



HAL
open science

Protéger ou refouler : le droit d'asile à l'épreuve des politiques migratoires

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Protéger ou refouler : le droit d'asile à l'épreuve des politiques migratoires. Patrick Boucheron. Migrations, réfugiés, exil, Odile Jacob, pp. 289-316, 2017, Collège de France, 978-2-7381-3989-4. hal-01647256

HAL Id: hal-01647256

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01647256>

Submitted on 29 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Protéger ou refouler : le droit d'asile à l'épreuve des politiques migratoires

Danièle Lochak

In Patrick Boucheron (dir.), *Migrations, réfugiés, exil*, Odile Jacob, 2017, p. 289-316

Retour sur le passé : des résonances troublantes

Face à l'attitude des gouvernements européens confrontés à la « crise migratoire » de 2015-2016 et s'efforçant par tous moyens de tenir à distance les flux de réfugiés, plusieurs observateurs n'ont pu s'empêcher de faire un parallèle avec l'attitude des États à l'égard des Juifs fuyant le nazisme dans les années précédant la Seconde Guerre mondiale.

À ceux qui seraient tentés de dénoncer un amalgame illégitime en martelant qu'on ne peut comparer que ce qui est comparable et qu'on ne saurait toujours tout ramener au nazisme et à l'extermination des Juifs, on répondra d'abord que, entre 1933 et 1940, personne ne pouvait imaginer la « solution finale ». Les Juifs, à l'époque, sont persécutés : privés de droits, spoliés, bannis, pourchassés, humiliés, parfois physiquement agressés, mais rarement tués et en tout cas pas exterminés.

Le parallèle est donc loin d'être incongru, comme le relève Guy Sorman¹, entre les centaines de milliers de Juifs fuyant le nazisme qui, entre 1933 et 1940, se sont heurtés à la fermeture des frontières et ces millions de réfugiés venus de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan ou d'Érythrée qui prennent « le risque de se noyer dans la Méditerranée, de mourir étouffés dans un camion, de crever de soif sur une route grecque [...] parce qu'ils savent que l'alternative c'est d'être gazé, mitraillé, bombardé, affamé ».

S'il faut faire le parallèle, c'est « pour éveiller les consciences anesthésiées ». Mais indépendamment de ce devoir de vigilance, il s'impose aussi pour des raisons objectives tant, à quatre-vingts ans de distance, les similitudes sont frappantes et éveillent des résonances troublantes.

Il y a les faits. Au départ, la fermeture de plus en plus hermétique des frontières à mesure que la persécution s'aggrave et que les flux de réfugiés s'accroissent. Les États-Unis s'en tiennent à la politique adoptée depuis l'*Immigration Act* de 1924 qui prévoit un quota annuel de 27 370 immigrants pour l'Allemagne et l'Autriche, de sorte que, pour eux, la liste d'attente pour obtenir un visa d'immigration est de plusieurs années. Les Suisses négocient avec l'Allemagne nazie pour qu'un cachet spécial soit apposé sur les passeports des Juifs allemands et autrichiens – un grand J rouge de trois centimètres de hauteur –, de façon à faciliter le travail des gardes-frontières qui peuvent ainsi faire le tri entre ceux qui entrent librement et ceux qui ont besoin d'une autorisation. La Grande-Bretagne, confrontée à l'hostilité des Arabes face à l'accroissement de l'immigration juive en Palestine depuis l'arrivée de Hitler au pouvoir, remet en question l'engagement pris dans la déclaration Balfour de 1917 : le Livre blanc du printemps 1939 limite le quota annuel d'immigrants à 10 000 personnes par an pour les cinq années suivantes.

Visas refusés, frontières closes : des milliers de réfugiés sont ainsi acculés, en désespoir de cause, à prendre la mer, le plus souvent clandestinement. À la veille de la guerre, des centaines de bateaux, parfois des paquebots de ligne mais plus souvent des bâtiments de fortune

¹ G. Sorman, « Les réfugiés d'aujourd'hui me rappellent mon père fuyant le nazisme », *Le Monde*, 3 septembre 2015.

vétustes naviguent sur les mers et les océans avec l'espoir, souvent déçu, qu'on les laissera débarquer quelque part : à Alexandrie, à Shanghai, à Panama, à Cuba...

Et puis il y a les discours, les arguments avancés pour justifier le refus d'accueillir les réfugiés et qui ne varient guère, là non plus, à quatre-vingts ans de distance. On invoque la situation économique et le chômage, la peur de braquer l'opinion publique, d'attiser encore la xénophobie et l'antisémitisme. Lors de la conférence d'Évian² qui se tient à l'initiative de Roosevelt en juillet 1938, les représentants des trente-deux États se disent tous « saturés » pour justifier la fermeture de leurs frontières et leur refus d'accueillir des réfugiés juifs. Le représentant de l'Australie déclare : « N'ayant aucun réel problème racial en Australie nous ne sommes pas désireux d'en importer en encourageant une large immigration étrangère ». On met aussi en avant la figure de l'étranger dangereux : derrière chaque réfugié se cache potentiellement un agitateur communiste ou un espion allemand. Aujourd'hui, la crainte du terrorisme a remplacé le fantasme de la cinquième colonne.

On pourrait encore évoquer les plans destinés à envoyer les Juifs le plus loin possible de l'Europe, les gouvernements faisant à cet égard preuve de toujours plus d'imagination. Le territoire le plus souvent évoqué pour une éventuelle colonisation juive est Madagascar. Mais des dizaines d'autres suggestions sont émises : Saint-Domingue, la Guyane anglaise, Chypre, les Philippines, le Congo belge, l'Équateur, le Mexique, Haïti, le Surinam... Maintenir les migrants à distance et hors de la vue des Occidentaux, n'est-ce pas encore l'objectif qui guide aujourd'hui les politiques migratoires ?

Et, finalement, une diplomatie à la fois impuissante et qui accepte sans scrupules de pactiser avec le diable – Hitler hier, naguère encore Kadhafi, aujourd'hui Erdogan et les dictateurs sanguinaires d'Érythrée, du Soudan ou d'Éthiopie... – si tel est le prix à payer pour sauver la paix – on sait hélas ce qu'il en est advenu –, aujourd'hui pour tenter de juguler les flux migratoires. Ainsi, non seulement la conférence d'Évian se termine sur un échec puisque aucun engagement n'est pris par les États, mais elle permet à Hitler de triompher en constatant que personne ne veut accueillir « ses » Juifs. Tout est fait, au demeurant, dans la résolution finale³, pour ménager Hitler avec qui les pays occidentaux pensent encore pouvoir discuter pour résoudre le problème des réfugiés.

Avènement et limites de la protection internationale des réfugiés

L'asile moderne, par opposition à l'asile du Moyen Âge qui était entre les mains de l'Église, est accordé par les États. Il n'est plus humanitaire mais politique : il vise à protéger le réfugié d'opinion ou de conviction, exilé ou proscrit⁴ ; il est sélectif ; il est décidé en fonction de considérations qui mêlent la pression des opinions publiques, les intérêts diplomatiques, l'ordre public. Il s'agit enfin d'un phénomène marginal, portant sur des nombres limités de personnes, rarement plus de quelques centaines simultanément.

Mais ce modèle du XIX^e siècle subit un changement radical au début du XX^e siècle. La nouvelle figure du réfugié – ces centaines de milliers, ces millions de personnes qui tentent d'échapper aux guerres civiles, aux dictatures, aux persécutions – n'a plus rien à voir avec

² Sur la conférence d'Évian on peut se reporter à C. Nicault, « L'abandon des Juifs avant la Shoah : la France et la conférence d'Évian », *Les cahiers de la Shoah*, n° 1, 1994 ; <http://jewishtraces.org/conference-d-evian/>.

³ Les termes « réfugiés politiques » ont été remplacés par « immigrants involontaires ». Le texte est purgé de toute considération morale sur les persécutions. Il y est question du « pays d'origine », jamais nommé et jamais critiqué pour ses agissements.

⁴ Sur ces catégorisations et l'héroïsation de la figure de l'exilé, voir S. Aprile et D. Diaz, « L'Europe et ses réfugiés politiques au XIX^e siècle », *La Vie des idées*, 15 mars 2016, www.laviedesidees.fr/L-Europe-et-ses-refugies-politiques-au-XIXe-siecle.html.

celle de l'étranger « banni de sa patrie pour la cause de la liberté » auquel la Constitution montagnarde imposait de donner asile. D'abord, parce que ces réfugiés, comme l'a relevé Hannah Arendt dans un passage célèbre de *L'Impérialisme*⁵, sont persécutés « non plus seulement, ni même principalement, à cause de ce qu'ils [ont] fait ou pensé, mais parce qu'ils [sont] nés pour toujours dans la mauvaise catégorie de race ou de classe ». Ensuite, parce qu'ils fuient en masse, de sorte que la pratique traditionnelle de l'asile, offert à titre exceptionnel et individuel, n'est plus adaptée à l'ampleur ni à la nature des problèmes posés. Enfin, parce que le phénomène se produit au moment même où, d'une façon générale, les États ont entrepris de contrôler de plus en plus sévèrement l'accès à leur territoire.

LES FAIBLESSES DE LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE

L'ampleur et la complexité des problèmes soulevés par l'existence de ces masses de réfugiés, les risques de déstabilisation qui en résultent pour les pays qui les accueillent, amènent la communauté internationale, à l'issue de la Première Guerre mondiale, à se saisir de la question pour tenter d'harmoniser les pratiques étatiques. Mais les instruments élaborés par la diplomatie internationale restent étroitement tributaires des intérêts étatiques, même si ses acteurs s'attachent à mettre en avant le caractère humanitaire⁶ de l'action internationale et à gommer les aspects politiques de la question des réfugiés.

La première mesure d'urgence prise pour améliorer la situation des réfugiés est la mise en place du « passeport Nansen » qui leur confère, alors qu'ils ne sont plus reconnus ni protégés par leur pays d'origine, un minimum d'existence juridique. La mesure, qui concerne initialement les seuls réfugiés russes, est entérinée par un arrangement du 5 juillet 1922 avant d'être étendue aux Arméniens par un arrangement du 31 mai 1924. Ces deux arrangements sont complétés par celui du 12 mai 1926 qui prévoit l'apposition sur les certificats d'un visa de retour permettant de revenir dans le pays qui l'a délivré, de façon à faciliter le déplacement des réfugiés. L'arrangement du 30 juin 1928 précise la portée de la protection qu'il est recommandé d'accorder aux réfugiés, notamment en matière de séjour, d'aide judiciaire, de travail et de non-refoulement, le dispositif étant parallèlement étendu aux Assyro-Chaldéens. Quelques années plus tard, en 1936, sera encore signé un « arrangement provisoire intergouvernemental concernant le statut des réfugiés venant d'Allemagne ».

L'approche qui prévaut dans le traitement de la question des réfugiés traduit une mutation fondamentale par rapport au modèle antérieur de l'asile : le réfugié n'est plus appréhendé individuellement mais collectivement, en fonction de son appartenance à un groupe qui a besoin de protection, sans qu'entrent en compte les motifs pour lesquels il a dû quitter son pays. Cette appartenance est donc une condition nécessaire et suffisante pour être reconnu comme réfugié. L'approche est également ponctuelle, car on tente de résoudre les problèmes au coup par coup, à mesure qu'apparaissent de nouvelles catégories de réfugiés. Sans doute est-ce en raison de la conviction que le problème est transitoire et que les réfugiés finiront par être rapatriés ; mais la méthode permet aussi de limiter l'engagement des États qui ne porte que sur des catégories prédéterminées de personnes et non sur un nombre potentiellement illimité de réfugiés. Cet enjeu va apparaître crucial au moment de l'élaboration de la convention de Genève.

Mais il est un autre point qu'il ne faut pas perdre de vue : les arrangements sont de simples recommandations, dont l'application dépend de la bonne volonté des gouvernements. La convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés, qui reprend les principales dispositions des arrangements précédents et prohibe notamment de façon explicite

⁵ H. Arendt, *L'Impérialisme*, Paris, Fayard, 1982, p. 277-278 ; rééd. *Les Origines du totalitarisme. Eichmann à Jérusalem*, Paris, Gallimard, « Quarto », 2002, p. 596.

⁶ D. Kévonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

l'expulsion et le refoulement des réfugiés, est censée leur donner un caractère plus contraignant ; mais elle n'est ratifiée que par huit pays⁷, souvent avec des réserves : elle n'aura donc guère plus d'effectivité. Quant à la convention du 10 février 1938 relative au statut des réfugiés venant d'Allemagne, signée, à la veille de la guerre, par sept pays seulement, et qui reprend les dispositions de l'arrangement de 1936, elle n'aura même pas le temps d'entrer en vigueur. En l'absence d'instruments internationaux contraignants, les États sont libres d'agir à leur guise ; et lorsque la situation économique se détériore, après la crise de 1929, ils n'hésitent pas à refouler ou expulser les réfugiés, considérés comme un fardeau. Leur attitude restera inchangée lorsque viendront frapper à leurs portes les victimes de la persécution nazie, d'autant qu'aux considérations économiques s'ajouteront alors, à l'approche de la guerre, des considérations de police et de sécurité.

SOUS LE DROIT, LA POLITIQUE

La méthode de définition du réfugié est l'une des questions qui a été le plus âprement discutée lors des travaux préparatoires à la convention de Genève⁸, laissant clairement apparaître les enjeux politiques et diplomatiques sous-jacents aux conceptualisations juridiques⁹. Certains défendaient le projet ambitieux d'un instrument de protection internationale des réfugiés véritablement universel applicable sans considération de temps ni de lieu à toute personne fuyant les persécutions, mais cette ambition généreuse a buté sur la résistance des États, peu enclins à donner un « blanc-seing » et à contracter des obligations potentiellement illimitées à l'égard de futurs réfugiés dont ils ne connaîtraient à l'avance ni le nombre ni l'origine. Si la convention opte finalement pour une définition générale et synthétique, c'est avec beaucoup de garde-fous qui limitent fortement son universalisme apparent.

En définissant le réfugié comme toute personne « qui, par suite d'événements survenus [en Europe] avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays », la convention introduit un changement radical de problématique : on passe de la conception collective et sectorielle décrite plus haut à une conception individualiste et universaliste, en phase avec la promotion des droits de l'homme au plan international dont elle est contemporaine. Individualiste en ce qu'elle met au premier plan la crainte personnelle de persécutions – même si les motifs de persécution pris en compte témoignent de ce que l'appartenance à un groupe reste présente. Universaliste car elle s'applique potentiellement à tout réfugié, présent ou futur. La contrepartie de ce dispositif est que l'éligibilité au statut suppose un système de détermination au cas par cas que la convention laisse à la compétence des États. La juxtaposition d'un élément subjectif et d'un élément objectif : « qui craint/avec raison » pose la question de la preuve, qui se révélera d'autant plus épineuse qu'il ne suffit pas d'appartenir à un groupe dont les membres sont habituellement persécutés pour être reconnu réfugié, il faut encore établir qu'on risque soi-même de l'être.

Mais surtout, le caractère universel de la définition du réfugié est contrebalancé par une double limitation dans le temps et – de façon optionnelle – dans l'espace : les événements qui sont à l'origine des craintes de persécutions doivent s'être produits avant 1951 et en Europe : faute d'accord sur ce dernier point, les négociateurs ont toutefois laissé aux États le choix de

⁷ Belgique, Grande-Bretagne, Bulgarie, Danemark, France, Italie, Norvège et Tchécoslovaquie.

⁸ Les travaux préparatoires sont consultables en ligne sur le site du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). On trouve une synthèse de ces débats dans D. Alland et C. Teitgen-Colly, *Traité du droit d'asile*, Paris, Puf, « Droit fondamental », 2002, p. 74-78.

⁹ D. Lochak, « Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique », *Pouvoirs*, n° 144, 2013, p. 33-47.

limiter ou non à l'Europe l'étendue de leurs obligations. La référence aux « événements survenus en Europe avant le 1^{er} janvier 1951 » désigne, d'une manière à peine voilée, les réfugiés des pays de l'Est : car la convention de Genève, rappelons-le, est adoptée dans le contexte de la guerre froide. La définition du « réfugié » prend donc en compte l'état de la division du monde et vient rappeler que le problème des réfugiés n'est jamais traité *in abstracto* : sur ce point encore, l'universalisme apparaît comme un leurre.

Les faux semblants du droit d'asile

Il faut finalement attendre le protocole de New York, signé le 31 janvier 1967, qui lève les restrictions géographiques et temporelles au champ d'application de la convention de Genève, pour que la définition du réfugié devienne réellement universelle. Mais cette universalité est très vite battue en brèche dans les faits : à partir des années 1980, alors que le nombre de réfugiés dans le monde augmente à nouveau de façon considérable, les pays occidentaux vont chercher par tous moyens à endiguer les flux de réfugiés issus des régions déshéritées de la planète et à s'affranchir au maximum des obligations de la convention de Genève.

L'HYPOCRISIE DE L'UNIVERSALISME MISE A NU

Celle-ci a été adoptée avant tout dans la perspective de régler le problème des réfugiés des pays de l'Est. Dans les années qui suivent son adoption, il suffit d'être Polonais, Hongrois, Tchécoslovaque pour obtenir automatiquement le statut de réfugié : le seul fait d'être originaire d'un pays sous domination communiste dispense de faire état de craintes individuelles de persécution. Les besoins de main-d'œuvre sont tels, par ailleurs, dans le contexte de la reconstruction, qu'on ne craint pas la concurrence des réfugiés sur le marché du travail.

Le nombre des réfugiés décroît par la suite fortement entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le milieu des années 1960. Mais si, du point de vue des pays européens, la question des réfugiés n'est plus une préoccupation majeure, le nombre de réfugiés dans le monde a, quant à lui, doublé pendant la même période, en raison de l'augmentation spectaculaire du nombre de réfugiés recensés en Afrique et en Asie, comme conséquence de la décolonisation.

À partir du milieu des années 1970, d'autres événements provoquent de nouveaux flux de réfugiés sur l'ensemble de la planète : le retrait des Américains au Vietnam qui ouvre la voie au régime communiste, l'installation de dictatures dans plusieurs pays d'Amérique latine, les guerres civiles dans la corne de l'Afrique, l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique en 1979, l'exacerbation de certains conflits ethniques (Tamouls du Sri Lanka, Kurdes d'Irak et de Turquie), l'établissement d'un régime islamique en Iran... Dans les années 1990, le phénomène devient massif. Mais désormais, c'est avant tout le Tiers-Monde qui est concerné, à la fois parce qu'il fournit et parce qu'il accueille les plus gros « contingents » de réfugiés.

C'est dans ce contexte que, pour la première fois depuis la fin de la guerre, on évoque la « crise » du droit d'asile. Mais l'expression est ambiguë, car elle peut s'entendre dans deux sens bien différents.

Les gouvernements européens ont les yeux rivés sur la croissance très forte de la demande d'asile à partir du milieu des années 1980¹⁰, de sorte que les dispositifs prévus pour l'application de la convention de Genève, qui suppose l'examen individuel des demandes, finissent par être engorgés. Mais, au-delà de l'aspect quantitatif, on stigmatise aussi « la baisse

¹⁰ Alors que 30 000 réfugiés en moyenne gagnaient chaque année l'Europe occidentale, le nombre des demandeurs d'asile est passé à 300 000 environ à la fin des années 1980 et a atteint près de 700 000 en 1992, au plus fort des événements d'ex-Yougoslavie.

de qualité de la demande » (*sic*) : dans leur grande majorité, les personnes qui affluent vers l'Europe ne seraient pas de « vrais » réfugiés, mais des migrants cherchant à tourner les dispositions restrictives sur l'immigration de main d'œuvre en utilisant de façon abusive la protection de la convention de Genève – des « faux réfugiés » ou des « réfugiés économiques ».

À l'inverse, pour les défenseurs du droit d'asile, la « crise » réside dans la réaction des États occidentaux qui aboutit à restreindre considérablement la portée de ce droit jusqu'à le priver de toute effectivité.

Plusieurs facteurs expliquent cette réaction, qui montrent bien les limites de l'ambition d'universalité contenue dans la convention de Genève :

– l'origine des demandeurs d'asile a changé. Ce ne sont plus des Européens blancs et catholiques. Dans leur écrasante majorité – si l'on met à part le cas des réfugiés d'ex-Yougoslavie –, ils sont originaires des pays du Sud, et la différence culturelle accroît la réticence à les accueillir. Ils viennent de pays pauvres dans lesquels, de fait, l'oppression politique et la dénuement économique conjuguent leurs effets, ce qui fait peser une suspicion sur les motifs de leur départ ;

– les flux de demandeurs d'asile augmentent alors que tous les pays européens ont opté, depuis le milieu des années 1970, pour une politique dite de « maîtrise des flux migratoires », avec pour double conséquence que toute arrivée d'étrangers susceptibles d'encombrer encore un peu plus le marché du travail est considérée avec méfiance et que ces demandeurs sont soupçonnés, pour cette raison encore, de se réclamer de la convention de Genève dans l'unique but de tourner les restrictions à l'immigration ;

– enfin, la fin de l'affrontement Est/Ouest a fait disparaître les raisons idéologiques et les enjeux politiques qui avaient poussé, dans les années 1950, à accueillir les réfugiés d'Europe de l'Est, ou encore, à la fin des années 1970, la première vague de réfugiés d'Asie du Sud-Est.

LES FAILLES DU DISPOSITIF

En 1933, le ministre de l'Intérieur britannique répondait en ces termes aux appels à l'aide des réfugiés : « nous n'admettons pas qu'il puisse y avoir un droit d'asile, et lorsque nous devons décider s'il convient d'accueillir chez nous tel ou tel réfugié politique, nous devons nous demander si c'est l'intérêt de notre pays¹¹ ». Cette proclamation faisait prévaloir la *Realpolitik* sur les considérations humanitaires, mais elle n'enfreignait à l'époque aucune norme du droit international puisque, comme on l'a montré plus haut, les « arrangements » n'avaient pas de portée contraignante et la protection qu'ils accordaient aux réfugiés était minimale. Aujourd'hui, le contexte a changé, les droits de l'homme en général et le droit d'asile en particulier ont été placés sous la protection de la communauté internationale. Hésitant à violer de front leurs obligations résultant de la convention de Genève, les États ont cherché à les contourner, jusqu'à vider la convention de sa substance protectrice.

Pour comprendre comment les États ont réussi le tour de force de s'affranchir des obligations de la convention de Genève en faisant mine de ne pas la violer, il faut rappeler ce point capital : à savoir que, au regard du droit international, y compris des conventions relatives aux droits de l'homme, aucun État n'est tenu d'accepter l'entrée et la présence sur son territoire d'un individu qui n'est pas son national ; et que la souveraineté territoriale des États ne cède même pas lorsqu'est en cause le droit d'asile. La Déclaration universelle de 1948 proclame que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de

¹¹ Cité par M. R. Marrus, *Les Exclus. Les réfugiés européens au XX^e siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 150.

l'asile en d'autres pays » mais elle ne prévoit pas d'obligation corrélative pour les États de l'accueillir.

La convention de Genève elle-même n'oblige pas les États à accueillir les réfugiés sur leur territoire et se borne à énoncer un principe de non-refoulement¹². Ce principe fait obstacle à ce qu'un réfugié soit renvoyé non seulement vers son pays d'origine, mais également vers tout autre pays où il pourrait être victime de persécution ou d'où il pourrait être à nouveau refoulé vers le pays de persécution. Bien qu'on ait tendance à l'oublier aujourd'hui, le demandeur d'asile doit bénéficier de cette protection même s'il n'a pas encore été reconnu réfugié, selon l'interprétation du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) admise par les pays européens. En effet, le caractère reconnaissant de la qualité de réfugié impose que le demandeur soit considéré et traité comme un réfugié aussi longtemps que sa demande n'a pas été examinée et, le cas échéant, rejetée. Renvoyer un demandeur d'asile, de surcroît, c'est le priver du droit de solliciter et d'obtenir la protection prévue par la convention de Genève. Par conséquent, le minimum qu'exige la convention, c'est que la personne qui se présente à la frontière et demande protection voie sa demande examinée et ne soit pas refoulée avant que cet examen ait eu lieu.

On comprend, dans ces conditions, l'énergie dépensée par les États pour stopper les flux de réfugiés en amont de leurs frontières. De même, on comprend la raison d'être de notions comme celles de « pays d'origine sûr », « pays tiers sûr », « demande manifestement infondée », qui justifient le renvoi sans examen ou après un examen superficiel des demandes.

La réponse des États européens à l'afflux des demandeurs d'asile, quoique restant au départ le fruit d'initiatives nationales, a donc obéi à un modèle commun : d'un côté, faire obstacle à l'arrivée des demandeurs d'asile, de l'autre n'accorder que parcimonieusement le statut de réfugiés à ceux qui réussissent malgré tout à déposer une demande. Ces politiques ont été ensuite concertées au niveau européen. Dans un premier temps, la concertation s'est opérée en marge des mécanismes communautaires, par le biais de conventions internationales¹³. Dans un second temps, érigée en « question d'intérêt commun » par le traité de Maastricht de 1992, la politique d'immigration et d'asile a donné lieu à l'adoption de textes sans portée contraignante¹⁴. Le traité d'Amsterdam, enfin, a fait entrer les politiques d'asile et d'immigration dans le champ de compétence de l'Union, ce qui a débouché sur l'adoption, entre 2001 et 2005, de règlements et de directives visant à harmoniser les politiques des États, puis, de façon plus ambitieuse, à partir de 2011, sur la mise en place un « régime d'asile européen commun » ou RAEC¹⁵.

Dans la pratique, la question de l'asile est aujourd'hui indissociable de l'ensemble de la politique migratoire, comme en témoigne le syntagme figé utilisé dans les enceintes de l'Union européenne et officialisé dans les traités : « politique d'immigration et d'asile ». Or, à

¹² L'article 31 § 1 est ainsi rédigé : « Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. ».

¹³ La convention d'application des accords de Schengen de 1990, entrée en vigueur en 1995, comportait un volet asile qui a été remplacé par la convention de Dublin de 1990, entrée en vigueur en 1997.

¹⁴ Les intitulés de ces textes – deux « résolutions » et une « conclusion » – indiquent ce que sont leurs préoccupations essentielles : la première concerne « une approche harmonisée des pays tiers sûrs », la seconde les « pays d'origine sûrs », la troisième les « demandes manifestement infondées ».

¹⁵ Le règlement Dublin modifié à plusieurs reprises – Dublin III aujourd'hui – sur la détermination de l'État responsable d'une demande d'asile et le règlement « Eurodac » qui complète le précédent en établissant un système informatisé permettant la comparaison des empreintes digitales dans le but de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ; une directive du 13 décembre 2011, dite « qualification », qui définit les conditions pour bénéficier d'une protection internationale ; deux directives du 26 juin 2013 dites respectivement « accueil », qui établit des normes d'accueil des personnes demandant la protection internationale, et « procédures », qui établit des normes communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

partir du moment où la lutte contre l'immigration illégale est érigée en priorité absolue, avec pour corollaire la préoccupation obsessionnelle pour le contrôle des frontières, dès lors que les migrants, toutes catégories confondues, sont considérés comme la source de risques auxquels il faut parer, le droit d'asile se trouve inévitablement réduit comme une peau de chagrin.

Une stratégie multiforme de contournement de la convention de Genève

La stratégie de contournement de la convention de Genève comporte plusieurs volets : une politique restrictive de reconnaissance du statut, la multiplication des obstacles visant à empêcher l'arrivée des réfugiés aux frontières de l'Europe, la délocalisation de la protection et, finalement, – en tant qu'élément et condition d'efficacité de cette stratégie – l'externalisation de la politique d'asile.

DENIER LA QUALITE DE REFUGIE

En dépit de la réaffirmation de la fidélité à la convention de Genève, le régime d'asile européen commun semble plus orienté vers un objectif d'endiguement et de dissuasion que de protection. En témoignent l'utilisation de la notion de « demande manifestement infondée », considérée *a priori* comme ne relevant pas de la convention de Genève et soumise au mieux à un examen sommaire suivi de l'éloignement immédiat de l'intéressé, ou encore la systématisation de notions comme celles d'« asile interne », de « pays de premier asile », de « pays tiers sûr », de « pays d'origine sûr », qui constituent autant d'obstacles à la reconnaissance du statut au motif que le demandeur aurait pu demander l'asile ailleurs qu'en Europe ou que les risques qu'il invoque sont *a priori* suspectés de n'être pas réels. La procédure d'octroi du statut offre d'autant moins de garanties que, sous prétexte de déjouer les abus, on multiplie les motifs justifiant le recours à une procédure accélérée.

Concourent aussi à l'application restrictive de la convention de Genève des exigences de preuves de plus en plus strictes qui, si on les avait appliquées aux réfugiés d'Europe de l'Est dans les années 1950, n'auraient pas permis à beaucoup d'entre eux d'être reconnus réfugiés. On a ainsi assisté, en France, à une chute considérable du taux de reconnaissance de la qualité de réfugié : il était encore, dans les années 1970, d'environ 90 % ; il a ensuite chuté progressivement pour se maintenir plusieurs années autour de 15 %, avec des différences considérables d'une nationalité à l'autre ; et s'il est remonté sensiblement dans les années récentes¹⁶ c'est en grande partie à cause de l'arrivée de nationalités dont la demande était difficilement contestable ou qu'il aurait paru inopportun de rejeter. Encore inclut-on dans ces chiffres l'obtention de la protection subsidiaire (27 % du total en 2015), prévue pour les personnes qui ne remplissent pas les critères de la convention de Genève tout en ayant néanmoins besoin d'une protection internationale¹⁷.

Les différences de traitement entre les réfugiés selon leur nationalité est un signe de ce que les considérations politiques et diplomatiques pèsent plus lourd que l'appréciation objective des risques de persécution encourus. Dans la « hiérarchie des légitimités » les Syriens sont placés aujourd'hui au-dessus des Irakiens, des Afghans, des Soudanais, des Congolais ou des Érythréens, qui tentent pourtant eux aussi d'échapper à des dictatures sanguinaires et des conflits généralisés. Ce « privilège » conjoncturel tient sans doute à ce que les Syriens fuient à la

¹⁶ Le taux d'acceptation est remonté à 25 % en 2015 et même à 36 % au premier semestre 2016, d'après les chiffres communiqués par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

¹⁷ Si l'on se place au niveau européen, on constate que le taux de reconnaissance peut varier de zéro à près de 100 %, pour une même nationalité, selon le pays qui examine la demande. À titre d'exemple, en 2014, le taux de reconnaissance pour les Érythréens était de 26 % en France et de 100 % en Suède. Pour les Irakiens, il était de 14 % en Grèce, et de 94 % en France. Pour les Afghans, de 28 % en Grèce, de 95 % en Italie.

fois « le nouvel ennemi paradigmatique des démocraties occidentales (l'État islamique) et un régime (celui de Bachar El Assad) avec lequel tout lien diplomatique a été rompu¹⁸ ».

Mais cette « faveur » accordée aux Syriens doit être bien entendu fortement relativisée : on est loin, très loin du traitement accordé naguère aux premiers *boat people* d'Asie du sud-est¹⁹ : car pour profiter de ce préjugé favorable lors de l'examen de leur demande et avoir une chance d'obtenir une protection – plus souvent au demeurant la protection subsidiaire que le statut de réfugié –, il leur faut, comme l'ensemble des migrants, avoir préalablement réussi à accéder au territoire de l'Union européenne.

FERMER LES VOIES D'ACCES A L'EUROPE

Pour l'immense majorité des réfugiés, en effet, les difficultés se situent bien en amont de la procédure de reconnaissance d'une protection, en raison des obstacles qu'ils rencontrent pour accéder au territoire de l'Union européenne.

Un premier obstacle découle de l'imposition généralisée du visa. Si elle ne concerne pas de façon spécifique les demandeurs d'asile, elle constitue pour eux une entrave d'autant plus importante qu'ils sont souvent dans l'impossibilité de se procurer un passeport ; et sans passeport, pas de visa. Ils sont par ailleurs directement ciblés par la formalité du visa de transit aéroportuaire imposée aux ressortissants de pays tiers dont la liste figure dans le règlement communautaire sur les visas²⁰ et que chaque État membre peut compléter « en cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins ». Les pays en question sont en effet précisément ceux d'où proviennent en très grande majorité sinon exclusivement des demandeurs d'asile, ce qui ne laisse aucun doute sur l'objectif poursuivi : bloquer en amont l'arrivée de personnes susceptibles de demander l'asile à l'occasion d'un transit.

La nécessité de produire un visa – et la difficulté pour l'obtenir – voit son « efficacité » renforcée par les obligations pesant sur les transporteurs. Ceux-ci sont tenus de vérifier que les ressortissants des pays tiers sont en possession des documents de voyages requis et, outre qu'ils doivent reprendre en charge ceux qui se sont vu refuser l'entrée sur le territoire, ils s'exposent à des pénalités financières lourdes et dissuasives lorsqu'ils acheminent vers les États de l'espace Schengen des étrangers dépourvus de ces documents, lesquels se voient donc interdire de monter à bord.

En fermant les voies légales d'accès à l'Europe aux migrants, demandeurs d'asile inclus, les États les contraignent donc à emprunter des voies illégales, infiniment plus dangereuses, et à recourir à des passeurs dont les tarifs augmentent à mesure que la demande s'accroît.

Ces routes migratoires sont elles-mêmes étroitement surveillées pour faire obstacle aux entrées illégales sur le territoire de l'Union : l'agence Frontex, créée en 2004 pour coordonner la coopération opérationnelle en matière de surveillance des frontières et dont on vient encore, en septembre 2016²¹, de renforcer les moyens en la rebaptisant « corps européen de garde-

¹⁸ K. Akoka, « Crise des réfugiés ou des politiques d'asile ? », *La Vie des idées*, 31 mai 2016, www.laviedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html.

¹⁹ Nous précisons : les premiers, car une fois la mobilisation exceptionnelle de 1979 retombée, les réfugiés qui arriveront par la suite, par leurs propres moyens, seront en butte à la même méfiance que tous les autres et soupçonnés de fuir pour des raisons économiques.

²⁰ Afghanistan, Bangladesh, Éthiopie, Érythrée, Ghana, Irak, Iran, Nigéria, Pakistan, Somalie, Sri Lanka, République démocratique du Congo. La Syrie ne figure pas sur la liste commune mais fait partie de la vingtaine de pays que la France a ajoutés à la liste, ce qui revient, au regard de la condition posée par le règlement européen, à assimiler des personnes qui ont besoin de protection à des « migrants clandestins ».

²¹ L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne a été créée par un règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, modifié par le règlement (UE) n° 1168/2011 du 25 octobre 2011. L'Agence a été renommée « Agence européenne de garde-

frontières », est la figure emblématique et l'instrument par excellence de la politique dite « de gestion des frontières extérieures ». Son rôle est d'abord dissuasif, par la présence de ses navires, de ses avions et hélicoptères, de ses outils technologiques avancés de contrôle à distance ; mais la dissuasion n'a d'autre effet que de modifier les trajectoires migratoires en obligeant les migrants à emprunter des itinéraires plus longs et plus dangereux, à prendre plus de risques pour échapper aux contrôles lorsqu'ils prennent la mer, à entreprendre la traversée tout aussi dangereuse de zones désertiques ou montagneuses, à payer plus cher des passeurs peu scrupuleux, enfin. Les conséquences meurtrières de cette politique, dénoncées depuis longtemps par les organisations non gouvernementales (ONG) qui peinaient à se faire entendre, sont désormais bien connues. Des milliers de migrants trouvent la mort chaque année en tentant de franchir les obstacles dressés sur leur route : ils meurent noyés dans la Méditerranée – 16 par jour en moyenne, et plus de 10 000 depuis le début de l'année 2014 – mais aussi de faim, de chaleur ou de soif en traversant le Sahara ; ils meurent de froid en franchissant des montagnes en plein hiver, asphyxiés dans les camions qui les véhiculent clandestinement ; ils meurent en détention dans les camps libyens, ils tombent sous les balles de l'armée ou de la police. À quoi s'ajoutent les mauvais traitements – violences, tortures, viols, etc. – dont ils sont couramment victimes tout au long de leur parcours.

Mais Frontex n'a pas seulement pour but de dissuader : ses interventions visent aussi à détecter et empêcher les tentatives de franchissement illégal des frontières, à intercepter les navires soupçonnés de transporter des « migrants clandestins », qui peuvent alors être refoulés vers le pays qu'ils cherchaient précisément à fuir. Le nouveau règlement de 2011 prend soin de rappeler que ces missions doivent s'exercer dans le respect de la convention de Genève et du principe de non-refoulement. Mais les missions imparties à Frontex et les conditions dans lesquelles l'Agence les exerce font douter du respect effectif de ces principes. Les personnes interpellées en haute mer peuvent en effet être renvoyées ou directement débarquées dans le pays tiers d'où le navire est présumé être parti. Cette éventualité est certes subordonnée à une évaluation préalable de la situation générale dans ce pays et à la possibilité offerte aux personnes interceptées d'expliquer les raisons pour lesquelles un débarquement serait contraire au principe de non-refoulement ; mais ces garanties paraissent bien formelles en l'absence à bord d'agents habilités à – et formés pour – examiner la situation personnelle des personnes au regard de leur besoin de protection.

EXTERNALISER, DELOCALISER

L'externalisation de la politique d'asile et d'immigration vise à la fois à repousser toujours plus loin le cordon sanitaire destiné à protéger l'Europe des flux de migrants, toutes catégories confondues, et à reporter sur les États tiers la responsabilité de cette politique. Elle inclut donc la délocalisation des contrôles le plus en amont possible des frontières de l'Union et la sous-traitance aux pays tiers des tâches de surveillance et de gestion des flux migratoires, voire de l'accueil des demandeurs d'asile.

Les accords de réadmission sont l'un des vecteurs de l'externalisation. Ils sont passés avec les pays d'origine ou de transit qui s'engagent, moyennant des compensations financières, à reprendre en charge les personnes qui ont pénétré irrégulièrement dans l'espace Schengen, qu'il s'agisse de leurs nationaux ou de personnes ayant simplement transité par leur territoire. Le but est d'inciter les États tiers à mieux contrôler le passage de leurs frontières et à faire la police de l'immigration pour le compte de l'Union.

Mais ces accords sont la source potentielle de graves atteintes aux droits des personnes concernées et menacent directement le droit d'asile. Outre que les pays concernés sont loin

frontières et de garde-côtes » par le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 qui en a aussi étendu les compétences.

d'être tous des pays démocratiques, l'engagement de réadmission vaut aussi pour les demandeurs d'asile, les pays européens considérant que l'obligation de non-refoulement est formellement respectée dès lors que ce pays tiers est qualifié, fût-ce abusivement, de « pays sûr ». Les demandeurs d'asile n'ont pourtant aucune garantie que les pays vers lesquels ils sont refoulés examineront leur demande d'asile, voire qu'ils ne les renverront pas à leur tour vers un État où la convention de Genève n'est pas respectée.

Toujours pour convaincre les pays de départ ou de transit de retenir chez eux les migrants indésirables, l'Europe a lancé, à la fin de l'année 2014, le « processus de Khartoum » associant une dizaine de pays d'Afrique, avec pour objectif de tenter de bloquer la route migratoire en provenance de la corne de l'Afrique. La coopération avec les pays concernés vise, entre autres, à les aider à créer des centres d'accueil et à offrir sur place un accès aux procédures d'asile : un projet paradoxal si on se rappelle que parmi eux figurent des pays eux-mêmes grands pourvoyeurs de réfugiés, tels l'Érythrée, l'Éthiopie ou le Soudan. Un an plus tard, un agenda commun a été signé entre l'Union et l'Éthiopie²², par lequel ce pays s'engage à faciliter la réadmission des migrants irréguliers et qui prévoit aussi la création d'un système régional de contrôle des frontières au moyen de patrouilles conjointes et la mise en place d'un système de traitement des demandes d'asile.

La délocalisation de la protection, autre aspect de la politique d'externalisation, s'inscrit elle aussi dans la stratégie de contournement de la convention de Genève. Le contournement est manifeste lorsque la directive dite « qualification » de 2011²³ officialise la notion d'« asile interne » : les États peuvent refuser d'accorder une protection s'il apparaît qu'une personne peut sans crainte accéder à une partie du territoire de son pays et y vivre sans risque de persécution ou de menaces graves. Les personnes concernées sont donc vouées à venir grossir encore le contingent des personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leur propre pays, dont le HCR évaluait le nombre à 40 millions en 2015.

D'autres aspects de la stratégie de délocalisation s'inscrivent plus directement encore dans la politique d'externalisation : on pense aux très nombreuses propositions qui ont fleuri à partir des années 2000, dont aucune ne s'est jusqu'à présent concrétisée, mais qui ont ressurgi dans le contexte de la « crise migratoire » de 2015-2016, comme le montre le contenu de l'accord passé avec la Turquie. L'idée est de délocaliser dans les pays tiers tant les procédures d'examen des demandes d'asile que la protection des réfugiés. Ces « programmes de protection régionale » imaginés par la Commission pour assurer une « protection au plus près des régions d'origine » ont été présentés comme bénéfiques pour les réfugiés qui se verraient ouvrir une voie d'accès légal et sécurisé depuis leurs pays d'origine vers les pays d'accueil, leur évitant de risquer leur vie dans des traversées clandestines²⁴. L'objectif est pourtant clair : il s'agit, ici encore, de maintenir les demandeurs d'asile à distance et de faire supporter le « fardeau » de l'asile aux pays tiers.

La délocalisation s'inscrit dans une évolution globale préoccupante : tandis que la petite proportion de ceux qui peuvent se réclamer de la convention de Genève se voient reconnaître au compte-gouttes le statut de réfugié dans les pays occidentaux, des millions d'autres – Afghans, Irakiens, Somaliens, Soudanais, Congolais ou, désormais, Syriens – sont massivement concentrés au Moyen-Orient et en Afrique, soit qu'ils aient trouvé refuge dans un pays

²² L'Éthiopie occupe une place stratégique dans les préoccupations des pays européens puisqu'il s'agit du pays d'origine de nombreux demandeurs d'asile mais également d'un pays de transit : plus de 750 000 réfugiés érythréens, somaliens et soudanais sont présents sur son territoire.

²³ Voir note 15.

²⁴ Dans sa communication de 2005 sur les programmes de protection régionale, la Commission envisageait de les jumeler avec des programmes de réinstallation destinés à faire venir, dans un second temps, des contingents négociés de ces réfugiés depuis ces pays de premier accueil vers des pays de l'Union européenne.

voisin²⁵, soit qu'ils aient été contraints ou incités à rester dans leur propre pays, éventuellement sous la protection du HCR²⁶. Dans ce dernier cas, ils viennent grossir les rangs des « déplacés internes », désormais plus nombreux que les réfugiés proprement dits, ce qui en dit long sur la dérive du système de Genève puisque la condition pour être considéré comme réfugié est, précisément, de se trouver hors de son pays. Dans tous les cas, qu'ils aient été déplacés dans leur propre pays ou dans un pays limitrophe, les réfugiés qui peuplent les camps d'Afrique ou d'Asie, placés sous la protection du HCR, sont maintenus à bonne distance de l'Europe, sans aucune perspective d'être un jour reconnus comme réfugiés.

Face à la « crise migratoire », la permanence des réflexes acquis

Entre 2011 et 2014, alors que la Turquie et le Liban subissaient le choc de l'arrivée des réfugiés syriens, l'Europe est restée systématiquement sourde aux appels du HCR qui, dès octobre 2012, avait demandé aux pays de l'Union d'assurer l'accès à leur territoire et aux procédures de demande d'asile. Sur les millions de Syriens qui ont quitté leur pays, seuls quelques dizaines de milliers avaient à l'époque réussi à gagner l'Europe.

En avril 2015, dans l'intervalle de quelques jours, 1 500 migrants se noient en Méditerranée au large des côtes italiennes. Ce bilan macabre – alors que bien d'autres naufrages avaient déjà eu lieu auparavant – provoque un choc qui va donner l'illusion, pendant quelques semaines, que quelque chose est susceptible de changer, dans la politique européenne.

Un sommet européen extraordinaire est consacré à Bruxelles en avril 2015 aux « pressions migratoires en Méditerranée ». Non seulement les chefs d'État et de gouvernement ne prennent aucun engagement ferme pour accueillir les réfugiés mais le programme d'action en dix points adopté, comme l'agenda européen pour la migration proposé par la commission au mois de mai, dénotent surtout la continuité dans les méthodes préconisées. Les propositions consistent à accentuer encore la dimension répressive de la politique européenne (renforcement des moyens de Frontex, accélération du retour des migrants en situation irrégulière, déploiement d'agents de liaison dans les pays tiers...) et à tenter de démanteler les réseaux de passeurs. Mais renforcer Frontex c'est rendre encore plus difficile les traversées et donc : soit empêcher les réfugiés de quitter le pays de persécution, soit les obliger à payer encore plus cher les passeurs pour des itinéraires encore plus dangereux. Et faire semblant de croire qu'on mettra ainsi les passeurs hors-jeu c'est inverser le problème et la solution : c'est parce qu'on empêche les migrants d'utiliser les modes de déplacement normaux, parce qu'on leur barre toutes les routes légales et sûres pour venir en Europe, qu'ils sont obligés de se tourner vers les passeurs, faisant ainsi la fortune des trafiquants dont les tarifs augmentent en même temps que les risques encourus. Ensuite, à supposer même qu'on soit capable de mettre un terme à l'activité des passeurs – ce qui est éminemment douteux –, la conséquence concrète, à politique européenne inchangée, serait que les personnes ne périraient peut-être plus en mer mais resteraient la proie de ceux qui les persécutent ou les victimes des guerres meurtrières auxquelles elles tentent d'échapper.

La Commission proposait également un mécanisme temporaire et exceptionnel de répartition entre les pays de l'Union des réfugiés arrivés en Grèce et en Italie, sur la base de quotas calculés en combinant plusieurs critères. Ce plan, fondé sur une clé de répartition contrai-

²⁵ Les pays qui, à la fin de l'année 2015, abritaient le plus de réfugiés étaient la Turquie (2,5 millions), le Pakistan (1,6 million), le Liban (1,1 million), l'Iran (979 000), l'Éthiopie (736 000) et la Jordanie (664 000).

²⁶ Les statistiques établies par le HCR en juin 2016 donnaient les chiffres suivants : 65,3 millions de personnes déplacées de force, dont 21,3 millions de réfugiés au sens de la Convention de Genève (16,1 sous mandat du HCR, 5,2 enregistrées par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA]) ; 40,8 millions de déplacés internes, 3,2 millions de demandeurs d'asile.

gnante, a été rejeté par les États membres. Il a donc fallu plusieurs mois encore de négociation pour arriver à un accord. Cet accord a sans aucun doute été facilité par l'émotion provoquée par la photo, le 2 septembre 2015, du petit Aylan retrouvé mort sur une plage turque et qui a fait le tour du monde. Tandis que l'Allemagne ouvre grand ses portes aux réfugiés, notamment syriens, François Hollande et Angela Merkel prennent, le 3 septembre, l'initiative d'un plan prévoyant la relocalisation de 160 000 réfugiés sur deux ans – essentiellement des Syriens et des Érythréens²⁷, déjà présents en Italie et en Grèce. La ventilation se fondait sur un calcul complexe censé déboucher sur un « partage équitable²⁸ ». Mais la relocalisation reposait sur la bonne volonté des États d'accueil. Or certains ne l'ont acceptée qu'à contrecœur et plusieurs ont très vite fait marche arrière, sans compter ceux qui, comme la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque, ont fermé plus hermétiquement encore leurs frontières. Le mécanisme prévu faisait abstraction, de surcroît, des souhaits légitimes des intéressés, en fonction des liens familiaux ou de communauté qu'ils ont dans tel ou tel pays.

L'échec était donc prévisible. Au 21 septembre 2016, on atteignait le chiffre de 4 134 relocalisations depuis la Grèce et 1 156 depuis l'Italie, soit à peine plus de 3 % des 160 000 prévues. Au 27 mars 2017, 15 055 demandeurs d'asile avaient été relocalisés, ce qui veut dire qu'au bout d'un an, les États participants avaient à peine atteint 15% de leurs engagements. Dans les faits, le processus n'a donc jamais fonctionné : si la solidarité entre les États membres reste le principe, elle n'a jamais pu être imposée à ceux qui s'y opposent ou la veulent « flexible », selon la terminologie du groupe de Visegrád²⁹.

En complément du volet « relocalisation », il a été prévu de mettre en place des « dispositifs de premier accueil dans les États membres situés en première ligne », dénommés *hotspots*. Le but est moins d'accueillir que de faire un tri, parmi les migrants qui débarquent dans les îles grecques ou au sud de l'Italie, entre les personnes éligibles à une protection au titre de l'asile, donc « relocalisables », et les « migrants économiques », qui doivent être renvoyés dans leur pays d'origine. Cette tâche complexe, assurée par des fonctionnaires de Frontex conjointement avec des fonctionnaires locaux, repose sur des bases incertaines et quelque peu arbitraires, compte tenu de la complexité des causes qui poussent les personnes au départ. Elle ne peut se faire sans coercition et elle suppose le recours à l'enfermement, donc la mise en place de camps aux frontières sud de l'Europe.

Les négociations menées en novembre 2015 avec la Turquie s'inscrivent dans le droit fil de la politique d'externalisation de l'Union, toujours avec le même objectif d'endiguer le flux des migrants : moyennant un soutien financier de trois milliards d'euros annuels, l'Europe attend que ce pays ouvre sur son sol des centres d'accueil pour demandeurs d'asile afin d'éviter que ceux-ci ne parviennent jusqu'à ses frontières. La déclaration de François Hollande devant les journalistes, lors du Conseil européen du 15 octobre 2015, est l'expression la plus parfaite et l'aveu (inconscient ?) des fonctions assignées à l'externalisation :

Nous devons aussi et surtout maintenant faire en sorte que les pays qui accueillent des réfugiés à l'extérieur de l'UE, je pense à la Turquie, à la Jordanie, au Liban, puissent être aidés, parce que sinon nous savons très bien ce qui peut se produire : le mouvement de départ de ces pays viendrait nécessairement vers les côtes européennes avec des drames que je veux éviter. [La Turquie] doit non seulement garder les réfugiés qui sont dans les camps et il est nécessaire de l'y aider ; elle doit également éviter qu'il y ait des trafics qui puissent produire des drames et des tragédies supplémentaires.

²⁷ Ces deux nationalités sont celles pour lesquelles le taux de reconnaissance d'asile dépasse 75 %. Relevons ce retour paradoxal aux méthodes de l'entre-deux guerres, qui accordaient la protection sur la base de l'appartenance à un groupe national.

²⁸ 40 % pour la taille de la population, 40 % pour le produit intérieur brut (PIB), 10 % pour le taux de chômage et le nombre moyen de demandes d'asile au cours des quatre dernières années.

²⁹ Il réunit la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

L'accord passé le 18 mars 2016 est allé plus loin encore, en obligeant la Turquie à reprendre tous les migrants arrivés irrégulièrement en Grèce après le 20 mars, y compris les réfugiés, notamment syriens. En contrepartie, l'Union a accepté la réinstallation, pour chaque Syrien réadmis, d'un réfugié se trouvant sur le sol turc. Ceci revient à sous-traiter à la Turquie, moyennant six milliards d'euros, la gestion de la crise migratoire et, par la même occasion, le droit d'asile³⁰. Pour légitimer le mécanisme de refoulement « un pour un », il a été prétendu que la Turquie était un « pays tiers sûr ». À l'encontre de cette affirmation, on peut faire état non seulement de la dérive dictatoriale du régime, qui s'est dangereusement accentuée à la suite de la tentative de coup d'État et que le récent referendum a entérinée ou de la politique à l'égard des Kurdes, mais aussi du fait que la Turquie n'a pas accepté l'extension du champ d'application géographique de la définition du réfugié au-delà de l'Europe, de sorte que les Syriens ou les Afghans, par exemple, ne peuvent s'en réclamer. Or les observations faites par les ONG attestent que la Turquie renvoie des réfugiés vers la Syrie, l'Irak ou l'Afghanistan.

Ce faisant, un nouveau coup a été porté à ce qui reste du droit d'asile : il ne s'agit plus seulement de faire le tri, même arbitraire, entre « bons » réfugiés et « mauvais » migrants, mais de renvoyer les candidats à l'asile en amont de ce tri, même lorsqu'il n'est pas contesté que ce sont des réfugiés en puissance.

*

L'expression « crise migratoire », si couramment utilisée par les États et dans les médias, est assurément critiquable. Parler de « crise », c'est une façon pour les États de se dédouaner à bon compte de n'avoir pas anticipé un événement qui était pourtant parfaitement prévisible, une façon de justifier la mise en place de mesures d'exception là où des mécanismes de droit commun, plus protecteurs, existent. C'est aussi un moyen d'inverser les rôles en suggérant que les victimes de la crise sont les États confrontés à une « marée humaine » à laquelle ils ne savent pas comment faire face, et non les réfugiés, pourtant doublement victimes : victimes des persécutions, victimes de la politique des États arc-boutés sur la lutte contre l'immigration irrégulière et qui s'accommodent des conséquences meurtrières de cette politique.

Mais je ne suis pas certaine non plus qu'il soit juste de parler de crise de l'hospitalité, de crise de l'accueil ou encore de crise culturelle – autant de termes qui ont été utilisés pour caractériser et déplorer l'attitude des pays européens. Parler en ces termes, c'est laisser entendre qu'il y a eu une dégradation de l'esprit public, donc implicitement faire référence à des temps meilleurs où les choses étaient différentes. Or je ne crois pas que, à une époque quelconque de l'histoire moderne, des États aient ouvert généreusement leurs frontières à des réfugiés qui fuyaient en masse les persécutions ou les guerres. Cette note pessimiste sur laquelle je conclus fait écho à ce par quoi j'ai commencé, en rappelant comment la politique actuelle fait étrangement et douloureusement écho à celle des années 1930.

Mais ce pessimisme ne doit pas nous inciter à baisser les bras, tout au contraire : car aujourd'hui comme hier, ce sont les initiatives citoyennes, individuelles ou collectives, qui nous permettront dans dix ans, vingt ans, cinquante ans, d'échapper à la honte d'avoir laissé faire.

³⁰ H. Labayle, Ph. de Bruycker, « La Marche turque : quand l'Union sous-traite le respect de ses valeurs à un État tiers », 9 mars 2016, www.gdr-elsj.eu/2016/03/09/asile/la-marche-turque-quand-lunion-sous-traite-le-respect-de-ses-valeurs-a-un-etat-tiers/ ; H. Labayle, « L'accord Union européenne avec la Turquie : l'heure de vérité ? », 28 avril 2016, www.gdr-elsj.eu/2016/04/28/asile/laccord-union-europeenne-avec-la-turquie-lheure-de-verite/.