

Stratégies juridiques pour contrer les politiques d'externalisation

Contentieux expérimenté dans le cadre de la coopération italo-tunisienne

Juillet 2024

Sommaire

Introduction

Stratégies d'externalisation en Tunisie

Actions en justice contre les politiques d'externalisation des frontières en Tunisie

Contestation de la légalité du financement des projets de retour volontaire assisté en l'absence de garanties adéquates

Contestation de la légitimité du soutien matériel et logistique à la Garde nationale tunisienne pour le contrôle des frontières maritimes

Recours individuel au Comité des droits de l'homme des Nations unies

Conclusions

Introduction

Les relations migratoires entre la Tunisie et l'Italie illustrent clairement la dynamique et les conséquences des politiques d'externalisation et de transfert de responsabilité pour la gestion des frontières. Il apparaît notamment que la coopération pour la prévention des départs des personnes migrantes et leur rapatriement est imperméable aux évaluations concernant le respect des droits de l'homme. La gestion des migrations, et plus encore leur confinement et le contrôle des entrées sur le territoire national, semble devenir un bien suprême à protéger par tous les moyens.

La coopération avec la Tunisie a des racines anciennes, tout comme le déplacement des personnes entre les deux pays. En août 1998, un premier accord a été signé, visant à réglementer l'entrée et le séjour des citoyennes et citoyens italiens et tunisiens sur le territoire des deux pays. Il se concentre sur la prévention et la lutte contre l'« immigration clandestine », par le soutien de l'Italie à la Tunisie à travers des « moyens techniques et opérationnels » et des « contributions d'urgence ciblées », ainsi que sur la réadmission des personnes en situation d'irrégularité administrative. Cet accord a été suivi d'une série de processus qui se sont renforcés en 2011 face aux arrivées massives dues aux événements socio-politiques dans le pays, donnant lieu à des dispositifs de retour simplifiés et particulièrement efficaces ¹.

La gestion des retours des membres de la communauté tunisienne demeure une priorité depuis plus de deux décennies : la Tunisie est l'un des rares pays avec lesquels l'Italie a conclu des accords de retour efficaces, si bien qu'en 2023, les rapatriées tunisiennes représentaient 58 % du total des retours ².

Au cours des dernières années, avec l'acquisition par la Tunisie d'une position stratégique en tant que pays de transit, la coopération s'est également étendue aux systèmes de contrôle de la mobilité à l'intérieur du pays. Cela inclut non seulement la fourniture de moyens et d'outils pour limiter les départs de ses ressortissants et ressortissantes, mais aussi la création de dispositifs de dissuasion de la traversée depuis la Tunisie vers les côtes italiennes. Ces aspects supplémentaires s'inscrivent dans une coopération déjà bien engagée, qui se développe au sein du « groupe de travail italo-tunisien ». Ce groupe voit les

¹ Pour plus d'informations, voir : <https://sciabacaoruka.asgi.it/accordi-italia-tunisia-migrazione/> ; <https://sciabacaoruka.asgi.it/italia-tunisia-accordi-rimpatrio/>

² Voir le rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté concernant l'année 2023, consultable ici : <https://repertoriofam1.interno.gov.it/2024/03/15/prodotto-5796/>

autorités des deux pays se réunir périodiquement depuis avril 2015 pour aborder les questions liées à la « lutte contre l'immigration illégale ». La collaboration se matérialise par la fourniture de patrouilleurs, leur remise en état, la préparation de cours de formation et le transfert d'équipements spécifiques.

La collaboration aux retours devient en 2019 le moteur pour soutenir les politiques d'externalisation et de transfert des responsabilités de contrôle aux frontières. [L'article 12 de la loi n° 53 de 2019](#) prévoit la constitution d'un fonds d'aide aux politiques de retour, destiné au financement d'actions de coopération « à titre de récompense pour la coopération particulière dans le domaine de la réadmission des personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire national et provenant d'États non membres de l'Union européenne ».

Ce fonds est un dispositif extrêmement puissant, y compris du point de vue symbolique : la conditionnalité qui sous-tend les politiques d'externalisation (davantage de coopération face à un plus grand nombre de retours) est évidente, tout comme le lien entre réadmission et contrôle des départs est explicite. En outre, un large éventail d'interventions peut être financé grâce à ce fonds, telles que : a) des mesures visant à soutenir les institutions des pays bénéficiaires, notamment par des programmes de formation et de renforcement des capacités institutionnelles, y compris en matière de contrôle des frontières, de prévention et de lutte contre le trafic d'êtres humains ; b) des programmes d'aide à la protection des personnes réfugiées et migrantes particulièrement vulnérables ; c) les retours volontaires assistés des migrantes vers leurs pays d'origine ; d) la réintégration dans les pays destinataires des personnes réadmissibles conformément aux accords visés à l'article 2, notamment par le développement des communautés locales.

Depuis 2019, les politiques d'externalisation en Tunisie sont financées presque exclusivement par ce fonds.

Stratégies d'externalisation en Tunisie

Les dynamiques de collaboration entre les deux pays sont stratifiées, variées et agissent à différents niveaux. Pour simplifier, elles peuvent être classées en : politiques d'interdiction de la mobilité, qui incluent le financement des autorités de contrôle des frontières, leur équipement technique et leur formation ; politiques visant à légitimer le blocage de la mobilité et à faciliter les mesures de réadmission et de retour – y compris pour les ressortissants et les ressortissantes de pays tiers – comprenant des mesures telles que la création d'un système d'asile et de protection ainsi que le financement des organisations internationales et des interventions humanitaires ; politiques de recanalisation de la mobilité, visant à rediriger la mobilité vers les pays d'origine des personnes migrantes.

La Tunisie a résisté avec fermeté aux pressions italiennes et européennes visant à transformer le pays en une plaque tournante pour les migrations. Malgré les aspirations persistantes de la Commission européenne pour des « [plates-formes de débarquement](#) » et les pressions récentes de l'Italie, les différents gouvernements tunisiens ont réaffirmé que leur pays ne deviendrait ni un lieu de « triage » pour les migrantes ni un pays de destination³. En effet, la Tunisie n'a jamais adopté de loi organique sur la protection internationale et ne dispose d'aucun système de protection en dehors des mesures minimales garanties par le HCR, financées principalement par des fonds italiens et européens.

Malgré l'absence de système de protection, des dispositifs pour bloquer la mobilité à la sortie du pays ont été largement subventionnés : depuis 2017, l'Italie a soutenu l'équipement et la formation des autorités de contrôle des frontières en Tunisie à travers différents projets. Elle a notamment investi : 12 millions d'euros du *Fondo Africa* du ministère des Affaires étrangères, pour le projet de « Soutien technique du ministère de l'Intérieur aux autorités tunisiennes compétentes pour améliorer la gestion des frontières et de la migration, y compris la lutte contre le trafic des personnes migrantes et les activités de recherche et de sauvetage » ; 20 millions d'euros du fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique (EUTF), pour le projet « Initiative italienne sur la surveillance maritime. Système intégré de surveillance des frontières maritimes en Tunisie » ; 27 millions d'euros du fonds d'aide aux politiques de rapatriement du ministère des Affaires étrangères, pour financer le projet « Soutien au contrôle des frontières et à la gestion des flux migratoires en Tunisie ». En décembre 2023, 4,8 millions d'euros ont été alloués pour la restructuration et le transfert de six unités navales utilisées par la *Guardia di Finanza* à la Garde nationale tunisienne et 9 millions d'euros ont été affectés à

³ <https://ilmanifesto.it/migranti-per-la-quarta-volta-meloni-vola-in-tunisia-da-saied>

l'achat de carburant nécessaire aux activités de patrouille côtière, de recherche et sauvetage en mer par les autorités tunisiennes ⁴, financés par le budget du ministère de l'Intérieur italien ⁵.

Face à ce blocage, pour « alléger la pression migratoire » sur le pays, l'Italie et l'UE soutiennent financièrement les programmes de retour volontaire assisté, entièrement gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Ces programmes sont présentés à la fois comme une mesure humanitaire et comme un outil de gestion des flux migratoires. Le glossaire de l'OIM sur la migration les définit comme des outils d'« appui administratif, logistique et financier au retour dans le pays d'origine fondé sur une base volontaire, au profit de migrant·e·s [pouvant inclure une aide à la réinsertion] ne souhaitant pas demeurer dans l'État considéré ou ne pouvant s'y maintenir légalement » ⁶. Le retour volontaire est un outil de gestion des migrations qui a souvent été associé aux politiques de blocage déployées dans les pays de transit. Les exemples libyen ⁷ et nigérien ⁸ illustrent les graves limites de ce système. Pour en comprendre les conséquences, il est nécessaire de replacer ces programmes dans leur contexte d'utilisation. Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) a exprimé ses préoccupations concernant le recours aux retours volontaires assistés « dans des situations particulièrement complexes du point de vue humanitaire et des droits de l'homme comme en Libye, ainsi que dans d'autres contextes où la protection des droits de l'homme et l'accès aux pays tiers sont limités ». Il souligne qu'« il existe un risque particulier que les retours assistés compromettent la jouissance effective des droits de l'homme des personnes migrantes ⁹. » En Tunisie, pour de nombreuses personnes – pratiquement toutes celles qui ne proviennent

⁴ <https://www.poliziadistato.it/statics/41/decreto-protocollato.pdf>

⁵ Pour plus d'informations, voir The Big Wall : <https://www.thebigwall.org/>

⁶ https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_9_fr.pdf

⁷ Voir HCDH, *Nowhere but back: Assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya*

(<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-10/OHCHR-Report-on-assited-return-and-reintegration.pdf>)

⁸ En ce qui concerne la situation au Niger, le Rapporteur spécial des Nations unies pour les droits de l'homme des personnes migrantes a précisé que « l'OIM affirme que son programme d'aide au retour volontaire est fondé sur le caractère volontaire du retour, à savoir : a) l'absence de toute pression physique ou psychologique pour inciter les personnes à participer au programme ; b) une décision éclairée, c'est-à-dire une décision fondée sur des informations actuelles, objectives et fiables. Le Rapporteur spécial fait néanmoins observer que lorsqu'il n'existe aucune solution valable susceptible de remplacer l'aide au retour volontaire (par exemple, des mesures visant à faciliter l'obtention d'un permis de séjour temporaire ou permanent, assorties d'un appui administratif, logistique et financier approprié), le retour peut difficilement être qualifié de volontaire (A/HRC/38/41, par. 30) »

(<https://www.ohchr.org/fr/documents/country-reports/ahrc4138add1-visit-niger-report-special-rapporteur-human-rights-migrants>)

⁹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-10/OHCHR-Report-on-assited-return-and-reintegration.pdf>

pas de pays figurant sur la liste des pays de non-refoulement du HCR ¹⁰ et qui ne présentent pas de vulnérabilités graves – le retour volontaire est probablement le seul moyen d'échapper à la situation de violence qui sévit dans le pays.

Si, d'une part, le renforcement des gardes-frontières rend extrêmement difficile de quitter le pays – plusieurs témoignages font état de tentatives multiples de traversée de la Méditerranée – d'autre part, le climat institutionnel et social pousse les personnes étrangères à tenter la fuite.

Depuis février 2023, le président Saïed – qui avait déjà orienté son gouvernement vers une direction autoritaire en juillet 2021 – a prononcé un discours xénophobe, explicitant des thèses de substitution ethnique familières à une grande partie de la droite souverainiste mondiale.

La rhétorique présidentielle a exacerbé l'hostilité et la discrimination raciale envers les migrant·e·s, comme l'a [déclaré](#) le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) le 31 mars 2023. De nombreuses personnes, principalement d'origine subsaharienne, qu'elles soient migrantes, réfugiées ou demandeuses d'asile, ont été privées de leur emploi. Le ministère du Travail a lancé des campagnes intensives pour surveiller l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, en particulier dans les régions touristiques, industrielles et agricoles. Les employeurs ont été sommés de suspendre immédiatement les travailleuses et travailleurs étrangers. Les forces de police ont effectué des visites dans les entreprises pour ordonner le licenciement sur-le-champ du personnel en situation irrégulière, sous peine de poursuites pénales.

Depuis la première annonce présidentielle, les forces de sécurité ont arrêté des milliers de ressortissantes et ressortissants subsahariens, souvent de manière arbitraire et indépendamment de leur statut légal. Depuis juillet 2023, ces pratiques discriminatoires se sont intensifiées : des milliers de personnes ont été déportées vers la Libye et l'Algérie. Ces déplacements forcés ont été marqués par des violences, des actes de torture et ont conduit plusieurs centaines d'individus, y compris des femmes et des enfants, à se retrouver bloqués dans des zones désertiques sans accès à l'eau ni à la nourriture, dans des conditions inhumaines qui ont provoqué de nombreux décès. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme a [confirmé](#) ces informations, tout comme les comités

¹⁰ En Tunisie, seuls les ressortissants et les ressortissantes de certains pays figurant sur la liste des pays de non-refoulement peuvent enregistrer leur demande d'asile auprès du HCR. Voir, à titre d'exemple : <https://data.unhcr.org/fr/documents/details/108432>.

de l'ONU les ont condamnées¹¹. De nombreuses organisations internationales, dont *Human Rights Watch*¹² et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT)¹³, ont documenté de manière extensive ces abus perpétrés ou tolérés par les autorités tunisiennes à l'encontre des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.

De novembre 2023 à avril 2024, les déplacements forcés et arbitraires vers les zones frontalières se sont poursuivis, affectant à la fois les personnes arrêtées lors des opérations terrestres et celles interceptées en mer. Les autorités ont mis en place une série d'opérations dans la zone côtière pour empêcher les départs vers l'Europe, ce qui a entraîné la destruction de colonies informelles et le déni d'accès aux droits et aux services de base¹⁴. Des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des organisations d'assistance juridique signalent plusieurs cas de trafic d'êtres humains, d'enlèvements, ainsi que des cas de violence fondée sur le genre, d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. Ces actes sont vraisemblablement attribués à des réseaux criminels, souvent avec la complicité des autorités de l'État.

Outre les violences perpétrées pendant les trajets terrestres, de nombreux témoignages et rapports dénoncent les méthodes violentes d'intervention en mer de la Garde nationale tunisienne et sa collusion avec les réseaux de trafiquants d'êtres humains. Des manœuvres dangereuses visant à bloquer les embarcations ont parfois provoqué des naufrages, voire la mort de migrant·e·s. Il est rapporté l'utilisation d'armes et de bâtons pour menacer les personnes à bord, ainsi que le vol des moteurs des bateaux qui sont ensuite laissés à la dérive et d'autres pratiques extrêmement dangereuses¹⁵.

¹¹ Voir les classements aux liens suivants :

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28292> ;
<https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2023/07/un-experts-urge-tunisia-act-swiftly-uphold-migrants-rights> ;

<https://www.ohchr.org/fr/press-briefing-notes/2024/05/tunisia-concern-increased-targeting-migrants>.

¹² <https://www.hrw.org/fr/news/2023/07/19/tunisie-pas-un-lieu-sur-pour-les-migrants-et-refugies-africains-noirs> ; <https://www.hrw.org/fr/world-report/2023/country-chapters/tunisia-0>.

¹³ <https://omct-tunisie.org/2023/12/18/les-routes-de-la-torture/>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Pour plus d'informations, voir :

<https://alarmphone.org/fr/2022/12/19/politiques-meurtrieres-en-mediterranee/> ;

<https://www.hrw.org/fr/news/2023/10/10/tunisie-des-migrants-africains-interceptes-en-mer-et-ex-pulses> ;

<https://www.infomigrants.net/fr/post/48419/tunisie--les-gardecotes-accuses-de-voler-les-moteurs-des-migrants-et-de-faire-chavirer-les-embarcations>. Voir également le rapport *Mare interrotto*

publié en juin 2024 par *Watch the Med Alarm Phone*, en collaboration avec des acteurs de la société civile tunisienne :

<https://alarmphone.org/wp-content/uploads/2024/06/Mare-interrotto-IT.pdf>.

En mai 2024, la répression à l'encontre des personnes migrantes, marquée par une nouvelle vague d'arrestations, de déportations et de déplacements forcés vers les régions périphériques du pays, s'est accompagnée d'une persécution intense des membres de la société civile qui les soutiennent ¹⁶. Des journalistes, des avocates et des défenseuses des droits de l'homme ont été ciblés par des arrestations, des intimidations, ainsi que des accusations instrumentalisées et infondées ¹⁷.

Ces violations gravissimes des droits de l'homme en Tunisie ont été constatées par le CERD qui a envoyé, le 7 juin 2024, une nouvelle [communication](#) au gouvernement tunisien.

Malgré ces développements dans le contexte tunisien, presque rien n'a changé dans les politiques italiennes et européennes.

La stratégie italienne rejoint effectivement la stratégie européenne : d'une part, certains fonds utilisés par l'Italie proviennent de l'UE ; d'autre part, la Commission finance souvent ses projets de coopération et de soutien à travers l'ICMPD ¹⁸ (le Centre international pour le développement des politiques migratoires), qui joue un rôle crucial dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'externalisation de l'UE ¹⁹. Le chevauchement des intentions et des stratégies entre l'Italie et l'UE a été manifeste lors de la signature de l'accord UE-Tunisie en juillet 2023 par l'Équipe Europe, prévoyant l'allocation d'un milliard d'euros à l'État tunisien, dont 105 millions pour le renforcement des capacités de contrôle aux frontières. Cet accord soulève de sérieuses préoccupations en ce qui concerne les garanties pour le respect des droits de l'homme au sein même des institutions européennes, comme l'indique l'ouverture d'une enquête par la Médiatrice de l'UE ²⁰.

¹⁶ <https://www.meltingpot.org/2024/05/in-tunisia-si-intensifica-la-repressione/>

¹⁷ Amnesty International, Tunisie : la répression des organisations de la société civile et des migrants s'intensifie (<https://www.amnesty.it/tunisia-aumenta-la-repressione-di-organizzazioni-della-societa-civile-e-migranti/#:~:text=17%20Maggio%202024&text=Amnesty%20International%20ha%20dichiarato%20che,e,e%20anche%20contro%20i%20giornalisti>)

¹⁸ Sur le rôle de l'ICMPD, voir : <https://fragdenstaat.de/en/blog/2023/05/19/the-migration-managers/> ainsi que le programme [Strengthening the Tunisian Coast Guard Training Pillar](#) (2023-2026).

¹⁹ Entre 2018 et 2022, la Commission européenne a alloué un total de 73 millions d'euros à la Tunisie, dont 38 millions au titre du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (EUTF) et 35 millions au titre du nouvel instrument financier NDICI - Global Europe. Pour un approfondissement, voir le rapport *Oltre i confini, oltre i limiti. Analisi critica del sostegno finanziario dell'UE per il controllo delle frontiere in Tunisia e in Libia* : <https://www.arci.it/oltre-i-confini/>

²⁰ En septembre 2023, la Médiatrice de l'UE a lancé une action stratégique pour enquêter sur la manière dont la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans les actions liées à la migration découlant de l'accord entre l'UE et la Tunisie. La Médiatrice a pris cette décision d'ouvrir une enquête sur ce sujet alors que la Commission n'a répondu que de manière partiellement satisfaisante. <https://www.ombudsman.europa.eu/it/opening-summary/fr/184858>

Actions en justice contre les politiques d'externalisation des frontières en Tunisie

Contestation de la légalité du financement des projets de retour volontaire assisté en l'absence de garanties adéquates

En novembre 2021, l'Italie a financé le projet *Enhancing Response Mechanisms and Assistance to Vulnerable Migrants in Tunisia*²¹, géré par l'OIM et destiné à aider les personnes migrantes en situation de vulnérabilité se trouvant dans le pays. Initialement doté d'un budget de 2 millions d'euros, le projet visait principalement à fournir une aide humanitaire et à protéger les personnes les plus vulnérables. Cependant, au cours des deux années suivantes, le projet a été étendu, portant son financement total à plus de 6 millions d'euros et à un changement significatif d'objectifs, allouant la majeure partie des ressources à des programmes de retour volontaire assisté.

Comme le [souligne](#) le Rapporteur spécial des Nations unies pour les droits de l'homme des personnes migrantes, pour être considérés comme effectivement volontaires, les retours doivent résulter d'une décision pleinement informée, sans contrainte et en présence d'alternatives valables. Dans le contexte tunisien actuel, marqué par l'absence d'un système de protection internationale et par des dangers pour les personnes d'origine étrangère, la décision de retourner dans leur pays d'origine ne peut guère être vue comme étant prise librement.

Face à cette situation, en septembre dernier, l'ASGI et l'Association *Spazi Circolari* ont contesté en référé devant le tribunal administratif régional (TAR) le dernier financement de 3 millions d'euros, presque entièrement consacrés aux retours volontaires, alloué en juin 2023 au projet *Enhancing Response Mechanisms and Assistance to Vulnerable Migrants in Tunisia* et ce, malgré la détérioration évidente du contexte tunisien. L'analyse des données montre que parmi les rapatriées se trouvent des personnes demandeuses d'asile, des personnes vulnérables, des mineures et de nombreuses femmes provenant de pays à haut risque de traite qui, si elles pouvaient arriver en Italie, recevraient une protection adéquate. Par exemple, entre septembre 2022 et février 2023, 46 personnes ont été renvoyées au Soudan et 250 en Côte d'Ivoire, parmi lesquelles 94 femmes et 23 filles.

²¹ Pour un approfondissement sur le projet *Enhancing Response Mechanisms and Assistance to Vulnerable Migrants in Tunisia* et la documentation s'y rapportant, voir : <https://sciabacaoruka.asgi.it/rimpatri-volontari-dalla-tunisia-i-finanziamenti-italiani/>

En outre, ni le décret contesté ni les accords antérieurs entre l'OIM et le ministère des Affaires étrangères ne contiennent d'indications adéquates et suffisantes pour garantir que les fonds sont utilisés dans le respect du principe de non-refoulement. En l'absence de garanties appropriées, dans une situation de violence généralisée et sans possibilité d'obtenir une protection correcte de la part de l'État, les retours volontaires de Tunisie risquent donc de constituer de véritables « expulsions masquées ».

Le tribunal administratif a rejeté la requête en référé pour absence de péril en la demeure, car les actes contestés ne présenteraient pas de préjudice « irréparable ». Les associations ont donc contesté cette décision devant le Conseil d'État, qui a accueilli le recours en référé, ordonnant au TAR de se prononcer sur le fond ²².

Contestation de la légitimité du soutien matériel et logistique à la Garde nationale tunisienne pour le contrôle des frontières maritimes

En décembre 2023, le ministère de l'Intérieur italien a alloué 4,8 millions d'euros pour la remise en état et le transfert à la Garde nationale tunisienne de six patrouilleurs appartenant à la *Guardia di Finanza*. En outre, les autorités italiennes se sont engagées à fournir une formation sur l'utilisation des bateaux, à couvrir les coûts d'entretien et, plus généralement, à offrir une assistance technique et un mentorat aux autorités tunisiennes.

Les organisations ASGI, ARCI, ActionAid, *Mediterranea Saving Humans*, *Spazi Circolari* et Le Carbet, soutenues par le Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES), ont contesté par une requête en référé la légitimité de ces accords en mars 2024 devant le tribunal administratif de la région du Latium ²³.

Les associations requérantes estiment que le financement de la Garde nationale tunisienne a violé la réglementation italienne sur le financement et le transfert d'armements à des pays tiers, augmentant ainsi le risque de violation des droits fondamentaux des citoyennes et citoyens tunisiens ainsi que d'autres personnes

²² <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/tunisia-rimpatri-consiglio-di-stato/>

²³ Les contestations ont notamment concerné l'accord technique du 12 décembre 2023 entre la Direction centrale de l'immigration et de la police des frontières et le Commandement général de la *Guardia di Finanza*, le décret du ministère de l'Intérieur du 15 décembre 2023 qui l'approuvait, ainsi que tout acte consécutif ou préalable (<https://www.poliziadistato.it/articolo/25865801cc3c9356725814416>).

en fuite ou en danger en Méditerranée. En effet, la loi n° 185 de 1990 ²⁴ est explicite quant à l'interdiction « de l'exportation, du transit, du transfert intracommunautaire et du courtage de matériel d'armement [...] vers des pays dont les gouvernements sont responsables de graves violations des conventions internationales en matière de droits de l'homme, constatées par les autorités compétentes des Nations unies, de l'UE ou du Conseil de l'Europe » (article 1, alinéa 6). En outre, le financement a été décidé sans la participation du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Défense et des organes consultatifs (CISD, Comité consultatif, UAMA, Bureau de coordination), qui sont censés jouer un rôle clé selon la loi dans la planification, l'évaluation, la vérification et l'autorisation de tout transfert de matériel d'armement vers un pays tiers.

Dans le cadre de l'accord contesté, le soutien matériel et technique à la Garde nationale tunisienne vise à renforcer ses capacités dans la gestion des frontières, de l'immigration et dans les opérations de recherche et sauvetage en mer. Bien que cette dernière finalité puisse sembler abstraitement légitime et cohérente avec la législation applicable, la Garde nationale tunisienne est responsable de violations documentées des droits de l'homme lors d'interceptions violentes en mer et après le débarquement en Tunisie, ce qui remet en question la qualification de la Tunisie comme un « lieu de débarquement sûr » selon les normes de la convention SAR. Même avec l'introduction récente de la zone tunisienne de recherche et sauvetage, l'essence de ces opérations ne change pas fondamentalement. Au contraire, cela risque de légitimer les interceptions violentes réalisées par les autorités frontalières sous prétexte d'opérations de sauvetage ²⁵. La formation et les équipements fournis par les autorités italiennes augmentent concrètement le nombre d'embarcations opérationnelles utilisées par les autorités tunisiennes, ce qui se traduit par des violations flagrantes en mer des droits de l'homme des personnes migrantes. En résumé, plutôt que de contribuer à des initiatives humanitaires, les actions contestées, soutenues financièrement, techniquement et technologiquement par l'Italie, facilitent matériellement des comportements gravement préjudiciables aux droits de l'homme.

Fin mai, le tribunal administratif a rejeté le recours sur le fond. Bien qu'à l'origine il ait envisagé d'ouvrir une enquête pour demander des éclaircissements sur les appréciations effectuées par le ministère avant la signature de l'accord, l'action du gouvernement est désormais pleinement légitimée par le jugement. L'accord

²⁴ Loi n° 185 du 9 juillet 1990 portant « Nouvelles règles sur le contrôle de l'exportation, de l'importation et du transit du matériel d'armement ».

²⁵ Pour plus d'informations, voir :

<https://www.agenzianova.com/news/migranti-la-tunisia-formalizza-la-propria-area-sar-e-rinsalda-lasse-meloni-saied/> ;

<https://x.com/scandura/status/1803421242004840613?t=9SLbvzWLFK1emkQXrcxWQQ&s=09>.

contesté est considéré comme conforme aux décisions prises tant au niveau communautaire, avec l'accord UE-Tunisie de juillet 2023, qu'à l'échelle nationale, avec la réintégration de la Tunisie dans la liste des pays d'origine sûrs de mai 2023. En outre, ce même tribunal estime que le gouvernement a mené une enquête complète en vue d'une coopération à long terme avec la Tunisie, incluant des réunions interministérielles périodiques. Même si la coopération entre les autorités vise explicitement à renforcer le contrôle des frontières pour bloquer les flux migratoires en provenance de Tunisie et que l'activité de mentorat envers la Garde nationale tunisienne est principalement de nature technique, le juge estime que de telles initiatives contribueront à promouvoir le respect des droits de l'homme.

Quoique les organismes internationaux aient largement pris position sur les violations commises par les autorités tunisiennes à l'encontre des personnes migrantes, le tribunal estime que ces organismes exigent uniquement que les activités de coopération soient accompagnées d'un suivi. Tant que ces organismes ne prennent pas de décision modifiant le cadre international actuel, le juge ne semble pas disposé à contrôler la légalité de ces accords.

Le 15 juin, date prévue pour la remise des trois premiers patrouilleurs à la Tunisie, les associations requérantes ont déposé une requête d'urgence devant le Conseil d'État pour contester la légitimité d'accords fournissant des instruments et des moyens à des forces de police qui commettent systématiquement de graves violations du principe de non-refoulement et des droits fondamentaux des personnes migrantes.

Le Conseil d'État, estimant que « les exigences de protection représentées par la partie appelante sont prépondérantes », a accueilli le référé et fixé une audience au 4 juillet. Les actes contestés et, par conséquent, le transfert des patrouilleurs sont [suspendus](#) jusqu'à ce que le juge ait examiné leur légalité sur le fond.

Recours individuel au Comité des droits de l'homme des Nations unies

Le 3 mai 2024, après l'évacuation du camp informel de LAC 1 devant les sièges du HCR et de l'OIM à Tunis, environ 500 personnes migrantes ont été expulsées par les autorités tunisiennes. [Selon les témoignages](#), elles ont été entassées dans au moins sept autocars et, dans certains cas, déportées en Libye et en Algérie, ou bien abandonnées dans des zones rurales éloignées des centres habités.

Un groupe de 70 personnes demandeuses d'asile, comprenant des familles avec de jeunes enfants, une femme au huitième mois de grossesse et des personnes âgées, a été abandonné dans une zone rurale déserte du gouvernorat de Jendouba, à 25 kilomètres de la frontière algérienne, sans nourriture ni eau. Les membres du groupe ont marché pendant plusieurs jours le long des voies ferrées dans une tentative de rejoindre Tunis, mais ont été empêchés à plusieurs reprises par les autorités ferroviaires d'embarquer dans les trains. Ils ont également été victimes d'intimidations et de violences racistes de la part de particuliers, ainsi que d'expulsions de leurs camps de fortune pendant la nuit par la police.

Le 6 mai, cinq membres du groupe, ainsi que leurs familles, de nationalité soudanaise et enregistrés comme demandeurs d'asile par le HCR, ont déposé une requête d'urgence auprès du Comité des droits de l'homme des Nations unies. Les personnes plaignantes, soutenues par les avocates d'ASGI et les activistes d'*Alliance with Refugees in Libya* (ARiL), ont contesté la violation du droit à la vie, de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, ainsi que du droit à la protection des mineurs, selon les articles 6, 7 et 24.1 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques. Les membres du groupe n'ont pas été identifiés individuellement et n'ont pas été informés des raisons de leur arrestation, de leur transfert forcé et de leur abandon ultérieur par les autorités tunisiennes. Aucuns biens de première nécessité, aucune assistance médicale, ni aucun soutien juridique de base n'ont été fournis et les personnes vulnérables n'ont pas été prises en charge.

Quelques jours plus tard, le Comité a accepté la demande de mesures de protection, enjoignant à la Tunisie de fournir aux parties requérantes l'assistance nécessaire, y compris l'assistance médicale, étant donné que le groupe comprend des mineures. Le Comité a également ordonné de ne pas expulser les personnes requérantes en attente de recours et de prévenir les menaces, représailles ou actes de violence potentiels dirigés contre elles. Enfin, il a demandé au gouvernement tunisien de présenter ses observations sur l'affaire avant le 10 novembre 2024.

Malgré la décision du Comité, les personnes plaignantes, y compris les mineures, ont été arrêtées le lendemain sous l'accusation d'entrée irrégulière dans le pays et ont été emprisonnées pendant près d'une semaine. À l'issue du procès, qui s'est conclu par une suspension de la peine pendant trois mois et la libération des accusées, seules les familles ont reçu l'aide des organisations humanitaires. Les hommes seuls ont été privés de leurs effets personnels, y compris leurs documents, leur argent et leur téléphone portable, et ont été déportés par les forces de l'ordre à Tebessa, en Algérie.

Conclusions

Bien que les organes des Nations unies, du Conseil de l'Europe et la Médiatrice de l'UE, de même que les organisations non gouvernementales, condamnent unanimement les violences et les abus commis par les autorités tunisiennes, l'Italie n'a pas modifié ses relations avec le pays : soutien politique, financement, équipement et qualification de la Tunisie comme pays d'origine sûr. Le ministère italien de l'Intérieur célèbre les résultats de la coopération en matière de sécurité, le démantèlement des réseaux criminels et du trafic, une gestion appropriée des migrations et la prévention des départs illégaux ²⁶.

D'un point de vue politique, ainsi que sur le plan juridique dans une certaine mesure, ces actions se justifient et se légitiment : il est envisageable de soutenir la Garde nationale tunisienne puisque la Tunisie est répertoriée comme un pays d'origine sûr et qu'elle peut également être considérée comme sécuritaire en raison de sa coopération et des relations approfondies entre les deux pays. Les actions de l'Italie semblent résister aux évaluations indépendantes sur la protection des droits de l'homme qui ne sont pas liées à des intérêts politiques particuliers.

Dans ce contexte politique et juridique, les actions contentieuses déposées revêtent une importance capitale à deux égards, quelle que soit leur issue.

Premièrement, ces initiatives reposent sur un travail de réseau et de relations entre divers acteurs de la société civile qui abordent et traitent les questions sous différents angles, à la fois géographiques et thématiques. Cette convergence de perspectives permet de saisir la complexité et la stratification des dynamiques d'externalisation et de leurs impacts. Les enquêtes journalistiques ²⁷, l'analyse et le

²⁶ Voir, à titre d'exemple, les messages suivants, tous publiés entre fin mai et début juin, alors que la répression intense menée par le gouvernement tunisien contre les migrantes et les activistes était déjà en cours : « Les autorités tunisiennes ont démantelé une organisation de trafiquants d'êtres humains. Huit personnes ont été arrêtées à Jebeniana, dans la région de Sfax. Les personnes migrantes, d'origine subsaharienne, recevaient des sommes importantes pour obtenir illégalement un statut de résidence dans le pays. » (<https://x.com/Viminale/status/1797994843165327410>) ; « La Tunisie aura bientôt son propre système de recherche et de sauvetage en mer, conformément à ses obligations et engagements internationaux. »

« Je me réjouis de la nouvelle concernant la création envisagée d'une zone SAR tunisienne, ce qui constitue une avancée importante. » (<https://x.com/Viminale/status/1796881628947431793>) ; « Depuis le début de l'année, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), avec le soutien de notre pays, a facilité le retour volontaire assisté de 3 424 migrant·e·s de Tunisie vers leurs pays d'origine. » (<https://x.com/Viminale/status/1796442360077070403>) ; « Depuis le début de l'année, les autorités tunisiennes ont empêché plus de 30 000 migrant·e·s de partir vers les côtes européennes. Cette statistique témoigne de l'engagement constant de ce pays, soutenu également par l'Italie, dans la lutte contre l'immigration irrégulière et les trafics d'êtres humains. » (<https://x.com/Viminale/status/1800533511310348663>).

²⁷ <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>

suivi des financements ²⁸, le travail sur le terrain et le contact direct avec les personnes migrantes ²⁹ ainsi que les analyses juridiques contribuent à dresser un tableau complet de la situation.

Deuxièmement, le contentieux permet d'aborder les événements sous un angle différent : il s'agit d'un exercice visant à démanteler et à déconstruire le cadre juridique et discursif instauré par les gouvernements. À travers les actions contentieuses émerge une lecture alternative des événements : les contraintes sur la volonté libre exprimée en Tunisie concernant les retours prétendument volontaires émergent ; l'usage des équipements fournis pour la « gestion » de la migration comme outils d'oppression et de violations des droits de l'homme est mis en lumière.

Au-delà de l'impact direct sur le plan juridique, ces actions conservent une importance fondamentale en tant qu'outils dans le cadre d'un conflit plus vaste qui concerne la liberté de circulation.

²⁸ <https://www.greens-efa.eu/fr/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries> ;
<https://www.thebigwall.org/>

²⁹ <https://www.refugeesinlibya.org/>