

Karine Parrot & Louis Imbert

La « crise migratoire » fantasmée ou l'échec programmé de la forteresse Europe



KARINE PARROT

Karine Parrot est professeure de droit à l'Université de Cergy-Pontoise.



LOUIS IMBERT

Louis Imbert diplômé du master Droit Economique de Sciences Po Paris et étudiant du Master Droits de l'Homme à l'Université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense.

En avril 2015, deux naufrages successifs en mer Méditerranée ont coûté la vie à un millier et demi de personnes qui tentaient de rejoindre le territoire européen. Dès le lendemain, les responsables politiques et les médias s'emparent de ces « *tragédies migratoires* » pour construire et relayer l'idée que l'Europe fait face à une « *crise migratoire* » soudaine, imprévisible et inévitable. Le 20 avril, le Conseil européen adopte ainsi un plan d'action en dix points, présenté comme une première réponse à la « *situation de crise en Méditerranée* ». Quelques semaines plus tard, la Commission européenne publie un « *Agenda européen en matière de migration* », toujours en réponse à la « *crise migratoire en Méditerranée* ». Rapidement, la rhétorique alarmiste de la « *crise* » se répand dans le discours des institutions européennes, des responsables politiques et des médias.

Pourtant, de crise à proprement parler, il n'est point : la situation humanitaire mondiale se dégrade de façon notoire et régulière depuis plusieurs années, notamment depuis cinq ans avec la guerre en Syrie. Déjà en 2011, 42,5 millions de personnes dans le monde avaient été contraintes de quitter leur pays ou leur région, avec un nombre « record » de 800 000 nouveaux réfugiés selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) qui, depuis 2012, alerte régulièrement les autorités européennes de la situation de plus en plus catastrophique¹. Certes, en 2015, près d'un million de migrants ont rejoint l'Europe², ce qui constitue une augmentation significative par rapport aux années précédentes. Mais, d'abord, cette augmentation était prévisible et n'a rien d'accidentel et, ensuite, ce chiffre d'un million est à relativiser. Il représente environ 0,2% de la population européenne³ et doit être comparé au nombre total de personnes déplacées dans le monde qui s'élève aujourd'hui à plus de 65 millions, et au chiffre global de personnes réfugiées – 21,3 millions – dont 90 % sont accueillies par des pays du Sud⁴. Avec ce million de nouvelles

¹ HCR, « Le HCR très préoccupé par l'exode croissant des Syriens », 20 juillet 2012, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2012/7/500d6498c/hcr-tres-preoccupe-lexode-croissant-syriens.html> ; HCR, « Selon le chef du HCR, un moment de vérité se profile pour la Syrie, avec le risque d'une crise ingérable », 27 février 2013, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2013/2/512f5740c/chef-hcr-verite-profile-syrie-risque-dune-crise-ingerable.html>.

² Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), « Le nombre d'arrivées de migrants et de réfugiés en Europe atteint le million en 2015 », 22 décembre 2015, disponible sur <https://www.iom.int/fr/news/le-nombre-darrivees-de-migrants-et-de-refugies-en-europe-atteint-le-million-en-2015>.

³ Selon Eurostat, l'Union européenne compte 510 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2016.

⁴ HCR, « Un être humain sur 113 est déraciné ; le déplacement forcé atteint un niveau sans précédent », 20 juin 2016, <http://www.unhcr.org/fr/news/press/2016/6/576404f7a/etre-humain-113-deracine-deplacement-force-atteint-niveau-precedent.html>.

arrivées, l'Europe est donc très loin de « l'invasion », mythe populiste qui sert entre autres à justifier des politiques migratoires toujours plus répressives. Aujourd'hui, dans les faits, ce sont la Turquie, le Liban et la Jordanie, pays voisins de la Syrie, qui accueillent la quasi-totalité des réfugiés syriens⁵ pendant que les dirigeants européens crient à « la crise migratoire la plus grave depuis la Seconde guerre mondiale »... Les personnes arrivées en Europe en 2015 sont pour une large part éligibles au statut de réfugié⁶ d'après la Convention de Genève de 1951. Pourtant, au lieu de les accueillir, l'Europe a inventé une « crise » et s'est bornée à renforcer les vieux dispositifs de fermeture des frontières déjà en place.

Nous montrerons ici comment cette « crise » a servi de prétexte au durcissement des politiques migratoires européennes (II), celles-là même qui sont mises en œuvre depuis plus de quinze ans et qui constituent une série d'échecs notoires (I).

I. L'échec de longue date de la forteresse Europe

Malgré des efforts de longue date, les politiques migratoires européennes échouent à remplir leur double objectif répressif – contrôle des migrations vers l'Europe (A) et maîtrise des mouvements « secondaires » au sein de l'Union européenne (B). Pour autant, elles n'en demeurent pas moins porteuses d'un système profondément injuste marqué par de nombreuses violations des droits, dont certaines ont été reconnues par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme.

A) Le contrôle des migrations vers l'Europe

Les politiques migratoires européennes suivent les mêmes orientations répressives depuis une vingtaine d'années. Parallèlement à l'abolition des contrôles à ses frontières intérieures, l'UE a choisi de renforcer et d'harmoniser les contrôles aux frontières extérieures en vue d'établir un « espace de liberté, de sécurité et de justice », objectif de longue date et priorité officielle de l'Union depuis 2009⁷. Au-delà des murs physiques, il faut également mentionner les impressionnantes barrières juridiques.

L'une des manifestations les plus tangibles de la politique européenne de fortification est l'érection de barrières toujours plus hautes et sécurisées aux frontières extérieures, financées par l'Union. A partir des années 1990, une barrière a été construite et renforcée autour des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, seules frontières terrestres de l'Union européenne (UE) avec l'Afrique. Au cours des années 2010, des murs ont été édifiés entre la Grèce et la Turquie, au niveau du fleuve Evros, ainsi qu'entre la Bulgarie et la Turquie. Au pied de ces barrières, les migrants subissent des violences policières récurrentes et font l'objet de renvois immédiats de l'autre côté de la frontière, en violation flagrante du principe de non refoulement posé par l'article 33 de la Convention de Genève sur le

⁵ Au 30 septembre 2016, hormis les 6 millions de déplacés internes en Syrie, on compte 2,7 millions de réfugiés en Turquie, 1 million au Liban et 650 000 en Jordanie. L'Europe au sens large (37 pays) aurait quant à elle enregistré environ 1,1 million de demandes d'asile de Syriens. Source : HCR, "Syria Regional Refugee Response Inter-Agency: Information Sharing Portal", <http://www.data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

⁶ Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le HCR, environ la moitié étaient syriens, 20 % afghans et 7% irakiens. Source : HCR/OIM, "A million refugees and migrants flee to Europe in 2015", 22 décembre 2015, <http://www.unhcr.org/news/press/2015/12/567918556/million-refugees-migrants-flee-europe-2015.html>.

⁷ Article 3 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne : « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. »

statut des réfugiés et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁸. Récemment, trois plaintes ont été déposées auprès de la Cour de Strasbourg par des personnes ayant fait l'objet de refoulements « à chaud » à la frontière hispano-marocaine de Melilla en 2014⁹. Bien que largement documentées par la presse et les associations de défense des droits des étrangers¹⁰, ces pratiques illégales ont lieu en toute impunité à la frontière sud de l'Espagne depuis plus de dix ans. Régulièrement interpellée sur la question au Parlement européen, la Commission européenne se contente de répondre qu'elle suit avec attention la situation, sans que ne s'en suive toutefois une véritable enquête et une procédure d'infraction¹¹.

L'Union se barricade également au moyen de barrières juridiques de plus en plus nombreuses et sophistiquées. En particulier, la politique communautaire des visas extrêmement restrictive empêche de très nombreux migrants, y compris des demandeurs d'asile, de rejoindre l'Europe de manière régulière. Les conditions draconiennes pour obtenir du consulat basé à l'étranger un « visa Schengen » pour entrer en Europe¹², combinées à l'impossibilité de demander l'asile avant d'atteindre ce territoire européen, freinent considérablement les arrivées et même, dans une certaine mesure, les départs¹³. Pire encore, l'UE a mis en place des dispositifs spécifiques tels que les visas de transit aéroportuaire¹⁴, qui ciblent certaines nationalités « à risque » et les empêchent de transiter par l'Europe de peur de devoir traiter (favorablement) leur demande d'asile.

Par ailleurs, l'UE a créé en 2004 l'« Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne » (Frontex)¹⁵. Initialement dotée d'un budget de 6 millions d'euros, cette agence s'est vue attribuer en 2016 un budget d'environ un quart de milliard d'euros. On notera à titre de comparaison que l'Agence des droits fondamentaux de l'UE et le Bureau européen d'appui en matière d'asile disposent respectivement d'un budget d'environ 20 millions d'euros en 2016. Avec son budget pour le moins conséquent, l'agence Frontex est censée « améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », entre autres à travers la coordination d'opérations de « gestion des frontières » (surveillance) et de « retour » (expulsions), des activités d'« analyse de risques » et de recherche, une assistance « technique » et « opérationnelle » à certains pays et des programmes de formation pour les garde-frontières nationaux.

⁸ Ces pratiques peuvent également violer l'article 4 du protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'Homme : « *Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.* ».

⁹ CEDH, *N.D. & N.T. c. Espagne* (affaires jointes), req. n° 8675/15 et 8697/15 ; CEDH, *Doumbe Nnabuchi c. Espagne*, req. N°19420/15.

¹⁰ Voir notamment Migreurop, « Guerre aux migrants : Le livre noir de Ceuta et Melilla », juin 2006, <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/livrenoir-ceuta.pdf> ; Migreurop / Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía / La Cimade, « Ceuta & Melilla, centres de tri à ciel ouvert aux portes de l'Afrique », décembre 2015, http://www.migreurop.org/IMG/pdf/fr_rapportconjoint_ceutamelilla_decembre2015.pdf.

¹¹ Pour un exemple récent, lire la réponse écrite du commissaire européen aux Affaires Intérieures Dimitris Avramopoulos à la question posée par l'eurodéputé Ernest Urtasun (Verts/ALE) le 31 août 2015 (question n°E-012287-15).

¹² Voir le règlement (CE) n°810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) ainsi que le Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

¹³ Rappelons à cet égard qu'aux termes de l'article 12 paragraphe 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, « [t]oute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien ».

¹⁴ Article 3 du code des visas. Au 1er juillet 2016, douze pays imposaient un visa de transit aéroportuaire aux ressortissants syriens (on trouve sur le site de la Commission européenne une liste non exhaustive des obligations imposées par les États membres en matière de visa de transit aéroportuaire : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/annex_7b_atv-national_lists.en.pdf).

¹⁵ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (modifié en 2011 et 2014).

Plusieurs constats s'imposent ici. Tout d'abord, l'agence Frontex est emblématique de ce que, depuis de nombreuses années, des sommes astronomiques sont investies par l'Union dans la « protection » de ses frontières extérieures. Outre le budget exponentiel de l'agence Frontex, on pourrait citer parmi la multitude d'instruments financiers inventés¹⁶ le Fonds européen pour les frontières extérieures (2007-2013), aujourd'hui remplacé par le Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières (2014-2020) dont l'allocation totale initiale s'élève à 2,76 milliards d'euros¹⁷. Ensuite, malgré le discours de longue date de l'agence Frontex – dont le rôle consiste singulièrement à définir autant qu'à régler le « problème » de l'immigration irrégulière – les fonds exorbitants investis n'ont pas permis de verrouiller les frontières de l'Europe et n'ont en pratique que provoqué le déplacement des routes migratoires, rendues à chaque fois plus longues, coûteuses et périlleuses pour les intéressés¹⁸. Au-delà de leur coût financier, les activités du bras armé des politiques migratoires ont ainsi un coût humain extrêmement lourd. Depuis que l'Europe a choisi de fermer les accès légaux à son territoire aux migrants en provenance de pays pauvres, le nombre de morts sur les routes migratoires ne cesse de croître¹⁹, ce qui n'a semble-t-il jamais ébranlé la légitimité du projet européen. Cela est d'autant plus préoccupant que les textes organisent sans le dire l'irresponsabilité de l'agence Frontex en cas de violation des droits des migrants au cours des opérations de surveillance et d'expulsion. Ce point a été soulevé en vain tant par la société civile²⁰ que par le Médiateur européen²¹ et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²². Le problème demeure entier après la réforme de l'agence intervenue en 2011. En effet, celle-ci aborde enfin la question des droits de l'Homme mais n'instaure pas de véritable mécanisme de plainte permettant de rechercher la responsabilité de l'agence dans le cadre des opérations conjointes qu'elle a pour mandat de coordonner. Certes, d'après la Cour européenne des droits de l'Homme, les personnes interceptées en haute mer n'en demeurent pas moins sous la juridiction du ou des Etats qui mènent les opérations d'arraisonnement et de refoulement, ce qui leur permet en théorie de bénéficier des droits garantis par la Convention²³. Mais encore faudra-t-il survivre, aller jusqu'à saisir la Cour européenne et prouver que des agents étatiques et des agents de Frontex ont mené les opérations... Autre aspect préoccupant des activités de l'agence : elle conclut avec un certain nombre d'administrations d'Etats non membres de l'UE des « accords de travail », dont les textes sont secrets et négociés en toute opacité, sans aucun contrôle du Parlement européen²⁴.

Ces accords sont emblématiques d'une autre tendance lourde des politiques migratoires européennes, à savoir l'externalisation accrue des contrôles frontaliers, c'est-à-dire la sous-traitance

¹⁶ E. KAMARAS, M. SAUNIER et L. TODARO, « Overview on the Use of EU Funds for Migration Policies » (étude pour le Parlement européen), 31 août 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA\(2016\)572682_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA(2016)572682_EN.pdf).

¹⁷ Règlement (UE) n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n° 574/2007/CE.

¹⁸ C. RODIER, *Xénophobie business. A quoi servent les contrôles migratoires ?*, La Découverte, 2012.

¹⁹ Selon le consortium de journalistes The Migrants Files, on compterait entre 2000 et 2014 plus de 22 000 morts aux frontières extérieures de l'Europe. Source : OIM, « Fatal Journeys : Tracking Lives Lost during Migration », 2014, p. 24, https://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf.

²⁰ S. CASELLA COLOMBEAU, M. CHARLES, O. CLOCHARD et C. RODIER, « Agence Frontex : quelles garanties pour les droits de l'homme ? Etude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat », novembre 2010, <https://www.frontexit.org/fr/docs/5-frontex-quelles-garanties-pour-les-droits-de-lhomme-/file>.

²¹ Rapport spécial de la Médiatrice européenne dans l'enquête d'initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex, 7 novembre 2013, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/fr/52465/html.bookmark>.

²² Assemblée parlementaire, Résolution 1932 (2013), « Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme », 25 avril 2013, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19719&lang=FR>.

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

²⁴ Frontexit, « Frontex et la coopération avec les Etats non membres de l'UE. Accords de travail et autres formes de coopération », janvier 2015, <http://www.frontexit.org/fr/docs/71-la-cooperation-exterieure-de-frontex-hors-de-tout-contrôle-democratique-note-longue/file>.

des contrôles migratoires aux pays limitrophes de l'Union²⁵. A cette rubrique, l'UE a notamment signé une vingtaine d'accords de réadmission avec des Etats non membres de l'UE. Grâce à ces accords, l'Union peut y renvoyer selon une procédure simplifiée leurs ressortissants en situation irrégulière sur le territoire européen. Ces accords permettent aussi le renvoi, par la même procédure simplifiée, des personnes en situation irrégulière qui ont transité par le pays signataire pour gagner l'Union. Ainsi, par exemple, l'accord signé avec le Pakistan permet d'y renvoyer un Afghan en situation irrégulière sur le territoire européen à la seule condition qu'il ait transité par le Pakistan pour gagner l'Europe. La signature de nouveaux accords de ce type est envisagée, notamment dans le cadre d'une politique extérieure qui, plus largement, instrumentalise l'aide au développement pour obtenir des pays tiers qu'ils contribuent à étanchéifier la forteresse Europe²⁶. La politique d'externalisation des frontières prend également d'autres formes telles que la criminalisation de l'« émigration irrégulière » dans le droit des pays de départ adoptée sous la pression de l'Union²⁷, les sanctions édictées contre les transporteurs en cas de transport de personnes en situation irrégulière²⁸, ou encore le système des officiers de liaison²⁹.

Tous ces dispositifs visent à empêcher les migrants d'atteindre le territoire européen, qu'ils soient d'ailleurs ou non en quête de protection. Malgré les échecs de cette politique de repli, son coût financier et le nombre croissant de morts, les autorités européennes s'entêtent à poursuivre et intensifier leurs efforts pour freiner les arrivées sur le territoire de l'Union.

B) La maîtrise des mouvements « secondaires » ou la mise sous contrôle des demandeurs d'asile

Bien qu'à l'intérieur de l'Union l'espace Schengen soit censé constituer un espace de libre circulation, le règlement Dublin III³⁰ impose aux demandeurs d'asile le pays chargé d'instruire leur demande de protection. L'objectif principal de ce dispositif est de limiter au maximum

²⁵ Pour une analyse du concept d'externalisation, voir BLANCHARD Emmanuel, « Qu'est-ce que l'externalisation ? » in *Journée d'études du Gisti. Externalisation de l'asile et de l'immigration - Après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne*, Paris, 20 mars 2006, <http://www.migreurop.org/article974.html?lang=fr>. Voir également C. RODIER, « Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE - synthèse et recommandations pour le Parlement européen », août 2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/619/619330/619330fr.pdf.

²⁶ Le sommet euro-africain qui s'est tenu en novembre 2015 à La Valette est un parfait exemple de la manière dont l'Union européenne cherche à inciter les pays dits « tiers » à contribuer plus activement aux contrôles migratoires en amont des frontières européennes. A l'issue de cette rencontre entre les chefs d'Etat et de gouvernement européens et africains, l'UE a annoncé la création d'un fonds fiduciaire d'urgence d'1,8 milliards d'euros, qui associe l'aide au développement à la lutte contre l'immigration « irrégulière » ainsi qu'à la question de sécurité et de lutte contre le terrorisme.

²⁷ Sur cette question, voir notamment M.J ALPES, N. PREISS et Ch. BLONDEL, « Pénaliser l'émigration: l'Europe complice » in *Les expulsés, leur voix, leurs droits*, Plein droit n°107, déc. 2015. Voir également pour un recensement des pays criminalisant le départ en droit ou de fait, Ch. Blondel, M. Conciatori, N. Preiss, M. Monras, S. Seiller, J. Uhlmannsiek, M. Jill Alpes (dir.), « Post-deportation risks: Criminalized departure and risks for returnees in countries of origin », mai 2015, disponible sur le site <<http://www.refugeeegalaidinformation.org>>.

²⁸ Directive 2001/51/CE du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1958. Pour une analyse de la question, voir V. BAUDET-CAILLE, « Les 'contrôleurs d'immigration' », *Plein Droit*, n° 55, décembre 2002, pp. 26-28 ; V. GUIRAUDON, « Logiques et pratiques de l'Etat délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance. Partie 1 », *Cultures & Conflits*, n° 45, printemps 2002.

²⁹ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison "Immigration".

³⁰ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

les mouvements « *secondaires* » de demandeurs d'asile au sein de l'espace Schengen. Sorte de machine à gaz répartitrice des demandeurs d'asile, le système Dublin est aussi injuste qu'inefficace.

Ce système a initialement été mis en place par une convention internationale signée à Dublin en 1990 par les Etats membres de la Communauté européenne³¹ afin de corriger plusieurs phénomènes. D'une part, certains demandeurs d'asile pouvaient faire plusieurs demandes d'asile en Europe, lorsque d'autres à l'inverse ne trouvaient aucun Etat pour examiner leur demande (« *réfugiés sur orbite* »). D'autre part, chacun avait la possibilité de demander l'asile où bon lui semblait, ce qui a pu engendrer une répartition inégale des demandeurs en Europe. Si le « système Dublin » permet d'attribuer, selon une liste de critères objectifs et hiérarchisés³², la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à un seul et unique pays, c'est souvent le premier pays par lequel le demandeur a pénétré sur le territoire européen qui est désigné. Communautarisé par l'intermédiaire d'un premier règlement³³, réformé en 2013, le mécanisme de répartition repose notamment sur la base de données Eurodac³⁴, censée contenir les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et des personnes interpellées en train de franchir irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union.

Le système Dublin est critiqué par des acteurs très divers : des universitaires³⁵, des organisations non gouvernementales³⁶, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe³⁷, le HCR³⁸ ou

³¹ Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, JO n° C 254 du 19.8.1997, p. 1–12. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997.

³² Selon le règlement Dublin III, les critères d'attribution de la responsabilité de la demande d'asile sont, dans l'ordre et sous réserve du respect de certains délais, la minorité et les liens familiaux avec des personnes déjà présentes sur le territoire de l'UE (articles 8 à 11), la délivrance par un Etat membre de titres de séjour ou de visas (article 12), l'entrée et/ou le séjour irrégulier dans un Etat membre (article 13), l'entrée sous exemption de visa dans un Etat membre (article 14) et la demande de protection internationale présentée dans la zone de transit international de l'aéroport d'un Etat membre (article 15). Lorsque aucun Etat membre ne peut être désigné responsable selon ces critères, la responsabilité d'examiner la demande incombe au premier pays où une demande de protection internationale a été introduite (article 3 paragraphe 2 alinéa 1). En outre, si le transfert vers l'Etat désigné est impossible du fait de probables défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil du pays de destination, le pays où se trouve le demandeur doit poursuivre l'examen des critères (article 3 paragraphe 2 alinéa 2). Par ailleurs, si le transfert est impossible vers l'Etat désigné sur la base des critères du règlement ou vers le premier pays où une demande a été introduite, l'Etat membre où se trouve le demandeur devient responsable de l'examen de la demande (article 3 paragraphe 2 alinéa 3). Enfin, en vertu de clauses discrétionnaires (article 17), tout Etat peut décider d'examiner une demande dont la responsabilité ne lui incombe pas selon les critères du règlement, notamment pour des raisons humanitaires.

³³ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, dit « règlement Dublin II ».

³⁴ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

³⁵ Voir, par exemple, S. BARBOU DES PLACES, « Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile », European University Institute Working Paper, LAW, No. 2004/06.

³⁶ Voir, par exemple, European Council on Refugees and Exiles, « ECRE Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) », mars 2015, http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Dublin-III-Regulation_March-2015.pdf.

³⁷ Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Communiqué de presse 683(2010) « Le 'règlement de Dublin' porte atteinte aux droits des réfugiés », 22 septembre 2010, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=PR683\(2010\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=PR683(2010)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true).

³⁸ HCR, « UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008) », 12 mars 2009, <http://www.refworld.org/docid/49c0ca922.html>.

encore, plus récemment, des parlementaires français³⁹. Ce dispositif est tout d'abord considéré comme injuste car il écarte par principe et *ab initio* la volonté du demandeur. En effet, il attribue arbitrairement la responsabilité de la demande d'asile à un Etat membre sans prendre en considération les langues parlées, les compétences professionnelles et les réseaux de solidarité nationaux, culturels et familiaux au sens large. En outre, le système Dublin porte en germe des violations des droits des demandeurs, notamment en permettant leur transfert vers des Etats membres où les conditions d'accueil sont constitutives de traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Dans plusieurs affaires, les cours de Strasbourg et de Luxembourg n'ont ainsi eu d'autre choix que de condamner les Etats responsables de tels transferts⁴⁰, ce qui a eu pour effet de suspendre partiellement l'application du règlement Dublin, manifestement incompatible avec la réalité très disparate de l'asile en Europe et le plein respect des droits des demandeurs d'asile. Enfin, le système Dublin demande une logistique importante, ce qui explique en partie pourquoi il est très largement inefficace. Entre 2010 et 2014, environ 10% des demandeurs d'asile ont fait l'objet d'une demande de transfert, et au total, seuls 2% des demandeurs d'asile dans l'UE ont réellement été transférés vers un autre pays⁴¹. Ici encore, la volonté affirmée de contrôler le sort des demandeurs d'asile est un échec. Et l'échec était prévisible tant le système – inique pour les demandeurs d'asile – fait peser un poids particulier sur les pays frontaliers par lesquels ils pénètrent en Europe.

II. L'échec programmé de la gestion d'une « crise » fantasmée

En avril 2015, la couverture médiatique de deux naufrages ayant causé la mort de près de 1 500 personnes en Méditerranée combinée à l'exode continu du peuple syrien ont contraint les dirigeants européens à adapter leur discours sur la « gestion des flux migratoires ». Jusqu'alors, la figure du « migrant économique », qui par hypothèse n'a pas vocation à obtenir le statut de réfugié, permettait de légitimer la lutte contre l'immigration irrégulière et son corollaire : l'impossibilité pour les migrants de gagner l'Europe par des voies légales afin d'y déposer une demande d'asile. L'émotion téléguidée de « l'opinion publique » mais surtout le nombre important de Syriens parmi les migrants⁴² a changé la donne : fuyant un pays en guerre depuis plus de cinq ans, les Syriens relèvent manifestement du champ de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Autrement dit, ils ont droit à la protection internationale. Il était d'autant plus difficile pour les instances européennes de mettre en doute ce droit que l'accueil et la solidarité envers les « véritables » demandeurs d'asile sont souvent présentés comme une contrepartie de la lutte active contre l'immigration irrégulière et son lot d'injustices. Depuis que le droit d'asile relève des compétences de l'Union, l'objectif officiel est d'instaurer « un espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune »⁴³, et sur « l'application intégrale et globale de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ». Dans une allocution du 9 septembre 2015, le président de la Commission européenne

³⁹ G. GORCE et J. LEGENDRE (sénateurs), « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! », n° 795 (2015-2016), 13 juillet 2016, pp. 70-73, <https://www.senat.fr/rap/r15-795/r15-7951.pdf>.

⁴⁰ CEDH, G.C., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09; CJUE, G.C., 21 décembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, Aff. C-411/10 et C-493/10. Dans une affaire plus récente (CEDH, G.C., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n° 29217/12), la CEDH a suspendu le transfert d'une famille de la Suisse vers l'Italie en raison des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile dans le pays de destination.

⁴¹ Bureau européen d'appui en matière d'asile, « Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015 », 2016, https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf, p. 30.

⁴² En septembre 2016, l'Agence nationale des Nations unies pour les réfugiés comptabilisait plus de 4,8 millions de réfugiés syriens dans les pays limitrophes.

⁴³ Programme de Stockholm adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 2009.

Jean-Claude Juncker déclarait : « *Nous, Européens, devrions savoir, et ne devrions jamais oublier, pourquoi il importe tellement de donner l'asile et de respecter le droit fondamental à l'asile* ».

Dans un premier temps, donc, plusieurs Etats européens mais aussi l'Union européenne ont affiché leur volonté de respecter le droit d'asile et d'ouvrir ainsi un peu leur porte aux Syriens. Un agenda européen pour les migrations a été adopté en mai 2015⁴⁴, dans lequel on peut lire que « *l'impératif absolu est le devoir de protection des personnes dans le besoin* » et que « *[l']Europe doit continuer à être un havre sûr pour ceux qui fuient les persécutions* ». Mais à côté des bons mots, les mesures concrètes proposées pour surmonter ce qui était devenue une « *crise migratoire* » consistent pour une large part à renforcer les mesures mises en œuvre depuis quinze ans : fermer les frontières de l'Europe et travailler à la délocalisation du traitement de l'asile par les pays tiers, voire même par les Etats membres aux frontières extérieures de l'Union. On commencera par l'exposé des deux seules mesures véritablement nouvelles – les relocalisations et les réinstallations (A) – qui s'insèrent dans un maillage de dispositifs anciens légèrement remaniés : la mise en place de camps de tri et la signature d'accords de coopération avec, en l'occurrence, la Turquie pour la sous-traitance de la fermeture des frontières (B).

A) Relocalisation, réinstallation

Au vu des routes migratoires actuelles, la Grèce et l'Italie ont été les premiers pays en Europe à être confrontés à l'accroissement des migrations observées en 2015, avec près d'un million de migrants arrivés sur leurs côtes en 2015 et 300 000 pour les neuf premiers mois de l'année 2016⁴⁵. Il s'agit principalement de Syriens, d'Afghans, d'Irakiens, d'Erythréens et d'Albanais. Or, comme nous l'avons vu, le système Dublin fait mécaniquement peser sur les Etats européens situés en périphérie de l'espace Schengen un « fardeau » plus lourd en matière d'asile. Les modifications successives des règlements Dublin n'ont jamais profondément ébranlé la règle suivant laquelle l'Etat par lequel l'individu pénètre en premier sur le territoire européen est celui compétent pour traiter sa demande d'asile. Face à l'incapacité des centres d'accueil des migrants et d'enregistrement des demandeurs d'asile de faire face à ces arrivées, la Commission européenne a appelé à un mouvement de solidarité envers ces deux Etats, en proposant notamment que 40 000 Syriens et Érythréens arrivés en Italie ou en Grèce à compter du 15 avril soient relocalisés à travers l'Union européenne, offrant aux Etats 6 000 euros par personne relocalisée sur leur territoire⁴⁶. Quelques mois plus tard, en septembre 2015, la Commission propose la relocalisation de 120 000 personnes supplémentaires⁴⁷. Finalement, c'est bien le projet de relocaliser 160 000 demandeurs d'asile qui sera validé par le Conseil dans deux décisions des 14 et 22 septembre 2015, où figure une clé de répartition des migrants entre les Etats membres combinant plusieurs critères (PIB, nombre d'habitants, taux de

⁴⁴ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions : Un agenda européen en matière de migration », 13 mai 2015, COM(2015) 240 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>.

⁴⁵ OIM, « Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of Available Data and Information. Reporting period : 7 sept/21 sept 2016 », 22 septembre 2016, <http://migration.iom.int/docs/WEEKLY%20Flows%20Compilation%20No25%2022%20September%202016.pdf>.

⁴⁶ Le mécanisme proposé en mai 2015 s'appuie sur l'article 78 §3 du TFUE, encore jamais utilisé, qui prévoit : « *Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen* ».

⁴⁷ Voir Commission européenne, « Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil : Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration », 29 septembre 2015, COM(2015) 490 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_fr.pdf.

chômage et nombre de demandeurs d'asile déjà présents). D'après le plan adopté, les personnes éligibles à la relocalisation sont les ressortissants non européens ayant « manifestement besoin d'une protection internationale », c'est-à-dire plus précisément les demandeurs d'asile ayant la nationalité d'un Etat dont les ressortissants obtiennent le statut de réfugié en première instance à un taux supérieur ou égal à 75% en moyenne à l'échelle européenne ! L'objectif est ainsi d'éviter la relocalisation de celles et ceux qui n'auraient pas vocation à obtenir le statut de réfugié. Le tri entre les demandeurs d'asile doit s'effectuer pour une large part dans les *hotspots*, nouveaux centres multifonctionnels parallèlement mis en place par l'Union en Grèce et en Italie. Fait marquant : les Etats membres ont été en mesure de formuler « des préférences » quant aux types de demandeurs à accueillir, notamment quant aux qualifications, aux langues parlées ou à la situation familiale particulière des intéressés. Parallèlement, un plan concernant la réinstallation de 22 500 personnes a été adopté par le Conseil sur proposition de la Commission. Cette fois, il s'agit pour les Etats membres de se répartir des personnes qui se trouvent dans des Etats non européens et qui ont manifestement besoin d'une protection internationale. Autrement dit, il s'agit simplement d'accorder l'asile à des personnes qui se trouvent aux portes de l'Europe, soit dans des camps de réfugiés surpeuplés aux conditions de vie désastreuses, soit dans des villes où leur nombre rend très difficile leur « insertion » dans la communauté locale.

En juin 2016, neuf mois après l'entrée en vigueur des plans de relocalisation et de réinstallation, la Commission publiait son quatrième rapport sur leur mise en œuvre⁴⁸ : entre octobre et juin, sur les 160 000 prévus, seuls 2 280 demandeurs d'asile avaient été relocalisés depuis la Grèce et l'Italie. Un an après la mise en place des programmes, en septembre, le bilan reste maigre : au total, seules 5 651 personnes ont été relocalisées, c'est-à-dire 3,5 % du contingent programmé. Il apparaît donc clairement – en dépit des « progrès » salués par la Commission⁴⁹ – que le mécanisme de relocalisation qui devait, en soulageant la Grèce et l'Italie, permettre aux migrants d'être accueillis décentement sur le territoire européen et d'y déposer une demande d'asile n'a pas fonctionné. Les différents obstacles sont listés par la Commission. Ils sont nombreux et ils étaient prévisibles, relevant à la fois de la logistique et de la politique. D'abord, la volonté politique de se partager « le fardeau de l'asile » n'est pas uniformément partagée par les Etats membres, dont certains n'ont relocalisé aucun demandeur d'asile à ce jour⁵⁰. En particulier, la Hongrie et la Slovaquie ont déposé un recours en annulation contre les décisions du Conseil entérinant les programmes de relocalisation. La Hongrie, qui rechigne par ailleurs à reprendre les demandeurs d'asile dont elle est responsable selon le règlement Dublin, a également organisé un référendum national sur les « quotas imposés par Bruxelles », qui a été précédé d'une campagne massive d'affiches publicitaires xénophobes aux frais du contribuable hongrois. Après l'invalidation du référendum du 2 octobre faute d'une participation suffisante, le premier ministre Victor Orban a annoncé son intention d'engager une révision constitutionnelle sur la question⁵¹.

⁴⁸ Commission européenne, « Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council : Fourth Report on Relocation and Resettlement », 15 juin 2016, COM(2016) 416 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/4th_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

⁴⁹ Commission européenne, « Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council : Sixth Report on Relocation and Resettlement », 28 septembre 2016, COM(2016) 636 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

⁵⁰ Au 27 septembre 2016, l'Autriche, le Danemark, la Hongrie et la Pologne n'avait accueilli personne au titre de la relocalisation. La Bulgarie avait accueilli 6 demandeurs, la République tchèque 12 et la Slovaquie 3. Voir la fiche de la Commission : Commission européenne, « Relocation and Resettlement - State of Play », 28 septembre 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf.

⁵¹ Le Monde, « Migrants : La Hongrie veut amender sa constitution », 4 octobre 2016, http://www.lemonde.fr/international/article/2016/10/04/migrants-la-hongrie-veut-amender-sa-constitution_5008155_3210.html.

Ensuite, le procédé de la relocalisation prend du temps et nécessite une coordination assez poussée entre l'Etat de départ et celui où le demandeur d'asile sera relocalisé. La première étape, décisive, qui consiste à trier les migrants et à constituer des dossiers pour les personnes éligibles à la relocalisation, a longtemps été rendue très délicate par la surpopulation des camps – *hotspots* – où sont retenus les étrangers arrivant en Grèce et en Italie. Si la surpopulation n'a pas cessé, des « experts » de l'EASO, le Bureau européen d'appui en matière d'asile⁵², ont été dépêchés sur place pour monter les dossiers de demandes de relocalisation. Quoi qu'il en soit, avec à peine un peu plus de 5 000 personnes relocalisées, la mesure est quasiment anecdotique si l'on veut bien voir que ce sont actuellement plus de 60 000 migrants qui se trouvent pris au piège en Grèce, dont près de 14 000 enfermés à ciel ouvert sur les îles, attendant que leur demande d'asile soit traitée ou enregistrée. La situation en Italie n'est pas meilleure, les arrivées ayant augmenté avec le renforcement des contrôles au départ de la Turquie vers la Grèce : entre le 12 juillet et le 28 septembre 2016, plus de 52 000 migrants ont gagné la péninsule italique. Finalement, face aux réticences de plusieurs pays, une décision du Conseil du 29 septembre 2016 – qui fait suite à la déclaration de Bratislava du 16 septembre – entérine sans le dire le mécanisme. Les Etats sont ainsi admis à troquer leur contingent de personnes à relocaliser contre la réinstallation d'un nombre équivalent de ressortissants syriens présents en Turquie⁵³.

Cette nouvelle décision n'aura sans doute pas un effet significatif au vu du bilan des 22 500 « réinstallations » déjà programmées depuis l'été 2015. Un an après l'entrée en vigueur du programme, 10 700 personnes, dont seulement 1 600 Syriens, avaient effectivement été réinstallées, essentiellement au départ de la Turquie, du Liban et de la Jordanie. Et surtout, les Etats réfractaires aux relocalisations n'ont ici non plus guère joué le jeu des réinstallations, ce qui prive *ab initio* la décision du 29 septembre de tout effet utile. Quoi qu'il en soit, si l'on se souvient que la Turquie, le Liban et la Jordanie accueillent ensemble plus de 4 millions de réfugiés syriens, les programmes de relocalisation et de réinstallation imaginés par l'Union européenne – même suivis d'effet – ne pouvaient pas constituer « une réponse » satisfaisante à l'augmentation des migrations observées depuis 2015.

Si globalement ces programmes n'ont pas amélioré la condition des migrants aux frontières de l'Union, ils se sont accompagnés de deux dispositifs censés permettre le contrôle effectif des flux migratoires.

B) L'approche *hotspot*

D'abord, le mécanisme de relocalisation nécessitait un tri préalable des migrants entre ceux et celles ayant « manifestement besoin de protection internationale » et les autres qui ont vocation à être expulsés. C'est essentiellement pour faire ce tri, et corrélativement pour améliorer les capacités d'enregistrement des migrants arrivant en Grèce et en Italie, que l'Union a imaginé « l'approche *hotspot* »⁵⁴. Proposée par la Commission européenne en mai 2015, l'idée consiste à installer aux points d'arrivée des migrants des centres multifonctions capables d'effectuer les principales

⁵² Le Bureau européen d'appui en matière d'asile a été créé en 2010 pour « renforcer la coopération entre les États membres dans ce domaine et de les aider à faire face aux situations de crise » (voir le règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile).

⁵³ Article 1 de la décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

⁵⁴ Le terme même de *hotspot* dénote la criminalisation des migrants puisqu'il désigne dans le vocabulaire policier américain des zones géographiques à forte « densité criminelle ». Voir, par exemple, le rapport spécial pour le Département américain de la Justice : ECK John et al., « Mapping Crime : Understanding Hot Spots », août 2005, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/209393.pdf>.

opérations de « gestion des flux » migratoires : identification des migrants (et parmi eux des passeurs), tri, dépôt (voire traitement) des demandes d'asile, enfermement des déboutés dans l'attente du « retour » et hébergement des candidats à une relocalisation. Au 30 septembre 2016, il y avait 4 *hotspots* en Italie⁵⁵ et 5 en Grèce⁵⁶, avec des capacités totales respectives de 1 600 et 5 400 places disponibles. La Commission met particulièrement l'accent sur « l'identification » des migrants, qui consiste essentiellement en une prise d'empreintes, cruciale pour accélérer le rejet d'une demande d'asile déjà examinée ou déclencher plus tard un « transfert Dublin ». Mais l'identification va de pair avec le tri : le migrant est questionné sur ses origines et son parcours afin de savoir s'il a vocation à obtenir le statut de réfugié ou si au contraire, il doit être considéré comme un « migrant économique ». Près de 400 officiers de l'agence Frontex et 100 agents de l'EASO ont été déployés dans les centres grecs pour soutenir les fonctionnaires nationaux dans ces différentes tâches, y compris pour l'éloignement des « migrants irréguliers ». Naturellement, fichage et tri des arrivants avaient déjà cours en Grèce et en Italie, mais les vieux centres d'accueil et/ou de rétention grecs et italiens, déjà surpeuplés⁵⁷, fonctionnaient mal. Cela s'explique par le manque de moyens matériels mais aussi par le fait que les autorités locales pouvaient avoir intérêt à laisser les migrants s'enfoncer *incognito* dans le territoire européen, ce qui leur évitait d'avoir à endosser le traitement de leur demande d'asile. Avec la transformation des vieux centres nationaux en *hotspots* (ou la création de *hotspots* sur les îles grecques), l'Union tente de reprendre la main sur le contrôle de l'entrée sur son territoire. Toutefois, sans surprise, les capacités des centres (de l'ordre de 7 000 places au total) ne permettent toujours pas de faire le tri entre ceux qui sont éligibles au statut de réfugié et les autres dans des conditions respectueuses du droit à demander l'asile. En Grèce, en particulier, la surpopulation dans les camps et les conditions de vie misérables imposées pendant des mois aux migrants sont sources de violences. La situation est aujourd'hui explosive dans plusieurs centres insulaires, notamment à Lesbos et Chios où près de 10 000 migrants se trouvent enfermés à ciel ouvert sur deux îles.

En réalité, « l'approche *hotspot* », qui consiste ni plus ni moins en une modernisation et l'amélioration des capacités de contrôle et de tri des « primo-arrivants » sous l'égide de Frontex et de l'EASO, était elle aussi vouée à l'échec au vu du nombre de migrants arrivant sur les côtes italiennes et grecques (autour d'un million en 2015). Or, ni l'Italie ni la Grèce ne désirent voir s'installer durablement sur leurs côtes de nombreux camps d'étrangers immanquablement destinés à croître, à l'image du camp français de Calais. En fait, aux yeux des dirigeants européens, la meilleure solution consisterait à ce que la « gestion des flux migratoires » ait lieu en amont, avant que les migrants ne pénètrent le territoire européen. A cette rubrique, la Turquie s'impose désormais, comme hier la Libye, en tant que partenaire incontournable : depuis 2015, l'Union s'est engagée avec elle dans des négociations ponctuées de « plan d'action » et « déclaration » informels ayant notamment abouti à la déclaration du 18 mars 2016. Élaborée par les dirigeants européens et turcs en dehors de tout cadre institutionnel, cette dernière prévoit que « tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie » et que « pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies »⁵⁸. Officiellement, l'accord a pour objectif

⁵⁵ Sur les sites de Lampedusa, Pozzallo, Taranto, Trapani.

⁵⁶ Sur les sites de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos.

⁵⁷ Voir par exemple l'affaire *Khlaifia et autres c. Italie* (CEDH, 1^{er} septembre 2015, req n° 16483/12). L'Italie est condamnée pour avoir détenu arbitrairement (article 5) les requérants dans un CSPA (Centre d'Accueil Initial et d'Hébergement) de l'île de Lampedusa, surpeuplé et transformé pour la circonstance en centre de rétention. Selon la Cour, les requérants, trois Tunisiens appartenant à un groupe d'une centaine de personnes, y ont été soumis à des traitements dégradants (article 3) pour finalement faire l'objet d'une expulsion collective, sans examen individuelle de leur situation, en violation de l'article 4 du Protocole 4 annexé à la Convention.

⁵⁸ En échange, la Turquie obtient une ouverture de crédit de 3 milliards pour l'accueil des réfugiés sur son territoire et la promesse d'une relance du processus d'adhésion qui commencerait notamment par la libéralisation du régime des visas.

principal de « *démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie* ». En fait, il s'agit de tarir le nombre d'arrivée en Grèce depuis la Turquie, concomitamment à la fermeture de la « route des Balkans », empruntée ensuite par les migrants pour gagner l'intérieur de l'Europe. Le premier effet mécanique de l'accord a été de transformer les *hotspots* grecs, et en particulier celui de Moria sur l'île de Lesbos, en centres de détention. En application de l'accord, les migrants arrivés en Grèce après le 20 mars ont été enregistrés et empêchés de quitter l'île et, de fait, le camp. Les autorités grecques, épaulées par Frontex et l'EASO, ont commencé à examiner les demandes d'asile, étant entendu que, d'après la déclaration du 18 mars, le migrant dont la demande est jugée « infondée ou irrecevable » doit être renvoyé en Turquie. La déclaration incite ici à renvoyer en Turquie des demandeurs d'asile, notamment au motif qu'ils proviennent d'un « premier pays d'asile » ou d'un « pays tiers sûr » au sens de la directive européenne qui harmonise les procédures en matière d'asile⁵⁹.

Comme l'a souligné la doctrine⁶⁰, il est très discutable de tenir la Turquie pour l'un ou l'autre. D'une part, il est difficile de la considérer comme un « pays tiers sûr », puisque la directive exige une application et un respect pleins et entiers de la Convention de Genève, là où la Turquie refuse de donner effet au protocole de 1967 qui étend le champ d'application de la Convention de Genève aux non-Européens⁶¹. D'autre part, il est difficile de la considérer comme un « premier pays d'asile » étant donné le faible niveau de protection dont bénéficient les réfugiés en Turquie. Mais cela n'a, semble-t-il, pas posé de difficulté aux signataires de la déclaration du 18 mars 2016, qui ont ainsi pu imaginer un sinistre troc de Syriens : pour chaque Syrien rapatrié vers la Turquie, un autre qui n'aura pas tenté de pénétrer irrégulièrement en Europe pourra y être « réinstallé » en toute légalité. Chacun se fera son propre jugement sur un tel marchandage qui réduit les migrants à des entités abstraites interchangeables...

En pratique, l'objectif premier de l'accord a été atteint : le nombre d'arrivées en Grèce depuis la Turquie a très nettement diminué depuis avril 2016, passant d'une moyenne de 2 900 arrivées par jour en été 2015 à 80 sur la période des 4 derniers mois⁶². Les garde-côtes turcs reçoivent un soutien logistique et financier de l'UE pour surveiller leur frontière tandis que l'agence Frontex coopère activement avec l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN) en mer Egée depuis février 2016⁶³, dans le cadre d'opérations militaires de « *lutte contre les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres*

⁵⁹ Articles 35 et 38 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

⁶⁰ Notamment, P-F LAVAL, « L'instrumentalisation de l'Etat tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *Revue de l'Union européenne* 2016, p. 339. Egalement SLAMA Serge, « Le droit d'asile dans les limbes de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie sur les réfugiés », *Dalloz* 2016, p. 832.

⁶¹ Précisément, la Turquie a ratifié le protocole de New-York de 1967 mais l'instrument d'adhésion stipule que « le Gouvernement turc maintient les dispositions de la déclaration qu'il a faite en vertu de la section B de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés, en date, à Genève, du 28 juillet 1951, selon laquelle il n'applique la Convention qu'aux personnes qui sont devenues des réfugiés par suite d'événements survenus en Europe, ainsi que la réserve qu'il a formulée au moment de la ratification et selon laquelle aucune disposition de cette Convention ne peut être interprétée de façon à accorder aux réfugiés plus de droits que ceux reconnus aux citoyens turcs en Turquie », souligné par nous.

⁶² Entre le 15 juin et le 28 septembre 2016, le rapport recense 9 250 migrants arrivés en Grèce depuis la Turquie. Voir Commission européenne, « Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council : Third Report on the Progress made in the Implementation of the EU/Turkey Statement », 28 septembre 2016, COM (2016) 634 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/3rd_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf.

⁶³ OTAN, « Fiche d'information : Déploiement de l'OTAN en mer Egée », juillet 2016, http://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-aegean-sea-fr.pdf.

humains »⁶⁴. Par ailleurs, les candidats au départ savent qu'une fois arrivés sur les îles grecques, il leur est désormais quasiment impossible de poursuivre directement leur route vers le continent. En pratique, ils se trouvent confinés dans les *hotspots*, souvent pendant des mois, en attendant une éventuelle (hypothétique) relocalisation, le traitement de leur demande par la Grèce ou leur expulsion vers la Turquie⁶⁵.

Au final, la déclaration du 18 mars 2016 a eu pour effet d'augmenter le nombre de personnes enfermées dans les *hotspots* dans des conditions toujours plus précaires et dangereuses. Les quelques centaines d'agents et d'« experts » dépêchés sur place par l'Union ne parviendront ni à faire cesser les détentions arbitraires ni à garantir aux milliers de migrants présents en Grèce un accès effectif au droit d'asile. Parallèlement, il n'existe aucune garantie concernant le versement des 3 milliards d'aide humanitaire promis à la Turquie pour améliorer la vie de ses 3 millions de réfugiés, dont 90% vivent en dehors de camps. L'aide promise a été consentie sans que le budget de l'UE ne soit officiellement engagé, de sorte qu'il reviendra aux Etats membres de décider du montant à allouer au programme.

Si l'objectif de tarir le nombre d'arrivées en Grèce a effectivement été atteint, comme à l'accoutumé, d'autres routes migratoires sont apparues en remplacement : depuis la fermeture de la route des Balkans et la déclaration signée avec la Turquie, ce sont les départs depuis la Libye – et dans une moindre mesure depuis l'Égypte – en direction de l'Italie qui ont fortement augmenté. Entre janvier et septembre 2016, 130 000 migrants sont arrivés par la mer en Italie, laquelle « accueille » au 20 septembre 2016 près de 160 000 migrants dans les *hotspots* et autres centres d'identification⁶⁶. Entre les deux premiers trimestres de 2016, le nombre de primo-demandeurs d'asile a augmenté de 21%⁶⁷. Autrement dit, l'objectif principal des dirigeants européens – celui d'empêcher les migrants, demandeurs d'asile compris, de parvenir en Europe – n'est toujours pas atteint. Depuis quinze ans, les moyens employés sont inchangés (contrôles renforcés aux frontières extérieures, coopération avec les pays tiers limitrophes pour la sous-traitance du contrôle en amont, création de camps d'identification et de tri) et impuissants à fermer véritablement les portes de l'Europe aux migrants. Qui peut encore croire que le nouveau « corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes » qui remplace Frontex en augmentant ses capacités⁶⁸ changera la donne ? En pratique, le seul effet véritable de cette politique migratoire consiste à fermer les voies de migrations

⁶⁴ L'opération de l'OTAN n'est en effet pas la première. Le 22 juin 2015, l'Union européenne a lancé l'opération militaire « Sophia » (d'abord nommée EUNAVFORMED) en Méditerranée centrale sur la route reliant la Libye à l'Italie. Cette opération d'un mandat initial d'un an (depuis reconduit) consiste à « démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains », d'abord en collectant des informations au large des côtes libyennes (phase 1), puis en intervenant en haute mer (phase 2A) et en démantelant directement les réseaux dans les eaux territoriales libyennes (phase 2B, qui requiert le consentement de la Libye ou de l'ONU) ou même sur le territoire libyen (phase 3). Le 20 juin 2016, l'Union a prolongé le mandat d'un an et confié deux prérogatives supplémentaires à la mission : une contribution à la mise en oeuvre de l'embargo des Nations Unies sur les armes en haute mer au large des côtes libyennes, et la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne.

⁶⁵ Les renvois vers la Turquie dans le cadre de la déclaration du 18 mars 2016 ont finalement été relativement peu nombreux, à savoir 578 depuis le 4 avril 2016. Il y aurait eu, par ailleurs, 1000 expulsions de la Grèce vers la Turquie en dehors du cadre de l'accord et 1 900 auraient quitté la Grèce « volontairement » en direction de leur pays d'origine, incité par le programme de retour « volontaire » orchestré par l'OIM.

⁶⁶ OIM, « Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of Available Data and Information. Reporting period : 7 sept/21 sept 2016 », 22 septembre 2016, pp. 21 et s., <http://migration.iom.int/docs/WEEKLY%20Flows%20Compilation%20No25%2022%20September%202016.pdf>.

⁶⁷ Eurostat, « Asylum Quarterly Report. First-Time Asylum Applicants and First-Instance Decisions on Asylum Applications: Second Quarter 2016 », 21 septembre 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

⁶⁸ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

légal et à forcer les migrants à voyager par l'intermédiaire de passeurs pour des sommes astronomiques et au péril de leur vie. Inexorablement, le nombre de morts en mer continue d'augmenter : plus de 3 600 personnes se sont noyées en Méditerranée en 2015, funeste record déjà atteint sur les neuf premiers mois de l'année 2016⁶⁹...

Conclusion : La « crise migratoire », une opportunité manquée pour l'Europe

Finalement, face à l'augmentation du nombre de migrants qui tentent de gagner l'Europe depuis 2015, les dirigeants européens s'entêtent à poursuivre la politique féroce de fermeture des frontières initiée il y a vingt ans, celle-là précisément qui a conduit à la situation actuelle devenue intenable. Refusant d'admettre leur échec, faisant une nouvelle fois le choix du repli, ils attisent la méfiance et l'animosité envers les étrangers au lieu de saisir l'occasion de penser un véritable projet politique européen. La « crise migratoire » fantasmée est ainsi la démonstration que l'Europe, du moins ceux qui la gouvernent, ne veut pas s'ouvrir sur le reste du monde. Pourtant, l'histoire montre que le choix du repli n'est pas tenable à moyen terme et que les murs – qui s'érigent ici où là en Europe pour barrer la route aux migrants – ne résisteront pas au temps.

Au lieu d'appréhender les nouveaux arrivants comme une chance pour la communauté européenne, sources de richesses culturelles et humaines, au lieu de prendre à bras le corps le beau défi consistant à accueillir plusieurs centaines de milliers de personnes qui ont fui leur pays, l'Europe fait des comptes d'apothicaire pour justifier une politique de « *gestion des flux* » qui a déjà coûté la vie à plusieurs dizaines de milliers de personnes. Et pour éviter d'avoir à faire preuve de fraternité avec les Syriens, elle pactise désormais avec la Turquie dont le régime autoritaire ne cesse de se durcir.

La « crise migratoire » n'est pas le seul échec récent auquel l'Union européenne n'a pas su réagir. Lorsqu'en juin 2016 le Royaume-Uni a décidé de sortir de l'Union, la réaction des dirigeants européens a été de menacer les autres États membres en leur signifiant que s'ils souhaitaient en faire de même, l'Union serait intraitable avec eux. Au lieu d'appréhender les causes de ce qui était pour eux un échec, les responsables politiques européens ont choisi de gouverner par la peur. Et c'est aussi cette vieille technique de gouvernement par la peur qui est à l'œuvre en matière migratoire. Contrairement aux apparences et aux multiples rapports officiels criblés de chiffres, la politique de « *gestion des flux migratoires* » repose pour une large part sur des mythes : l'étranger barbare et envahisseur et le besoin insatiable de sécurité. Sous cette configuration, l'organisation politique étatique (ou supra-étatique) apparaît comme seule garante de la sécurité des populations, ce qui permet notamment de justifier le renforcement incessant des structures sécuritaires, alors même qu'elles sont inutiles et meurtrières. Gageons que les hommes et les femmes qui habitent le territoire européen, quelle que soit leur origine ou leur nationalité, ne sont pas dupes. Bientôt, ils et elles sauront se réapproprier le politique et bâtir un monde véritablement égalitaire où même les pauvres pourront circuler librement.

⁶⁹ OIM, « Mediterranean Migrant Arrivals Reach 314,003; Deaths at Sea: 3,610 », 7 octobre 2016, <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-314003-deaths-sea-3610>.