux extrêmement faible d'octroi du statut de réfugié aux demandeurs non africains.

Cette décision est particulièrement pertinente pour l'analyse du cas malien. Elle montre que, même lorsqu'un État tiers est présenté comme « sûr » par un gouvernement partenaire, les juridictions peuvent invalider un accord d'externalisation si des preuves tangibles indiquent un risque sérieux de violations des droits fondamentaux. L'affaire souligne également la nécessité d'une évaluation indépendante et actualisée de la capacité du pays partenaire à respecter les obligations internationales en matière de protection des réfugiés, avant toute mise en œuvre d'un dispositif de transfert. En filigrane, cet arrêt met en garde contre une approche purement politique ou diplomatique de l'externalisation, rappelant que les considérations de contrôle migratoire doivent impérativement céder devant les exigences du droit international des droits humains et du droit des réfugiés.

3.3. Contradictions structurelles et zones grises juridiques

L'externalisation de la politique d'asile par l'Union Européenne, notamment vers des pays tiers comme le Mali, repose sur une architecture juridique floue, marquée par des contradictions normatives et des lacunes structurelles. En cherchant à déplacer la gestion des frontières hors de son territoire, l'UE redessine l'espace d'exercice de ses obligations tout en

maintenant une forme d'influence opérationnelle, ce qui engendre des zones grises juridiques. Trois tensions majeures peuvent être identifiées : la question de la compétence extraterritoriale, celle de la responsabilité partagée, et les limites pratiques du principe de non-refoulement.

- **La compétence extraterritoriale**

La question de la compétence extraterritoriale est centrale dans l'évaluation de la légalité des politiques migratoires externalisées. En droit international des droits de l'homme, la compétence d'un État ne se limite pas à son territoire. Dès lors qu'un État exerce un contrôle effectif sur une personne ou sur un territoire, il engage sa responsabilité. Cette approche fonctionnelle de la compétence a été consacrée par la jurisprudence *Hirsi Jamaa c. Italie* (CEDH, 2012) et reprise par plusieurs organes onusiens. Or, l'Union Européenne et ses États membres tendent à concevoir les politiques d'externalisation comme des zones d'exception juridique, sur le fondement que les violations qui s'y produisent ne relèveraient pas de leur juridiction. En finançant, équipant, formant ou déléguant à des acteurs tiers (ex. forces de sécurité maliennes, OIM), l'UE tente de neutraliser sa responsabilité juridique directe, tout en gardant un rôle stratégique et structurel dans le déploiement des dispositifs. Ce mécanisme de « gouvernance à distance » brouille la traçabilité des actes et complique la justiciabilité des violations (Moreno-Lax, 2020, p. 390).

Dans les faits, les accords de réadmission ou de coopération migratoire entre l'UE et le Mali sont souvent pilotés, supervisés ou évalués par des entités européennes. Le contrôle fonctionnel et matériel exercé par l'Union suffit, selon les standards juridiques contemporains, à établir une compétence extraterritoriale engageant sa responsabilité.

- **Une responsabilité partagée ou diluée**

Un autre aspect problématique réside dans la dilution de la responsabilité juridique entre plusieurs acteurs : États membres de l'UE, institutions européennes, pays partenaires, agences onusiennes (comme l'OIM ou le HCR), et ONG contractantes. Cette répartition des responsables crée à raison une confusion en situation de violation manifeste de droits des migrants dans les dispositifs externalisés. Le recours croissant à des instruments non contraignants (arrangements administratifs, lettres d'intention, protocoles techniques) contribue à cette opacité. Ces textes, souvent exclus du champ du droit international conventionnel, ne prévoient ni mécanismes de surveillance indépendants, ni voies de recours effectives pour les personnes concernées. Comme l'a souligné le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des migrants, cette dilution permet aux États européens d'éviter d'assumer

directement les conséquences juridiques de leurs décisions, même lorsqu'elles sont exécutées en leur nom ou avec leur soutien actif (ONU, 2017, § 44).

Dans le cas du Mali, la gestion des retours, de la réinsertion ou des identifications est souvent confiée à des opérateurs tiers, sans que la chaîne de responsabilité soit clairement établie. Il en résulte un vide juridique dans lequel les violations peuvent prospérer, faute de recours effectif et de cadre d'imputabilité cohérent. Comme l'indique Myria (2020), la gestion des retours ou de la réinsertion est souvent confiée à des opérateurs tiers, sans pilotage institutionnel clair, ce qui crée un vide juridique. De même, le rapport de la CNCD-11.11.11 (2017) souligne que l'absence de mécanismes contraignants dans la coopération migratoire permet aux violations de droits de prospérer, faute de redevabilité.

- **Le principe de non-refoulement face aux dispositifs externalisés**

Le principe de non-refoulement, garanti à la fois par la Convention de Genève de 1951 (article 33), la Convention contre la torture (article 3), la Convention européenne des droits de l'homme (article 3), et la Charte africaine des droits de l'homme (article 5), interdit le renvoi de toute personne vers un pays où elle risque de subir des persécutions, des traitements inhumains ou dégradants. Il s'agit d'un principe absolu, qui s'applique quelle que soit la qualité juridique du migrant (régulier ou irrégulier, demandeur d'asile ou non). Et pourtant, les mécanismes d'externalisation — qu'il s'agisse des accords de réadmission, des transferts vers des pays tiers dits « sûrs », ou de la délégation du traitement des demandes d'asile — sont susceptibles d'enfreindre ce principe de manière directe ou indirecte. Dans de nombreux cas, les pays vers lesquels les migrants sont renvoyés ne disposent pas de systèmes d'asile opérationnels, ni de garanties effectives contre les traitements inhumains. C'est le cas au Mali, où l'absence d'un organe national de l'asile fonctionnel et le vide juridique entourant le statut des migrants créent un risque élevé de violation (Cissé, 2018).

Par ailleurs, le refoulement en chaîne constitue une stratégie documentée dans les chaînes de coopération migratoire. Comme le souligne le HCR (2011, p. 4-6) et confirmé par l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (CEDH, 2012, §§ 146-158), lorsqu'un migrant est renvoyé vers un pays tiers (comme le Mali) qui, à son tour, le transfère vers un autre pays sans évaluation sérieuse de sa demande de protection, la responsabilité initiale demeure imputable au premier État. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (General Comment No. 31, § 12) précise que le transfert vers un pays tiers ne dispense pas de l'évaluation individuelle du risque ni de la garantie d'accès à une procédure conforme. Des rapports comme celui du CNCD-

11.11.11 (2017, p. 15-17) attestent que ce phénomène s'observe dans certaines pratiques de coopération migratoire en Afrique de l'Ouest.

Ces contradictions structurelles illustrent les limites juridiques d'un système fondé sur la délocalisation des responsabilités, dans lequel les États européens cherchent à concilier objectifs de dissuasion migratoire et respect apparent des droits fondamentaux. En multipliant les zones grises et en contournant les obligations conventionnelles, l'externalisation engendre une gouvernance sans responsabilité. Elle pose des défis majeurs pour le droit international des droits de l'homme, notamment en Afrique, où les États partenaires comme le Mali sont exposés à des obligations qu'ils ne peuvent matériellement respecter, sans bénéficier pour autant d'un renforcement systémique des capacités et des garanties.

4. EFFETS DE L'EXTERNALISATION SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DES MIGRANTS AU MALI

Si les politiques d'externalisation mises en œuvre par l'UE reposent officiellement sur le respect des droits humains et la coopération équilibrée avec les pays tiers, leur application concrète au Mali révèle une réalité beaucoup plus contrastée, souvent marquée par des violations systémiques des droits fondamentaux des migrants. Loin de constituer un simple prolongement technique de la gouvernance migratoire européenne, l'externalisation produit sur le terrain des effets juridiques, sociaux et humanitaires majeurs, que ce chapitre se propose d'analyser à partir d'un triple regard : empirique, normatif et institutionnel.

4.1. Analyse des conditions concrètes d'accueil, de réadmission et de réinsertion

L'externalisation de la politique d'asile de l'Union Européenne repose en grande partie sur la possibilité de renvoyer des migrants en situation irrégulière ou déboutés du droit d'asile vers des pays tiers comme le Mali. En échange, l'UE et ses États membres s'engagent à soutenir sur le terrain la mise en place d'un système d'accueil, de réadmission et de réinsertion qui respecte les droits fondamentaux des personnes concernées. Cependant, une analyse des pratiques réelles révèle des écarts significatifs entre les normes établies dans les textes et la réalité sur le terrain.

- Une gestion fragmentée de l'accueil post-retour

L'accueil des migrants renvoyés vers le Mali est principalement assuré par des acteurs non étatiques, notamment l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), dans le cadre

de programmes de retour volontaire assisté et de réintégration (AVRR). Aussitôt qu'ils foulent le tarmac de l'aéroport à Bamako, des centres de transit gérés par l'OIM et certains de ses partenaires locaux accueillent généralement les migrants. Cependant, ces structures sont limitées en capacité, manquent de financement et ne garantissent pas toujours une prise en charge complète (OIM Mali, 2021, p. 18). Dans ce dispositif, le rôle de l'État malien demeure marginal et peu institutionnalisé. Aucune agence nationale de l'asile ou de la réinsertion n'a été officiellement désignée pour coordonner les politiques d'accueil. L'absence d'un guichet unique ou d'un cadre de référence national entraîne une discontinuité dans les parcours de retour, laissant les migrants rapidement livrés à eux-mêmes après quelques jours d'assistance, souvent sans papiers d'identité ni accès à des dispositifs sociaux de droit commun (Myria, 2020, p. 45).

- **Un accompagnement psychosocial et économique insuffisant**

La réinsertion des migrants repose souvent sur des microprojets de subsistance financés par les programmes européens ou onusiens : activités génératrices de revenus (AGR), formations de courte durée, allocations ponctuelles. Or, ces dispositifs souffrent de plusieurs limites :

- Ils ne tiennent pas compte de la complexité des trajectoires migratoires ni des traumatismes psychologiques vécus (violences en Libye, détention, naufrages, etc.).
- Ils sont peu durables : de nombreux migrants réintégrés retombent dans la précarité faute de suivi à moyen terme.
- Ils sont inégalement distribués : certains profils - jeunes hommes urbains, instruits - sont priorités au détriment d'autres catégories vulnérables, comme les femmes, les personnes âgées ou les personnes en situation de handicap.

En outre, aucun mécanisme de plainte ou de recours n'est prévu pour les migrants insatisfaits des prestations de réinsertion ou victimes de discriminations. Cette absence de cadre juridique renforce un sentiment d'injustice et d'abandon, contribuant à la marginalisation et, dans certains cas, à des tentatives de remigration clandestine (CNCD-11.11.11, 2017, p. 15).

- **L'indifférence institutionnelle et la dépendance aux opérateurs étrangers**

L'un des éléments les plus préoccupants est l'absence d'appropriation nationale des politiques de retour. La réadmission des ressortissants maliens est souvent traitée comme un dossier diplomatique, sans véritable ancrage institutionnel dans les politiques sociales ou migratoires du pays. Il n'existe pas de stratégie nationale de réintégration, ni de budget spécifique, ce qui renforce la dépendance du Mali aux financements internationaux, notamment

ceux de l'Union Européenne à travers le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU). Ce désengagement de l'État s'explique en partie par la stigmatisation sociale des migrants de retour, perçus comme des « échecs » ou des « problèmes » à gérer, et non comme des citoyens porteurs de droits. Dans certaines régions, notamment à Kayes ou dans les quartiers périphériques de Bamako, cette stigmatisation prend la forme d'un isolement social, d'un rejet familial ou de tensions communautaires, exacerbant les difficultés d'insertion économique et psychologique (OIM Mali, 2021, p. 21).

En définitive, l'analyse des conditions concrètes d'accueil, de réadmission et de réinsertion au Mali met en évidence un système fragile, peu structuré, et largement délégué à des acteurs extérieurs, sans contrôle effectif de l'État malien. Ce déséquilibre fragilise l'effectivité des droits fondamentaux des migrants, en contradiction avec les engagements internationaux auxquels le Mali et l'UE ont souscrit. Il révèle aussi le caractère illusoire de certaines affirmations de conformité dans les discours officiels de coopération, et pose la question de la durabilité des mécanismes d'externalisation lorsque ceux-ci reposent sur des structures aussi précaires.

4.2. Violations documentées : refoulements, détentions arbitraires, insécurité juridique, traitements inhumains

Les politiques d'externalisation mises en œuvre entre l'Union Européenne (UE) et le Mali ont engendré une série de violations documentées des droits fondamentaux des personnes migrantes. Loin des promesses de gestion « humaine » et « concertée », les mécanismes de réadmission, de retour ou de filtrage externalisé exposent les migrants à des pratiques contraires au droit international, en l'absence de garanties procédurales, de cadre juridique clair ou de mécanismes de recours effectifs. Ces violations, observées par de multiples organisations de défense des droits humains, concernent particulièrement les pratiques de refoulement, de détention arbitraire, d'insécurité juridique et de traitements inhumains ou dégradants.

- Refoulements et expulsions collectives

Plusieurs ONG et organismes internationaux ont documenté des pratiques de refoulement illégal à l'intérieur du territoire malien ou à ses frontières, souvent menées de manière informelle par les forces de sécurité ou en coordination avec d'autres pays de la sous-région. Des migrants interceptés dans le nord du Mali sont, dans certains cas, renvoyés vers le Niger, l'Algérie ou la Mauritanie sans procédure d'évaluation, en violation du principe de non-refoulement consacré par la Convention de Genève (art. 33), la Convention contre la torture

(art. 3) et la Charte africaine des droits de l'homme (art. 5). Ces pratiques présentent un lien direct avec la politique migratoire externe de l'Union Européenne. En effet, dans le cadre de l'externalisation, le Mali reçoit un appui technique, logistique et financier pour renforcer le contrôle de ses frontières et intercepter les flux migratoires irréguliers, notamment via le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) et les programmes financés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) avec des fonds européens (CNCD-11.11.11, 2017, p. 12-14 ; Statewatch, 2020). Si ces soutiens visent officiellement à améliorer la gestion migratoire et la lutte contre le trafic, ils contribuent aussi, de manière indirecte, à l'augmentation des interpellations et des expulsions sommaires de migrants, y compris vers des pays tiers où leur sécurité n'est pas garantie.

L'absence de législation nationale spécifique sur l'asile et l'inexistence d'un organisme dédié à l'examen des demandes de protection internationale (Sylla, 2020, p. 216) créent un vide juridique qui rend impossible tout filtrage individuel conforme aux standards internationaux. Dans ce contexte, le Mali agit de facto comme maillon d'une chaîne de refoulements initiée ou facilitée par l'externalisation européenne, ce qui soulève la question de la responsabilité partagée entre l'État malien et ses partenaires européens. Ces expulsions collectives, prohibées par l'article 12.5 de la Charte africaine, mettent ainsi en lumière le risque que les financements et coopérations techniques de l'UE, en l'absence de garde-fous juridiques stricts, conduisent à des violations systématiques des droits fondamentaux des migrants.

- **Détention arbitraire et absence de garanties procédurales**

Les migrants arrêtés à la suite d'un retour forcé ou lors d'un contrôle de police sont fréquemment placés en détention administrative dans des centres ou des commissariats inadaptés, sans qu'ils soient informés de leurs droits ni assistés juridiquement. Ces privations de liberté se déroulent souvent en dehors de tout contrôle judiciaire, sans décision formelle, et peuvent durer plusieurs jours, voire semaines. L'OIM et plusieurs ONG partenaires ont dénoncé des conditions de détention insalubres et dégradantes, ainsi que l'utilisation de la détention comme outil de dissuasion pour inciter les migrants à « retourner volontairement ». Dans la majorité des cas, il n'existe aucune voie de recours effective contre la détention ni d'accès à une assistance juridico-sociale (Amnesty International, 2022).

Or, le Mali a l'obligation juridique de garantir les droits fondamentaux de toute personne se trouvant sur son territoire ou relevant de sa juridiction, indépendamment de sa nationalité ou de son statut migratoire. Cette obligation découle :

- De l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, ratifié par le Mali en 1974), qui impose à l'État de respecter et garantir les droits énoncés « à toutes les personnes se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction ».
- De l'article 12(5) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ratifiée par le Mali en 1981), interdisant les expulsions collectives et exigeant un traitement individuel conforme aux droits fondamentaux.
- De l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 et de l'article 3 de la Convention contre la torture, qui s'appliquent même aux personnes en situation irrégulière ou dépourvues de documents, si elles sont exposées à un risque de persécution ou de traitement inhumain.
- Des engagements pris dans le cadre de la CEDEAO, en particulier le Protocole A/P.1/5/79 sur la libre circulation des personnes, qui protège non seulement les ressortissants communautaires mais, dans certaines dispositions, impose un traitement humain aux autres migrants présents sur le territoire.

Ces instruments établissent une responsabilité claire : le Mali ne peut se soustraire à ses obligations en invoquant l'absence de nationalité malienne ou le défaut de titre de séjour. Le principe de territorialité prévaut : toute personne arrêtée ou placée en détention par les autorités maliennes relève de la protection des normes internationales ratifiées par l'État.

- **Insécurité juridique chronique**

La majorité des migrants réadmis ou interceptés au Mali se retrouvent dans une situation juridique floue, faute de reconnaissance officielle de leur statut. Ils n'ont ni documents d'identité valides, ni autorisation de séjour, ni protection statutaire. Ce flou juridique les empêche d'accéder aux services sociaux, à l'emploi formel ou à des programmes publics de soutien. Cette insécurité juridique favorise les abus institutionnels (extorsion, confiscation de documents, discrimination dans l'accès au logement) et constitue un terreau fertile pour les réseaux criminels exploitant leur vulnérabilité.

En vertu de l'article 16 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ratifiée par le Mali en 2003), toute personne, même en situation irrégulière, a droit à « une protection effective par l'État contre la

violence, les atteintes physiques, les menaces et les intimidations ». Le « non-droit » migratoire qui résulte de l'absence de cadre normatif interne est donc incompatible avec les obligations conventionnelles du Mali.

- **Traitements inhumains ou dégradants**

Enfin, des cas de violence policière, de discrimination fondée sur l'origine ou l'ethnie, et de traitements humiliants ont été rapportés dans les processus d'identification, de réadmission ou de détention. Des migrants de retour ont été abandonnés à eux-mêmes à leur arrivée, sans assistance, ni orientation, ni hébergement, parfois dans des conditions climatiques extrêmes. Des témoignages font état de chantage, d'intimidations, de mauvais traitements physiques ou psychologiques, souvent sans possibilité de porter plainte ni d'être entendu par une autorité indépendante. Ces faits sont en contradiction directe avec les engagements du Mali en matière de protection de la dignité humaine, tels que consacrés par l'article 4 de la Constitution malienne, et les traités internationaux ratifiés par le pays.

Somme toute, L'externalisation des politiques d'asile et de migration vers le Mali s'accompagne de violations concrètes, systématiques et documentées des droits des migrants. Ces pratiques, bien qu'opérées dans un cadre de coopération "technique" et "volontaire", traduisent une forme de violence structurelle et institutionnelle, rendue possible par le vide juridique, le désengagement étatique, et la pression politique exercée par les partenaires européens. Elles interrogent profondément la compatibilité de l'externalisation avec les principes fondamentaux du droit international des droits de l'homme.

4.3. Témoignages de migrants refoulés et pratiques des institutions maliennes

Au-delà des constats institutionnels et des analyses normatives, l'impact réel des politiques d'externalisation migratoire se mesure également à travers les récits de vie des migrants concernés. Ces témoignages permettent de documenter, avec une acuité particulière, les discontinuités entre les discours officiels et les expériences vécues, en éclairant les mécanismes d'exclusion, de stigmatisation ou de maltraitance institutionnelle que les textes peinent parfois à saisir. En miroir, les pratiques des institutions maliennes - souvent marquées par l'improvisation, la dépendance aux partenaires techniques et l'absence de cap stratégique - confirment les limites structurelles du système d'accueil et de réadmission.

- **Parcours de retour et sentiment d'abandon**

Les témoignages recueillis par l'OIM Mali, ainsi que ceux compilés dans des rapports d'ONG locales comme le GRDR (2021), révèlent un sentiment profond de trahison et de désillusion chez les migrants rapatriés. De nombreux migrants expliquent avoir quitté le Mali dans des conditions de pauvreté ou d'insécurité, après avoir investi des ressources considérables pour atteindre l'Europe. Leur expulsion — souvent brutale, sans explication claire, et sans possibilité de recours — est perçue comme une double peine, accompagnée d'une perte de dignité. Un ancien migrant expulsé de France en 2022 témoigne : « À l'aéroport de Bamako, personne ne m'a demandé si j'étais en sécurité, si j'avais un endroit où aller. L'OIM m'a remis un sac et une fiche. Le lendemain, je me suis retrouvé seul dans la rue. Personne du gouvernement n'est intervenu » (GRDR, 2022, p. 17). Ce récit illustre la rupture institutionnelle qui survient souvent après le retour. Une fois les premières heures d'assistance logistique écoulées, les personnes concernées disparaissent des radars administratifs, sans accompagnement socio-psychologique, sans suivi individualisé et, le plus souvent, sans statut légal clair.

- **Stigmatisation et invisibilité sociale**

Outre l'abandon administratif, les migrants refoulés se heurtent également à une stigmatisation sociale marquée, en particulier au sein de leurs communautés d'origine. Ils sont souvent perçus comme ayant « échoué » ou comme des individus associés à des risques (maladies, déviance, criminalité), ce qui peut entraîner leur rejet par leurs familles, leur ostracisme par les autorités locales, ou leur assimilation à des « clients indésirables de l'Europe ». Cette stigmatisation, alimentée par les discours publics sur l'immigration irrégulière et par les politiques de tri sécuritaire, contribue à renforcer leur isolement et à entraver toute dynamique de réinsertion socio-économique. De nombreux témoignages font état de situations où les initiatives d'aide à la réinsertion ont été compromises par un manque de soutien communautaire, voire par des tensions intra-familiales exacerbées par la honte ou des attentes non comblées.

- **Pratiques institutionnelles : entre désengagement et instrumentalisation**

Du côté des institutions maliennes, les méthodes de gestion du retour mettent en lumière un pilotage dépourvu de vision. Il n'existe pas de protocole national de réadmission ni de mécanisme d'interaction entre les ministères concernés (Intérieur, Affaires étrangères, Action sociale). Les actions sont généralement des interventions ponctuelles, souvent motivées par des exigences européennes ou par des partenariats techniques temporaires. Un certain nombre d'institution sincères reconnaissent parfois leur limite en matière de conformité aux principes

de la coopération migratoire européenne. En l'absence de budget alloué, de formation du personnel ou de volonté politique, les fonctionnaires se retrouvent réduits à un rôle d'exécutants périphériques, laissant aux ONG et agences internationales (OIM, HCR, Croix-Rouge) la responsabilité de gérer l'essentiel du processus.

De plus, cette situation engendre une forme d'instrumentalisation des migrants, utilisés comme justificatifs de projets, comme matière première pour des indicateurs de « réinsertion réussie », ou comme levier de diplomatie migratoire dans les négociations avec l'UE. Ce phénomène, qualifié par certains chercheurs de « gouvernance par le projet », démontre que la réinsertion n'est pas envisagée comme un droit à garantir, mais comme un dispositif à gérer dans une logique d'objectifs et de financements (Flahaux & Schöfberger, 2020, p. 41).

Bref, les histoires des migrants refoulés ainsi que les pratiques constatées au sein des institutions maliennes révèlent la dimension humaine et institutionnelle des conséquences néfastes de l'externalisation. Au-delà des cadres de coopération, se dessinent des parcours interrompus, des espoirs trahis et des dispositifs dépourvus de contenu protecteur. Ce constat nécessite une réorientation urgente des politiques migratoires, en faveur de logiques de responsabilisation nationale, de justice sociale et de reconnaissance des personnes migrantes en tant que titulaires de droits.

5. VERS UNE GOUVERNANCE MIGRATOIRE PLUS RESPECTUEUSE DES DROITS : QUELLES BALISES A INTEGRER ?

Face aux critiques croissantes concernant les politiques d'externalisation de l'asile, et à la lumière des analyses antérieures sur les tensions juridiques, les défaillances institutionnelles et les impacts néfastes sur les droits des migrants, la question de la refondation des cadres de coopération migratoire entre l'UE et le Mali se pose avec une grande acuité. Au-delà d'un simple réajustement technique, cette refondation nécessite une reconfiguration en profondeur des instruments, des principes et des responsabilités, afin d'assurer que toute action migratoire soit pleinement conforme au droit international, au droit régional africain et aux normes de protection des droits fondamentaux.

Ce chapitre vise à esquisser les balises juridiques, institutionnelles et opérationnelles qui devraient régir toute forme d'externalisation ou de partenariat migratoire futur. Il s'agit non seulement de remédier aux déséquilibres structurels constatés, mais également de bâtir une

gouvernance migratoire éthique et responsable, respectueuse de la dignité humaine, des souverainetés nationales et des obligations internationales.

5.1. Balises juridiques

Pour qu'un partenariat migratoire entre l'Union Européenne (UE) et un État tiers tel que le Mali soit jugé conforme au droit international et respectueux des droits fondamentaux, il ne peut reposer sur des arrangements informels ou des clauses floues. Il doit impérativement inclure des garanties juridiques explicites et contraignantes, qui rendent les droits effectifs, protègent les individus contre les abus et définissent les responsabilités des différentes parties. Ces garanties doivent répondre aux obligations internationales des États, renforcer la transparence des pratiques et prévoir des mécanismes de recours en cas de violation.

- Encadrement normatif des accords de réadmission

Les accords de réadmission, qu'ils soient bilatéraux ou négociés par l'UE, doivent cesser d'être des arrangements non contraignants échappant au contrôle parlementaire et judiciaire. Leur encadrement doit répondre aux critères suivants :

- Base juridique formelle : tout accord doit être soumis à un processus de ratification démocratique, tant du côté européen que malien, afin d'assurer la légitimité institutionnelle et la redevabilité publique (Moreno-Lax, 2020, p. 393).
- Conformité au principe de non refoulement : celui-ci implique une clause qui interdit clairement le retour de toute personne vers un territoire où elle risque d'être exposée à la torture, à des traitements inhumains ou à des persécutions, en conformité avec l'article 33 de la Convention de Genève et l'article 3 de la CEDH.
- Évaluation individuelle des cas : les retours ne peuvent être collectifs ni automatiques. Une procédure individualisée, incluant l'examen du statut juridique, des vulnérabilités et du besoin éventuel de protection internationale, doit être garantie pour chaque migrant concerné.

- **Droit à un recours effectif et assistance juridique**
- Tout mécanisme de retour ou de réadmission doit assurer aux migrants le droit à un recours effectif, tel que stipulé par l'article 13 de la CEDH. Cela implique notamment :
 - La possibilité pour chaque personne concernée d'être informée en temps utile et dans une langue qu'elle maîtrise des raisons de son retour, ainsi que des voies de recours disponibles.

- L'accès gratuit à une assistance juridique indépendante pour contester la décision de retour ou solliciter l'asile.
- La suspension automatique de l'exécution de l'expulsion jusqu'à l'examen complet du recours, afin d'éviter tout préjudice irréversible (Cour EDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 2011).

Ces éléments doivent être intégrés dans les textes de coopération migratoire en tant que clauses de sauvegarde juridiquement opposables, et non comme de simples engagements généraux.

- **Protection des personnes vulnérables**

Les accords doivent comporter des dispositions spécifiques pour les personnes vulnérables, conformément au droit international humanitaire et aux principes directeurs de l'ONU sur les déplacements forcés. Cela concerne notamment :

- Les mineurs non accompagnés, pour lesquels toute décision de retour doit être précédée d'une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 1989).
- Les femmes victimes de violences sexuelles ou basées sur le genre, qui doivent avoir accès à des mesures de protection, d'hébergement sécurisé et d'un accompagnement psycho-social approprié.
- Les personnes en situation de handicap, malades ou âgées, pour lesquelles un retour ne doit être envisagé que si des conditions de prise en charge adéquates sont garanties dans le pays de réadmission (ONU, Principes de Bangkok, 2010).
- L'absence de telles garanties constitue un manquement grave aux obligations positives des États, et expose les migrants à des atteintes irréparables à leur intégrité.

- **Clause de suspension automatique en cas de violations**

Enfin, tout accord migratoire devrait inclure une clause de suspension automatique en cas de violations graves ou systématiques des droits fondamentaux dans le pays de réadmission. Cette clause doit pouvoir être activée sur la base de rapports indépendants (HCR, institutions nationales des droits humains, ONG) ou de décisions judiciaires. Elle permettrait d'assurer une forme de régulation éthique et juridique, en empêchant la poursuite automatique des retours vers des territoires ne garantissant pas un niveau minimal de protection. L'absence d'une telle clause dans les accords actuels contribue à naturaliser des pratiques à haut risque juridique et moral, contraires à la doctrine européenne elle-même (CNCD-11.11.11, 2017, p. 17).

Il faut savoir que la construction d'une gouvernance migratoire fondée sur le droit nécessite l'intégration, dans tout accord de coopération, de garanties juridiques robustes, justiciables et effectives. Ces garanties ne peuvent se limiter à des déclarations d'intention ; elles doivent être encadrées juridiquement, mises en œuvre de manière transparente, et soumises à des mécanismes de contrôle. En leur absence, toute externalisation migratoire est vouée à produire des effets contraires à l'État de droit, à la protection internationale et à la dignité humaine.

5.2. Renforcement des capacités institutionnelles et souveraineté politique du Mali

- Renforcement des capacités institutionnelles et souveraineté politique du Mali

Le respect des droits fondamentaux dans le cadre des politiques migratoires externalisées ne peut pas reposer uniquement sur la bonne volonté des États partenaires ou sur la vigilance des institutions européennes. Il nécessite également un renforcement systémique des capacités institutionnelles du pays de réadmission. Dans le cas du Mali, la faiblesse structurelle des institutions responsables de la migration, la dépendance vis-à-vis des opérateurs extérieurs, ainsi que l'absence d'une stratégie nationale cohérente, entravent toute appropriation réelle des dispositifs et exposent le pays à une forme de sous-traitance migratoire qui compromet sa souveraineté.

- Clarification des responsabilités institutionnelles

Le premier levier de renforcement consiste à clarifier et centraliser les compétences migratoires au sein de l'architecture administrative malienne. Actuellement, les fonctions sont dispersées entre plusieurs ministères (Affaires étrangères, Sécurité, Action sociale, Justice) sans coordination formelle ni structure interministérielle permanente. Cette dispersion nuit à la continuité des actions, à la transparence des procédures et à la redevabilité. La création d'une Autorité nationale de gestion des migrations, rattachée à la Primature ou à la Présidence, permettrait de garantir :

- Une coordination stratégique intersectorielle ;
- Une représentation unique dans les négociations internationales ;
- Un ancrage national des actions de retour, de réinsertion et de protection.

Ce cadre renforcerait la légitimité politique des décisions migratoires et l'appropriation des politiques liées à la réadmission et à l'asile.

- Renforcement des capacités humaines et techniques

Au-delà des structures, l'ensemble de l'appareil administratif impliqué dans les migrations nécessite une amélioration des compétences, notamment :

- Formation du personnel à la gestion des demandes d'asile, à l'identification des vulnérabilités, aux obligations internationales et aux mécanismes de plainte.
- Déploiement d'outils numériques pour le suivi des retours, la centralisation des données migratoires et l'évaluation des projets de réinsertion.
- Renforcement des capacités locales (collectivités territoriales, services sociaux, police des frontières) pour garantir un ancrage territorial réel des dispositifs.

Ce renforcement ne peut s'effectuer dans une logique à court terme ou de projet, mais doit s'inscrire dans un plan stratégique étatique, co-construit avec les partenaires, intégrant des financements durables et une évaluation indépendante.

- **Réduction de la dépendance financière et diversification des partenariats**

Le fait que le Mali soit dépendant de l'appui financier européen à travers le Fonds Fiduciaire d'Urgence pour l'Afrique (FFU) par exemple, se présente comme un obstacle à la souveraineté décisionnelle, car elle entraîne une conditionnalité implicite : les financements sont souvent accordés en échange d'un engagement renforcé dans la réadmission ou le contrôle des frontières. Ce déséquilibre place le Mali dans une position d'exécutant, sans véritable pouvoir de négociation. Pour restaurer une souveraineté migratoire, il est nécessaire de :

- Diversifier les partenariats financiers (Union Africaine, CEDEAO, bailleurs bilatéraux du Sud, coopération Sud-Sud).
- Renégocier les cadres de coopération avec l'UE sur une base plus équitable, intégrant des clauses de développement durable, de protection sociale et de renforcement de l'État de droit.
- Mettre en place un budget national dédié aux politiques migratoires, assurant ainsi une autonomie minimale dans la conduite des actions.

Admettons en fin de compte que le développement des capacités institutionnelles au Mali est une condition essentielle pour transformer la coopération migratoire avec l'UE en un outil de protection des droits, plutôt qu'en un moyen de déresponsabilisation pour l'Europe. Cela nécessite une réaffirmation politique de la souveraineté migratoire, reposant sur une vision stratégique, des institutions consolidées et des financements indépendants. En l'absence de cela, toute réforme des accords de coopération ne serait qu'une apparence juridique, sans impact véritable sur le terrain.

5.3. Mécanismes de gouvernance partagée, suivi indépendant et redevabilité mutuelle

La transformation éthique et juridique des politiques migratoires externalisées ne peut se limiter à l'intégration de garanties juridiques formelles ou au renforcement des capacités des pays partenaires. Elle nécessite également l'établissement de mécanismes de gouvernance partagée, fondés sur la transparence, la participation, l'évaluation indépendante et la redevabilité mutuelle. Une coopération migratoire respectueuse des droits ne peut être envisagée que dans un cadre multipartite, équilibré et basé sur des principes de justice procédurale.

- Inclusion des acteurs non étatiques et démocratisation du processus décisionnel

La gouvernance actuelle des politiques migratoires entre l'UE et le Mali repose en grande partie sur des arrangements intergouvernementaux opaques, souvent négociés sans consultation du Parlement, des collectivités locales ou des organisations de la société civile. Cette exclusion affaiblit la légitimité des accords et prive les communautés directement concernées (migrants, familles, diasporas) de leur droit de regard sur les décisions qui influencent leur avenir. Il est impératif d'ouvrir des espaces de dialogue multi-acteurs, à travers :

- La création de comités nationaux de suivi des accords migratoires, incluant des ONG, des chercheurs, des syndicats, des représentants de migrants et des autorités locales ;
- L'instauration de consultations parlementaires obligatoires avant la signature ou le renouvellement de tout accord de réadmission ;
- La reconnaissance juridique d'un droit de participation des migrants aux politiques publiques qui les concernent, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (ONU, 2016, § 72)

- Établissement d'un mécanisme de suivi et d'évaluation indépendant

L'une des principales lacunes des partenariats actuels réside dans l'absence de mécanismes de contrôle indépendants, capables d'évaluer de manière objective l'impact des politiques de retour, de réinsertion ou de sécurisation des frontières sur les droits des migrants. L'établissement d'un mécanisme de suivi indépendant, accessible et transparent, s'avère donc essentiel. Ce mécanisme pourrait s'appuyer sur :

- Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs mesurant le respect des droits, l'accès aux recours, l'efficacité de la réinsertion et la transparence administrative ;

- Des missions d'observation sur le terrain, réalisées par des experts indépendants, avec droit d'accès aux lieux de rétention, d'hébergement ou d'audience ;
- La publication régulière de rapports publics, accessibles à tous, accompagnés de recommandations adressées aux États partenaires et aux institutions européennes.

Un tel mécanisme existe déjà dans certains contextes, comme les comités nationaux de prévention de la torture, et pourrait être adapté aux politiques migratoires externalisées.

- **Réciprocité des engagements et partage équilibré des responsabilités**

Un autre principe fondamental d'une gouvernance migratoire équitable est celui de la réciprocité des engagements. Actuellement, la charge de la mise en œuvre (identification, réadmission, réinsertion) repose presque exclusivement sur les pays partenaires tels que le Mali, tandis que les décisions stratégiques, les conditions d'accès aux droits ou les modalités de recours sont définies unilatéralement par les États européens. Pour rétablir un équilibre dans la répartition des responsabilités, les accords de coopération devraient intégrer :

- Une obligation de résultats partagés, incluant des objectifs de développement, de création d'emploi et d'investissement local dans les zones d'origine des migrants ;
- Des engagements de l'UE à ouvrir des voies légales et sûres de migration, notamment pour l'emploi, la formation ou la réunification familiale ;
- Un principe de co-évaluation des dispositifs, avec des sanctions ou des révisions possibles en cas de non-respect des engagements par l'une ou l'autre des parties.

Ce principe, déjà inscrit dans le Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière (ONU, 2018, objectifs 7 et 13), constitue le socle d'une gouvernance durable et équilibrée.

Il revint à dire par-dessus tout qu'instaurer des mécanismes de gouvernance partagée, de suivi indépendant et de redevabilité mutuelle permettrait de désamorcer l'asymétrie structurelle qui caractérise actuellement les relations migratoires UE-Mali. Cela reviendrait à passer d'une logique de contrôle unilatéral à une diplomatie migratoire éthique, centrée sur le respect des droits humains, la justice institutionnelle et la solidarité entre peuples. C'est à cette condition que la coopération migratoire pourra s'inscrire dans un projet commun, fondé sur des responsabilités partagées et des valeurs universelles.

6. ÉTUDE COMPARATIVE ET LEÇONS TIRÉES D'AUTRES ACCORDS D'EXTERNALISATION

L'accord migratoire implicite entre l'Union Européenne (UE) et le Mali ne représente pas un cas unique. Il s'inscrit dans une stratégie plus vaste d'externalisation du contrôle des frontières, mise en œuvre par l'UE depuis le début des années 2000, avec des pays variés tels que la Libye, la Turquie, le Niger ou encore la Tunisie. Ces partenariats, souvent déséquilibrés, reposent sur une logique de délégation sécuritaire et administrative à des États tiers, en échange de financements, d'assistance technique ou de concessions diplomatiques. A y voir de plus près, ces cas nous donnent de voir à la fois des changements palpables en selon des contextes géopolitiques, des obligations juridiques précises, le potentiel de pays africains et les capacités des pays partenaires. Plus important encore, elle met en évidence les effets paradoxaux de ces dispositifs : bien qu'ils prétendent renforcer la protection et l'ordre aux frontières, ils contribuent souvent à l'instabilité, à l'illégalité des pratiques migratoires, et à l'érosion des normes internationales de protection.

6.1. Accord UE-Turquie (2016) : efficacité, critiques et controverses

L'accord établi entre l'Union Européenne et la Turquie en mars 2016 représente l'un des exemples les plus significatifs, et les plus débattus, de l'externalisation de la politique d'asile européenne. Élaboré dans un contexte de crise migratoire aiguë, marqué par l'arrivée de plus d'un million de demandeurs d'asile en Europe entre 2015 et 2016, cet accord illustre une coopération conditionnelle, reposant sur un échange explicite entre un contrôle migratoire renforcé et des contreparties financières ou politiques. Il constitue une leçon essentielle en matière de conception des accords externalisés, tant en ce qui concerne leur efficacité que leurs répercussions juridiques et humaines.

- Logique de l'accord UE-Turquie

Signé le 18 mars 2016, l'accord UE-Turquie stipule que tous les migrants arrivés de manière irrégulière sur les îles grecques après cette date doivent être renvoyés vers la Turquie, considérée comme un « pays tiers sûr ». En contrepartie, l'UE s'engageait à :

- Verser 6 milliards d'euros d'aide à la Turquie pour l'accueil des réfugiés syriens ;
- Relancer les négociations d'adhésion à l'UE ;
- Accélérer le processus de libéralisation des visas pour les citoyens turcs.

Cette logique d'échange utilitaire a été perçue par de nombreux analystes comme une instrumentalisation politique des réfugiés, réduits à un simple outil de négociation diplomatique (Guild et Carrera, 2016, p. 3). En effet, la Turquie s'est retrouvée en position de force pour monnayer son rôle de "garde-frontière" de l'Europe, au prix d'un flou juridique préoccupant.

- **Fragilité juridique et contournement du droit d'asile**

L'accord entre l'UE et la Turquie ne constitue pas un traité international formel, mais plutôt un communiqué politique, ce qui lui confère une valeur juridique contraignante limitée. Cette nature hybride a permis à l'UE d'éviter les procédures de ratification par le parlement, mais soulève des questions sérieuses concernant la justiciabilité des droits fondamentaux des individus concernés. L'un des aspects les plus débattus est la désignation de la Turquie comme « pays tiers sûr », alors même qu'elle :

- N'a ratifié la Convention de Genève de 1951 qu'avec la réserve de la clause géographique, restreignant la protection aux réfugiés européens ;
- Ne garantit pas un accès effectif à l'asile pour les non-Syriens ;
- Pratique des refoulements documentés vers la Syrie, l'Afghanistan et l'Iran (Human Rights Watch, 2018, p. 12).

Ainsi, de nombreuses personnes renvoyées de Grèce vers la Turquie ont été privées de protection, détenues de manière arbitraire ou expulsées vers des pays d'origine où elles risquaient la persécution - en violation manifeste du principe de non-refoulement (ECRE, 2017).

- **Conséquences humanitaires et verrouillage de la mobilité**

Sur le terrain, l'accord a eu pour effet de verrouiller les routes de la mer Égée, tout en maintenant plus de 3,6 millions de réfugiés syriens sur le territoire turc, sans véritable perspective d'intégration durable. Les camps sont souvent surpeuplés, l'accès aux soins et à l'éducation est inégal, et les tensions avec les populations locales se sont accentuées. Par ailleurs, l'accord a engendré une délégation de facto de la souveraineté migratoire européenne à un État tiers autoritaire, utilisant à plusieurs reprises la menace de « laisser passer » les migrants pour faire pression sur Bruxelles (notamment en 2020 lors des tensions à la frontière gréco-turque). Cela montre les risques géopolitiques d'une externalisation reposant sur des équilibres de pouvoir fragiles et inégalitaires.

- **Enseignements pour le cas malien**

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'accord UE-Turquie pour envisager la coopération UE-Mali :

- Éviter les instruments non contraignants et juridiquement flous, qui échappent au contrôle démocratique et restreignent les voies de recours.
- Ne pas désigner un pays comme "tiers sûr" sans une évaluation indépendante, fondée sur des critères objectifs et transparents.
- Assurer des mécanismes de protection efficaces, en particulier pour les personnes vulnérables ou en quête d'asile.
- Prévoir des équilibres de responsabilité : le transfert de fonctions ne peut s'effectuer sans un soutien structurel durable et sans autonomie politique du pays partenaire.
- Ne pas conditionner les aides au développement au contrôle migratoire, sous peine de transformer les politiques sociales en instruments de coercition.

L'accord UE-Turquie souligne que l'externalisation, lorsqu'elle repose uniquement sur une logique de troc politique, tend à affaiblir les régimes de protection, à détourner les normes juridiques et à renforcer l'arbitraire dans la gestion des mobilités humaines.

6.2. Le cas libyen : délégation sécuritaire, zones de non-droit et responsabilité indirecte de l'Union Européenne

Le partenariat migratoire entre l'Union Européenne et la Libye représente l'un des exemples les plus préoccupants de délégation extrême du contrôle migratoire à un État tiers, sans garanties juridiques ni encadrement des responsabilités. Initiée dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière par la route centrale de la Méditerranée, cette coopération repose sur une stratégie de « containment » au sud des frontières européennes, à travers le financement, l'équipement et la formation de la Garde côtière libyenne, malgré les nombreuses violations des droits humains documentées dans le pays. Cette externalisation libyenne met en exergue les conséquences les plus graves de la sous-traitance migratoire, à savoir : la captation de fonctions régaliennes par des acteurs non étatiques, la banalisation de la violence systémique, et l'émergence de zones grises juridiques où la responsabilité internationale de l'UE est en jeu.

- Une coopération centrée sur la « sécurisation » de la route migratoire

Depuis 2017, dans le cadre du Processus de Khartoum et du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), l'UE a renforcé sa coopération avec les autorités libyennes, malgré l'absence d'un État unifié et d'un système judiciaire opérationnel. Cette coopération s'est concrétisée par :

- La formation de la Garde côtière libyenne par des missions européennes telles qu'EUNAVFOR MED Sophia ;
- La fourniture de navires, radars et équipements de surveillance ;
- L'assistance technique pour la coordination des interceptions et des retours vers les ports libyens.

L'objectif sous-jacent était de décourager les départs depuis les côtes libyennes et de diminuer les arrivées en Europe. En 2019, plus de 9 000 migrants ont été interceptés en mer et renvoyés en Libye (OIM, 2020, p. 8). Cependant, la Libye n'est ni signataire de la Convention de Genève, ni capable d'assurer une protection minimale, rendant ces opérations particulièrement problématiques.

- **Détention arbitraire, torture et traite humaine**

Des enquêtes réalisées par Amnesty International, Médecins Sans Frontières (MSF) et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme ont révélé l'ampleur des abus subis par les migrants en Libye : détentions illégales dans des centres surpeuplés, torture, extorsion, travail forcé, violences sexuelles, exécutions sommaires. La Garde côtière libyenne a été accusée à plusieurs reprises de complicité avec des réseaux criminels, d'actes de violence lors des interceptions et de renvoi des migrants vers des centres non officiels contrôlés par des milices. Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a qualifié cette situation de « système organisé d'exploitation et d'abus à grande échelle » (ONU, 2021, § 74). En poursuivant ses partenariats malgré ces signalements, l'UE s'expose à une forme de responsabilité indirecte, en raison de son soutien matériel et de son contrôle fonctionnel sur certaines opérations (Moreno-Lax, 2020, p. 395).

- **Dénégation de responsabilité et stratégie du « faire faire »**

L'Union Européenne se défend en affirmant qu'elle n'exerce pas de juridiction sur les migrants interceptés par la Garde côtière libyenne, ni sur ceux détenus dans les camps libyens. Cette ligne de défense, fondée sur une conception territoriale restrictive de la responsabilité, est cependant contredite par plusieurs jurisprudences, notamment *Hirsi Jamaa c. Italie* (CEDH, 2012), qui étend la juridiction aux cas de contrôle fonctionnel.

Plusieurs spécialistes, y compris le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des migrants, soutiennent que la délégation d'opérations à des acteurs tiers ne libère pas l'UE de ses responsabilités, tant qu'elle organise, finance ou supervise ces activités (ONU, 2018, § 60). La stratégie du « faire faire », dépourvue de mécanismes de contrôle efficaces et de voies

de recours pour les victimes, engendre une impunité structurelle et normalise la sous-traitance des violences aux frontières.

- **Leçons pour le Mali**

L'expérience libyenne représente une ligne rouge éthique et juridique que le Mali, en tant qu'État encore doté d'une légitimité institutionnelle, ne peut franchir sans risquer sa délégitimation :

- Refuser toute implication sécuritaire sans un cadre légal clair, notamment en ce qui concerne l'interception, la détention ou le tri migratoire ;
- Exiger une clause de responsabilité conjointe dans tout partenariat migratoire, engageant l'UE en cas de violation des droits ;
- Éviter de devenir un « point d'atterrissage » pour les refoulés de l'Europe sans un système national d'asile opérationnel ;
- Garantir une traçabilité des fonds et des actions menées sur le territoire malien, afin d'éviter l'infiltration de logiques de prédation, comme cela a été observé en Libye.

La comparaison avec la Libye met en garde contre les dérives autoritaires et violentes que peut engendrer l'externalisation lorsqu'elle est appliquée sans contrepoids, transparence ou obligation de rendre des comptes.

6.3. Le cas nigérien : externalisation douce, développement conditionnel et fragilité locale

Le partenariat migratoire entre l'Union Européenne (UE) et le Niger constitue un exemple d'externalisation plus subtile, mais tout aussi problématique, parfois désignée sous le terme d'« externalisation douce (Schöfberger, 2020). Dans cette situation, l'UE n'a pas transféré la gestion des frontières à un appareil sécuritaire autoritaire comme en Libye, ni échangé un contrôle frontalier contre des avantages politiques comme en Turquie. Elle a plutôt choisi une stratégie de cooptation institutionnelle par le développement, faisant du Niger un pays clé pour le contrôle migratoire au Sahel, en investissant dans des projets économiques et sociaux ciblés. Cependant, cette approche n'a pas permis d'éviter des effets indésirables : une pression politique accrue sur l'État nigérien, la criminalisation des routes migratoires traditionnelles, la fragilisation des économies locales, et une réduction de l'espace démocratique dans un contexte sécuritaire déjà précaire. Ce cas, géographiquement, socio-politiquement et institutionnellement proche du Mali, fournit des enseignements essentiels sur les limites de la conditionnalité migratoire par le développement.

- **Une externalisation par la coopération au développement**

Depuis 2015, dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) et du Processus de Rabat, l'UE a transformé le Niger en un laboratoire pour tester sa stratégie d'externalisation. Le pays a bénéficié de plus d'un milliard d'euros d'aides bilatérales, avec comme contrepartie explicite :

- L'adoption de lois répressives contre les passeurs et les convoyeurs de migrants (notamment la loi 2015-036) ;
- La fermeture de plusieurs « ghettos » de migrants dans la région d'Agadez ;
- La collaboration avec l'OIM pour organiser le retour volontaire assisté de milliers de migrants vers leurs pays d'origine (OIM Niger, 2020).

Cette approche a été décrite comme un « triple bénéfice » : diminution des flux migratoires vers l'Europe, appui au développement local, et protection des droits par le biais du volontariat. Cependant, dans les faits, elle a gravement perturbé les dynamiques migratoires internes à la région sahélienne, souvent anciennes, légales, et essentielles pour les économies locales.

- **Criminalisation de la mobilité et impacts socio-économiques négatifs**

L'un des résultats les plus marquants de cette approche a été la criminalisation rapide et violente des pratiques migratoires traditionnelles, en particulier à Agadez, qui est le principal centre de mobilité en Afrique de l'Ouest. Des centaines d'acteurs de la migration (chauffeurs, logeurs, guides) ont été arrêtés ou contraints à l'illégalité. Cela a entraîné :

- Une reconfiguration clandestine des itinéraires migratoires, souvent plus périlleux et plus onéreux pour les migrants ;
- Une perte économique significative pour les communautés locales, qui dépendaient historiquement du commerce associé à la mobilité ;
- Une augmentation des tensions sociales et une rupture de confiance entre la population et les autorités, accusées de mettre en œuvre un agenda européen sans consultation (Molenaar, 2017, p. 12).

Ainsi, loin de diminuer la migration, la stratégie nigérienne a déplacé les itinéraires, accru les risques, et nourri une économie souterraine plus difficile à réguler.

- **Fragilisation institutionnelle et instrumentalisation de l'aide**

Le Niger, l'un des pays les plus démunis au monde, s'est retrouvé subordonné aux priorités migratoires de ses partenaires européens, souvent au détriment de ses propres priorités

en matière de gouvernance. L'aide au développement a été conditionnée à la performance migratoire, engendrant une logique d'assujettissement administratif et diplomatique. Plusieurs ONG ont critiqué une utilisation abusive de la coopération, réduite à un outil de contrôle, au détriment des politiques sociales durables (Oxfam, 2019, p. 19).

Ce phénomène a également accru la dépendance financière du pays et a brouillé les frontières entre action humanitaire, développement et sécurité. Au point où l'implication de l'armée et des forces de sécurité dans les actions migratoires a en outre militarisé la gestion de la mobilité humaine, contribuant à la répression des migrants, à la peur, et à la méfiance envers l'État.

- **Enseignements pour le Mali**

Le cas du Niger illustre les dangers d'une externalisation qualifiée de "soft", mais aux conséquences systémiques graves. Pour le Mali, les leçons à tirer sont nombreuses :

- Refuser une instrumentalisation du développement au profit d'objectifs de contrôle migratoire imposés de l'extérieur ;
- Éviter la criminalisation généralisée de la mobilité intra-africaine, au détriment du protocole de libre circulation de la CEDEAO ;
- Exiger que les aides au développement soient dissociées des performances migratoires, et centrées sur les besoins sociaux locaux ;
- Veiller à ce que les communautés locales soient impliquées dans toute réforme migratoire, dans une logique de justice territoriale et de participation citoyenne.

Le cas du Niger démontre que même une coopération présentée comme équilibrée peut désarticuler les dynamiques sociales et affaiblir les institutions partenaires, si elle ne repose pas sur des principes de respect mutuel, de transparence et d'ancrage local.

CONCLUSION GENERALE

Ce travail a entrepris d'analyser de manière critique les logiques, les dispositifs et les effets de l'externalisation de la politique d'asile de l'Union Européenne (UE) vers le Mali, en s'interrogeant sur les conditions juridiques, institutionnelles et éthiques qui pourraient en garantir la conformité avec les droits fondamentaux des migrants et les obligations internationales. À partir d'une problématique centrale - comment l'UE peut-elle externaliser sa politique migratoire vers un pays tiers tout en garantissant le respect des droits humains ? - l'étude a permis de mettre en évidence les tensions structurelles, les failles de protection et les dérives possibles de cette forme contemporaine de coopération asymétrique. Dans un premier temps, nous avons clarifié les notions d'externalisation migratoire, en montrant qu'il s'agit d'un dispositif de gouvernance par délégation, visant à déplacer les fonctions de filtrage, de rétention et de traitement des demandes d'asile en dehors du territoire européen, souvent dans des zones juridiquement moins contraignantes. Le cas du Mali, pays de transit, d'origine et de retour, s'est révélé particulièrement stratégique dans les partenariats migratoires euro-africains, en raison de sa position géographique et de ses fragilités politiques.

Dans un second temps, l'analyse a mis en lumière les effets pervers de l'externalisation sur les droits fondamentaux des migrants au Mali. Faute de structures d'accueil solides, d'un système d'asile opérationnel et de garanties institutionnelles effectives, les pratiques de réadmission ont souvent conduit à des violations documentées du droit international : refoulements, détentions arbitraires, absence de recours, traitement indigne des personnes refoulées. Les témoignages des migrants et les pratiques institutionnelles observées confirment une logique de déresponsabilisation juridique et de fragilisation humaine, accentuée par le désengagement de l'État malien, lui-même dépendant des financements européens.

La troisième partie a permis d'interroger les cadres juridiques de référence, tant au niveau international (Convention de Genève, Protocole de 1967), qu'euro-péen (CEDH, jurisprudence Hirsi Jamaa et N.D. & N.T.) et africain (Charte africaine des droits de l'homme, CEDEAO). Ces normes imposent des obligations substantielles de protection, trop souvent contournées dans les accords de coopération, faute de contrôle juridictionnel, de transparence ou de recours effectifs.

Face à ces constats, la quatrième partie a formulé des propositions de reconfiguration de la gouvernance migratoire, fondées sur des balises juridiques, institutionnelles et éthiques claires : encadrement des accords de réadmission, renforcement de la souveraineté du Mali,

mise en place de mécanismes de gouvernance partagée, et ancrage dans une logique de responsabilité mutuelle. Enfin, l'analyse comparative des cas turc, libyen et nigérien a enrichi la réflexion, en montrant que l'externalisation migratoire, quel que soit son format, tend à produire des déséquilibres structurels, en renforçant le pouvoir de négociation de certains régimes autoritaires, en générant des zones de non-droit, ou en criminalisant des pratiques migratoires régionales historiques.

À l'issue de cette recherche, il apparaît que l'externalisation ne saurait être rejetée en bloc, mais qu'elle doit impérativement être reformulée dans une logique de droits, de transparence, de co-construction et de justice sociale. Le Mali, comme tout partenaire de l'UE, ne doit pas être réduit à un simple espace d'endiguement migratoire, mais doit être reconnu comme acteur souverain, porteur de solutions régionales, et garant de la dignité de ses ressortissants. C'est la raison pour laquelle ce travail invite, à terme, à une réévaluation profonde de la politique migratoire européenne, pour qu'elle cesse de sous-traiter la gestion de l'asile à des pays qui n'en ont ni les moyens institutionnels, ni les garanties juridiques, et pour qu'elle se réinscrive dans une éthique de la mobilité humaine, fondée sur la solidarité internationale, la coopération horizontale et le respect inconditionnel des droits fondamentaux.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Ouvrages et articles scientifiques

- Cissé, H. (2018). Coopération migratoire et souveraineté nationale au Mali. *Revue africaine de gouvernance*, 12, 32–36.
- Flahaux, M.-L. Schöfberger, I. (2020). Les ambiguïtés de la réinsertion au Sud : externalisation, projets et dépendance. *Revue européenne des migrations internationales*, 36(2), 39–58.
- García España, E. (2020). L'arrêt N.D. et N.T. c. Espagne : entre refoulement et responsabilité limitée. *Revue de droit international des droits de l'homme*, 8, 75–81.
- Guild, E. Carrera, S. (2016). *EU-Turkey Deal: Legal Challenges and Misunderstandings*. CEPS Policy Brief.
- Moreno-Lax, V. (2020). The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control. *German Law Journal*, 21(3), 385–400.
- Ougergouz, F. (2003). *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : une approche juridique des droits de l'homme en Afrique*. PUF.
- Schöfberger, I. (2020). *Externalisation douce ou sous-traitance autoritaire ? Le cas du Niger*. Karthala.
- Sylla, A. (2020). *Le Mali face aux défis migratoires : entre dépendance et contestation*. Presses universitaires de Dakar.

2. Rapports d'organisations internationales et d'ONG

- Amnesty International. (2019). *Espagne : Personne ne veut nous écouter – violations des droits des migrants aux frontières de Ceuta et Melilla*.
- Amnesty International. (2020). *Libye : un enfer pour les migrants*.
- CNCD-11.11.11. (2017). *L'externalisation des frontières : la face sombre du pacte européen sur la migration*. Bruxelles.
- ECRE. (2017). *The EU-Turkey Deal: Analysis of a Failed Policy*. Bruxelles.

GRDR. (2022). *Retour et réinsertion des migrants au Mali : défis et récits de terrain*. Bamako.

Human Rights Watch. (2018). *Turkey: Mass Deportations of Syrians*.

Myria. (2020). *L'externalisation du droit d'asile et de la gestion des frontières par l'Union Européenne*. Bruxelles.

OIM Mali. (2021). *Rapport annuel sur les retours et réinsertions des migrants au Mali*. Bamako.

OIM Niger. (2020). *Rapport annuel sur les retours volontaires assistés et réinsertion*. Niamey.

Oxfam. (2019). *Destination : Europe ? L'externalisation des frontières de l'UE en Afrique de l'Ouest*. Bruxelles.

ONU. (2016). *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*.

ONU. (2018). *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*.

ONU. (2021). *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur la Libye*.

Rapporteur spécial sur les droits des migrants. (2018). A/HRC/38/41.

Rapporteur spécial sur les droits des migrants. (2017). A/HRC/35/25.

UNHCR. (2011). *La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 : questions et réponses juridiques*. Genève.

3. Jurisprudence

CEDH. *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, arrêt du 23 février 2012, req. n° 27765/09.

CEDH. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, arrêt du 21 janvier 2011, req. n° 30696/09.

CEDH. *N.D. et N.T. c. Espagne*, arrêt de la Grande Chambre, 13 février 2020, req. n° 8675/15 et 8697/15.

CADHP. *ACHPR v. Kenya*, arrêt du 26 mai 2017.

4. Instruments juridiques internationaux et régionaux

Convention de Genève relative au statut des réfugiés, 1951.

Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés.

Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), 1950.

Protocole n° 4 à la CEDH, 1963.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981.

Convention relative aux droits de l'enfant, 1989.

Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, 1979.

Résumé

Ce mémoire analyse de manière critique l'externalisation de la politique d'asile de l'Union Européenne (UE) vers le Mali, en interrogeant sa conformité avec les droits fondamentaux des migrants et les obligations internationales des États concernés. L'étude part d'un double constat : d'une part, l'UE cherche à déléguer la gestion des flux migratoires à des pays tiers comme le Mali, au moyen d'accords de réadmission ou de coopération migratoire ; d'autre part, ces dispositifs posent des problèmes majeurs en matière de souveraineté, de responsabilité juridique et de respect des droits humains. À partir d'un cadre théorique articulé autour du droit international des réfugiés, des droits humains et du droit régional africain, ce travail mobilise des données normatives, institutionnelles et empiriques. Il met en évidence les effets négatifs de l'externalisation sur les migrants refoulés au Mali : absence de procédure d'asile opérationnelle, détention arbitraire, traitements inhumains, insécurité juridique et stigmatisation sociale. Une analyse des dispositifs européens de coopération migratoire avec d'autres pays tiers (Turquie, Libye, Niger) permet d'approfondir les enjeux structurels et de dégager des leçons comparatives. En réponse à ces constats, le mémoire propose un ensemble de balises juridiques, institutionnelles et politiques à intégrer dans tout partenariat migratoire : garanties procédurales, mécanismes de recours, renforcement de la souveraineté du Mali, transparence des accords, et suivi indépendant. Il plaide pour une gouvernance migratoire respectueuse des droits humains, fondée sur la justice, la réciprocité et la responsabilité partagée.

Mots-clés : *externalisation, politique d'asile, Union Européenne, Mali.*

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication

École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/psad