



Ambassadeurs
de la
Jeunesse

Cours d'été en Droit international & Relations internationales

Édition 2020

Institut de Formation des Ambassadeurs de la Jeunesse (I.F.A.J)

Cours de relations internationales et stratégiques

Par Mme. Manon Chemel

L'Europe face à la crise migratoire

Ce cours vise à comprendre la crise migratoire perceptible depuis les « Printemps Arabes » en 2011. En effet, à partir de cette date les différents États européens ont été confrontés à une crise migratoire sans précédent. L'espace Schengen, construit essentiellement dans un but purement économique, se retrouve confronté à une situation inédite qui met à mal ses fonctionnements internes. Actuellement, on parle moins de cette crise migratoire. Pourtant, les drames sont quotidiens et les flux migratoires continueront à s'accroître avec les années. Il est donc important de revenir sur ces enjeux contemporains en comprenant le fonctionnement précis des règles européennes compétentes en la matière.

I. Les élites européennes confrontées aux règles européennes contraignantes dans le domaine de la migration

A. Le système Schengen et les règles propres à l'immigration qui imputent des responsabilités forcées aux États membres

Le 14 juin 1985, à Schengen au Luxembourg, cinq pays signent ensemble l'accord Schengen. Dans ces cinq pays on trouve la France, l'Allemagne, les Pays Bas, le Luxembourg et également la Belgique. Toutefois les accords de Schengen n'entreront en vigueur que dix ans plus tard en 1995. L'Espagne et le Portugal signeront eux-aussi l'accord. L'Italie a quant à elle signé les accords en 1990 et est entrée au sein de l'Espace Schengen en 1997. L'Espace Schengen est avant tout et initialement un espace visant à organiser la libre circulation entre les États.

Cela introduit la libre circulation des marchandises, des capitaux mais également la libre circulation des hommes. En termes de valeurs morales, l'Espace Schengen est à la fois la solidarité, l'entraide et la coopération entre les États signataires. Aujourd'hui, cela ne se résume plus simplement à un projet économique et sécuritaire mais à des notions différentes. L'accent est mis sur la coopération et l'entraide humanitaire, dont l'aide aux plus démunis et l'accueil à des personnes déshéritées par un contexte économique, un pays déchiré par la guerre ou un pays considéré comme « à risque ». Cependant, les trois valeurs propres à cet espace sont aujourd'hui fortement remises en cause en raison d'un contexte changeant.

Qu'implique l'Espace Schengen au sujet de l'immigration ?

Différents principes y sont établis. Les postes de douanes et de contrôles ont disparu, les citoyens peuvent quant à eux aller d'un pays à l'autre beaucoup plus facilement et cela sans avoir obligatoirement en leur possession un passeport dans les pays membres de l'Espace Schengen. Les pays de l'espace Schengen délivrent un seul et unique visa pour les visiteurs. Ce vaste espace est donc basé sur un accord de principes. Les accords Schengen ont aussi érigé des clauses exceptionnelles de rétablissement des frontières en cas de risque majeur pour la sécurité publique.

En effet des contrôles aux frontières peuvent être rétablis temporairement mais doivent être justifiés par une menace grave pour la sécurité publique « *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours, conformément à la procédure prévue à l'article 24* ». Différents cas peuvent alors justifier ce retour aux contrôles d'identité comme par exemple le hooliganisme, une menace terroriste ou un risque d'émeute. Cette mesure doit rester toutefois provisoire et un État rétablissant des contrôles aux frontières doit prévenir dans le plus bref délai les autres États membres. La Commission peut saisir la Cour de justice pour sanctionner l'État en question si la mesure employée dépasse l'entendement.

B. Le problème que pose l'Espace Schengen

Le souci propre aux frontières n'est toutefois pas l'unique point remis en cause. L'autre problème qui se pose avec Schengen est le droit d'asile. Le droit d'asile est défini par les accords de Dublin adoptés en 1990. Le but de ces accords était de remédier aux multiples candidatures à l'asile et à la diversité de réponses selon les États européens où ces demandes sont adressées. Avec la mise en place de ces nouveaux accords, une acceptation ou un refus du statut de réfugié vaut pour l'intégralité des pays membres de l'Union européenne. Ces accords ont été complétés en 2002 par ceux de Dublin II. Dès lors, il est avancé que la demande d'asile doit être traitée dans le premier pays de l'Union où le demandeur est arrivé. Ces accords ont été adoptés pour assurer le « partage du fardeau » entre les pays qui reçoivent un nombre incalculable de demandeurs et ceux qui en reçoivent peu.

Ce système est fortement critiqué par les États membres de l'Union Européenne dans le sens où les migrants ne comptent pas nécessairement rester dans le pays d'arrivée comme c'est le cas par exemple, souvent, avec l'Italie ou la Grèce, deux destinations visées par les migrants. Certains pays ou certaines zones sont beaucoup plus en proie aux arrivées migratoires comme c'est le cas de Lampedusa, Linosa pour l'Italie ou encore Calais pour la France.

Par ailleurs, pour faciliter la mise en application de Dublin II, un système de dactyloscopie, Eurodac, a été mis en place pour relever les empreintes digitales des demandeurs d'asile au sein de l'Union Européenne. Adopté en 2000, il a pour but d'éviter les demandes effectuées par un même candidat sous des noms différents et ainsi restreindre le risque de fraude.

C. Étude de cas : Vintimille, symbole même de la réaffirmation de l'État nation

Vintimille est le triste symbole du point de friction entre l'Europe et les États nations. Vintimille correspond à la réaffirmation de l'État nation et à la (re)montée des souverainismes. En effet, au mois d'avril 2011, le gouvernement italien a régularisé 25 000 migrants tunisiens arrivés sur son sol. Les migrants avaient la volonté non pas de rester en Italie mais de rejoindre les côtes françaises. En cela, l'Italie n'était qu'un point de transit. Craignant la stagnation des

migrants en Italie, le gouvernement italien a octroyé des visas aux migrants tunisiens afin qu'ils puissent librement circuler dans l'Espace Schengen mais surtout qu'ils puissent se rendre chez leur homologue français. La résultante de la décision unilatérale du président italien Silvio Berlusconi crée non seulement une tension diplomatique mais remet en question les principes mêmes de l'espace Schengen car le règlement de Dublin stipule que la prise en charge d'un migrant doit se faire dans le premier pays où il est arrivé.

À la suite de cet incident, la France, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, a momentanément repris les contrôles de police aux frontières lorsque le « printemps arabe » a provoqué des flux migratoires. Les contrôles de police s'effectuaient jusqu'à 20 kilomètres au-delà des frontières françaises. À partir du 8 avril 2011, l'Hexagone a en effet rétabli les contrôles de police à la frontière avec l'Italie pour « refouler » les personnes en situation dite « irrégulière ».

La France a très mal perçu la décision du ministre de l'intérieur italien de délivrer des titres de séjour. Pour s'assurer que la décision italienne n'ait pas d'autres mauvais revers de fortune, la France a interrompu, quelques jours plus tard (le 17 avril), le trafic ferroviaire en provenance de la ville italienne Vintimille avec notamment un train bondé d'immigrés. Pour trouver un compromis et éviter une détérioration des relations, les deux chefs d'État ont entamé lors du 29^{ème} sommet franco italien, des négociations sur les sujets cruciaux du moment : l'intervention en Libye, l'immigration tunisienne qui afflue continuellement et la répression en Syrie. Les deux responsables ont annoncé tous deux l'envoi d'une lettre au président de la Commission Européenne Barroso et à celui de l'UE Van Rompuy afin d'adapter les institutions. Dans le viseur : les accords de Schengen Un point de convergence a émergé car les deux présidents ont pris une décision commune : revoir l'Espace Schengen. Le président français, Nicolas Sarkozy, a également demandé durant cette période le renforcement de l'agence Frontex ainsi qu'une clause de sauvegarde pour défendre les frontières nationales.

La crise Vintimille s'est répétée une nouvelle fois durant l'année 2015, ravivant un antagonisme beaucoup plus important. Au mois de juin, un groupe de migrants venant principalement d'Afrique a transité sur le sol italien et souhaite rejoindre, entre autres, le sol français. Pour bon nombre d'entre eux, la France ne représentait qu'un espace de transit pour rejoindre d'autres terres comme la Grande-Bretagne ou la Suède. Nouvelle onde de choc, la France et l'Italie crient une nouvelle fois au loup et se protègent derrière les règles de l'Espace Schengen et du Règlement de Dublin. Les gendarmes français bloquent la frontière et affirment avoir ordre de ne pas les laisser passer. Les migrants se sont donc retrouvés bloqués dans la partie italienne de la frontière. La plupart d'entre eux ont embarqué depuis la Libye. Coincés à la frontière, ils survivent dans des conditions plus que précaires.

Lors de ce nouveau contentieux, le Ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, a estimé que la France ne faisait qu'appliquer les règles européennes en réadmettant chez son homologue italien, les migrants désireux de rejoindre l'Hexagone [*Rappelons dans ce cas de figure, les accords Dublin II qui prévoient la prise en charge du pays sur lequel les migrants sont arrivés*]. Ce dernier a affirmé par ailleurs la nécessité d'enregistrement des empreintes digitales des migrants par le gouvernement italien. Ce qui, selon la France, n'a clairement pas été fait. Du côté italien, la réaction ne se fait pas attendre et fait directement place à la menace. Devant le rejet français, mais aussi européen d'accueillir des migrants, le premier ministre italien, Matteo Renzi, a menacé l'Europe de faire « cavalier seul » si l'entraide européenne peinait à se mettre en place.

Matteo Renzi dit également avoir un « plan B » :

- accorder unilatéralement aux migrants des cartes d'identité provisoires qui leur permettraient de voyager librement en Europe mais pour une durée limitée ;
- organiser des rapatriements dans les pays d'origine en échange d'investissements sur le modèle du traité Italie-Gambie signé entre les deux pays.

Vintimille devient le terrain privilégié de la quête italienne et française de reporter la responsabilité sur l'autre. À Vintimille, la France est accusée de recréer un deuxième cas similaire à Calais. Avec la pression policière, les trajets changent et parfois les trajets sont périlleux (montagnes, passeurs, communes d'arrière-pays, chemins de randonnées). On peut se demander en quoi Vintimille illustre parfaitement cette réaffirmation de l'État nation. Elle est la représentation parfaite de cette frilosité européenne à accueillir les nouvelles migrations. L'Italie comme la France se renvoient mutuellement la responsabilité. On assiste à une (re)montée, avec une affirmation de rejet et d'une communautarisation des décisions. De plus, l'Italie subit une pression migratoire considérable et notamment sur l'île de Lampedusa qui est devenue l'île des naufrages quotidiens.

D. Lampedusa : l'île célèbre pour ces drames :

Lampedusa est une petite île italienne qui se situe à proximité de la Tunisie et de la Libye, qui tous deux bordent le canal de Sicile. L'île « doit » sa notoriété à l'arrivée massive de flux de plus en plus nombreux chaque année. Elle fut au cœur de toutes les attentions de la part des médias italiens et internationaux qui ont relaté les moments de crise et les drames qui s'y déroulent (très) fréquemment. Il est important de rappeler que l'Italie est membre à part entière de l'Espace Schengen depuis 1990, limitant ainsi les contrôles aux frontières. L'île de Lampedusa représente l'ouverture vers l'Europe et l'un des passages d'entrée, tue même que l'île de Malte, Ceuta, Melilla ou encore les îles Canaries qui représentent aussi une porte d'accès européenne pour les voyageurs désireux de s'y rendre.

Depuis 2011, la montée des flux migratoires prend une place colossale dans les préoccupations européennes et notamment en Italie où Lampedusa représente une des portes vers l'Europe. Cet afflux massif est la nette résultante du « printemps arabe » et les gouvernements déchus de Libye, Tunisie et autre pays d'Afrique.

L'île italienne s'est dotée de structures d'accueil pour « gérer » les flux migratoires. La structure devient non plus un simple centre d'accueil mais un centre de rétention.

Le 9 janvier 2009, la création d'une nouvelle structure d'accueil, appelée *Centre d'Identification et d'expulsion* (CIE), est évoquée par le Ministre italien de l'intérieur, Roberto Maroni. En raison d'un nombre trop important de clandestins, ces derniers peuvent rester davantage que ce qui est convenu. La loi italienne impose en effet un seuil limite de soixante jours. La loi Turco Napolitano de 1998 permet également un éventuel renvoi pour les ressortissants étrangers entrés illégalement sur le sol italien. Elle s'accompagne d'une reconduite sous escorte policière. Cette décision résulte de la loi Bossi Fini de 2002 qui a complété la loi Turco Napolitano sur la question migratoire.

Le film « Terra ferma », une production franco-italienne, met en relief une critique explicite de la loi Bossi Fini adoptée en 2002 et qui complète la loi Turco Napolitano de 1998. En vertu de cette loi, tout individu qui contribue à aider un clandestin à arriver sur le sol italien est condamné et condamnable et peut voir son bateau réquisitionné. On peut alors se demander si le gouvernement italien ne fait pas pression sur les habitants locaux, les incitant implicitement à transcender les règles Schengen et de surcroît les droits de l'homme.

Pour gérer la crise migratoire, l'Italie a été contrainte de mettre en place seule des dispositifs pour assurer le contrôle aux frontières et éviter les drames quotidiens.

II. Décisions unilatérales pour contrer les dispositifs européens : vers une réaffirmation de l'État nation

A. De Mare Nostrum à Triton

La France et l'Italie utilisent de nombreuses ressources en termes de gestion des flux migratoires. Ces deux pays ont le plus grand mal à gérer les flux migratoires trop nombreux et veulent donc renforcer les actions de surveillance et de contrôle des frontières. Cela est perceptible au niveau des dispositifs mis en place individuellement. On pense alors à l'*Opération Mare Nostrum*. En effet, l'Italie a elle-même décidé de prendre les devants.

La tragédie qui a frappé Lampedusa en 2013 a redessiné la donne migratoire. En effet, le 3 octobre 2013, une embarcation de fortune partie de Misrata en Libye périt près de l'île de Lampedusa avec à son bord environ 500 migrants. Ce drame a coûté la vie à 366 personnes et seulement 200 personnes auront la vie sauve.

Se sentant seul dans cette gestion migratoire, le gouvernement, sous l'autorité de Enrico Letta, met en place une opération qui sera jugée très controversée, « Mare Nostrum » (*qui signifie en latin « Notre Mer »*). Il s'agit là d'une opération à la fois de recherche et de sauvetage des migrants. Le but consistait donc à renforcer les dispositifs de contrôle des flux migratoires.

L'enjeu pour l'Italie était de faire communautariser la gestion de la frontière de façon à ce que les pays d'arrivée ne soient pas les seuls en charge du contrôle de la frontière extérieure. N'y étant pas parvenue, elle a renoncé à cette opération. Sous l'effet de la pression diplomatique, le gouvernement italien a finalement pris la décision de terminer l'opération Mare Nostrum vers la fin du mois d'octobre 2014. Toutefois, Mare Nostrum a sauvé beaucoup plus de vies que l'agence Frontex. En effet, la mission centrale de Frontex est essentiellement la protection des frontières et non le sauvetage.

Depuis l'échec de « Mare Nostrum », c'est l'opération Triton (coordonnée par l'agence Frontex) qui a pris le relai. Toutefois, l'opération Triton ne semble pas non plus être un vain succès si on se réfère à l'hécatombe survenue le 18 avril 2015. Malgré l'application de l'opération Triton, un bateau transportant 700 personnes a chaviré au large des côtes italiennes. Le choix des élites italiennes de contrer les dispositifs européens semble avoir été un succès plus important que les dispositifs européens imposés aux États membres. Toutefois, il faut dire que la visée de

l'opération Triton comportait davantage un aspect de contrôle migratoire qu'un aspect de sauvetage humanitaire. De plus, le budget accordé à cette nouvelle opération était davantage restreint. Aussi, Mare Nostrum permettait d'aller jusqu'aux côtes libyennes, tandis que Triton n'effectue son action que dans les eaux territoriales européennes.

B. Une marginalisation des réfugiés

Les États nations se sentent aujourd'hui en danger du fait de la crise migratoire qui ne cesse de s'intensifier et frapper à leurs portes. Cela se perçoit au travers des fermetures de frontières instantanées. Le principe du « chacun pour soi » apparaissant ainsi comme la nouvelle essence de Schengen, dénaturant la condition humaine des migrants qui sont ballotés entre espérance et rejet. Partant du constat que les nouvelles vagues migratoires ne viennent plus d'Europe mais d'Afrique et du Maghreb principalement, l'Italie comme d'autres pays européens ne se reconnaissent pas dans les coutumes de ces États. Cela débouche sur trois conséquences directes :

- une forme de marginalisation des « immigrés » ;
- un choc des cultures et des traditions ;
- un besoin de réaffirmer son identité et sa culture nationale.

C. L'Italie et la France concluent des accords avec les pays de transit et d'origine

Avant les révolutions arabes, l'Italie comme la France avaient déjà au préalable conclu une série d'accords pour prévenir et réduire les vagues successives d'immigrations. Déjà en 1998, l'Italie avait pactisé avec le gouvernement tunisien de Zine el-Abidine Ben Ali, un accord dit de « réadmission ». Il s'agissait dans le cas présent de faire en sorte que le gouvernement tunisien réadmette sur son territoire ses propres ressortissants entrés illégalement en Italie mais également qu'elle s'occupe des ressortissants d'autres pays qui auraient rejoint l'Italie en passant par le sol tunisien. La Libye est quant à elle devenue une alternative très efficace à cette migration africaine. En effet, le gouvernement italien a signé une série d'accords avec son ancienne colonie, la Libye. Une étroite collaboration entre les deux pays s'est mise progressivement en place ainsi qu'une coopération policière dès l'année 2000. En 2008, des accords sont signés entre les deux pays, dont l'un des accords est appelé « *Traité d'Amitié, Partenariat et Collaboration entre la République Italienne et la Grande Giamariria Arabique Libyen Populaire et Socialiste* ». Ces accords permettaient le blocage de la frontière libyenne et la réadmission des migrants partis en provenance du sol libyen. À noter que ce traité d'amitié entre Berlusconi et le colonel Kadhafi a été ratifié par le Parlement Italien avec une majorité de 87 %. Ainsi, l'Italie s'assurait que la frontière sud de la Libye où passaient érythréens, éthiopiens ou encore somaliens soit bloquée et surveillée.

Toutefois, le dictateur libyen a très vite compris l'enjeu crucial que représentait l'immigration pour l'Italie. Il a su habilement manier cette pression pour arriver à ses fins politiques et stratégiques. Il a mis sur l'Italie un véritable pistolet sur la tempe menaçant à tout

moment de déstabiliser le territoire italien. À la mort du dictateur, l'instabilité du pays n'a fait que compliquer cette situation. En résumé, la chute des différents dictateurs et plus précisément de Mouammar Kadhafi et de Ben Ali ont redéfini une nouvelle donne géopolitique.

La France aurait aussi conclu une série d'accords bilatéraux de reconduction à la frontière avec les pays de départ. Elle en avait fait l'essence même de sa politique migratoire. L'ancien Ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, avait en effet insisté pour une coopération effective avec l'Algérie, le Maroc, la Libye et la Tunisie pour limiter au mieux les flux migratoires. La France aurait conclu pas moins de seize accords de « réadmission » avec les pays de départ ou de transit. L'Italie avait obligation de mettre en place des opérations de secours et de les transporter vers un « port sûr ». En effet, la Libye n'est pas qualifiée de « pays sûr » dans le sens où elle n'a jamais ratifié la Convention de Genève sur le statut des réfugiés et n'a pas ratifié non plus les conventions en matière de droits humains. Ainsi, si l'Italie avait pris en compte le facteur risque que représentait cette réadmission, les migrants auraient pu être protégés puis ils auraient pu déposer par la suite une demande d'asile ou bien solliciter une protection internationale. Ces accords dis de « réadmission » n'étaient donc pas en adéquation avec les valeurs imputées à l'Espace Schengen et aux principes fondamentaux des Droits de l'Homme.

C'est d'ailleurs pour cette raison évidente que la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Italie le 23 février 2012 pour avoir reconduit vers la Libye les migrants interceptés en mer en 2009 jugeant qu'elle avait violé l'article 33 de la convention de Genève sur les réfugiés qui prévoit l'interdiction du refoulement. La CEDH condamne une nouvelle fois l'Italie en 2014 pour avoir expulsé vers le sol grec des ressortissants de pays tiers et pour les avoir exposés à un risque d'expulsion vers leur pays d'origine où ils risquaient de subir de mauvais traitements.

Aujourd'hui plus que jamais la Libye représente un enjeu majeur dans le sens où des migrants continuent de passer par la Libye pour se rendre en Europe. Il faut donc que l'Europe mette en place des mécanismes coopératifs avec la Libye pour s'assurer d'une gestion migratoire opérationnelle et éviter les nombreux trafics effectués par les passeurs qui profitent du chaos actuel pour sévir.

III. La politique française en matière d'immigration

A. État des lieux après la crise de Calais

Depuis les « Printemps arabes » de 2011, l'Europe ne cesse de faire face au plus historique défi migratoire qu'elle n'ait jamais connu. Chaque pays doit désormais établir une politique intérieure propre, conformément à son droit national lié à l'immigration et à l'asile. Toutefois, la montée en puissance du populisme dans beaucoup de pays de l'Union européenne – y compris la France – complique l'accueil des migrants comme des réfugiés. En effet, la France a été amenée à revoir sa politique migratoire, en particulier après la crise qui s'est déroulée à Calais, une région du Nord de la France ayant accueilli des milliers de réfugiés illégaux en 2015, mais souhaitant pour la plupart d'entre eux rejoindre le Royaume-Uni. Les conditions dans

lesquelles vivent ces migrants et les altercations à répétition entre ces derniers et les habitants ont poussé le gouvernement à démanteler ce qui est appelé « la jungle de Calais ». Ces réfugiés ont alors été dirigés vers des Centres d'accueil et d'orientation (CAO) courant novembre 2016, mais sans toutefois régler de manière définitive la présence de ces derniers dans la région.

L'étude, au cas par cas, des situations des réfugiés et des demandeurs d'asile, conformément à la réglementation en vigueur depuis juillet 2015 relative à la loi portant réforme du droit d'asile, permet de décider de l'accueil ou du renvoi du réfugié vers son pays d'origine.

Le nouveau dispositif de 2015 permet :

- de raccourcir les délais d'examen, passant de 2 ans à un délai moyen de 9 mois au 1er janvier 2017 - des procédures accélérées sont notamment mises en place pour écarter rapidement les demandes abusives et statuer rapidement sur les demandes manifestement légitimes ;
- d'améliorer et mieux répartir les demandeurs d'asile sur le territoire grâce à un hébergement et un effort sans précédent de création de places de Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (4000 places de CADA créées en 2013 et 2014, 4200 places prévues en 2015) ;
- de renforcer les droits des demandeurs d'asile, en transposant les normes européennes applicables.

Ce qui est prévu :

- faciliter l'accès de ces migrants à une demande d'asile en France (depuis janvier 2015, 1600 migrants ont effectué une demande d'asile depuis Calais, contre 400 sur toute l'année 2013) ; humaniser les conditions de vie des migrants et résorber les occupations illicites en ville, parfois dangereuses pour les migrants eux-mêmes ;
- sécuriser la frontière et les infrastructures portuaires et ferroviaires, au moyen notamment de financements britanniques (25 millions d'euros de contribution) et par des renforts exceptionnels de forces de l'ordre ;
- lutter contre les filières de passeurs et l'immigration clandestine : depuis le début de l'année 2015, à Calais, 20 filières ont été démantelées et plus de 500 trafiquants et passeurs ont été interpellés.

Un plan de concertation entre la France, l'UE et la Grande-Bretagne a vu le jour. Dans la continuité de cette politique intérieure, la France a élaboré, en partenariat avec l'Allemagne, un plan d'action global harmonisé dans le but d'aboutir à une solution globale en termes de gestion des flux migratoires en Europe. Conformément au document établi par le gouvernement français en date du 7 septembre 2015, les axes suivants ont été élaborés :

- création de centres d'accueil, de prise en charge et de protection des frontières (les « hot spots »), dans les pays de première entrée (Italie et Grèce particulièrement) permettant ainsi de distinguer les réfugiés en besoin de protection, qui doivent être répartis sur le territoire de l'Union afin de soulager les États de première entrée (mécanisme de relocalisation), des migrants économiques irréguliers, qui doivent être renvoyés chez eux dans le respect du droit. Ces centres, qui seraient organisés sous l'égide de l'Union européenne, permettraient à la fois d'accueillir et de répartir les réfugiés au sein des différents pays de l'Union, et en même temps de contrôler efficacement la frontière extérieure ;
- répartir équitablement les demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne, alors qu'actuellement 5 pays (Allemagne, Hongrie, Italie, France et la Suède) prennent en charge, à eux seuls, 75 % de cette demande. Chaque pays de l'Union doit prendre sa part ;

- lutter contre les filières criminelles de passeurs, qui organisent le trafic d'êtres humains et contre l'immigration clandestine, notamment par un renforcement de la coopération policière européenne ;
- mettre en place une diplomatie des migrations efficace tournée vers les pays de départ et de transit, notamment en Afrique de l'Ouest, qui aborde l'ensemble des questions : la sécurité des frontières, le développement durable, la protection des migrants dans les pays de transit, les retours, les entrées régulières.

B. Quel modèle d'accueil en France ?

Depuis 2000, les lois sur l'immigration ont fait l'objet de plusieurs modifications. L'avant dernière loi sur l'immigration régulière du 29 juillet 2015, relative à la réforme du droit d'asile, a eu pour objectif la mise en conformité du droit français avec le droit européen. Une fois la demande enregistrée, la personne a droit au maintien sur le territoire français jusqu'à ce que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ait statué sur sa demande. Elle perçoit l'allocation pour demandeur d'asile, qui tient désormais compte de la composition familiale, gérée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. L'obtention du statut de réfugié permet à son détenteur de faire venir les membres de sa famille sans délai de résidence. Par ailleurs, le projet de loi « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » adopté en première lecture le 21 avril 2018 par l'Assemblée Nationale, bien qu'il divise au sein des différents groupes, tend à durcir la politique migratoire de la France. Le texte vise à aligner la politique française sur celle de l'UE afin de mieux répondre aux défis d'accueil et d'intégration des réfugiés. Voici quelques dispositions de ce texte :

- faciliter la vérification du droit au séjour : les possibilités d'investigation pendant la retenue seront étendues (durée maximale de retenue, inspection des bagages, prise d'empreintes digitales et photographie) ;
- rendre plus efficaces les assignations à résidence : les éloignements en l'absence de rétention seront facilités en élargissant et renforçant l'assignation à résidence ;
- adapter les délais d'intervention des juges et étendre les recours à la vidéo-audience dans les juridictions : par exemple, lorsque le juge des libertés et de la détention statue sur la rétention, il aura dorénavant 48h au lieu de 24h pour se prononcer. Le délai de jugement sera allongé de 72h à 96h.

C. Accords de réadmission dans leur pays d'origine

Les accords de réadmission tendent à renvoyer les migrants en situation irrégulière vers leur pays d'origine sans autorisation consulaire préalable. Ces accords impliquent la signature et l'adhésion des pays d'origine qui acceptent la réadmission de leurs ressortissants ainsi que les ressortissants d'un pays tiers ayant séjourné sur leur sol, vivant actuellement en situation irrégulière dans l'un des pays de l'UE. En effet, la France a passé 38 accords bilatéraux avec 41 pays, dont 20 pays membres de l'UE. Huit autres accords de gestion des flux migratoires ont été conclus avec des pays africains qui comprennent des clauses de réadmission, et quelques-uns moins formels avec des pays tiers tels que l'Afghanistan. Ces accords s'inscrivent de manière

globale dans la continuité de la politique européenne commune en matière de gestion des migrants. En effet, l'Union a adopté en 2008 une directive dite « retour » établissant des règles communes pour les procédures d'éloignement concernant des ressortissants de « pays tiers ». L'article 6 de cette directive prévoit que les États membres « *prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire* », mais peuvent s'en abstenir « *si le ressortissant concerné d'un pays tiers est repris par un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive* ». La directive rappelle également la définition européenne des ressortissants de pays tiers : il s'agit des personnes qui ne sont ni citoyennes de l'Union européenne ni bénéficiaires de la libre-circulation en application du « Code Schengen », c'est-à-dire, les ressortissants extracommunautaires.

IV. Les pays de transit : étude de cas sur la Turquie et la Hongrie

Partageant plusieurs de ses frontières avec l'Europe, l'Asie et le Moyen-Orient, la Turquie est désormais l'un des pays clés de passage des migrants, particulièrement vers l'Europe grâce à la rivière Evros qui marque la frontière entre la Turquie et la Grèce. Ce passage est l'un des axes de discordance entre la Turquie et l'Union européenne dans le cadre de l'accord entre les deux parties sur le contrôle du flux migratoire vers l'Europe. De son côté, Ankara se sert de ce privilège pour mettre la pression sur l'UE, notamment pour accélérer son processus d'adhésion à celle-ci qu'elle a entamé depuis 1987. De fait, à la suite du plan d'action commun du 29 novembre 2015 entre le Conseil de l'Europe et la Turquie, les deux parties ont engagé des négociations qui ont donné lieu à des mesures complémentaires avec, entre autres, le renvoi des réfugiés en situation irrégulière, lors du Sommet européen du 18 mars 2016. Cette mesure concerne uniquement les migrants arrivés en Grèce depuis la Turquie à compter du 20 mars 2016, et qui ne demandent pas l'Asile, ou dont la demande d'asile a été rejetée. De plus, la Turquie octroie aux réfugiés, en particulier syriens, un statut leur permettant de bénéficier d'une protection temporaire. De ce fait, l'un des pays de l'UE, dans le cadre de cet accord, pourrait renvoyer les migrants en provenance de Turquie vers celui-ci car il constitue un « pays sûr » pouvant offrir le droit d'asile, conformément au dispositif de protection internationale. Mais pour que cette mesure s'applique, il faut au préalable deux conditions :

- que la Grèce se dote d'une législation permettant la reconnaissance de la Turquie comme « pays de premier asile » ou comme « pays tiers sûr » et qu'elle assure le respect des garanties procédurales requises pour les décisions d'irrecevabilité (entretien individuel avec le demandeur d'asile, examen approfondi de son dossier, droit de recours contre la décision d'irrecevabilité), le caractère de « pays tiers sûr » ne pouvant être déclaré qu'au cas par cas, sur la base de l'examen de chaque situation individuelle ;
- que la Turquie garantisse l'accès effectif à des procédures d'asile (entretien individuel, examen individuel de chaque dossier, droit de recours contre les décisions de refus) à toute personne ayant besoin d'une protection internationale, le renouvellement du régime de protection temporaire aux Syriens ayant quitté son territoire et la garantie d'une protection équivalente à celle prévue par la Convention de Genève pour les non Syriens, notamment ceux qui sont envoyés.

Pour répondre à ces deux exigences, les deux pays concernés (Turquie et Grèce) ont adopté respectivement des lois leur permettant l'exécution des dispositifs de l'accord de mars 2016. De son côté, la Grèce a adopté, le 3 avril 2016, une loi lui permettant d'appliquer les concepts de « pays tiers sûr » et de « pays de premier asile » et d'assurer des procédures accélérées pour l'examen des demandes d'asile, y compris en matière d'appel grâce à la mise en place de 20 comités de recours. Quant à la Turquie, elle a adopté le 6 avril 2016 une législation visant à permettre aux ressortissants syriens renvoyés d'accéder à la protection temporaire ou de la retrouver (dans la mesure où jusqu'à présent, ils perdaient cette protection en quittant le territoire turc).

V. Quelle politique européenne actuelle ?

Depuis 2014, l'arrivée de centaines de milliers de demandeurs d'asile a provoqué un focus politique sur la crise migratoire. Tous les partis s'emparent progressivement du sujet. En Italie, Le Mouvement 5 Etoiles (M5S) s'est très vite emparé du sujet. En Italie, l'immigration est le deuxième sujet de préoccupation après le chômage. Les Italiens se sont toujours sentis très seuls face au phénomène migratoire. Beaucoup incriminent le règlement de Dublin II. Cela a débouché sur l'europhobie et un euroscepticisme grandissant.

La Commission européenne, quant à elle, a proposé de mobiliser 1,7 milliard d'euros en 2015 et en 2016 pour aider les pays les plus touchés par l'afflux de migrants. Cela vise également à aider les agences humanitaires qui aident les réfugiés.

Par ailleurs, Jean Claude Juncker a fait des propositions face à la crise des réfugiés :

- mécanisme permanent de relocalisation ;
- désignation de pays tiers comme pays d'origine sûrs ;
- renforcement de Frontex ;
- création de systèmes européens de garde côtes et de gardes-frontières ;
- régime d'asile européen commun ;
- mise en place de voies d'entrée sûres et légales.

En mars 2016, l'UE accorde une « aide humanitaire » d'urgence de 300 millions d'euros à la Grèce. Par ailleurs, le 18 mars 2016, les 28 États membres et la Turquie concluent un accord : La Turquie s'engage à reprendre à partir du 4 avril, sur son territoire, l'ensemble des réfugiés entrés en Grèce depuis les côtes turques.

L'enjeu migratoire dans l'État nation actuel est une sorte de dichotomie entre raison et passion. Raison dans le sens où il est du devoir d'un État membre de l'Union Européenne de respecter les règles imputées à l'Espace Schengen, et passion dans la recherche d'un équilibre entre culture nationale et nouvelles migrations. Depuis le mois de juin 2015, dix pays membres de l'espace Schengen ont pris la décision de rétablir les contrôles provisoires ou même permanents à leurs frontières, allant même jusqu'à ériger des barbelés pour mieux lutter contre l'afflux de réfugiés.

Certains pays comme la Hongrie préfèrent, pour redessiner sa démographie, développer une politique « nataliste » plutôt que d'avoir recours à l'immigration. Ce choix significatif interpelle, dans le sens où il y a un véritable rejet de la migration alors que l'essence même de l'Europe et des pays démocratiques restent la solidarité et le respect des droits humains. L'État nation reprend ses droits et s'impose de plus en plus dans cette crise migratoire.

Les pays n'ont pas la même vision de la politique migratoire et certains sont plus touchés que d'autres.