

Introduction

Marion Tissier-Raffin



Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Édition électronique

URL : <http://revdh.revues.org/3374>

DOI : 10.4000/revdh.3374

ISSN : 2264-119X

Référence électronique

Marion Tissier-Raffin, « Introduction », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2017, mis en ligne le 08 novembre 2017, consulté le 06 décembre 2017. URL : <http://revdh.revues.org/3374> ; DOI : 10.4000/revdh.3374

Ce document a été généré automatiquement le 6 décembre 2017.

Tous droits réservés

Introduction

Marion Tissier-Raffin

- 1 **Les mots de la « crise ».** En 2015 et 2016, ce sont les mêmes expressions qui sont revenues en boucle pour décrire l'arrivée de milliers de personnes aux frontières de l'Europe et fuyant leurs pays : « *une crise migratoire sans précédent* », « *une crise migratoire majeure* », « *Crise des réfugiés : l'Europe vit un moment historique* », « *la plus grande catastrophe humanitaire depuis la Seconde Guerre mondiale*¹ » et « *the biggest refugee and migration crisis since the end of the Second World War*² ».
- 2 **Les images de la « crise ».** Parmi les innombrables tragédies qui ont émaillé cette crise, certaines images ont marqué les esprits plus que d'autres et ont tenté, tant bien que mal, d'illustrer la réalité humaine qui se cachait derrière les mots. Le 18 avril 2015, un navire a sombré au large de l'Italie, entraînant la mort de 700 migrants. Le 27 août 2015, 71 syriens sont retrouvés dans un camion frigorifique abandonné sur le bord d'une route autrichienne. Le 3 septembre 2015, un très jeune enfant kurde, Aylan, est découvert mort sur une plage grecque. Sa photo fera le tour du monde. Le 1^{er} juin 2017, 44 migrants, dont des bébés, meurent de soif en bordure du Sahara. Cette liste n'est malheureusement pas exhaustive.
- 3 **L'évolution des routes de l'exil.** A la route des Balkans, largement empruntée en 2015, la route de la Méditerranée centrale, avec la Libye comme point de départ depuis le continent Africain, est redevenue en 2017 la route migratoire la plus utilisée, avec des chiffres comparables à ceux de l'année 2014³. Or, en 2014, on ne parlait pas encore dans les journaux de « crise migratoire ». Et dans la presse de cette fin d'année 2017, on ne parle plus tellement de cette « crise migratoire », comme si celle-ci était derrière nous. Pourtant, les drames humains se succèdent et le nombre de morts en Méditerranée, et maintenant dans le désert du Sahara, ne faiblit pas, au contraire⁴. Quelles que soient les routes empruntées, et même si cette réalité ne fait plus la une des journaux, c'est toujours au péril de leur vie que des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants continuent de s'engager sur les chemins de l'exil.
- 4 **Une décennie de « crise ».** Pour qui étudie le droit international des réfugiés, l'emploi systématique du mot « crise » dans la presse et par les responsables politiques a de quoi

surprendre. En effet, si on élargit le champ d'analyse au-delà du seul cadre européen, cela fait déjà près d'une décennie que l'UNHCR parle de crise des réfugiés et cherche en vain des qualificatifs pour définir une situation internationale migratoire qui se présente, chaque année, comme étant « sans précédent ». Ainsi, l'UNHCR décrivait l'année 2012 comme « *marquée par des crises de réfugiés atteignant une ampleur sans précédent au cours de la décennie précédente*⁵ ». Puis, l'office définissait l'année 2013 comme « *one of the most challenging years since UNHCR's history*⁶ ». L'année suivante, en 2014, le rapport global de l'UNHCR⁷ s'ouvrait déjà sur une photo de syriens d'origine kurde franchissant la frontière turque à proximité de la ville de Kobané, avant que le secrétaire général de l'UNHCR de l'époque, Antonio Guterres, ne conclue ses Propos introductifs en expliquant que l'année 2014 était « *annonciatrice de défis à venir, plus redoutables encore* ». A l'échelle des migrations internationales, si crise il y a, celle-ci ne date donc pas de 2015.

- 5 **Quelle « crise » ?** Pourquoi et en quoi est-il alors justifié de parler de « crise » en Europe à partir de 2015 ? Et de quelle crise parle-t-on ? De crise « migratoire » ? De crise des « politiques d'asile » ? De crise des « réfugiés » ? De crise des « migrants » ? Avant même de caractériser la « crise », il est d'abord nécessaire de déterminer s'il y a « crise ». Pour répondre à cette question, il faut évidemment revenir sur le sens de ce mot. De manière générale, la crise se définit comme la rupture d'un équilibre, brutale et subie, qui entraîne des conséquences décisives⁸. Quelles sont alors les causes qui permettent de caractériser les années 2015 et 2016 comme une période au cours de laquelle on a assisté à une rupture telle que le fonctionnement du système d'accueil des demandeurs d'asile et de protection des réfugiés a été profondément mis en péril ?
- 6 **Les causes factuelles : un afflux de personnes.** Au chapitre des causes factuelles, l'Europe a en effet été la destination en 2015 et 2016 d'un afflux de personnes en quête d'un asile et d'une terre de paix sur son sol. Conséquence directe des conflits et des violences perpétrées dans leurs pays, ces personnes étaient majoritairement de nationalité syrienne, afghane ou irakienne. En 2015, ce sont ainsi plus de 1 820 000 de franchissements illégaux aux frontières extérieures de l'UE qui auraient été détectés par Frontex⁹, un chiffre six fois supérieur au nombre de cas signalés en 2014, et battant systématiquement des moyennes mensuelles records. Pour des raisons géographiques évidentes, cet afflux s'est massivement concentré sur la façade sud-orientale de l'Europe, par l'utilisation de la route de la Méditerranée orientale¹⁰, entre la Turquie et les îles grecques de la mer Egée orientale, faisant de la Grèce le premier pays d'entrée sur le territoire de l'Union.
- 7 **Les signes avant-coureurs : un afflux prévisible de personnes.** Si la réalité migratoire factuelle n'est pas contestable et fait partie des facteurs qui ont pu déclencher cette « crise », cela ne signifie pas que cet afflux était soudain et brutal. Comme disent les économistes, il existait des signes avant-coureurs et cet exil était au contraire largement prévisible¹¹. Dès le mois de mai 2013, l'UNHCR avait tiré la sonnette d'alarme expliquant s'attendre à ce qu'un nombre croissant de personnes fuient l'intensification des violences en Syrie¹². A partir du troisième trimestre de 2014, les traversées vers les îles grecques de la mer Egée étaient déjà été plus nombreuses que celles vers l'Italie¹³. Enfin, la saturation des premiers pays d'accueil (Liban, Jordanie, Turquie) entraînant la dégradation des conditions d'accueil des réfugiés syriens, à laquelle s'est ajoutée l'absence de perspective de retour dans une Syrie pacifiée, était également connue¹⁴. Avant que des milliers de personnes en quête d'asile et de paix n'arrivent aux portes de l'Europe, il était donc

encore temps d'anticiper leur arrivée afin de ne pas se trouver acculé à gérer dans l'urgence leur accueil.

- 8 **Un afflux de personnes à relativiser.** D'autant que, d'un point de vue statistique, il est inexact d'affirmer que cet afflux n'était pas, en raison du nombre de personnes en exil, gérable. En effet, il ne représente que 0,3 % de la population européenne¹⁵. En comparaison, 19 % de la population du Liban est réfugié. Si les mots de « crise », « sans précédent » ou « historique » ont donc largement été repris, ils sont trompeurs car ils répandent l'idée erronée d'un trop-plein que les Etats auraient été, malgré leur bonne volonté, incapables d'absorber.
- 9 **Un cadre juridique commun pour faire face à un afflux de personnes.** Au-delà des statistiques, l'UE s'était par ailleurs dotée en 2001 d'un cadre juridique lui permettant de faire face à un afflux massif de personnes : **la directive temporaire**¹⁶. Votée au lendemain d'une autre crise, celle du Kosovo, la directive temporaire avait jeté les bases juridiques d'une procédure exceptionnelle commune que l'UE pouvait déclencher si elle était de nouveau confrontée à une arrivée massive de personnes qui ne pourraient pas rentrer de manière sûre et durable dans son pays d'origine, et dont l'afflux serait susceptible d'entraîner des dysfonctionnements du système d'asile européen commun (art. 2-a). Déclenchée à l'initiative de la Commission par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée (art. 5), la Directive prévoyait non seulement d'accorder une protection d'urgence immédiate d'une durée d'un an, prorogeable une fois, aux personnes arrivant aux frontières de l'Union, mais elle prévoyait également l'instauration d'un mécanisme de répartition solidaire des personnes à prendre en charge entre les Etats-membres (art. 25). De plus, à l'article 2 c) i), il était explicitement prévu que la protection temporaire ciblait, entre autres, « *les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique* ». L'UE était donc juridiquement armée pour faire face à une arrivée massive de personnes, et notamment pour accueillir et protéger, au moins temporairement, les personnes fuyant les violences armées de Syrie. Au regard des données statistiques et du cadre juridique, on comprend donc que la crise que l'Union a connue ne peut se résumer à être qualifiée de « migratoire » dans la mesure où l'afflux de personnes, largement prévisible, ne peut être retenue comme la cause principale du basculement dans une situation de crise.
- 10 **Les vraies causes de la « crise » : les dysfonctionnements structurels de la politique européenne d'asile commune.** Quelles sont alors les causes profondes à l'origine de la crise que l'Union a incontestablement connue ? Et comment peut-on la caractériser ? En tout premier lieu, le basculement dans une situation de crise a résulté du refus des Etats-membres de déclencher la directive temporaire. L'UE s'est ainsi privée du seul cadre juridique et institutionnel permettant d'éviter la paralysie du système d'asile européen commun. Ensuite, cette paralysie a plus indirectement résulté des dysfonctionnements structurels qui le caractérisent. Bien qu'étant connus depuis longtemps, ces dysfonctionnements se sont brusquement aggravés en 2015. Plus précisément, entre l'été et l'automne 2015, l'objectif de développer une politique d'asile commune, c'est-à-dire l'idée de créer un espace de protection commune, fondée sur des procédures, des conditions d'accueil et des normes d'éligibilité communes, et qui s'appuie par ailleurs sur un partage équitable et solidaire de la charge que représente le respect des obligations internationales et européennes de protection des personnes qui fuient des persécutions graves entre tous les Etats-membres, a littéralement perdu toute réalité. Tout d'abord, l'exode de milliers de personnes a exposé au grand jour combien le mécanisme de Dublin

était un système structurellement défaillant pour partager de manière équitable la charge de l'asile entre tous les États-membres de l'UE. Non seulement ce système est depuis longtemps dénoncé parce qu'il s'appuie sur un principe inéquitable qui consiste à faire peser la charge de l'accueil des demandeurs d'asile sur les pays aux frontières extérieures de l'Union, mais le faible taux de transfert Dublin et la profonde inégale répartition des demandeurs d'asile entre les États-membres¹⁷ montrent que les règles retenues, que ce soit parce qu'elles sont détournées, inappliquées ou de fait inapplicables, ne permettent nullement de construire un espace territorial de partage équitable et solidaire de l'asile. Ainsi, à l'été 2015, les États ont commencé par détourner la mise en œuvre des règles de Dublin en créant des corridors humanitaires de fait au sein de l'Europe pour organiser matériellement le déplacement des personnes en exil depuis la Grèce vers l'Allemagne principalement¹⁸. Puis, au mépris du sacro-saint principe de libre circulation dans l'espace Schengen, les États ont très rapidement fermé leurs frontières nationales et fait de nouveau reposer la prise en charge des personnes en exil sur les seuls États situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, notamment en Grèce¹⁹. Ensuite, l'arrivée des Syriens - entre autres - a révélé au grand jour combien les normes d'éligibilité, les normes d'accueil et les procédures d'asile étaient encore loin d'être harmonisées entre les États-membres. On peut citer les divergences d'interprétation portant sur les critères d'éligibilité au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire, entraînant de fait des écarts dans la reconnaissance de ces deux statuts selon le pays européens dans lequel ils se sont réfugiés. On peut aussi rappeler les profonds écarts dans les taux de reconnaissance d'une protection entre les États-membres pour une même nationalité²⁰. On peut enfin et surtout évoquer l'absence de normes minimales communes d'accueil des demandeurs d'asile. Il suffit pour cela d'évoquer la politique de détention systématique des demandeurs d'asile en Hongrie, les conditions de vie indignes d'accueil des demandeurs d'asile à Paris ou à Calais, la stratégie de confinement spatial des demandeurs d'asile dans des camps formels ou informels en Grèce²¹ ou, à l'inverse, la stratégie de déplacement forcé des demandeurs d'asile mis en place dans les villes de Vintimille ou de Como en Italie²², pour se rendre compte à quel point l'accueil des demandeurs d'asile ne fait pas l'objet d'un accueil harmonisé. Plus qu'une crise migratoire, c'est donc à une crise de la politique d'asile commune à laquelle l'Union a été confrontée. Plus précisément, l'afflux de demandeurs d'asile aux portes de l'Europe a aggravé, au sens médical du terme, les symptômes d'une crise latente, celle de la politique d'asile européenne commune, au point d'en déclencher une phase aigüe, qui a alors pris la forme d'une paralysie complète de l'ensemble du système d'asile européen commun.

- 11 **Les conséquences décisives de la crise ? L'UE à la croisée des chemins.** Quelle que soit la nature ou la gravité des défis à relever, et puisque le système d'asile européen commun était au bord de l'implosion, l'arrivée de milliers de personnes en Europe pouvait être un moment décisif pour réformer en profondeur la politique d'asile commune. Malgré l'impréparation et les désaccords entre les États-membres qui se sont rapidement manifestés dès septembre 2015, quelques éléments auraient pu être le point de départ d'un tournant décisif. Tout d'abord, au Parlement européen, la chancelière allemande, accompagnée du président français de l'époque, François Hollande, avait dès le 7 octobre 2015 condamné le système de Dublin en le qualifiant d'obsolète, ouvrant la voie à une réforme en profondeur de ce mécanisme²³. Ensuite, même obtenu au prix de profonds désaccords et sur la base d'un nombre de places encore insuffisant, le vote d'un mécanisme de relocalisation reposait sur l'aveu implicite de l'incapacité du mécanisme de Dublin à répartir équitablement l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés²⁴. Partant

de ce constat, il consacrait au contraire plusieurs critères de répartition équitable de la protection des réfugiés entre tous les États-membres de l'Union. Ce mécanisme ouvrait également la voie au renforcement de la coopération opérationnelle entre les autorités administratives nationales en charge de l'enregistrement et du traitement des demandes d'asile, notamment par l'intermédiaire du BEAA, et donc à une harmonisation plus horizontale des procédures et des normes d'asile qui n'est pas sans intérêt. Loin d'être exempt de critiques, le mécanisme de relocalisation proposée était donc intéressant car, au moins dans ses principes, il bouleversait les logiques structurelles qui animaient jusqu'à présent la politique européenne d'asile commune. Enfin, même sur le fondement d'une participation encore exclusivement volontaire, la mise en œuvre d'un programme commun de réinstallation pour les réfugiés syriens pouvait également aller dans le sens d'un partage plus équitable de la charge de la protection entre les pays européens et témoignait, enfin, d'une prise de conscience de l'absolue nécessité de partager le poids de l'accueil entre les pays européens et les premiers pays d'asile, mais également d'ouvrir des voies d'entrées légales pour les personnes qui ont besoin d'être protégées²⁵. Parmi la désorganisation et au cœur des dissensions, quelques bases juridiques positives élaborées dans l'urgence et de manière temporaires pouvaient donc devenir le socle sur lequel se serait réformé en profondeur et de manière durable le système d'asile européen commun. D'autant qu'il ne faisait aucun doute, et les chiffres l'appuient, que les personnes qui frappaient à la porte de l'Union fuyaient un conflit sanglant et avaient indiscutablement besoin d'être protégées. Le taux de protection des Syriens tournent ainsi autour de 90 % dans la grande majorité des États de l'Union²⁶. Pourtant, à la croisée des chemins, la désunion de l'Union et les décisions prises par la suite n'ont fait que renforcer la crise de la politique européenne d'asile commune, au point d'aggraver encore la crise des politiques d'asile en général, et la crise de la protection des réfugiés.

- 12 **L'absence de remise en cause des fondements juridiques à l'origine de la crise de la politique européenne d'asile commune.** Si la revendication d'une crise dite « migratoire » n'a pas permis de dissimuler le vrai visage de la crise, celle de la politique européenne d'asile commune, elle n'a pas non plus suffi à faire prendre conscience de l'absolue nécessité d'engager l'Union sur le chemin d'une réforme en profondeur des dysfonctionnements à l'origine de la paralysie de son système d'asile européen commun. Tout d'abord, il n'est plus aujourd'hui question de remettre en cause les fondements du système de Dublin qui a pourtant fait les preuves de son inefficacité. Au contraire, les seules propositions de la Commission vont dans le sens d'une aggravation de la responsabilité des pays de premier entrée et d'un durcissement des logiques de contrôles des demandeurs d'asile, au prix d'une restriction des droits fondamentaux des demandeurs d'asile²⁷. Ensuite, bien que la légalité de la relocalisation ait été validée par la CJUE²⁸, ce mécanisme est un échec cuisant²⁹ et il n'est nullement question pour les États d'envisager de pérenniser dans le temps ce mécanisme de solidarité contraignant entre les États³⁰. Au contraire, comme le Sommet de Bratislava l'avait déjà consacré³¹, la fracture entre les États de l'ouest et l'est de l'Europe a tourné à l'avantage des seconds, et la stratégie de l'Union s'est réorientée vers ce qu'il faut appeler « une solidarité flexible ». Or, celle-ci n'est rien d'autre que le droit reconnu aux États de ne pas accueillir les demandeurs d'asile sous couvert d'une participation volontaire technique et/ou financière à leur prise en charge par d'autres États. Entre les renoncements et les projets annoncés, on ne voit donc pas comment l'Union pourrait briser la spirale concurrentielle et les logiques dissuasives qui continuent de guider les politiques nationales d'asile. L'Union reste donc confrontée à une crise latente de sa politique d'asile européenne

commune, au sens où elle n'a toujours pas jeté les bases solides d'un espace commun de protection fondée sur une solidarité effective entre les États dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

- 13 **Vers une aggravation de la crise des politiques d'asile en général.** Loin d'engager l'Union vers une réforme du système d'asile européen commun, l'argument de la « crise migratoire » a par ailleurs aggravé la crise des politiques d'asile en général car elle a servi à justifier et faire accepter ce qui n'était pas encore acceptable avant l'été 2015³². En effet, depuis les années 80 et sur le fondement d'une analyse erronée de l'accroissement des détournements des procédures d'asile par une immigration économique déguisée, les États ont développé des politiques d'asile dissuasives consistant à restreindre les droits des demandeurs d'asile et l'accès à leur territoire³³. Sans jamais remettre directement en cause leurs obligations internationales, les États contournent de plus en plus leur mise en œuvre en érigeant des barrières aux frontières pour limiter les arrivées spontanées de demandeurs d'asile qui, dès lors qu'ils sont sous leur juridiction, engagent leur responsabilité, et en multipliant les bases juridiques permettant ensuite de les renvoyer le plus facilement et le plus rapidement possible. Si les États défendent ces politiques dissuasives au nom de la préservation de l'intégrité du droit international des réfugiés, il est évident qu'elles aboutissent à entraver le droit de chercher un asile et à contourner la mise en œuvre du droit international des réfugiés³⁴. C'est pour cela qu'on parle de crise des politiques d'asile et que plus de 80 % des réfugiés dans le monde sont accueillis et protégés dans les pays en développement³⁵.
- 14 Or, l'ensemble des réformes et projets récemment proposés vont précisément dans le sens de l'aggravation de cette crise des politiques d'asile en général. Tout d'abord, les réformes défendues par la Commission et portant sur une harmonisation renforcée des critères d'éligibilité, des procédures d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile³⁶ visent précisément à renforcer la logique de dissuasion et de contrôle des demandeurs d'asile sur le territoire de l'Union, au prix d'une régression de leurs droits procéduraux, d'une précarisation des statuts de protection et d'une consolidation des bases juridiques communes permettant de contraindre et de faciliter leur renvoi dans un pays tiers. Ensuite, ne se satisfaisant pas de la seule mise à distance des demandeurs d'asile dans les pays situés aux frontières de l'Union, c'est-à-dire en Grèce et en Italie, ni des restrictions d'accès à leur territoire, l'argument de la crise a également permis de justifier l'accélération et le renforcement des logiques d'externalisation des procédures et de l'accueil des demandeurs d'asile. En plus de la militarisation croissante des frontières extérieures de l'union, l'Union et les États s'emploient en effet de plus en plus activement à renforcer la dimension extérieure de la politique d'asile. Or, celle-ci se concrétise principalement par une multiplication et une diversification des modalités de partenariats avec les pays tiers, qui prennent la forme d'une assistance financière, technique et humaine de plus en plus intrusive, afin de contrôler les flux migratoires spontanés le plus en amont possibles des frontières extérieures de l'Union. Autrement dit, c'est sur la voie d'une externalisation de la mise à distance des demandeurs d'asile que l'Union et les États-membres s'engagent chaque jour un peu plus. Si la « crise migratoire » ne paraît donc plus d'actualité car les flux se sont réduits, les politiques d'asile restent, elles, plus que jamais en crise³⁷.
- 15 **Vers une aggravation de la crise de la protection des réfugiés.** Plus encore qu'une aggravation de la crise des politiques d'asile, il nous semble que la revendication d'une « crise migratoire » a ouvert la voie, avec la signature de l'accord UE-Turquie³⁸, à

l'aggravation de la crise de la protection des réfugiés. En effet, cet accord est incontestablement le symbole d'un changement de paradigme³⁹ car il ne témoigne plus seulement de la volonté des États de contourner leurs obligations internationales, sous couvert de les respecter, mais de les remettre directement en cause. En effet, par cet accord, les États ont réussi à faire accepter l'idée de renvoyer des Syriens, dont jamais personne n'a contesté le fait qu'ils avaient et ont besoin d'une protection, dans un État tiers - la Turquie - dont il est très difficile d'affirmer qu'il est un pays tiers sûr. Autrement dit, jusqu'à présent, la crise des politiques d'asile était la conséquence de l'idée fondamentale selon laquelle les systèmes d'asile sont engorgés et détournés par des « faux » demandeurs d'asile, c'est-à-dire des personnes fuyant volontairement pour des raisons économiques. Si cette idée fondamentale nie la réalité complexe des facteurs de migrations, a conduit au durcissement des conditions d'accès à une protection internationale et à des politiques d'asile de plus en plus dissuasives, il n'était pas encore question de remettre en cause directement l'obligation internationale de protéger et d'accorder un asile territorial à ceux qui le « mériteraient » dès lors qu'ils étaient parvenus aux frontières de l'Union, ou tout du moins sous la juridiction d'un des États-membres. Or, c'est cette obligation juridique et morale de protéger les « vrais réfugiés » qui sont, juridiquement, sous la responsabilité des États-membres, qui est désormais battue en brèche avec l'accord UE-Turquie et que plusieurs États-membres, dont la France qui envisage de créer des centres de protection dans les pays de premiers d'asile⁴⁰, sont en train de remettre actuellement en cause. En effet, il ne s'agit plus seulement de dissuader et de mettre à distance des étrangers au motif qu'on les suspecte d'être des migrants économiques, mais de nier plus radicalement le droit aux personnes reconnues comme étant des réfugiés, c'est-à-dire digne de protection, d'être protégées sur le sol européen. On est donc en train d'assister à un mouvement de déconnexion entre un statut, celui de réfugié, et le droit au séjour qui découle de ce statut. Mais surtout, on est face à une remise en cause plus directe de la protection juridique des réfugiés par l'octroi d'un asile territorial sur le sol européen, et, au contraire, à la promotion d'un asile territorial discrétionnaire, humanitaire et quantitativement limité. Les récents propos tenus par Angela MERKEL, favorable à des quotas de réfugiés, vont indéniablement dans ce sens⁴¹. Mais, plus généralement, il nous semble que l'emploi de l'expression de « *crise des migrants* » est, à ce titre, tout aussi révélateur de ce nouveau paradigme. L'emploi du vocable de « migrants », en lieu et place de celui de « demandeurs d'asile » ou de « réfugiés », est une manière d'occulter les motifs qui ont contraint les personnes, et notamment les Syriens, de fuir leur pays, pour se concentrer exclusivement sur leur déplacement. De la sorte, quels que soient les motifs qui justifient humainement et juridiquement leur éligibilité au bénéfice d'une protection, l'attention exclusivement portée au fait qu'ils franchissent irrégulièrement les frontières, alors même qu'il n'existe pas de voie d'entrées légales pour solliciter l'asile en Europe et que toute pénalisation pour entrer irrégulière est explicitement interdit par l'article 31 de la Convention de Genève, suffit pour décrédibiliser leur demande et justifier leur renvoi dans un pays tiers. En échange, et pour se donner bonne conscience, les États et l'Union s'engagent à développer et ouvrir davantage de places de réinstallation. Or, la réinstallation s'appuie sur des quotas et une sélection des bénéficiaires à la grande discrétion des États. Par conséquent, il nous semble que c'est plus généralement à une crise de la protection des réfugiés sur le sol européen vers laquelle nous nous dirigeons, et qui, sur le continuum des crises qui jalonnent les politiques d'asile depuis trente ans, n'en est peut-être que l'aboutissement ultime. Même dans le cadre de la protection des personnes dont il ne fait nul doute qu'elles ont besoin

d'être protégées et sont, juridiquement éligibles au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire, la prédominance de l'idée du trop-plein l'a donc définitivement emporté. Plus que jamais, la crise migratoire a donc aggravé la crise mondiale de la protection des réfugiés et permis aux États de multiplier encore les atteintes à la Convention de Genève, au point d'en faire, chaque jour un peu plus, une coquille vide, puisqu'elle garantit de moins en moins aux personnes qui ont la qualité de réfugié d'obtenir un asile en Europe.

- 16 Sans prétendre à l'exhaustivité, c'est l'ensemble de ces crises – crise du système d'asile européen commun – crise des politiques de l'asile – crise de la protection des réfugiés, que ce numéro spécial de la Revue des droits de l'Homme (RevDH) a l'ambition de proposer à ses lecteurs. Plus spécifiquement, il s'agit pour chaque article d'analyser en quoi cette fameuse « crise migratoire » a révélé et exacerbé l'ensemble de ces crises qui étaient déjà latentes.
- 17 Tout d'abord, l'entretien avec **Pascal Brice**, directeur de l'OFPRA, revient sur la diversification des missions de l'OFPRA qui s'est accélérée avec la crise et qui est révélatrice d'un équilibre difficile à trouver entre protection des réfugiés et nécessité pour cette institution de s'adapter aux insuffisances de la politique d'accueil national et aux différentes stratégies de mise à distance des demandeurs d'asile.
- 18 Ensuite, la première partie de ce numéro spécial de la RevDH est consacrée à la **crise du régime d'asile européen commun**, c'est-à-dire à l'échec de l'Union européenne de promouvoir une politique d'asile véritablement commune, solidaire et respectueuse des fondamentaux des demandeurs d'asile et du droit international des réfugiés. (**Première Partie**). À partir de thématiques différentes, l'ensemble des articles proposés étudient plus précisément en quoi l'arrivée de milliers de personnes aux frontières de l'UE met en lumière les dysfonctionnements structurels du système d'asile européen commun et comment les solutions déjà mises en œuvre (Fermetures des frontières et Relocalisation) ou en cours de négociation (Réforme du système de Dublin et Développement du mécanisme de la Réinstallation) vont dans le sens d'une aggravation de la crise du régime d'asile européen commun et s'orientent plus généralement vers une crise de la protection des réfugiés. Dans son article sur le « faux-semblant des Hotspots », **Claire Rodier** analyse ainsi en profondeur les causes, les modalités et les conséquences dramatiques de ce mécanisme, indissociable de la relocalisation. Il nous conduit à nous demander si, loin d'être un échec, ce mécanisme n'a pas au contraire atteint son objectif implicite, à savoir mettre à distance les demandeurs d'asile, sous couvert de solidarité entre les États-membres, et au prix d'une dilution des responsabilités des multiples acteurs qui participent à sa mise en œuvre. Ensuite, **Marie-Sophie Vachet** explique en quoi la proposition de réforme du système de Dublin, dont le mécanisme est au cœur de la paralysie du système d'asile européen commun, ne remet nullement en cause les principes à l'origine de ses dysfonctionnements et de l'absence de partage solidaire de la charge de l'asile en Europe. Puis, **Julija Brakoska** revient sur les conséquences de l'absence de solidarité entre les États-membres sur les États des Balkans, pays directement impactés par l'afflux de personnes à partir de l'été 2015, en se concentrant plus spécifiquement sur le cas de la Macédoine. Enfin, l'article sur la **réinstallation** s'interroge sur les finalités stratégiques qui se cachent derrière l'intérêt croissant porté à ce mécanisme. Loin de garantir une protection durable et sûre à ceux qui ont besoin d'être protégés, ni même de promouvoir une répartition équitable des réfugiés entre les États-membres et, entre l'Union et les États-tiers, l'étude montre comment la

réinstallation peut devenir un instrument qui contribue à l'aggravation de la crise mondiale de la protection des réfugiés.

- 19 La seconde partie de ce numéro spécial se focalise davantage sur **la crise des politiques d'asile et d'accueil en France dans le contexte spécifique d'une soi-disant « crise migratoire »**. Que ce soit à l'échelle nationale, régionale ou plus locale, les articles proposés analysent comment cette fameuse « crise migratoire » a exacerbé et justifié davantage encore les atteintes au droit des personnes d'être accueillies et hébergées dans des conditions de vie digne. S'appuyant sur l'exemple de la mise en place d'une nouvelle borne VIS en région Bretagne, **Mélanie Le Verger** décrit ainsi les conséquences de la mise en œuvre de cette nouvelle frontière numérique liée au système de Dublin sur le droit d'accès à un accueil digne et à une protection internationale sur le sol français. Ensuite, **Thomas Ribémont** revient sur l'ambiguïté de la loi du 29 juillet 2015 qui, en dépit des logiques d'affichage, devait permettre à la France d'accueillir dans des conditions dignes les demandeurs d'asile et qui, faute de remettre en cause la logique de contrôle et de dissuasion qui animent les politiques d'asile depuis trente ans, n'a pas fourni un cadre juridique suffisant pour faire face aux besoins d'hébergement en urgence, ni pour faire de l'asile un droit plutôt qu'une faveur. Enfin, **Bénédicte Fischer, Fanny Braud et Karine Gatelier** analysent la mise en pratique concrète du droit à l'hébergement des demandeurs d'asile en période de crise sur le territoire grenoblois. En dépit de la multiplication des dispositifs d'urgence, et même du développement de nouvelle logique partenariale, l'article montre que la prédominance de l'approche utilitariste et dissuasive continue plus que jamais à faire de l'hébergement un droit sous condition.
- 20 Enfin, la troisième partie de ce numéro est consacrée à **l'étude de la vulnérabilité**, concept récent qui, au regard des motifs qui ont poussé les personnes à chercher une terre de paix en 2015 et 2016, s'annonçait comme la promesse d'une protection individualisée et adaptée à la réalité de cette catastrophe humanitaire. Or, il apparaît que sa mise en œuvre se trouve elle aussi coincée dans l'étau de la crise du régime européen commun d'asile et des politiques d'asile. Tout d'abord, l'article de **Marion Blondel** revient sur la question de la protection des mineurs isolés étrangers, qui, par leur nombre, sont l'une des caractéristiques de cette crise migratoire. Elle analyse ainsi comment cette protection, en dépit de la double vulnérabilité de ces derniers, n'échappe pas à la logique de gestion des flux migratoires ni aux conséquences dramatiques d'un défaut d'harmonisation de la politique d'asile européenne commune. Enfin, **Elodie Boulbil** interroge plus généralement le concept même de vulnérabilité et de sa mise en œuvre dans les dispositifs de crise, et montre combien il reste coincé entre les logiques contradictoires qui animent les politiques de soins, les politiques d'hébergement et les procédures d'asile.

NOTES

1. Propos du pape François, tenus le 16 avril 2016, lors de sa visite de l'île grecque de Lesbos : Cécile CHAMBRAUD, « Le pape François rentre de Lesbos avec 12 réfugiés syriens », *Le monde*, 16 avril 2016.
2. Ban KI-MOON, UN Secretary-General's address to the Italian Government, 15 Octobre 2015, citation reproduite in « In Rome, Ban says refugee and migration crisis is a 'defining moment for Europe and the world' », *UN Daily News*, 15.10.15, Issue DH/7011, disponible sur <http://www.un.org/News/dh/pdf/english/2015/15102015.pdf>
3. Frontex, *Migration Routes Map*, [réf. du 15.10.2017], disponible sur <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
4. Données statistiques disponibles sur www.missingmigrants.iom.int
5. UNHCR, *Global Trends 2012 - Displacement: The New 21st Century Challenge*, Genève, 2013, disponible sur <https://fas.org/irp/agency/dhs/fema/displace.pdf>
6. UNHCR, *Global Trends 2013 - War's Human Cost*, Genève, 2014, disponible sur www.unhcr.org/statistics
7. UNHCR, Rapport Global 2014, Genève, juin 2015, disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/559f7e6db.html>
8. Définition du dictionnaire Larousse.
9. Frontex, Rapport général 2015, Frontex, 2016, disponible sur www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2015/General_Report_FR.pdf
10. Frontex aurait recensé 885 386 détections de franchissement illégal en 2015.
11. « La crise des réfugiés était prévisible. Les Européens n'ont pas voulu entendre », Interview de Vincent COCHETEL, directeur Europe du HCR, menée par Simon PETITE et publiée sur le site de la *Genève Internationale* le 27 septembre 2015.
12. UNHCR, conférence de presse du HCR du 24 mai 2013, disponible sur <https://www.un.org/french/newscentre/>
13. Frontex, *Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report - Q3 - 2014*, disponible sur <http://frontex.europa.eu/publications/?p=2&c=risk-analysis>
14. Jacques LEGENDRE, Gaëtan GORCE, Rapport d'information n° 795 (2015-2016) - *L'Europe au défi des migrants: agir vraiment*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 13 juillet 2016.
15. 1,5 millions d'arrivées sur 550 millions d'habitants.
16. 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.
17. Le taux de transfert Dublin oscille entre 43 % pour la Suède et 7,1 % pour l'Allemagne : AIDA, *The Dublin system in 2016 - Key figures from selected European countries*, Mars 2017, disponible sur <http://www.asylumineurope.org>. Depuis 2015, l'Allemagne accueille à elle seule près de 60 % des demandeurs d'asile. Pour des données statistiques précises par pays, origine des demandeurs d'asile, type de statut accordé, se reporter sur le site Eurostat - Données sur l'asile, disponible sur http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr
18. Jaka KUKAVICA, Mojca M. PLESNICAR, « The Humanitarian Corridor », *Border Criminologies' Blog*, University of Oxford, 14 novembre 2016 ; Jaka KUKAVICA, Mojca M. PLESNICAR, « Freedom of

Movement and Detention », *Border Criminologies' Blog*, University of Oxford, 16 novembre 2016, disponible sur <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies>

19. Jean MATRINGE, « L'espace Schengen : crise et méta-crise », *Migrations sans frontières*, 11 décembre 2016.

20. Eurostat – Données sur l'asile, *op. cit.*

21. Martina TAZZIOLI, « Greece's Camps, Europe's Hotspots », *Border Criminologies' Blog*, University of Oxford, 12 octobre 2016, disponible sur <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies>

22. Martina TAZZIOLI, « Containment Through Mobility at the Internal Frontiers of Europe », *Border Criminologies' Blog*, University of Oxford, 15 mars 2017, disponible sur <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies>

23. Henry LABAYLE, « Angela Merkel au Parlement européen, des paroles aux actes ? », *Actualité du GDR*, 12 octobre 2015, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu/actualites-du-gdr/>

24. Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JOUE L 239, 15 septembre 2015, p. 146-156 ; Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JOUE L248, 24 septembre 2015, p. 80-94.

25. Conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, 22 juillet 2015.

26. Eurostat – Données sur l'asile, *op. cit.*

27. Commission UE, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM (2016) 270 final du 4 mai 2016.

28. CJUE, *Slovaquie et Hongrie c/ Conseil*, C-643/15 et C-647/15, 6 septembre 2017. Sur cet arrêt, lire, entre autres : Henry LABAYLE, « La solidarité n'est pas une valeur : la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice », *Actualités du GDR*, 7 septembre 2017, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu/actualites-du-gdr/>

29. Elspeth GUILD et al., *The implementation of the Council Relocation Decisions - Study for the LIBE Committee*, mars 2017.

30. Commission de l'UE, « Etat de l'Union 2017 – La Commission présente les futures étapes d'une politique migratoire et de l'asile de l'Union plus solide, plus efficace et plus juste », Communiqué de presse, 27 septembre 2017.

31. Sommet de Bratislava, Réunion informelle des 27 chefs d'Etat et de gouvernement, *Déclaration et feuille de route*, 16 septembre 2016, disponible sur www.consilium.europa.eu ; isegrad Group, « Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries », Bratislava, 16 septembre 2016, disponible sur www.euractiv.com

32. Emmanuel BLANCHARD, Claire RODIER, « 'Crise migratoire' : ce que cachent les mots », *Plein Droit*, n° 111, décembre 2016.

33. Luc LEGOUX, *La crise de l'asile politique en France*, CEPED, 1995, 344 p.

34. James C. HATHAWAY, Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, « Non-Refoulement in a world of Cooperative Deterrence », *Law & Economics Work Papers*, 8.01.14, paper 106, disponible sur http://repository.law.umich.edu/law_econ_current/106

35. UNHCR, *Global Trends 2016 - Forced Displacement in 2016*, UNHCR, 2017, disponible sur <http://www.unhcr.org/5943e8a34>.

36. Commission de l'UE, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM (2016) 467 final, 13 juillet 2016 ; Commission de l'UE, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, COM (2016) 466 final, 13 juillet 2016 ; Commission de l'UE, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte), COM (2016) 465 final, 13 juillet 2016.
37. Danièle LOCHAK, *Crise des réfugiés, crise de l'hospitalité*, Colloque Protéger, Refouler : le droit d'asile à l'épreuve des politiques migratoires, Collège de France, 12 octobre 2016.
38. Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, communiqué de presse 144/16 du 18 mars 2016. Serge SLAMA, « Le droit d'asile dans les limbes de l'accord entre Union européenne et la Turquie, *Recueil Dalloz*, 2016, n° 14.
39. Karen AKOKA, « Crise des réfugiés ou des politiques d'asile ? », *La vie des idées*, 31 mai 2016.
40. Déclaration conjointe des chefs d'États et de gouvernement d'Allemagne, d'Espagne, de France et d'Italie, Missions de protection en vue de la réinstallation de réfugiés en Europe, 28 août 2017, disponible sur <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-conjointe-missions-de-protection-en-vue-de-la-reinstallation-de-refugies-en-europe/> ; Discours du Président de la République aux Préfets du 5 septembre 2017, disponible sur <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-aux-prefets-du-5-septembre-2017/> ; Marc SEMO, Cyril BENSIMON, « Macron veut trier les demandes d'asile dès l'Afrique », *Le Monde*, 30 août 2017.
41. « Sous la pression, Merkel accepte de limiter le nombre de réfugiés en Allemagne », *Le Monde*, 9 octobre 2017.
-

AUTEUR

MARION TISSIER-RAFFIN

Marion Tissier-Raffin est Maîtresse de conférences en droit public - Université de Bordeaux - CRDEI