

Question d'Europe
n°295
18 novembre 2013

Secours en mer, asile et droits fondamentaux des migrants. Où va l'Union européenne ?

Résumé :

Corinne Balleix

Accusée de ne pas secourir des migrants en détresse, l'Union européenne ne dispose d'aucune compétence dans ce domaine. L'inscription d'un tel objectif dans les missions de FRONTEX ou d'EURO-SUR aurait en effet pu encourager des trafiquants à mettre sciemment des migrants en danger, et il importerait surtout d'empêcher ces derniers de s'embarquer sur des esquifs dangereux. S'appuyant sur cette logique, le Conseil européen d'octobre 2013 propose d'intensifier et d'externaliser la lutte contre l'immigration irrégulière. Cela peut contribuer à résoudre les problèmes de partage entre Etats membres des charges liées à l'accueil des migrants et à éloigner des tentations de rétablissement de frontières intérieures dans l'espace Schengen. Mais pour que des migrants ne périssent pas un peu plus loin des frontières européennes, il faudra que l'Union européenne en accord avec ses valeurs, soutienne plus fortement les pays tiers, et qu'elle montre l'exemple de la générosité.

Après les drames de Lampedusa et de Malte, l'Union européenne a été accusée de ne pas secourir des migrants en détresse dans la mer Méditerranée. De quels instruments dispose-t-elle pour aborder ces situations, et quelles orientations se dessinent après le Conseil européen d'octobre 2013 ?

1. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE AU SERVICE DU SECOURS EN MER ?

1. Cf. en particulier les articles 2§ 1 : « Toute personne a droit à la vie. » ; art. 3 §1 : « Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. » ; art. 18 : « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités ») » et art. 19§ 1 « Les expulsions collectives sont interdites. » et §2 « Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. », Cf. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, (2010/C 83/02) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:FR:PDF>

L'Union européenne, au travers de sa charte des droits fondamentaux, se veut promotrice des droits des migrants [1]. Pourtant, les Etats membres ne l'ont pas dotée de compétences pour le secours en mer, qui relève actuellement de deux conventions internationales : la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite « convention SOLAS », et la convention de recherche et de sauvetage, dite « convention SAR », entrées en vigueur respectivement en 1980 et 1985. Or, ces deux conventions donnent régulièrement lieu à des querelles d'interprétation, notamment entre l'Italie et Malte, quand ces pays essaient de se renvoyer la responsabilité de secourir des embarcations en perdition.

La question d'attribuer à l'Union européenne des

compétences pour le secours en mer a pourtant été discutée en octobre 2011, lors de la réforme du règlement de l'agence FRONTEX, qui assiste les Etats membres dans des opérations de contrôle des frontières extérieures communes. Il en est allé de même lors de l'adoption le 9 octobre dernier du règlement sur le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), qui, par l'interconnexion de systèmes de surveillances nationaux, permettra à partir de décembre 2013 une détection renforcée des mouvements irréguliers transfrontaliers et l'extension à la Libye, puis au Maroc et à l'Egypte d'un programme *Sea horse Network* de coopération de FRONTEX avec des pays tiers. Dans les deux cas, les Etats membres ont fait prévaloir l'idée que l'objectif principal de ces deux mécanismes opérationnels est d'abord de lutter contre l'immigration irrégulière, et que l'inscription d'un objectif de secours en mer aurait pu être interprété par des trafiquants sans scrupule comme une invitation à mettre sciemment des migrants en situation de détresse afin d'obliger FRONTEX ou les Etats membres à les secourir. Ainsi, c'est l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière, qui, en empêchant des migrants de traverser les frontières extérieures de l'espace Schengen et, si possible, de s'embarquer sur des esquifs dangereux, devrait avoir comme conséquence (mais non comme objectif), de les protéger des périls de la mer.

2. UNHCR, « Avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », 26 janvier 2007, www.unhcr.org

3. « À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire ».

4. Forum Réfugiés, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2010. Xe Rapport annuel de Forum Réfugiés*, La Nouvelle imprimerie Laballery, 2010.
Également : Casella Colombeau (Sara), Charles (Marie), Clochard (Olivier) et Rodier (Claire), *Agence FRONTEX : quelles garanties pour les droits de l'Homme ? Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*, novembre 2010.

5. Avant d'être débarquées dans un pays tiers, les personnes devraient en effet être identifiées, leur situation personnelle devrait être évaluée et elles devraient avoir la possibilité de formuler des objections sur le lieu de débarquement dont elles ont été informées (art. 4).
Cf. Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, COM (2013) 197 final, 12 avril 2013.

6. Directive 2001/51/CE, du 28 juin 2001, visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985. Également : Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers.

Secours en mer, asile et droits fondamentaux des migrants. Où va l'Union européenne ?

Mais si les migrants irréguliers sont empêchés d'accéder au territoire des Etats membres, quelles sont leurs possibilités d'y solliciter l'asile ?

L'article 1 §A2 de la convention de Genève stipule qu'est réfugié toute personne « 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 (...) ».

Par ailleurs, le principe de non-refoulement de l'article 33 §1 de la convention de Genève empêche qu'un Etat contractant n'expulse ou ne refoule une personne « sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée (...) ».

Ainsi les personnes doivent en principe avoir atteint le territoire d'un Etat membre pour pouvoir y solliciter l'asile.

Un avis consultatif du HCR de janvier 2007 [2] précise que le principe de non refoulement s'applique « partout où l'Etat exerce son autorité y compris (...) en haute mer (...) ». Par ailleurs, en vertu de l'article 92 de la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer, « les navires naviguent sous le pavillon d'un seul Etat et sont soumis, sauf dans des cas exceptionnels prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à [la] juridiction exclusive [de cet Etat] en haute mer ».

Cependant, s'appuyant sur l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 qui stipule la territorialité de l'application des conventions internationales [3], les États-Unis ne se sentent pas liés par le principe de non-refoulement lorsque leurs gardes-côtes interceptent en haute mer des demandeurs d'asile [4].

En Méditerranée, de fait, lorsque des migrants sont interceptés dans les eaux territoriales d'Etats tiers, des accords bilatéraux régissent leur accès aux procédures d'asile. L'Espagne a ainsi signé des accords avec le Sénégal, le Maroc et la Mauritanie qui prévoient le retour immédiat des migrants interceptés,

sans accès pour eux à la procédure d'asile espagnole.

S'agissant de migrants interceptés en haute mer, des cas de refoulement sans accès à des procédures d'asile européennes ont pu se produire. En mai 2009, des gardes-côtes italiens ont ainsi éloigné vers la Libye des Somaliens et Erythréens en application de l'accord bilatéral signé quelques mois plus tôt avec ce pays. Deux personnes étant décédées en Libye, et plusieurs ayant été reconnues réfugiées par le bureau du HCR à Tripoli, l'Italie a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire *Hirsi Jamaa* et autres c/ Italie, en février 2012 pour non respect du principe de non-refoulement. Pour tirer les leçons de cette affaire, en avril 2013, la Commission a lancé une proposition de règlement visant, notamment, à clarifier les règles d'accès aux procédures d'asile - et de débarquement, éventuellement dans des pays tiers - dans le cadre d'opérations maritimes de FRONTEX [5] qui est en cours de négociation.

2. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DES MIGRANTS ?

Invoquant « l'impératif de prévention et de protection », et « le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités », le Conseil européen maintient la logique de protection des migrants via un meilleur contrôle des frontières, et accentue l'externalisation de la politique migratoire européenne.

Prévention et protection contre l'immigration irrégulière ?

Pour mieux contrôler les flux de migrants, le Conseil européen propose d'abord d'intensifier la lutte contre la traite des êtres humains, et le trafic des migrants, et de rendre la politique de retour plus effective.

A cette fin, l'Union européenne pourra chercher à renforcer les textes européens organisant des sanctions contre les transporteurs [6] (directive de juin 2001 et de mars 2004), contre l'aide à l'entrée, au transit

et au séjour irrégulier (directive de novembre 2002) [7], contre les trafiquants d'êtres humains (décision-cadre de juillet 2002) [8], et contre les employeurs de personnes en situation irrégulière (directive de juin 2009) [9]. Cependant, les mesures de sanctions, qui sont nécessaires pour crédibiliser la lutte contre les réseaux, peuvent dissuader certains transporteurs de se lancer dans des opérations de secours. De plus, il faut être conscient que, les visas pour les Etats membres étant difficiles à obtenir, en l'absence de passeurs, la plupart des personnes ayant besoin d'une protection internationale ne pourraient parvenir jusqu'en Europe, et que l'intensification de la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants pourra aussi restreindre l'accès de ces personnes aux procédures d'asile européennes.

L'Union cherchera en outre à multiplier des accords de réadmission par lesquels des pays tiers s'engagent à réadmettre leurs propres nationaux, ou des ressortissants de pays tiers ou apatrides ayant transité par leur territoire. Depuis 1999, l'Union européenne a négocié 18 accords avec des pays tels la Russie, l'Ukraine, le Pakistan, le Sri Lanka, les pays des Balkans, le Cap Vert, et 13 accords sont effectivement en vigueur.

Pour aider les pays tiers à lutter contre l'immigration irrégulière, l'Union européenne peut soutenir le développement de leurs systèmes de contrôles frontaliers. Cependant, l'Union européenne apparaît plus demandeuse de ces accords que les pays tiers, qui bénéficient de transferts de fonds de migrants et doivent supporter des charges financières liées aux réadmissions. Sans contreparties comme les facilitations de visas ou l'augmentation de l'aide au développement, certains de ces accords, notamment avec le Maroc ou la Turquie, peinent à se concrétiser. Surtout, les systèmes d'asile des pays tiers n'offrent pas toujours aux demandeurs d'asile les mêmes garanties de respect de leurs droits fondamentaux que ceux des Etats membres [10]. Il est par exemple arrivé que l'Ukraine, avec qui l'Union européenne a signé un accord de réadmission en 2007 tente de renvoyer en Russie des personnes reconnues réfugiées par le HCR [11]. De plus, certains accords de réadmission ont été signés avec des pays – Sri Lanka, en 2005 ou Pakistan en 2010 – où des persécutions pour des motifs religieux, politiques ou ethniques sont bien connues.

Enfin, même si elle a été critiquée [12], la directive « retour » de décembre 2008 [13], définit des normes et procédures communes pour le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui sont protectrices de leurs droits fondamentaux. Les Etats membres doivent notamment tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé des personnes concernées et ils doivent respecter le principe de non-refoulement (art 5). Or, aux termes de son article 2, la directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier « sur le territoire d'un Etat membre ». Elle pourrait donc être interprétée comme ne s'appliquant pas aux personnes appréhendées lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union.

Le Conseil européen demande par ailleurs le renforcement des activités de FRONTEX en Méditerranée et le long des frontières du sud-est de l'Union européenne, ainsi qu'une mise en œuvre rapide d'EUROSUR. La mise en œuvre rapide d'EUROSUR permettra l'extension à la Libye, puis au Maroc et à l'Egypte d'un programme Sea horse Network de coopération de FRONTEX avec des pays tiers pour une détection renforcée des mouvements irréguliers transfrontaliers.

Le choix d'intervenir le plus loin possible des côtes européennes afin d'empêcher au maximum l'accès des migrants aux territoires des Etats membres pourrait contribuer à régler la question du partage entre Etats membres du fardeau de l'accueil de ces migrants et demandeurs d'asile, dans la mesure où l'Italie, Malte et la Grèce, mais aussi la France ou l'Allemagne les recevraient en moins grands nombres [14].

Cela éloignerait aussi les tentations de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, la récente réforme de la gouvernance de cet espace adoptée par le Conseil le 8 octobre 2013 [15] tendant pourtant à élargir les critères de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en cas de déficiences sérieuses et persistantes d'un Etat membre dans le contrôle des frontières extérieures.

Cependant, cette externalisation accrue de la politique migratoire de l'Union, qui déplace sur les pays tiers le fardeau de l'accueil des migrants et des demandeurs d'asile s'accompagnera-t-elle d'un respect adéquat des

7. Directive 2002/90/CE du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

Egalement : Décision-cadre du Conseil n°2002/946/JAI, du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

8. Décision-cadre du Conseil n°2002/629/JAI du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

9. Directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

10. Association européenne des droits de l'homme (AEDH), « L'AEDH s'oppose aux accords de réadmission de l'UE », 7 octobre 2013, <http://www.ldh-france.org/L-AEDH-s-oppose-aux-accords-de.html>

11. Amnesty International, « Amnesty demande à l'Ukraine de ne pas extraditer un Tchétchène en Russie, 14 janvier 2010 », www.amnesty.org/fr/news-and-updates/ukraine-must-not-forcibly-extradite-chechen-man-russia-20100114

12. Il lui a notamment été reproché de permettre un allongement jusqu'à 18 mois de la durée de rétention, qui peut s'appliquer à des mineurs, et de prévoir la possibilité d'interdire une nouvelle entrée dans l'Union européenne pour une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans, ce qui peut faire obstacle à des regroupements familiaux.

13. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Secours en mer, asile et droits fondamentaux des migrants. Où va l'Union européenne ?

droits fondamentaux des migrants, en particulier de ceux qui ont besoin d'une protection internationale ?

Solidarité et de partage équitable des responsabilités avec les pays tiers ?

Pour maintenir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux des migrants en général, et des demandeurs d'asile en particulier, le Conseil européen propose de renforcer la coopération avec les pays tiers dans les domaines du développement et de l'asile.

Le Conseil européen demande en effet un « soutien approprié » aux pays d'origine et de transit via l'aide au développement qui devrait permettre de « s'attaquer aux causes profondes des flux ». De fait, depuis le Conseil européen de 2005, l'Union européenne cherche à promouvoir une « approche globale des migrations, qui fait le pari d'un triple gain (« triple win »), dans lequel les besoins du marché du travail européen seraient satisfaits, les migrants bénéficieraient d'un statut plus stable, et le développement des pays d'origine serait soutenu. L'organisation de flux légaux d'immigration, notamment au travers de Partenariats pour la mobilité, peut éviter à des migrants de rechercher des voies irrégulières d'accès à l'Union. Cependant, l'objectif de l'Union européenne étant une meilleure maîtrise d'une immigration choisie, et la relation de causalité entre développement et diminution de l'immigration n'étant pas établie, au moins dans un premier temps, il n'est pas certain que cette approche suffise pour « s'attaquer aux causes profondes des flux » irréguliers.

L'Europe est en outre impliquée dans le soutien des systèmes d'asile des pays tiers, auprès de qui elle cherche à diffuser ses propres valeurs.

Des programmes de protection régionaux, financés par l'Union européenne, visent ainsi à aider des pays tiers à améliorer leurs infrastructures locales et leurs capacités administratives et juridiques dans l'accueil des demandeurs d'asile et le traitement de leurs demandes. Des actions pilotes financées par l'Union européenne et pilotées par le HCR ont été lancées

notamment en Ukraine, Moldavie, Biélorussie et Tanzanie. En décembre 2011, un nouveau programme de protection régionale a été mis en place en Afrique du Nord, incluant l'Égypte, la Tunisie et, autant que possible, la Libye. En Syrie, la Commission européenne est en train d'élaborer un programme de protection régionale.

Le HCR [16] considère cependant que ces accords peuvent compléter, mais en aucun cas remplacer l'accès à des procédures d'asile équitables en Europe. Les faibles montants dédiés à ces programmes, et le choix des pays en bénéficiant (Biélorussie et Ukraine) ont également soulevé des critiques. Le risque est alors que ces programmes ne fonctionnent pas correctement, les pays ciblés n'ayant ni les moyens, ni la volonté de les mettre en œuvre dans l'esprit de protection des droits fondamentaux qu'ils sont censés diffuser. Des drames humains pourraient en résulter, sans que les opinions européennes en soient pleinement conscientes, les choses se déroulant loin de leurs frontières.

Des programmes de réinstallation, qui visent à offrir à des personnes reconnues réfugiées hors d'Europe par le HCR la possibilité de s'installer durablement dans un Etat membre, restent donc nécessaires. 97% des réfugiés syriens, qui représentent 2 millions de personnes en septembre 2013 se trouvant dans des pays limitrophes de la Syrie, dont ils menacent la stabilité politique, le HCR a demandé à l'Union européenne, qui n'en accueille que 52 000, d'offrir un asile humanitaire à 10 000 réfugiés syriens en 2013 et à 30 000 en 2014. A la fin de septembre 2013, l'Allemagne s'était engagée à en accueillir 1 500, la France et l'Autriche 500. En 2012, au sein de l'Union, seulement 4 500 réfugiés avaient pu bénéficier d'une réinstallation.

Par ailleurs, la directive sur la protection temporaire adoptée en juillet 2001 [17] a pour objectif d'organiser, dans le cas d'afflux massifs de personnes déplacées, une répartition des demandeurs d'asile entre Etats membres afin d'assurer un équilibre entre les efforts consentis par chacun d'entre eux. Or, cette directive n'a jamais été utilisée, alors même que les flux liés aux Printemps arabes, et surtout à la crise syrienne, depuis 2011, justifieraient amplement d'y recourir [18].

14. En 2012, l'Italie a accueilli que 15 700 demandes d'asile, Malte 2 000, l'Allemagne 77 500 et la France 60 500. Cf. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 27 : le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE 27 en hausse à plus de 330 000 en 2012 », Communiqués de presse, 48/2013, 22 mars 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-48_fr.htm

15. 3260th Council meeting, Justice and Home Affairs, 7 and 8 October 2013, press release.

16. HCR, « Observations du HCR sur la Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux », 1er septembre 2005, www.unhcr.org

17. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

18. France 24, « Le nombre des réfugiés syriens dépasse les 2 millions selon l'ONU », 3 septembre 2013, <http://www.france24.com/fr/20130903-syrie-nombre-refugiés-syriens-dépasse-deux-millions-selon-le-hcr-humanitaire>

CONCLUSION

Ainsi, pour être à la hauteur des valeurs dont elle est porteuse, notamment vis-à-vis des demandeurs d'asile, l'Union européenne ne pourra se contenter de renforcer ses contrôles frontaliers et d'externaliser sa politique migratoire et d'asile. Pour que des migrants ne périssent pas, non pas dans la mer Méditerranée, mais plus loin des frontières de l'Europe, loin des caméras européennes, et pour être crédible dans sa promotion auprès d'États tiers de systèmes d'asile et d'immigration respectueux des droits fondamen-

taux des migrants, l'Union européenne devra montrer l'exemple de la générosité à leur égard, en activant, par exemple la directive sur la protection temporaire, ou en permettant des réinstallations plus nombreuses de réfugiés.

Corinne Balleix

Politologue et enseignante à Sciences Po, vient de publier à La Documentation française La politique migratoire de l'Union européenne (coll. « Réflexe Europe »).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.