



## **Accord entre la Turquie et l'Union européenne : une mascarade cachant une violation du droit des réfugiés à accéder à une protection effective**

par Tristan Wibault,

avocat et membre de la commission « Etrangers » LDH

*Version complète du texte publié dans*

*l'Etat des droits de l'Homme en Belgique. Rapport 2016-2017*

**A paraître fin mars 2017**

### **Une crise**

Nous aurons tous le souvenir durable de ces milliers de réfugiés marchant en colonnes, prenant leur destin en mains et traversant l'Europe par leurs propres moyens pour rejoindre les pays du nord, dans l'espoir d'y trouver protection et reconstruire leurs existences. Si leur irruption a fait événement, rien dans le mouvement de ces réfugiés ne peut justifier la répression par la fermeture des frontières qui s'est abattue sur eux. Elle pousse aujourd'hui des dizaines de milliers de réfugiés à errer d'un camp de fortune à l'autre, risquant leur vie à chaque bout de frontière, de la Bulgarie à l'Autriche. Les Balkans sont devenus un gigantesque dédale hérissé de barbelés, d'instruments de surveillance et de prisons pour étrangers, transformant les réfugiés en victime d'une nouvelle guerre, celle de leur exil sans fin.

En 1956, près de 200.000 Hongrois fuient leur pays. En quelques semaines, plus de 100.000 réfugiés sont exfiltrés d'Autriche et relocalisés dans toute l'Europe. En 1999, ce sont 900.000 Kosovars qui arrivent très rapidement en Albanie et en Macédoine. Plus de 100.000 d'entre eux sont évacués vers d'autres pays, notamment européens. Ce sont les périls rencontrés par les réfugiés kosovars qui ont conduit les pays de l'Union européenne à inscrire dans leur droit en 2001 un mécanisme de protection temporaire. Ce dispositif légal permet de collectivement, rapidement faire face à un « afflux massif » de réfugiés au sein de l'Union.

En 2015, l'arrivée de réfugiés est abondamment qualifiée de « crise » migratoire et de nombreux autres attributs sensationnels. Pourtant, aucun responsable politique européen ne s'est présenté devant le Conseil de l'Union pour demander que soit acté l'existence d'un tel afflux massif, constat qui aurait alors conduit à une distribution rapide de ce flux entre les Etats membres. Ce mécanisme d'intervention humanitaire rapide a été écarté sans explication.

Choissant plutôt de déroger à la législation existante, les Etats membres ont misé sur un dispositif fixant les réfugiés en Italie et en Grèce, les « hot spots », pour en relocaliser 160.000 dans le reste de l'Union européenne sur une période de deux ans. Entre les réticences des uns, et l'absence de moyens des autres, plus d'un an après la signature de ces textes, ce sont à peine quelques milliers de personnes qui ont pu être relocalisées. Le fait est là, cette fois-ci, il n'y a pas eu de mouvement fort des Etats pour prendre à bras le corps une urgence humanitaire sur le sol européen.

Petit à petit, la « route des Balkans » s'est transformée en un champ de barbelés, des dizaines de milliers de réfugiés sont coincés en Grèce et ailleurs dans les Balkans, les « hot spots », et plus largement les îles grecques sont devenues de misérables lieux de détention. Avant même la signature de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et la Turquie, ce pourrissement, matérialisé dans un premier temps par la fermeture de la frontière macédonienne, a servi de signal de dissuasion aux réfugiés de l'autre rive.

Ceci fait dire à de nombreux observateurs que l'Union européenne, bien loin de répondre aux enjeux humanitaires de la situation, a créé et institutionnalisé une véritable crise humanitaire à ses propres frontières en vue d'arrêter coûte que coûte des réfugiés que ses anciennes barrières n'arrivaient plus à contenir. La protection des réfugiés étant un instrument guidé par la notion de solidarité internationale, cette crise institutionnelle qui touche en premier lieu la Grèce et l'Italie, montre, après la crise de la dette, que l'Union européenne dans son ensemble n'est plus habitée par un esprit de solidarité et d'apaisement social.

La réaction politique organisée par l'Union européenne a été particulièrement violente, non pas tellement en raison du nombre de personnes arrivées en 2015. C'est plutôt leur liberté de mouvement et leur affranchissement des contrôles organisés par le droit de l'Union européenne qui entraîna une réaction politique d'une telle violence, réaction qui s'attaque dorénavant aux principes même de la protection des réfugiés.

### **Un espace européen où les réfugiés ne peuvent circuler**

Pour comprendre cette évolution, il faut expliquer pourquoi la protection des réfugiés est un champ du droit régi par la réglementation européenne. Au départ, il y a un texte, une convention signée par quelques Etats membres à Dublin et qui sera, quelques années plus tard (2003), intégrée pleinement au droit de l'Union et deviendra le règlement dit de Dublin. Ce texte a un objectif : fournir des critères pour désigner un et un seul Etat responsable du traitement d'une demande d'asile et donc éviter les mouvements secondaires au sein de l'Union européenne.

Suite à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) rendue en 2000<sup>1</sup>, il est apparu que des disparités dans l'application de la Convention de Genève relative au statut de réfugié risquaient d'entraver la bonne application des critères de répartition des demandeurs d'asile. C'est donc essentiellement en vue de maintenir cet outil de contrôle qu'il fût décidé d'inscrire le droit des réfugiés dans le droit de l'Union, la répartition des demandeurs d'asile exigeant qu'ils bénéficient d'un même degré de protection, octroyée suivant les mêmes règles quel que soit le pays désigné.

Ce système de répartition est en réalité depuis fort longtemps sujet à de nombreuses critiques lui reprochant son inefficacité et son manque d'équité. En effet, au final, la plupart des demandeurs d'asile qui en théorie devraient être transférés dans un autre Etat membre, ne le sont pas, et inversement, une pleine application du critère de la première entrée aux frontières extérieures, critère le plus souvent d'application, signifierait potentiellement que les Etats chargés du contrôle des frontières terrestres de l'espace Schengen deviendraient alors responsables du traitement d'une majorité écrasante des demandes d'asile. Il y a là un

déséquilibre structurel mettant une pression constante sur les pays dont le territoire sert de voie d'accès irrégulière à l'espace Schengen.

Cette inanité du Règlement Dublin apparaît au grand jour quand des colonnes entières de réfugiés sont montrées sur tous les écrans, quittant précipitamment les pays d'entrées périphériques pour rejoindre coûte que coûte les pays centraux et nordiques. En pratique, le Règlement Dublin voyait tout simplement son application rendue pratiquement impossible en ce début d'année 2015, ce que la Chancelière Angela Merkel reconnut officiellement en déclarant sa suspension dès le mois d'août 2015.

L'implosion du système était inéluctable. La géographie des conflits explique que la Grèce se soit imposée depuis maintenant près de 10 ans comme une des portes d'entrée principales de l'Union européenne. Concrètement, il est vite apparu que la Grèce ne pouvait pas être la dernière destination des réfugiés rejoignant l'Europe. Début 2011, la Cour EDH condamne la Belgique pour le renvoi d'un demandeur d'asile en Grèce, pays qui est lui condamné pour les conditions de détention et d'accueil auxquelles sont soumis les réfugiés en plus de ne pas pouvoir accéder à une procédure d'asile fonctionnelle.<sup>ii</sup> Cet arrêt pilote attendu par des centaines de réfugiés à travers toute l'Europe ayant déposé une requête similaire à Strasbourg a mis un terme à tout renvoi en Grèce et ce jusqu'à aujourd'hui. Si les Etats membres ont bien dû avaliser l'interruption de toute politique de transfert en application du Règlement Dublin vers la Grèce, rien bien sûr n'a été envisagé pour revoir sérieusement les mécanismes de répartition. Certes, les Etats membres se sont abstenus de retourner des demandeurs d'asile en Grèce, mais personne ne s'est inquiété de ce qu'il advenait des personnes prises dans la nasse grecque, sans aucune voie légale de sortie, et alors même qu'il était établi que l'asile y était inaccessible. C'est dans ce vacuum que s'est développé la route des Balkans.

Les instruments développés aujourd'hui constatent cet échec patent, mais réaffirment toujours plus la même logique : il faut fixer les réfugiés aux frontières. Il faut appliquer complètement le Règlement Dublin et rapidement à nouveau renvoyer les demandeurs d'asile en Grèce. Cet objectif est annoncé dès la fin 2015 par la Commission qui espère à présent le réaliser en mars 2017. Le texte du Règlement Dublin sera lui révisé pour sanctionner plus durement les réfugiés qui tenteraient d'échapper à son application.

### **Une sortie des normes de protection**

A un moment donné, c'est l'armée qui s'est déployée aux frontières, via l'agence Frontex, via l'OTAN. Pour reprendre pied, il fallait que cessent les entrées en Europe. Si dès la fermeture stricte de la frontière macédonienne, on constate dans les chiffres une baisse importante des arrivées en Grèce, la mise en œuvre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie semble bien avoir eu pour effet que les réfugiés sont désormais fortement dissuadés de traverser.

L'accord vise à permettre le renvoi en Turquie de personnes demandant l'asile à la frontière de l'Union (en Grèce, mais la Bulgarie plaide pour pouvoir également faire usage de l'accord). En contrepartie, l'Union européenne s'engage à réinstaller directement un certain nombre de réfugiés syriens enregistrés en Turquie. Parallèlement, l'Union européenne

augmente son aide financière pour permettre de mieux assister les réfugiés présents en Turquie. Par ailleurs, l'Union européenne s'engage à supprimer l'obligation de visas pour les ressortissants turcs et à accélérer le processus de négociation de l'accès de la Turquie à l'Union européenne. Enfin l'Union européenne s'engage à collaborer avec la Turquie afin d'assurer la sécurité de sa frontière avec la Syrie, ce qui en réalité vise à soutenir directement le plan turc de fermeture complète de sa frontière aux réfugiés syriens et la création de zones sécurisées pour ces personnes sur le territoire syrien lui-même.

Il est difficile de croire que l'accord signé ait un quelconque avenir.

Du point de vue institutionnel, de nombreux juristes doutent de la validité même d'un accord signé par le Conseil avec un pays tiers sans qu'il n'y ait eu assentiment préalable du Parlement européen.<sup>iii</sup> La Cour de Justice à Luxembourg est saisie. Il est à noter que la Commission refuse également de communiquer son dossier d'étude de l'accord. Là aussi la Cour de Justice est saisie...

Du point de vue du droit des réfugiés, l'accord n'est pas conforme à la Convention de Genève. Il impose aux réfugiés de rester sur le sol turc sans perspective d'intégration, alors même que ce pays n'est pas pleinement signataire de la Convention de Genève et n'honore pas les droits économiques et sociaux dont doivent pouvoir jouir les réfugiés en vertu de cette même Convention. De ce point de vue, la Turquie ne peut être considérée comme un pays où les réfugiés seraient tenus de rester. Sans protection adéquate, ils ont bien toute légitimité à chercher protection plus loin. Si les Syriens sont généralement enregistrés et bénéficient d'une protection temporaire, les autres, notamment Afghans, Iraquiens, ... ne peuvent même pas compter sur cette protection minimale contre le refoulement. Dans tous les cas de figure, l'accès au travail, à la santé, à l'éducation n'est pas garanti. Peu d'information est disponible sur le sort des personnes qui ont pu être retournées en Turquie en application de l'accord. Fin septembre, le HCR s'inquiétait du fait que pas une seule des personnes refoulées de Grèce n'avait été enregistrée comme réfugiée. De plus l'agence des Nations-Unies ne parvenait pas à avoir au lieu où ces personnes étaient retenues.<sup>iv</sup> Ces inquiétudes contrastent singulièrement avec les rapports laconiques et satisfaits publiés régulièrement par la Commission sur la bonne mise en œuvre de l'accord.

La Turquie elle-même depuis la tentative de coup d'état de juillet 2016 voit se dissoudre son ordre constitutionnel, et le régime d'Erdogan, par ses attaques sans précédents contre la justice, les partis d'opposition, la presse, l'éducation et de multiples pans de la société civile a bien rompu les liens avec la démocratie. Quel crédit encore donner aux engagements du nouveau dictateur ? Quelle place les réfugiés peuvent-ils trouver dans ce pays en train de basculer ?

Enfin, les forces politiques européennes les plus opposées à l'arrivée des réfugiés sont les mêmes qui refusent depuis toujours le rapprochement de la Turquie avec l'Europe. On voit dès lors mal comment ils accepteraient que la Turquie puisse par exemple accéder à une libéralisation des visas, quand ce sont à présent les ressortissants turcs qui constituent à présent un contingent significatif des demandeurs d'asile en Europe. Combien de temps et pour quels intérêts peut alors se perpétuer un tel jeu de dupes.

Cet accord ne tiendra donc pas, en attendant il aura participé à saper gravement le respect du droit international.

Ses responsables pourront se gargariser d'avoir jugulé une « crise » à leur frontière sans que trop d'importance ne soit donnée à la souffrance qu'elle génère auprès des « bénéficiaires » de ces politiques. Cette étape aura permis d'encore renforcer les agences de l'Union européenne, l'agence Frontex chargée de la surveillance des frontières, et l'agence EASO, devenue une véritable force d'appui pour la mise en œuvre de l'accord, se substituant dans les faits aux autorités grecques décider de l'admissibilité des demandes d'asile introduites par les réfugiés sur les îles. Substitution réalisée sans cette agence ne réponde de la qualité de son travail puisqu'elle agit sans contrôle.

Cette réhabilitation de la frontière est encore trop timide pour certains. Il s'agit encore d'un dispositif trop maniéré alors qu'il aurait été tellement plus simple d'empêcher physiquement les réfugiés de débarquer et de les renvoyer manu militari en Turquie. Avec constance, des responsables politiques comme Bart De Wever et Théo Francken nous expliquent que la Convention de Genève est un texte vieilli qui doit être réformé. Ils estiment également que les juges de la Cour européenne des Droits de l'homme poussent les obligations des Etats trop loin quand ils condamnent l'Italie pour avoir débarqué des réfugiés en Lybie sans leur avoir donné l'opportunité d'introduire une demande d'asile.<sup>v</sup> Ce faisant, ils plaident explicitement pour refuser tout accès aux réfugiés par l'organisation d'une frontière hermétique en contravention de la Convention de Genève et du principe général de non-refoulement.

Quelle est alors la vigueur démocratique d'un pays où le plus haut responsable de la protection des réfugiés rejette le principe même de cette protection ?

---

<sup>i</sup> Cour EDH, T.I. against the United Kingdom (req. n°43844/98), Dec 7 march 2000

<sup>ii</sup> Cour EDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce (Requête no 30696/09), GC 21 janvier 2011

<sup>iii</sup> Maarten den Heijer, Thomas Spijkerboer, Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty? 7 April 2016

Olivier Corten, Martine Donny, Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile? 10 juin 2016

<sup>iv</sup> Nikolaj Nielsen, Turkey denies protection to returning Syrians, EU Observers, 28.9.2016

<sup>v</sup> Cour EDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie (Requête no 27765/09), 23 février 2012