

## "Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire" dans Le Monde diplomatique (Janvier 1999)

**Légende:** En janvier 1999, le mensuel français Le Monde diplomatique commente la décision des Quinze de créer un "cordon sanitaire" autour de leurs frontières communes pour mieux contrôler les flux des migrants et des demandeurs d'asile.

**Source:** Le Monde diplomatique. Janvier 1999, n° 538. Paris.

**Copyright:** (c) Le Monde diplomatique

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"quand\\_l\\_union\\_europeenne\\_s\\_entoure\\_d\\_un\\_cordon\\_sanitaire"\\_dans\\_le\\_monde\\_diplomatique\\_janvier\\_1999-fr-52311d67-db42-4694-b4d9-8d43388c6748.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 18/09/2012

REFOULER LES MIGRANTS VERS DES "PAYS TIERS SÛRS"

## Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire

JELLE VAN BUUREN\*

**LA crainte de flux incontrôlés de migrants est-elle en passe d'ériger l'Union européenne (UE) en forteresse aux murs de plus en plus infranchissables? Les Quinze ont entrepris de créer un "cordon sanitaire" autour de leurs frontières communes, en transformant les pays d'Europe centrale et orientale et la Turquie en Etats tampons chargés de retenir les réfugiés et de traiter leurs demandes. Les pays de l'Union, qui sont déjà chacun engagés, comme la Belgique, dans une approche sécuritaire de l'immigration, cherchent ainsi à se décharger collectivement de leurs responsabilités sur des pays tiers, pays qui sont loin de présenter toutes les garanties en matière de respect des droits humains.**

Les demandeurs d'asile kurdes arrivant en Europe sur de petites embarcations l'hiver dernier provoquèrent la panique dans les chancelleries. L'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche mobilisèrent leurs douanes et menacèrent de fermer leurs frontières. L'Italie, tout nouveau membre de l'espace Schengen, fut sévèrement critiquée pour la mauvaise surveillance de ses frontières. Il ne s'agissait pourtant que de 2 000 personnes fuyant la guerre civile sévissant dans le nord de l'Irak et au sud-est de la Turquie... Une série de mesures furent adoptées, prolongeant, pour la plupart d'entre elles, des dispositions déjà en vigueur, afin de combattre les passeurs qui aident les demandeurs d'asile kurdes à franchir les frontières: collaboration renforcée entre les autorités frontalières; entre les polices nationales, les services de renseignement et Europol; amélioration des systèmes d'information.

L'Union européenne (UE) prit une initiative plus ambitieuse, mais moins remarquée, en annonçant l'ouverture d'un dialogue avec la Turquie sur les possibilités d'une "solution régionale" au problème<sup>(1)</sup>. Un rapport confidentiel sur les rencontres entre hauts fonctionnaires européens et turcs précise la nature de cette "solution"<sup>(2)</sup>. L'UE offre son aide à la Turquie pour l'amélioration de ses contrôles aux frontières, de ses capacités de détection des faux papiers et de réadmission des émigrés clandestins, et pour la lutte contre le trafic des personnes. Elle propose enfin d'apporter son assistance technique et financière à la mise en place de centres de détention pour les immigrés entrés clandestinement en Turquie. De manière significative, les fonctionnaires turcs signifièrent leur refus de toute implication du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans cette affaire: *"Les autorités turques estiment que l'intervention du HCR dans les centres d'accueil ne se justifie pas, dans la mesure où seuls les immigrés illégaux y seraient détenus. D'une manière générale, ces autorités ne voient pas non plus d'un bon oeil une coopération plus étroite avec le HCR sur cette question"*<sup>(3)</sup>.

A première vue logique, cette position soulève un problème délicat. Car, en matière de droit d'asile, la question clé est bien de savoir si l'on se trouve en présence d'un "immigré clandestin" ou d'un réfugié "authentique". Dans le cas de la Turquie, cette question est loin d'être théorique: le HCR tout comme Amnesty International ont à maintes reprises critiqué les autorités d'Ankara pour le caractère expéditif des procédures qu'elles appliquent, pour leur refus de reconnaître les demandeurs d'asile non européens et pour le renvoi dans leur pays d'origine, chaque année, de milliers de réfugiés dont les démarches n'ont fait l'objet d'aucun examen.

La Turquie ne semble pas être l'Etat le plus qualifié pour se prononcer sur l'éligibilité au droit d'asile<sup>(4)</sup>. Elle persécute elle-même les Kurdes et les organisations de gauche, et a été maintes fois accusée de violer les droits humains. S'il n'est pas surprenant qu'elle refuse au HCR de mettre le nez dans ses affaires, il est, en revanche, étonnant que l'Union européenne ne considère pas cette position comme un obstacle: *"La présidence et la Commission indiquent qu'il s'agit d'un projet où l'expertise et les fonds européens pourraient être utiles"*, indique le rapport. L'UE n'a eu de cesse de condamner la Turquie pour violation des droits humains. C'est même le motif officiel invoqué pour refuser son adhésion. Quand il s'agit d'arrêter ou d'emprisonner des demandeurs d'asile, les Quinze semblent cependant oublier ces objections.

L'enjeu est de taille pour l'Union, car la Turquie est le principal pays de transit pour les demandeurs d'asile et

les émigrants à destination de l'Europe. Les Kurdes ne sont pas les seuls à prendre la "route des Balkans": les Irakiens, les Iraniens, les Afghans, les Tamouls et les Pakistanais empruntent le même chemin. Par ailleurs, depuis une dizaine d'années, l'Europe est à nouveau "productrice" de réfugiés, notamment en provenance de l'ex-Yougoslavie et des Balkans: ils seraient aujourd'hui 6,5 millions, et les gouvernements de l'UE ont dépensé plus de 12 milliards de dollars pour répondre à leurs demandes d'asile en 1996. L'Union cherche à empêcher l'entrée de nouveaux demandeurs par une panoplie de moyens légaux ou pratiques. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le HCR estiment que l'accumulation de ces mesures restrictives, en amalgamant réfugié et migrant illégal, met en péril le droit d'asile auquel les gouvernements européens avaient généreusement souscrit après la seconde guerre mondiale<sup>(5)</sup>.

Les ministres européens chargés de l'immigration avaient adopté, le 30 novembre 1991, la notion de "pays tiers sûr": les demandeurs d'asile tentant d'entrer dans le territoire de l'Union en provenance de l'un de ces pays lui sont renvoyés sans que leur demande soit même examinée. En déclarant "sûrs" les pays d'Europe centrale et orientale, l'Union s'est ainsi dotée d'un "cordon sanitaire" le long de ses frontières à l'Est. *"Si vous avez besoin de protection, adressez-vous à eux"*, explique-t-elle en substance aux demandeurs déboutés. *"Pourquoi devrions-nous accorder notre protection, alors que d'autres peuvent le faire tout aussi bien?"* Pour qu'un tel dispositif soit acceptable, il faudrait d'abord, explique le HCR, s'assurer que les demandeurs d'asile ont effectivement accès, dans les pays dits "sûrs", à des procédures leur permettant de faire valoir leurs droits. Or les Etats d'Europe centrale et orientale viennent seulement de ratifier la convention de Genève<sup>(6)</sup>, et ils n'en maîtrisent pas toutes les obligations. L'Allemagne est le pays qui applique le plus largement la notion de "pays tiers sûr", et il est impossible à un demandeur d'asile d'y accéder par la voie terrestre.

L'Union européenne tente actuellement de cadenciser ses frontières méridionales de manière identique. Une étape supplémentaire vers la mise en oeuvre d'un modèle qui a sa faveur: l'accueil des réfugiés dans leur région d'origine. Depuis des années, les consultations intergouvernementales sur les politiques en matière de droit d'asile, de réfugiés et d'immigration, réseau informel composé des quinze plus importants bailleurs de fonds du HCR<sup>(7)</sup>, militent pour un dispositif de ce type qui permettrait de retenir les demandeurs d'asile dans des centres situés le plus près possible du pays d'où ils viennent. A l'intérieur de ces "zones internationales protégées", ils se verraient offrir la protection temporaire<sup>(8)</sup> du HCR, des Etats-Unis ou de l'Union européenne.

Deux études réalisées par ce réseau mettent en évidence les avantages attendus de ce système<sup>(9)</sup>: *"En principe, l'instauration de telles mesures devrait permettre aux Etats de justifier le renvoi des demandeurs d'asile spontanés vers ces zones internationales protégées"*. En outre, *"un accueil régional, sous forme d'une protection temporaire à l'intérieur des zones internationales, devrait avoir un effet dissuasif, en empêchant ceux des immigrés qui ne cherchent pas réellement de protection, mais plutôt un meilleur niveau de vie, d'abuser des instruments de protection"*.

Malgré tout, les auteurs du rapport sont contraints d'admettre que le système a certains inconvénients. Le but de l'opération est d'offrir une protection temporaire, mais temporaire jusqu'à quand? La création de ces zones internationales protégées ne constituerait-elle pas une échappatoire pour la communauté internationale qui pourrait ainsi parquer les réfugiés indéfiniment? N'y a-t-il pas un risque d'institutionnalisation d'Etats hébergeants destinés aux réfugiés? Si le HCR est lui-même très critique à l'égard de ces projets, ses quinze principaux donateurs pèsent lourd dans la décision.

Les gouvernements européens ont adopté la notion de "région sûre à l'intérieur d'un pays", qu'ils souhaitent notamment appliquer au cas des Kurdes de Turquie. Il appartiendrait au réfugié de chercher une zone de protection au sein de son propre Etat, loin des combats par exemple. En s'efforçant ainsi de faire organiser l'accueil des réfugiés dans une région turque, l'UE s'installe dans une politique des faits accomplis, chaque accord représentant un pas supplémentaire vers le système qu'elle souhaite mettre en place, et qui revient à considérer que les flux actuels d'immigrés et de réfugiés sont structurels, permanents et de grande envergure.

### **Cercles concentriques**

LA convention de Genève, qui consacre le droit d'asile, ne permet pas d'affronter les exigences du nouvel ordre mondial. Elle a été rédigée à une époque où les voyages d'un pays à l'autre étaient limités, la guerre froide garantissant une organisation assez stable du monde. Les demandeurs d'asile étaient non seulement peu nombreux, mais correspondaient aux critères classiques du "réfugié politique": une personne du sexe masculin, dissident, intellectuel ou poète, de préférence avec des cicatrices de tortures bien visibles sur le corps, fuyant les terres ensanglantées du communisme pour gagner le "monde libre". Mais nous sommes entrés dans une nouvelle ère, celle de l'après-guerre froide, caractérisée par une grande instabilité politique et économique affectant bon nombre de pays et de régions. L'accentuation dramatique des tensions sociales, religieuses et ethniques engendre des guerres civiles, provoque l'éclatement des Etats et la désespérance de sociétés désarticulées.

Les réfugiés, produits de ces conflits, rappellent à une Europe qui s'en passerait bien la situation de misère de larges parties du Globe. Ils lui remettent aussi en mémoire les obligations de la convention de Genève. Or la réponse de l'UE se réduit, pour l'essentiel, à un seul mot: contrôle. Elle tente de se défaire de ses responsabilités à l'égard des demandeurs d'asile sur des pays proches ou lointains ne disposant pas des ressources nécessaires. Dans le même temps, elle entend conserver la possibilité d'utiliser une main-d'oeuvre étrangère flexible, fort utile dans des Etats aux populations vieillissantes.

Dans cette stratégie, les pays situés à l'est et au sud de l'Europe remplissent une double fonction. D'un côté, il leur est demandé de contenir l'immigration en modernisant leurs techniques de contrôle aux frontières grâce à l'aide technique et financière de l'UE. Ils deviennent des "Etats tampons", responsables de l'accueil des demandeurs d'asile, et fortement incités à conclure avec les Quinze des accords les contraignant à réadmettre les immigrés illégaux. De l'autre côté, aux termes d'accords signés avec l'UE, ces pays constituent un gisement de travailleurs temporaires à faible coût. On voit ainsi se profiler une Europe stratifiée autour d'un noyau protégé par un cordon de pays associés qui fermeront de plus en plus leurs frontières en échange d'un meilleur accès de leurs produits et de leur force de travail au marché unique européen.

Un rapport de la présidence autrichienne de l'Union européenne laisse entrevoir les plans futurs de l'UE<sup>(10)</sup>. Il propose de *"modifier, compléter ou remplacer"* la convention de Genève et se demande s'il ne *"conviendrait pas de renvoyer à l'histoire du droit d'asile et notamment à ses débuts, où la protection accordée n'était pas considérée comme un droit individuel subjectif mais comme une offre politique de la part du pays d'accueil. Une telle perspective permettrait aux éventuels pays d'accueil et de refuge de réagir, dans certaines conditions, avec beaucoup plus de souplesse et de rapidité dans les offres qu'ils formuleraient"*.

De plus, la présidence autrichienne suggère de conditionner l'aide économique et au développement à la satisfaction des objectifs européens en matière d'immigration. Un schéma de cercles concentriques est proposé: le premier cercle est constitué des pays de l'espace Schengen; le second cercle réunit les pays candidats à l'adhésion à l'UE et des pays méditerranéens: ils doivent rapprocher leur politique migratoire des critères de Schengen, en particulier en ce qui concerne les visas, le contrôle des frontières et les politiques de rapatriement; le troisième cercle (les pays de l'ancienne Union soviétique, la Turquie et l'Afrique du Nord) devra se concentrer sur le contrôle des transits et la lutte contre les filières clandestines: en retour, les pays concernés bénéficieront d'une plus grande coopération économique; le quatrième cercle (Proche-Orient, Chine, Afrique noire) doit éliminer les facteurs d'émigration.

La question des migrations révèle un paradoxe majeur du discours néolibéral qui prêche la déréglementation, la flexibilité et la privatisation, et entonne l'hymne à l'Etat minimal et à la libre circulation des biens, services et capitaux. Mais ce sont soudain de tout autres règles du jeu qui s'appliquent dès lors qu'il s'agit de la libre circulation des personnes et du traitement des demandeurs d'asile. L'Etat est alors sommé d'user de tous les moyens dont il dispose pour restreindre cette liberté.

Ce paradoxe trouve sa plus frappante expression dans l'utilisation du terme "réfugié économique", créé afin de distinguer les "vrais" des "faux" demandeurs d'asile. Le problème n'est pas tant que cette distinction soit fondée sur une construction quelque peu artificielle, mais plutôt qu'elle soit connotée négativement. En réalité, un "réfugié économique" incarne tout ce que le néolibéralisme valorise comme principes devant régir

la société: le désir de progrès et de prospérité, la responsabilité individuelle, la prise de risques, etc. Un chômeur quittant le sud pour le nord de l'Espagne afin de chercher un emploi est encensé et présenté comme un bon exemple de flexibilité et de persévérance personnelle, deux qualités attendues d'un travailleur moderne. En revanche, celui qui vient de beaucoup plus loin dans le même but est montré du doigt comme un fraudeur, un chasseur de fortune, un profiteur.

Le vocabulaire néolibéral fait grand usage des mots "libre" et "liberté". Si l'on y regarde de plus près, cette liberté ne vaut pas pour tout le monde. Plus précisément, elle dépend de la nationalité et de la situation de ceux qui la revendiquent. Elle est subordonnée aux relations économiques et aux intérêts. De ce point de vue, le cas de l'immigration est loin d'être unique.

\*Chercheur et journaliste spécialisé dans les questions européennes, collaborateur du Bureau Eurowatch, Leiden

(1) Conseil de l'Union européenne, document 5573/98 ASIM 13 Europol 12, 28 janvier 1998.

(2) Conseil de l'Union européenne, document 6938/1/98 ASIM 78, 21 avril 1998.

(3) *Op. cit.*

(4) La Turquie a ratifié la convention de Genève avec une réserve géographique: seuls les réfugiés en provenance du continent européen ont accès à la procédure d'asile.

(5) Voir, par exemple, les recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, no 1149 de 1991 ("L'Europe de 1992 et les politiques en matière d'asile"); no 1236 de 1994 ("Droit d'asile"), et no 1327 de 1997 ("Protection et renforcement des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe"). Lire aussi Christiane Berthiaume "Le Droit d'asile en danger en Europe", *Réfugiés Magazine*, no 101, 1995.

(6) La convention de Genève de 1951 stipule qu'un réfugié est reconnu internationalement lorsqu'il craint "*avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques*".

(7) Australie, Belgique, Danemark, Allemagne, Finlande, Italie, Canada, Pays-Bas, Norvège, Autriche, Portugal, Suède, Espagne, Etats-Unis et Royaume-Uni. La France s'en est retirée en 1996, au motif que les consultations faisaient double emploi avec les actions menées dans le cadre de l'Union européenne.

(8) La protection temporaire du HCR est obligatoire selon les textes fondant cette institution et régissant le droit d'asile. Il s'agit des mesures transitoires adoptées en cas d'arrivée massive de réfugiés, et qui doivent rapidement déboucher sur une solution durable. Elle permet aux autorités administratives du pays d'accueil de ne pas se prononcer immédiatement sur les cas individuels.

(9) Secrétariat des consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques migratoires en Europe, en Amérique du Nord et en Australie, document de travail sur l'accueil dans la région d'origine, septembre 1994, et document complémentaire, août 1995.

(10) Document de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migrations et d'asile - CK4-27- ASIM 170, 1er juillet 1998.