



PROSPECTIVE
COOPERATION
laboratoire d'idées

SOS
MEDITERRANEE

**« Droit des réfugiés, droit des migrants, droit
maritime : contraintes légales et cadre
juridique du sauvetage des personnes en péril
en Mer Méditerranée, le cas de SOS
Méditerranée »**

Marc LESCAUDRON
Juillet 2016



SOMMAIRE

Liste des sigles et abréviations	5
Introduction	7
La naissance d'une initiative citoyenne européenne et les questions juridiques qu'elle soulève	7
Approche méthodologique de l'étude.....	7
Un contexte dramatique hautement politisé.....	8
Des enjeux juridiques multiples.....	8
Une responsabilité collective au fondement juridique de l'action	10
I. Une création inscrite dans une histoire longue du sauvetage en mer : les fondements juridiques dans le droit maritime	11
a) L'obligation de porter secours en mer : les textes juridiques nationaux et internationaux.....	11
• La convention des Nations unies sur le droit de la mer (Convention UNCLOS dite de Montego Bay) 1982, (article 98)	11
• La convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR) 1979 modifiée en 1988 et 2004	11
• La convention SOLAS (safety of life at sea) (chapitre V règle 33) du 1 ^{er} novembre 1974 ...	12
• La convention de Londres du 28 avril 1989 sur l'assistance.....	12
• L'article 85 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande (17 décembre 1926)....	12
• La loi Française n°545 du 07/07/1967	12
b) Une construction historique progressive	12
• Le sauvetage des biens avant tout	12
• L'usage de tuer les naufragés et les tentatives juridiques pour le limiter.	13
• L'apparition des devoirs d'assistance et de secours et la lutte contre le pillage.....	13
• L'idée de sauvetage gratuit aux personnes et l'obligation d'assistance en mer.	14
• De la première « société humaine » à la Société Nationale de Sauvetage en Mer.....	14
c) L'organisation du sauvetage de la vie humaine en mer en France en 2016.	15
• La mission de service public de la protection civile assurée par les pouvoirs publics	15
• La protection civile assurée par l'initiative privée	15
II. Les contraintes légales actuelles : droits de l'homme, droits des migrants et enjeux politiques.....	16
a) La situation d'urgence :	16
• Des flux migratoires massifs à travers la Méditerranée pour rejoindre l'Europe.....	16
• Naufrages en Méditerranée : des bilans humains très lourds.....	18
b) L'Union européenne et le droit des réfugiés.....	18
• Le droit international relatif aux réfugiés : la convention de Genève	18
• Le cadre juridique et politique de l'Union européenne dans le domaine de la migration	19
• Le traité d'Amsterdam de 1999	19
• Le traité de Lisbonne entré en vigueur en décembre 2009.....	19
• Contexte de l'élaboration du régime d'asile européen commun (RAEC) 1999-2013	20
• Le règlement du Parlement européen et du Conseil européen n°604-2013 du 26 juin 2013, dit « Règlement Dublin III »	21

•	Le droit d'asile en Europe actualisé en 2013 confronté aux nouveaux événements	22
c)	Le droit international et régional relatif aux droits de l'homme	23
•	La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)	23
•	Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).....	23
•	La Convention relative aux droits de l'enfant (CNUDE)	23
•	La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CcT).....	24
•	La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)	24
•	La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDF)	24
•	Le droit international interdisant le trafic illicite des migrants	25
•	La question de la juridiction en haute mer.....	25
d)	Une politisation des enjeux et la remise en cause des accords internationaux et des droits fondamentaux	27
•	Remise en perspective historique de la Convention de Genève et de son application en France pendant la guerre froide	27
•	Aujourd'hui, une réponse politique qui ne trouve pas de consensus à l'échelle du continent	30
•	Le droit d'asile et le principe de la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen remis en cause	33
•	Les violations des droits de l'homme tout au long du périple de la migration.....	37
•	La Méditerranée érigée en frontière	41
e)	Les initiatives de sauvetage existantes	42
•	Une réponse militaire européenne aux naufrages en Méditerranée	42
•	Une approche sécuritaire du sauvetage en mer sous l'angle de la maîtrise des flux et le risque de conflit entre sauvetage et lutte contre l'immigration clandestine.....	44
•	Le refoulement et les accords de coopération avec des pays tiers	46
•	Mobilisation de la société civile sur le terrain de la protection civile et du sauvetage en mer.....	48
III.	Les solutions trouvées, de facto et de jure	50
a)	Une initiative civile européenne de sauvetage des migrants en détresse en mer Méditerranée.....	50
b)	Le mandat de SOS Méditerranée : sauver des vies, protéger, témoigner	50
•	Les objectifs.....	51
•	Les opérations de sauvetage en mer	51
•	Protection et accompagnement des migrants	52
•	Témoignage, communication et plaidoyer.....	52
c)	Structure juridique de SOS Méditerranée	53
•	L'absence de statut d'association européenne dans le droit de l'Union	53
•	Des associations nationales et un réseau européen	54
•	Membres fondateurs.....	54
•	Des comités de soutien nationaux	55
•	Budget et financement.....	55
•	Partenaires	55

Conclusion	57
Une initiative complexe du point de vue du droit	57
Une approche éthique et politique simple	57
Une influence sur le droit et la société	57
Annexes :	58
a) Budget 2016 de SOS Méditerranée : point financier à fin mai 2016	59
b) Infographie : les enjeux migratoires en Méditerranée en juillet 2016	60
c) Cartographie : Le droit d'asile remis en question	63
d) Cartographie : La route des migrants,	64
e) Cartographie : L'accueil des réfugiés syriens.....	65
f) Communiqué de presse de SOS Méditerranée du 29 juin 2016.....	66
g) Références des textes juridiques cités	68
h) Bibliographie	71
1) Who is a refugee?	74
2) What rights do refugees have?	75
3) What are the obligations imposed on states which refugees pass through en route to their destination of choice (transit states)?	76
4) What are the obligations imposed on states in which refugees apply for asylum?	76
Helpful links	77

Liste des sigles et abréviations

AEDH :	Association Européenne pour la Défense des droits de l'Homme
ARUE :	Accords de Réadmission de l'Union européenne
BAMF :	<i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i> , Office fédéral de la migration et des réfugiés
CcT :	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CDF :	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme
Cour EDH :	Cour européenne des droits de l'homme
CESEDA :	code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CJUE :	Cour de justice de l'Union européenne
CNCDH :	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNES :	Centre National des Etudes Spatiales
CNUDE :	Convention relative aux droits de l'enfant
CNUDM :	Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer
CRA :	centre de rétention administrative
CROSS :	Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage
DUDH :	Déclaration universelle des droits de l'homme
ELSJ :	espace de liberté, de sécurité et de justice
FIDH :	Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
FRA :	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
FRONTEX :	agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des états membres de l'Union Européenne
gGmbH :	<i>gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung</i> - Société à but non lucratif à responsabilité limitée
Gisti :	Groupe d'information et de soutien aux immigrés
HDH :	Humanitaire et Développement Humain
MDM :	Médecins du Monde
MRCC :	<i>Maritime Rescue Coordination Center</i>
MSF :	Médecins Sans Frontières
OFPRA :	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OIM :	Organisation internationale pour les migrations
PIDCP :	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PSDC :	politique de sécurité et de défense commune
RAEC :	régime d'asile européen commun
RFI :	Radio France Internationale
RNLI :	<i>Royal National Lifeboat Institution</i>
SAR :	<i>Search and rescue</i> , Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes
SAE :	statut d'association européenne
SBC :	<i>Schengen Boarder Code</i> - Code frontière Schengen
SMDSM :	système mondial de détresse et de sécurité en mer
SCSN :	Société Centrale de Sauvetage des Naufragés
SHN :	Société Humaine des Naufrages
SHSB :	Société des Hospitaliers Sauveteurs Bretons
SNSM :	Société nationale de sauvetage en mer

SOLAS : *safety of life at sea*, Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer
SOS : *Save Our Souls* (sauver nos âmes)
TFUE : Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne
UE : Union Européenne
UNCLOS : *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Convention des Nations unies sur le droit de la mer
UNHCR : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
VAE : Validation des Acquis de l'Expérience

Introduction

La naissance d'une initiative citoyenne européenne et les questions juridiques qu'elle soulève

Dans le courant de l'année 2015 a vu le jour **SOS Méditerranée**, une initiative de **mobilisation de citoyens européens pour faire face à la situation dramatique prévalant en Mer Méditerranée**. Portée à l'origine par un capitaine de marine marchande allemand et une humanitaire française, cette initiative s'est dès l'origine située sur des enjeux et dans une dimension internationale sur trois continents, bordant cette mer « au milieu des terres » : l'Europe, l'Asie et l'Afrique. Elle a rapidement pris de l'ampleur dans plusieurs pays de l'Union Européenne (UE) et s'est structurée autour de quelques principes et objectifs d'action partagés.

Par sa dimension, son ambition et les **enjeux politiques, juridiques et éthiques** auxquels elle prétend répondre, elle a immédiatement été confrontée à **des contraintes légales et des cadres juridiques particuliers**. Ces derniers posent de multiples questions sur le fond et la forme que cette initiative prend aujourd'hui. **L'analyse de ces questions sous l'angle du droit**, dans le cadre de cette étude, porte de manière conjointe sur ces trois dimensions, politiques, juridiques et éthiques, et leur articulation.

Approche méthodologique de l'étude

Pour réaliser cette analyse, l'étude a porté sur une **recherche documentaire sur les instruments juridiques internationaux et de l'Union Européenne**, notamment les conventions internationales sur le droit de la mer, les conventions internationales, lois et réglementations françaises et européennes sur les droits des migrants, et de manière générale, les conventions des droits de l'homme internationales et régionales. De plus, elle a consulté **les rapports des organisations internationales et des organisations non gouvernementales (ONG)** sur la situation actuelle en Méditerranée¹, ainsi que les **publications**, universitaires ou non, consacrées aux droits fondamentaux des migrants².

Pour les données officielles sur **les arrivées de migrants et les pertes humaines** en mer Méditerranée, l'étude se fonde sur les rapports officiels du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (**UNHCR**)³ et du Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'Organisation internationale pour les migrations (**OIM**)⁴.

Sur les questions **du cadre juridique et des violations des droits de l'homme**, l'étude fait référence tout au long de son analyse au rapport commandité par la sous-commission "Droits de l'homme" du Parlement européen auprès de l'Institut de droit international de l'Université catholique de Louvain (KU Leuven)⁵. Celui-ci cite de manière transversale les principales publications de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur la protection des droits fondamentaux des migrants⁶ et les deux études régionales sur la gestion des frontières extérieures de l'Union que le rapporteur spécial

¹ Voir, par exemple, le rapport de HRW, "The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do", 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615_web.pdf, p. 5 ; et le rapport de Amnesty International, "Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders", juillet 2014, http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf, p. 17

² Voir la bibliographie détaillée en annexes

³ Rapport de l'UNHCR, "The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees", 1er juillet 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html> et Rapport de l'UNHCR, "Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean", <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

⁴ <http://missingmigrants.iom.int/>

⁵ COGOLATI Samuel, VERLINDEN Nele et SCHMITT Pierre, *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, Département thématique, Direction générale des Politiques externes de l'Union, Rapport d'étude commandé par la sous-commission "Droits de l'homme" du Parlement européen, Centre d'études sur la gouvernance globale de Louvain, Institut de droit international, Université catholique de Louvain (KU Leuven), Belgique, 29 octobre 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_FR.pdf)

⁶ Voir, par exemple, le rapport de la FRA, "Fundamental Rights at Europe's southern sea borders", juillet 2013. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf

des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, a fait faire en 2013⁷ et en 2015⁸.

Concernant l'**Histoire du droit maritime**, l'étude s'est appuyée sur l'article de Jean-Patrick Marcq, « Histoire du sauvetage en mer », publié en ligne en 2015⁹.

Sur les questions plus politiques, l'enquête documentaire a été complétée par la consultation d'**articles de presse et de sites internet** spécialisés¹⁰, mis en ligne par des organisations internationales ou des **collectifs d'associations militantes de défense des droits de l'Homme** en Méditerranée¹¹.

Enfin, l'étude a bénéficié d'un accès direct aux **bases de données et documents juridiques de SOS Méditerranée**, en France et en Europe. Celles-ci ont pu faire l'objet de discussions et de commentaires directs de la part des principaux responsables de cette ONG. Elles ont été complétées par des analyses juridiques formulées par Morgane de Morogues, juriste spécialiste du droit européen, et membre de cette association.

Un contexte dramatique hautement politisé

D'un point de vue géopolitique, cette initiative se situe d'abord dans un contexte international de tension croissante, comme une **réponse civile spontanée à une urgence humanitaire** qui ne trouvait pas à s'exprimer dans les canaux existants, qu'ils soient publics ou privés.

Ainsi, le contexte actuel se caractérise par des **crises humanitaires multiformes** sur tout le pourtour méditerranéen et au-delà, en Asie centrale et en Afrique sub saharienne. Ces crises se nourrissent d'un terreau de politisation extrême, dans le cadre de guerres civiles et internationales, de renversement de régimes autoritaires ou de sursauts autoritaristes, de lutte armée et de terrorisme. Cette **stratégie de la tension** utilisée par de nombreux acteurs nourrit à son tour dans une boucle de rétroaction de nouvelles peurs et de nouvelles violences.

Sur le continent européen, le contexte politique est celui de la fermeture croissante des frontières, de violences répétées, terroristes en particulier, et d'une montée des nationalismes sur fond de crise économique et de remise en cause des modèles de démocratie représentative et d'Etat providence. Ici aussi, la politisation extrême conduit, de manière ponctuelle ou partielle, selon les cas et les pays, à la **remise en cause de l'application des engagements internationaux et des droits fondamentaux**, en particulier du droit d'asile et de la libre circulation en Europe.

Du point de vue du droit, des questions cruciales se posent alors sur **la dimension politique de la production du droit**, dans la loi ou la jurisprudence, dans un contexte où la dramatisation est devenue un outil privilégié des médias et de certains partis politiques et où les taux élevés d'abstentionnisme questionnent la légitimité sociale des représentations électives.

Sur ce terrain, SOS Méditerranée, en tant qu'initiative citoyenne, **participe à sa façon au débat politique et à l'influence sur l'opinion publique**. Elle cherche à développer un regard alternatif et positif sur les migrants et le respect de leurs droits. Et elle soulève à son tour les **questions de représentativité et de légitimité** de la société civile sur le terrain de la production du droit.

Des enjeux juridiques multiples

Dès sa création, cette initiative s'est trouvée confrontée à **plusieurs enjeux et questionnements juridiques** :

- 1) Quels statuts juridiques et quelle gouvernance politique pour une initiative transnationale ?**

⁷ Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, "Étude régionale: gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants", 24 avril 2013, document de l'ONU. A/HRC/23/46.

⁸ Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, "Tableau sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants", 8 mai 2015, document de l'ONU. A/HRC/29/36.

⁹ Marcq Jean-Patrick, article « Histoire du sauvetage en mer », 2015, http://www.arbitrage-maritime.org/fr/Gazette/G34_complement/sauvetage.pdf

¹⁰ En particulier les journaux *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Le Monde diplomatique* et le site d'information *Radio France Internationale* (RFI), www.rfi.fr

¹¹ Notamment La Cimade, Amnesty International, Human Right Watch, Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti), France Terre d'asile, AEDH, EuroMed Droits, FIDH, Migreurop, Pro Asyl, Borderline Europe

En l'absence de **statuts d'association européenne** dans le droit communautaire, SOS Méditerranée a opté pour la création de plusieurs associations de droit national avec une gouvernance croisée. Cette situation interroge la réalité de la **notion de citoyenneté européenne** et de son expression concrète.

2) Quelle légitimité à agir sur le terrain de la protection civile et du droit maritime ?

SOS Méditerranée se positionne comme une **association privée** citoyenne qui vient sur le terrain de la protection civile car elle juge que les pouvoirs publics ne sont pas à la hauteur des enjeux éthiques, en termes d'accueil des réfugiés et de sauvetage des naufragés.

Ainsi, face aux drames humains et aux naufrages en Méditerranée, **la seule réponse publique est militaire** au travers de FRONTEX¹², l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des états membres de l'Union Européenne, et des gardes côtes nationaux.

3) Quelles contraintes légales et quels cadres juridiques à son action en termes de droit d'asile et de droit à migrer ?

Cette initiative intervient après que l'Europe ait procédé à une **refonte complète du droit d'asile** de 2000 à 2013, au travers de plusieurs décisions adoptées par le Conseil européen depuis 2011. Cette refonte se trouve aujourd'hui malmenée par la situation humanitaire dramatique dans l'environnement proche de l'Union européenne, en Lybie, en Syrie et en Irak en particulier. Outre la guerre civile dans ces pays, la faillite de ces Etats, en particulier en Lybie, est l'une des causes importantes d'un afflux croissant de migrants originaires de pays plus lointains et fuyant la guerre, l'oppression et la misère (Soudan, Sud Soudan, Erythrée, Sahel dans son ensemble). L'afflux important de réfugiés et de migrants dans les pays du Sud de l'Europe, l'Italie et la Grèce notamment, ce dernier pays étant aussi confronté à une crise économique de longue durée, entraîne une remise en question du principe de la demande d'asile obligatoirement réservée au pays d'entrée sur le territoire européen.

En outre, en termes d'accueil des réfugiés, la réponse politique européenne est globalement de plus en plus restrictive, avec la **remise en cause des accords de Schengen**, la fermeture des frontières à l'Est (route des Balkans), le nombre réduit de demandes d'asile acceptée disproportionné face au nombre de réfugiés fuyant la guerre et les oppositions répétées aux principes de quotas et de répartition des demandes d'asile en Europe. Ces prises de position politiques de certains pays membres de l'UE conduisent à une **remise en cause de fait des conventions internationales sur le droit d'asile** ou pour le moins à une lecture de plus en plus restrictive de la portée de ces textes.

Dès lors, cette refonte du droit d'asile de 2013 est-elle d'ores et déjà **obsolète face à cette crise politique et à la difficile solidarité entre Etats membres ?**

Enfin la situation d'urgence en Europe et en Méditerranée s'inscrit dans un contexte plus global où il n'existe **pas de droit à migrer** mais seulement un droit des Etats souverains à refuser ou à accepter l'entrée sur leur territoire. Cette **problématique mondiale** trouve à s'illustrer dans la construction du mur entre les Etats-Unis et le Mexique, commencée en 1989, année de la chute du mur de Berlin, ou tout dernièrement dans les campagnes électorales aux Etats Unis, de M Donald Trump, et référendaire au Royaume Uni. Dans ce dernier cas, le référendum a vu la victoire du **Brexit**, expression d'une volonté de garder, notamment, un contrôle sur le droit de migrer dans ce pays, sans délégation supranationale de cette prérogative souveraine.

4) Quelles conséquences juridiques et politiques à sa mise en œuvre opérationnelle ?

Dans ce contexte et d'un point de vue très pratique, cette initiative citoyenne se pose la question de savoir **quelle législation prévaut** sur ces questions de l'asile et de la migration **en zone internationale ?** Il existe ici un enjeu du **pavillon du bateau** de SOS Méditerranée assurant le sauvetage en mer. En effet, il s'agit du premier territoire européen abordé par les naufragés qui conditionne leur droit à déposer une demande d'asile ou une demande de visa dans l'espace Schengen. SOS Méditerranée, en tant que mobilisation citoyenne européenne, défend l'idée d'une solidarité entre européens. Il s'agit de ne pas laisser l'Italie ou la Grèce gérer seules l'afflux des demandes et d'**associer les pays du Nord de l'Europe dans cette co-responsabilité**. En effet, les migrants ont le plus souvent pour objectif de refaire leur vie dans un autre pays que leur pays d'arrivée en Europe.

¹² Agence créée par la décision CE N°2007/2004 du conseil européen du 26 octobre 2004

Une responsabilité collective au fondement juridique de l'action

Face à la multiplicité des questions juridiques soulevées par cette initiative citoyenne, SOS Méditerranée a fait le choix du pragmatisme par l'action au travers de la porte d'entrée du devoir de **sauver et de protéger des vies humaines au péril de la mer**. Du point de vue du droit, cet **impératif éthique** de ne pas assister passivement aux décès quotidiens des naufragés repose sur les Conventions internationales qui encadrent le sauvetage en mer.

Cet impératif éthique repose également sur la **conscience des responsabilités collectives** des citoyens européens dans la situation de crise :

- fermeture des frontières et restriction du droit d'asile qui provoquent l'accroissement du nombre de départs en mer sur des esquifs de plus en plus précaires d'un nombre de plus en plus grand de personnes ;
- engagements militaires des nations européennes dans plusieurs conflits à l'origine du flux de réfugiés ;
- déséquilibres économiques hérités de l'Histoire coloniale et du mode de vie européen.

Sans assumer une responsabilité totale et exclusive dans les crises humanitaires actuelles, les membres de SOS Méditerranée affirment leur volonté de ne pas se dédouaner de leur part de responsabilité par une action constructive de sauver des vies. Par les partenariats avec Médecins du Monde-MDM et Médecins Sans Frontières-MSF, l'association spécialisée dans le sauvetage maritime partage avec ses partenaires médicaux la valeur exprimée dans le **serment d'Hippocrate** : sauver avant tout, sans distinction de statuts juridiques, d'origines, de croyances, de religions ou d'appartenances politiques.

I. Une création inscrite dans une histoire longue du sauvetage en mer : les fondements juridiques dans le droit maritime

a) L'obligation de porter secours en mer : les textes juridiques nationaux et internationaux

Tout capitaine doit porter secours et assistance à un navire ou à une personne en détresse sauf lorsque le fait de porter assistance l'expose à un risque immédiat pour lui-même, son équipage et son navire. Ce principe est rappelé dans les conventions internationales et la législation française. De plus, les conventions internationales stipulent que les Etats ont la responsabilité de la mise en place à terre des services de coordination pour l'exécution des opérations de recherche et de sauvetage.

Ces dispositions sont prévues dans les textes juridiques suivant :

- **La convention des Nations unies sur le droit de la mer (Convention UNCLOS dite de Montego Bay) 1982, (article 98)**

rappelant que le capitaine a l'obligation de prêter assistance à toute personne se trouvant en situation de détresse en mer :

1. « Tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon, pour autant que cela lui soit possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers:
 - a. qu'il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer;
 - b. qu'il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte ;
 - c. qu'en cas d'abordage, il prête assistance à l'autre navire, à son équipage et à ses passagers, et, dans la mesure du possible, qu'il informe l'autre navire du nom et du port d'enregistrement de son propre navire, ainsi que du port le plus proche qu'il touchera.
2. Tous les États côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux. »

- **La convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR) 1979 modifiée en 1988 et 2004**

ayant pour objet de mettre en place un cadre international d'organisation des opérations de recherche et de sauvetage des personnes en détresse ; de créer des MRCC (Maritime Rescue Coordination Center) connectés au SMDSM (système mondial de détresse et de sécurité en mer). En France les MRCC sont représentés par les Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) en liaison avec le Centre National des Etudes Spatiales (CNES) chargé de la réception des signaux de détresse (SMDSM) avec une compétence sur la zone économique exclusive soit plus de 11 millions de km², y compris le Pacifique Sud et la Caraïbe.

Cette convention précise en son annexe, au point 2.1.10 :

« Les Parties s'assurent qu'une assistance est fournie à toute personne en détresse en mer. Elles le font sans tenir compte de la nationalité ou du statut de cette personne, ni des circonstances dans lesquelles celle-ci a été trouvée »

ainsi qu'au point 3.1.9 :

« Les Parties doivent assurer la coordination et la coopération nécessaires pour que les capitaines de navires qui prêtent assistance en embarquant des personnes en détresse en

mer soient dégagés de leurs obligations et s'écartent le moins possible de la route prévue, sans que le fait de les dégager de ces obligations ne compromette davantage la sauvegarde de la vie humaine en mer. La Partie responsable de la région de recherche et de sauvetage dans laquelle une assistance est prêtée assume au premier chef la responsabilité de veiller à ce que cette coordination et cette coopération soient assurées, afin que les survivants secourus soient débarqués du navire qui les a recueillis et conduits en lieu sûr, compte tenu de la situation particulière et des directives élaborées par l'Organisation. Dans ces cas, les Parties intéressées doivent prendre les dispositions nécessaires pour que ce débarquement ait lieu dans les meilleurs délais raisonnablement possibles. »

- **La convention SOLAS (safety of life at sea) (chapitre V règle 33) du 1^{er} novembre 1974**

indiquant que « le capitaine, qui est en mesure de le faire, doit aller au secours des navires en détresse ». Cette convention fait suite à la convention SOLAS de 1914, promulguée après le naufrage du Titanic en 1912, et réactualisée en 1929, 1948 et 1960. Le but de la SOLAS est de spécifier un certain nombre de normes standards minimales afin de garantir la sécurité et la sûreté des navires marchands et de leurs équipages.

- **La convention de Londres du 28 avril 1989 sur l'assistance**

1. « Tout capitaine est tenu, autant qu'il peut le faire sans danger sérieux pour son navire et les personnes à bord, de prêter assistance à toute personne en danger de disparaître en mer.
2. Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour faire observer l'obligation énoncée au paragraphe 1.
3. Le propriétaire du navire n'est pas responsable de la violation par le capitaine de l'obligation énoncée au paragraphe 1. »

Ces conventions internationales sont complétées par des **dispositions législatives nationales** :

- **L'article 85 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande (17 décembre 1926)**
- **La loi Française n°545 du 07/07/1967**

Ces textes sont **les fondements juridiques sur la base desquelles l'action de sauvetage en mer de toute initiative publique ou privée peut légitimement et légalement se mettre en place aujourd'hui**.

Ils n'ont toutefois pas toujours été en vigueur et sont le fruit d'une évolution sociale et juridique inscrite dans un long processus historique. A ce titre, ils peuvent à la fois se prévaloir d'une tradition déjà ancienne et tout autant, en tant que construction sociale, être déconstruite par une volonté politique et une évolution des mentalités moins favorable aux naufragés.

b) Une construction historique progressive

- **Le sauvetage des biens avant tout.**

« Si l'idée de protection des biens engagés dans l'aventure maritime s'est développée avec l'évolution des usages et du droit maritime, il ne semble pas que ce soit aussi clair en ce qui concerne la sauvegarde de la vie des personnes en danger en mer. Aussi loin que l'on puisse remonter et en consultant les ouvrages de spécialistes en la matière comme Jean Marie Pardessus ou René Josué Valin, il semblerait que les textes référencés du Droit Maritime ne privilégiaient pas la sauvegarde de la vie humaine en mer mais plutôt la sauvegarde des biens, ou de l'être humain en tant que marchandise tel l'esclave ou les effets personnels des naufragés.

Le droit Romain, les ordonnances, bulles et décisions de concile interdirent le pillage des objets naufragés et imaginèrent des récompenses pour inciter les habitants des rivages à sauver le plus possible d'objets en mer. Ainsi, la loi de Rhodes, ancien recueil des lois et usages maritimes de la Grèce,

sans accorder la propriété aux sauveteurs accordait une récompense en fonction des dangers encourus par les sauveteurs, reprise par les romains dans le digeste de Justinien « de lege Rhodia de jactu ». La table d'Amalfi, recueil de pratique commerciale des marchands, stipulait que les marins seraient remboursés de leurs effets s'ils étaient dépouillés. La coutume de Valence interdisait de fabriquer un navire ou un meuble avec des planches provenant d'un navire naufragé. Il semblerait que jusqu'aux Rôles d'Oléron (XII^{ème} et début du XIII^{ème}), les souverains s'arrogeaient encore la propriété des biens naufragés : « *Premierement, toute nef ou vesseaulx quand ils adventurent en la costiere de Bretagne, tout est a conquis ezdits contes, sans que nul homme ou marchand y prenge rien, si n'est ceux qui les sauvent, a qui debvent avoir leur salaire* » cité par J M Pardessus. Plus tard, le consulat de la mer prévoyait une rémunération de l'assistance pour le sauvetage des biens. Le « Guidon de la mer » rédigé à Rouen, publié dans la seconde moitié du XVI^{ème} siècle n'a fait qu'effleurer les questions relatives au sauvetage en mer. »¹³

Historiquement, une **approche juridique purement matérialiste** a donc prévalu. Cette approche est à mettre en perspective au sein d'une société esclavagiste et patriarcale où les êtres humains, esclaves mais aussi femmes et enfants, étaient considérés comme des biens. Cette société n'a évolué que progressivement au cours du moyen âge et de l'âge moderne avant d'aboutir à l'abolition de l'esclavage au XIX^{ème} siècle et à l'émancipation des femmes au XX^{ème} siècle.

- **L'usage de tuer les naufragés et les tentatives juridiques pour le limiter.**

L'histoire des naufrages se situe dans un contexte où, sur les côtes, du point de vue des habitants, la mer était pourvoyeuse de dangers, pirates, envahisseurs, tempêtes... et de richesses, pêche, commerce et pillage. Ainsi, on trouve mention de « l'existence de coutumes locales créant selon Cleirac¹⁴ depuis l'âge du fer un usage de pillage, allant jusqu'au massacre des naufragés. Le Doyen Rodière dans son traité de droit maritime cite le sociologue Levy- Bruhl (le droit de naufrage 1927) qui indiquait que les populations primitives considéraient que le naufrage était une punition divine. « *Les naufragés méritent le châtement dont ils étaient frappés conduisant à s'emparer des personnes, à les tuer ou rejeter à la mer voire à les manger dans les pays du cannibalisme.* »

Pour mettre fin à ces abus, il fallut des textes d'interdiction comme :

- Cette ordonnance de Louis IX en 1221 assurant la protection royale aux naufragés ou les lois de Westcappelle inspirant les lois de Wisby.

- Les jugements ou rôles d'Oléron « S'ils tuent des naufragés, ils doivent être plongés jusqu'à demi-morts, puis lapidés et assommés comme des loups » cité par Pardessus.

- l'intervention de plusieurs papes (la bulle d'Alexandre III au XII^{ème} siècle « in coena domini » et celle de Pie V commandant qu'on porte secours aux naufragés sous peine d'excommunication) et plusieurs Conciles, celui de Rome de 1078, c de Dol de 1128, de Latran 1179.

Car, il existait au Moyen Âge, une coutume qui indiquait que le droit des propriétaires était sauvegardé s'il échappait du naufrage un seul être vivant, marin, marchand ou même un animal. De ce fait, il était tentant de rejeter à la mer les naufragés pour permettre d'exercer le droit de bris en l'absence de tout propriétaire vivant. »¹⁵

On voit ici l'expression concrète d'un **effet induit négatif**, comme il en existe de nombreux autres, d'un texte de loi conçu pour préserver les droits des naufragés et qui aboutit à mettre leur vie en péril.

- **L'apparition des devoirs d'assistance et de secours et la lutte contre le pillage.**

La notion de **devoir d'assistance à personne en danger** apparaît progressivement au cours de l'époque moderne et reste intrinsèquement lié à la lutte contre le pillage, signe de la dureté des temps. Ainsi, l'ordonnance de la marine de 1681 stipule dans « son article 11 : « *Enjoignons à nos sujets de faire tout devoir pour secourir les personnes qu'ils verront dans le danger de naufrage. Voulons que ceux qui auront attenté à leurs vies et biens soient punis de mort* ». Le décret du 21 août 1790 Titre II

¹³ Marcq Jean-Patrick, op. cit.

¹⁴ Cleirac Estienne, *Us et coutumes de la mer. divisées en trois parties. I. De la Navigation. II. Du Commerce Naval, & Contracts Maritimes. III. De la Jurisdiction de la Marine. Avec un traité des Termes de Marine, & Reglemens de la Navigation des Fleuves & Rivières. Le tout revu, Corrigé & Augmenté par l'Autheur en cette dernière Edition.* A Bordeaux, Par Jacques Mongiron Millanges, Imprimeur ordinaire du Roy. 1661

¹⁵ Marcq Jean-Patrick, op.cit.

des peines et délits impose un devoir d'assistance aux navires de guerre. On pourrait multiplier les exemples issus de notre arsenal législatif et réglementaire mais il faut bien admettre qu'avant le XIX^{ème} siècle, les notions de sauvetage des naufragés n'étaient pas coutumières. La convention internationale de 1910 et la loi du 29 avril 1916 vont clairement traiter de l'assistance aux personnes : « prêter assistance à toute personne, même ennemie, trouvée en mer en danger de se perdre » art 11. On retrouve la même idée dans le Merchant Shipping Act déclarant coupable de délit pénal de « *misdemeanour* » le capitaine qui néglige de prêter assistance. (Article 22 Merchant 1949). »¹⁶

- **L'idée de sauvetage gratuit aux personnes et l'obligation d'assistance en mer.**

L'idée de sauvetage gratuit aux personnes modifie profondément l'approche antérieure et s'impose progressivement à partir du XIX^{ème} siècle en lien avec le concept du devoir d'assistance. Ces deux notions sont effectivement liées et la seconde induit nécessairement la première. Elles sont le produit d'une **évolution de la société marquée par des drames humains** qui conduisent la société civile à **s'organiser pour prendre en charge la détresse humaine et sauver des vies**.

Ainsi, au Royaume uni en 1823, suite à plusieurs naufrages sur les côtes, « un baronnet de l'île de Man, sir William Hillary réussit à convaincre un membre du parlement britannique Mr Thomas Wilson de la nécessité de créer une société pour la sauvegarde des naufragés et de leurs biens. C'est ainsi qu'en 1824, par une réunion publique à la *London Tavern* présidée par l'archevêque de Canterbury Manners Sutton et Lord John Russel, il fut décidé de la création de la société des *Life Boats* qui prit plus tard le nom de *Royal National Lifeboat Institution*¹⁷. »

Sur le continent, la création des sociétés de sauvetage a suivi rapidement l'initiative britannique et sur le même modèle. La première fut fondée officiellement en 1825 à Boulogne sur mer à l'initiative de l'importante colonie Britannique présente à cette époque sur la côte française. Elle reprit le nom et l'objectif de protéger les baigneurs tels que la *Royal humane society* de Londres spécialisée dans le secours aux noyés les avait définis. Ainsi, fut créée la « Société Humaine », ancêtre de la démarche et des valeurs « humanitaires ».

- **De la première « société humaine » à la Société Nationale de Sauvetage en Mer**

Cette première initiative de la société civile en France pour sauver des vies en mer est dès sa conception une **action internationale** qui se dote d'un conseil d'administration franco-britannique « composé de 6 anglais et 6 français sous la présidence de M Vasseur, maire, (qui) se fixa comme première mission la **surveillance des plages pendant la saison des bains de mer** et pour cela acheta des canots spéciaux munis de grappins, avirons, bouées, équipés par des surveillants depuis le lever du soleil jusqu'à son coucher et d'une machine destinée à rappeler à la vie les noyés utilisée en Angleterre. Les surveillants avaient pour mission non seulement la surveillance des plages mais (aussi) **la police des bains de mer**. Les zones de baignade étaient à l'époque concédées à la société des bains de mer par la municipalité et séparées en zones pour les hommes, pour les femmes et enfants. Les surveillants devaient rédiger des procès-verbaux en cas de violation de ces zones. Les plages non surveillées étant libres, on les appelait les plages sans caleçon. La « société humaine de Boulogne » devint l'établissement modèle pour de nombreuses sociétés analogues fondées successivement en 1832 et 1833 à Dunkerque, Calais, Rouen, Bayonne, Montreuil sur mer, Mogador au Maroc. »¹⁸

Après ce premier succès et son extension géographique progressive, ces initiatives privées de sauvetage en mer prirent une dimension plus importante, **l'assistance des marins en péril** à l'instar de la « société des *life boats* de Londres », suite à un **nouveau drame humanitaire**. « En Août 1833, « l'Amphitrite », vaisseau Britannique avec un équipage de 18 marins, 106 femmes et 12 enfants condamnés à la déportation en Australie, pris dans une violente tempête, s'échoua à l'est de l'entrée du port de Boulogne. Tous périrent à l'exception d'un membre de l'équipage. L'émotion fut si grande que cet événement de mer prit une importance nationale. La Société Humaine sollicita le ministre de la marine pour l'aider à construire un canot de sauvetage insubmersible sur plan Palmer, ce genre de canot n'existant pas en France, il demanda en 1833 à l'arsenal de Cherbourg de construire un canot

¹⁶ Idem, op.cit.

¹⁷ Idem, op cit.

¹⁸ Idem, op. cit.

insubmersible sur un plan Anglais. « Il me sera fort agréable de l'offrir à la Société de Boulogne et de m'associer à ses vues philanthropiques ». Ainsi fut lancé en 1834, « l'Amiral de Rosamel », premier canot de sauvetage en France digne de ce nom. Ce canot fut opérationnel durant 35 ans, après avoir sauvé plus de 250 personnes, il sombra lors d'une tempête le 19 octobre 1869. La Société prit le nom de Société Humaine et des Naufrages (SHN) et est reconnue d'utilité publique en 1846. »¹⁹

Enfin, dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, les **sociétés de sauvetage en mer furent progressivement unifiées** sous le nom de Société Centrale de Sauvetage des Naufragés (SCSN). La SHN garda son autonomie de gestion du fait de son caractère international. Une troisième association vit le jour en 1873, la Société des Hospitaliers Sauveteurs Bretons (SHSB), initialement orientée vers les opérations de secours mutuels en faveur des sauveteurs décédés puis, à partir de 1889, engagée elle-aussi dans les opérations de sauvetage. Ce n'est qu'en 1967 que ces trois associations fusionnent pour créer la Société nationale de sauvetage en mer (**SNSM**), unique association en charge, en France, du sauvetage sur le littoral.

c) L'organisation du sauvetage de la vie humaine en mer en France en 2016.

Le sauvetage en mer fonctionne sur 2 piliers : le Bénévolat et les moyens de l'Etat.

- **La mission de service public de la protection civile assurée par les pouvoirs publics**

Les moyens de l'Etat au service du sauvetage en mer sont la Marine nationale, les Douanes, la Gendarmerie, les affaires maritimes et la Sécurité civile. Ce sont eux qui participent directement à FRONTEx.

- **La protection civile assurée par l'initiative privée**

La SNSM est une association loi 1901 reconnue d'utilité publique composée de 7000 bénévoles. Elle est comparable à son homologue au Royaume uni, la RNLI (40 000 bénévoles). La SNSM a une mission de service public : le sauvetage des vies humaines en mer et à partir du littoral. Elle intervient au travers de trois activités opérationnelles :

- Le **sauvetage au large** effectué par les sauveteurs embarqués bénévoles
- La **formation et l'entraînement** des sauveteurs embarqués et des nageurs sauveteurs sur plage et plans d'eau.
- La **prévention des risques** liés aux activités nautiques.

Elle est donc le fruit conjoint d'une **mobilisation citoyenne pour sauver des vies suite à des drames humanitaires** qui ont profondément touché la société française et d'une **volonté politique de soutenir cette initiative**, par des moyens et la reconnaissance de son utilité publique et de sa mission de service publique déléguée.

¹⁹ Idem

II. Les contraintes légales actuelles : droits de l'homme, droits des migrants et enjeux politiques

a) La situation d'urgence :

- **Des flux migratoires massifs à travers la Méditerranée pour rejoindre l'Europe**

Du fait de la **fermeture des frontières européennes**, les migrants originaires majoritairement d'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient, empruntent de plus en plus pour rejoindre l'Europe **la voie maritime clandestine**, organisée par des réseaux de passeurs. Leurs embarcations se dirigent, en fonction des provenances des migrants et des « opportunités » qui se présentent, à destination des côtes italiennes (Sicile, Lampedusa...), de Malte, des îles grecques. Ou encore depuis les côtes sénégalaises et mauritaniennes sur la façade atlantique, à destination des îles Canaries pour atteindre l'Espagne²⁰.

Au total selon l'OIM²¹, environ 1 million de personnes sont entrées clandestinement sur le territoire européen en 2015, 274 000 en 2014 contre 100 000 en 2013. Sur les six premiers mois de l'année 2016, 230 885 ont été recensées. Parmi elles, **158 527 sont arrivées par la mer en Grèce, et 70 978 en Italie**. Depuis les Accords de Réadmissions de l'Union européenne (ARUE) de 2016 avec la Turquie, la Libye est devenue à ce jour le principal point de départ des migrants.

Selon le UNHCR, de janvier 2016 à juin 2015, **94 % des migrants qui arrivaient en Europe par la mer provenaient de seulement dix pays différents** : la Syrie (59 %), et dans une moindre mesure l'Afghanistan (14 %), l'Érythrée (6 %), l'Irak (4 %), le Nigeria (3 %), le Pakistan (3 %), la Somalie (2 %), le Soudan (1 %), la Gambie (1 %) et le Bangladesh (1 %)²².

« L'UNHCR a également rapporté que jusqu'à présent, 69 % des migrants qui arrivent en Europe par la mer sont des hommes, tandis que la proportion d'enfants et de femmes est respectivement de 18 % et de 13 %. Les enfants les plus vulnérables sont ceux qui arrivent sans famille ou sans tuteur. C'était le cas de la moitié des mineurs qui sont arrivés en Italie en 2014. Entre le 1er janvier et le 31 août 2015, l'Italie à elle seule a vu débarquer 8 255 enfants non accompagnés, dont un quart environ venaient d'Érythrée. Mais (en 2015), les enfants non accompagnés représentent moins de 10 % de tous les enfants arrivés en Italie. Leur situation pose des problèmes particuliers aux autorités pour trouver des solutions d'accueil et fournir des services éducatifs, de soins et d'assistance. »²³

Les **motivations de ces migrants** pour entreprendre un tel périple au péril de leur vie est à rechercher dans les **situations d'instabilité et de violations de leurs droits** dans leurs pays d'origine et dans les pays voisins dans lesquels ils se réfugient en très grande majorité. Ainsi, ils « proviennent de pays confrontés à une grande instabilité en raison de guerres, de conflits ou d'actes de répression et de persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinions politiques, ce qui est souvent cité comme étant l'un des facteurs d'impulsion les plus importants à l'origine des flux migratoires actuels²⁴. En plus de ceux qui fuient la persécution, il convient également de reconnaître que d'autres personnes peuvent décider d'immigrer "pour échapper à la famine, à la violation des droits économiques et sociaux, à la corruption et à la mauvaise gouvernance, aux conflits et à d'autres formes d'insécurité humaine"²⁵. La nécessité de subvenir aux besoins de sa famille restée au pays en lui envoyant de l'argent d'Europe peut aussi constituer un autre facteur d'impulsion. Un rapport de l'OIM intitulé *Children on the Move* montre que les enfants non accompagnés peuvent migrer pour des raisons extrêmement variées : des facteurs d'impulsion économiques, des besoins éducatifs, des pressions culturelles telles que le sentiment qu'il est de leur

²⁰ Cf. annexes : cartographie Le droits d'asile remis en question, www.mondediplomatique.org, et la route des migrants, www.migrations.iom.int

²¹ Data to 8 July, published 10:00 CET 8 July 2016 <http://missingmigrants.iom.int/>, carte en annexes

²² UNHCR, "Refugees/Migrants Emergency Response–Mediterranean", <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

²³ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 14.

²⁴ UNHCR, "The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees", 1er juillet 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>, p. 6

²⁵ Idem.

responsabilité d'améliorer le niveau de vie de leur famille, des expériences traumatisantes telles que le besoin de fuir la violence sexuelle, ou des conflits et des catastrophes naturelles²⁶. »²⁷

Ces facteurs d'impulsions existent depuis de nombreuses années. Cependant, ils ont pris une **ampleur particulière dans l'environnement géopolitique immédiat de l'Europe** avec les guerres civiles en Irak, en Syrie et en Lybie. D'autres conflits plus anciens, en Afghanistan, en Érythrée ou au Soudan connaissent également depuis deux ans une recrudescence. Tandis que des zones de non-droit, au Sahel, en Afrique centrale et dans la corne de l'Afrique, perdurent.

Ces situations expliquent largement « une augmentation des flux migratoires mondiaux. Les **Syriens**, par exemple, qui constituent 59 % des arrivées actuelles par bateau, fuient les attaques sans discrimination contre des zones où vivent des civils, attaques menées à la fois par les forces du gouvernement et par les groupes armés, les disparitions forcées, la torture en détention ainsi que les violations systématiques et généralisées commises par les groupes islamistes extrémistes "État islamique" et Jabhat al-Nusra ("le front de soutien (aux gens de Syrie)"/groupe réputé affilié à Al-Qaïda). Depuis le début de la guerre civile en Syrie en 2011, le UNHCR a enregistré près de 4 millions de réfugiés syriens dans les pays voisins²⁸. En **Afghanistan**, une nouvelle période d'insécurité a débuté en 2014, entraînant l'instabilité politique et une pression grandissante des différents groupes d'insurgés, notamment les Talibans. Parmi les raisons pour lesquelles les réfugiés afghans fuient leur pays il y a les attaques fréquentes contre les civils, les enlèvements, les restrictions de mouvement (en particulier à l'encontre des femmes), et la torture en détention des forces afghanes. En **Érythrée**, plus de 357 000 ressortissants (ce qui représente plus de 5 % de la population) ont fui leur pays fin 2014 à cause de la répression de plus en plus violente. Parmi les raisons de quitter son pays d'origine il y a aussi la conscription militaire illimitée à partir de 18 ans, la torture, les arrestations arbitraires, les restrictions de la liberté d'expression, de conscience et de mouvement, et la répression de la liberté religieuse²⁹. (...) Le nombre des **Irakiens** qui cherchent refuge au sein de l'Union a également fortement augmenté avec l'escalade du conflit armé et les conquêtes de territoires par l'État islamique dans le Nord de la Syrie et le centre de l'Iraq. Au **Nigeria**, le conflit entre les forces gouvernementales et les groupes armés d'insurgés comme Boko Haram dans le nord-est du pays a forcé plus de 192 000 personnes à fuir le pays depuis le 31 décembre 2014³⁰. Les **Pakistanaïens** fuient, quant à eux, les insurrections du nord-ouest du Pakistan où la sécurité est de plus en plus fragile³¹. En **Somalie**, la guerre civile déjà vieille de 20 ans limite l'accès humanitaire et cause des crises humanitaires. En outre, le groupe islamiste Al-Shabaab mène régulièrement des attaques contre les civils, les étudiants, les enseignants et les écoles. Les enfants sont forcés de rejoindre les groupes armés³². La sécheresse et la famine en partie provoquées par le changement climatique représentent un autre facteur d'impulsion en Somalie. »³³

Par ailleurs des **facteurs d'attraction** existent en Europe : son marché du travail, son système de protection sociale et son Etat de droit. Ces facteurs, réels ou supposés, expliquent également le choix des migrants de s'orienter vers ce continent. Toutefois, ils sont nettement **moins déterminants que les facteurs d'impulsion** comme le démontrent les faits que les réfugiés cherchent d'abord refuge dans leur propre pays, puis dans un pays voisin avant d'entreprendre un voyage dangereux et coûteux au travers de la Méditerranée³⁴ :

« Les guerres qui déchirent la Syrie, l'Irak, la Libye, l'Afghanistan, le Yémen, le Nigeria, la Somalie ou le Soudan poussent la population au départ, et ce flux s'amplifie à mesure que les conflits s'enlisent. Ces déplacés s'installent pour l'essentiel dans leur propre pays, ou dans des Etats limitrophes : à eux

²⁶ OIM, *Children on the Move*, 2013, http://publications.iom.int/bookstore/free/Children_on_the_Move_19Apr.pdf, p. 30 à 32.

²⁷ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 15.

²⁸ HRW, "The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do", 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615_web.pdf, p. 5.

²⁹ HRW, "World Report 2015: Eritrea", <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/eritrea>

³⁰ UNHCR, "Nigeria Situation. Emergency Response", 8 mai 2015, <http://www.unhcr.org/554cbcd29.html>, p. 6.

³¹ UNHCR, "2015 UNHCR country operations profile - Pakistan", <http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>

³² UNHCR, "2015 UNHCR country operations profile - Somalia", <http://www.unhcr.org/pages/49e483ad6.html>

³³ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 16. Les mots en gras sont des ajouts de l'étude.

³⁴ OIM & de Altai Consulting, "Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots", juin 2015, http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf, p. 26 ; Cf. en annexes, Cartographie : L'accueil des réfugiés Syriens, www.mondediplomatique.org

trois, le Liban, la Turquie et la Jordanie accueillent près de 4 millions de Syriens³⁵. Seule une minorité tente sa chance en Europe. »³⁶

- **Naufrages en Méditerranée : des bilans humains très lourds**

La traversée de la mer Méditerranée, organisée par les passeurs contre de fortes sommes exigées des migrants, se fait le plus souvent sur des bateaux de petite taille, mal équipés et surchargés, qui ne sont pas adaptés à la navigation en haute mer. **De très nombreux naufrages sont constatés et certains font l'objet de sauvetages en mer**, les témoignages des survivants étant précieux pour estimer le nombre de personnes ayant tenté la traversée.

Ainsi, un groupe de journalistes recense, dans une initiative de recoupement, des **incidents mortels intervenus parmi les migrants en route vers l'Europe**³⁷. Ce groupe a établi un bilan de **32 040 morts entre 2000 et mai 2016 pendant la traversée de la mer Méditerranée**, estimation reprise par l'OIM. Ces dernières années et depuis quelques mois, le rythme des départs et des naufrages s'accélère : **3 279 victimes** ont été recensées pour l'année 2014, **3 770** en 2015 et **2 920 décès pour les six premiers mois de 2016** sur les 3 701 décès enregistrés dans le monde entier. Ce qui fait de cette **zone la plus dangereuse**, et de loin, dans le monde³⁸. Parallèlement à ces décès comptabilisés, un nombre inconnu d'embarcations disparaissent sans aucun rescapé, ce qui porte à dire que **les bilans officiels sont évidemment incomplets**.

b) L'Union européenne et le droit des réfugiés

- **Le droit international relatif aux réfugiés : la convention de Genève**

L'ensemble des États membres de l'Union européenne ont signé et ratifié **la Convention sur les réfugiés de 1951, dite Convention de Genève et son protocole additionnel de 1967**. Celle-ci définit dans son article 1er, section A, paragraphe 2, un réfugié comme une personne qui, "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"³⁹.

En outre, le **principe de non-refoulement** y est inscrit à l'article 33 :

1. « Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.
2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays. »

³⁵ Hana Jaber, « Qui accueille vraiment les réfugiés ? », *Le Monde diplomatique*, octobre 2015, <http://www.monde-diplomatique.fr/2015/10/JABER/53933>

³⁶ Bréville Benoît, « Haro sur Schengen », *Le Monde diplomatique*, janvier 2016, <http://www.monde-diplomatique.fr/2016/01/BREVILLE/54470>

³⁷ <http://www.themigrantsfiles.com/>: « un consortium de journalistes européens en lien avec l'agence Journalism++, s'est engagé à rassembler et analyser toutes les données sur la mort des personnes migrant en Europe » depuis le début du siècle. Pour chaque accident, ils ont recensé le nombre d'hommes, de femmes et d'enfants morts et de disparus, les causes de l'accident et sa localisation. Les Migrants Files s'appuient sur deux bases de données – celle de Fortress Europe, un observatoire des disparitions de migrants créé par le journaliste italien Gabriele Del Grande, et celle du réseau d'associations United for Intercultural Action – en les recoupant avec leurs propres recherches dans des articles de presse, la communication gouvernementale et celles des organisations non gouvernementales. » in « Une carte recense les migrants et réfugiés morts sur les routes de l'Europe », *Le Monde*, 25 mai 2016, http://www.lemonde.fr/big-browser/article/2016/05/25/une-carte-recense-les-migrants-et-refugies-morts-sur-les-routes-de-l-europe_4926208_4832693.html#MRRiRxiMfUQqtYBz_99

³⁸ Data to 8 July, published 10:00 CET 8 July 2016 <http://missingmigrants.iom.int/> repris en annexes : Infographie : les enjeux migratoires en Méditerranée en juillet 2016

³⁹ OIM, "Termes clés de la migration", <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration>

- **Le cadre juridique et politique de l'Union européenne dans le domaine de la migration**

Les principaux textes juridiques de référence sont :

- **Le traité d'Amsterdam de 1999**

Qui a donné compétence à l'Union (alors la "Communauté européenne") en matière de politique de migration et d'asile.

- **Le traité de Lisbonne entré en vigueur en décembre 2009**

Qui détermine que l'Union européenne et ses États membres partagent leur compétence en matière d'**espace de liberté, de sécurité et de justice** (ELSJ), article 4, paragraphe 2, point j), du traité sur le fonctionnement de la Union européenne (TFUE), ce qui signifie que les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne (article 2, paragraphe 2, du TFUE). L'article 67, paragraphe 1, du TFUE prévoit que l'Union "constitue un (ELSJ) dans le respect des droits fondamentaux".

Une autre conséquence du traité de Lisbonne est que, bien que la **Cour de justice de l'Union européenne** (CJUE) n'ait pas auparavant disposé de la compétence pour examiner les décisions du Conseil adoptées dans ce domaine, celle-ci est désormais compétente pour examiner la législation qui ne respecterait pas les principes en matière de droits de l'homme.

L'article 78 et l'article 79 du TFUE établissent la base juridique de l'action de l'Union européenne visant à **empêcher l'immigration irrégulière et à protéger les droits des migrants** en Méditerranée.

Ainsi, « L'article 78, paragraphe 1, prévoit que «[l']Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement» et que «[c]ette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents».

L'article 78, paragraphe 2, du TFUE introduit la procédure législative ordinaire dans le domaine des politiques d'immigration, ce qui place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil dans la prise de décision en la matière. Cependant, l'article 78, paragraphe 3, du TFUE prévoit que le Conseil peut agir seul, après consultation du Parlement, dans le cas où un ou plusieurs États membres se trouvent "dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers". L'article 79, paragraphe 1, prévoit que "[l']Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci". Ici aussi, le Parlement européen et le Conseil agissent dans le respect de la procédure législative ordinaire pour adopter des mesures contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier, ainsi que contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants [article 79, paragraphe 2, point c) et point d)].

Enfin, l'article 79, paragraphe 3, rend explicite la compétence externe de l'Union européenne en matière de migration en l'autorisant à conclure avec les pays tiers des accords visant la réadmission des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier (...). Conformément à l'article 68 du TFUE, "[l]e Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'[ELSJ]".

En juin 2014, le Conseil européen a adopté son dernier programme pluriannuel dans l'ELSJ : le **programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement (2015-2020)**. Dans celui-ci, le Conseil européen a fixé quatre objectifs principaux pour les cinq années à venir, jusqu'en 2020:

- (i) renforcer et étendre les programmes de protection régionaux;
- (ii) lutter de manière plus énergique contre le trafic et la traite des êtres humains;
- (iii) mettre en place une politique commune efficace en matière de retour; et
- (iv) mettre pleinement en œuvre les actions recensées par la Task force pour la Méditerranée, qui ont été mises en place après les morts tragiques survenues au large des côtes de Lampedusa en octobre 2013.

En plus des mesures prises dans le cadre de l'ELSJ, la migration est également devenue une composante à part entière de la **politique de sécurité et de défense commune** (PSDC). Les décisions

relatives aux opérations menées dans le cadre de la PSDC, comme la récente EUNAVFOR MED⁴⁰, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, ou sur initiative d'un État membre (article 42, paragraphe 4, TUE). Le rôle du Parlement européen est beaucoup plus limité dans le cadre de la PSDC que dans le cadre de l'ELSJ. Pourtant, le Parlement européen "peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et d[e la] haut[e] représentant[e]", et "procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la [PSDC]" (article 36, paragraphe 2, du TUE). »⁴¹

- **Contexte de l'élaboration du régime d'asile européen commun (RAEC) 1999-2013**

Le projet de l'Union européenne de **supprimer progressivement ses frontières intérieures**⁴² s'est logiquement accompagné d'une **mise en commun des politiques d'immigration et d'asile**. Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam⁴³, venu communautariser la politique d'asile et sur la base des conclusions de Tempere, par lesquelles le Conseil européen a établi les modalités de création d'un « espace commun de liberté de sécurité et de justice pour la période 1999/2004 »⁴⁴, les États membres se sont engagés à mettre en place un régime d'asile européen commun.

L'objectif était alors de « déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union pour les personnes qui se voient accorder l'asile »⁴⁵. Ainsi dans un premier temps il s'agissait d'**harmoniser les cadres juridiques nationaux en matière d'asile** selon une approche fondée sur des normes minimales.

Le **pacte européen sur l'immigration et l'asile (2008)** lance un appel à propositions en vue d'instaurer si possible en 2010 et au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique comportant des garanties communes et d'adopter des statuts uniformes de réfugié, d'une part, de bénéficiaire de la protection subsidiaire, d'autre part⁴⁶.

Le **programme de Stockholm**, adopté par le Conseil européen le 10 décembre 2009 pour la période de 2010 à 2014, réaffirme « l'objectif consistant à établir un espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale »⁴⁷. Il souligne notamment la nécessité d'encourager une véritable solidarité avec les États membres soumis à des pressions particulières et le rôle important que devrait jouer le nouveau Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Le **traité de Lisbonne** transforme les mesures en matière d'asile en politique commune. Il ne s'agit plus simplement l'établissement de normes minimales mais la **création d'un système commun comportant des statuts et des procédures uniformes**. Le RAEC doit alors comporter les éléments suivants :

- un statut uniforme d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire,
- des procédures communes pour l'octroi ou le retrait du statut d'asile,
- des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande,
- des normes relatives aux conditions d'accueil, le partenariat et la coopération avec des pays tiers.

⁴⁰ Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) (JO L 122 du 19.5.2015, p. 31).

⁴¹ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 38.

⁴² Accord de Schengen (1985), Convention de Schengen (1990), Convention de Prüm (2005, dit Schengen III)

⁴³ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO n°C-340 du 10/11/1997

⁴⁴ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tempere 15 et 16 octobre 1999

⁴⁵ Ibid, point 15

⁴⁶ Pacte européen sur l'immigration et l'asile du 24 septembre 2008 (non publié au JO), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Méthode de suivi pour le contrôle de la mise en œuvre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile Com 2009/0266

⁴⁷ Programme de Stockholm, Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens JO C-115 du 04/05/2010

Cette politique a ainsi donné lieu à l'adoption de plusieurs instruments législatifs : le règlement Eurodac⁴⁸, le règlement de Dublin⁴⁹, la directive Accueil⁵⁰, la directive Qualification⁵¹ et la directive Procédure⁵². Ces différents instruments ont été modifiés à plusieurs reprises.

- **Le règlement du Parlement européen et du Conseil européen n°604-2013 du 26 juin 2013, dit « Règlement Dublin III »**

Les règlements de Dublin concernent le **système de répartition des responsabilités en matière de droit d'asile**. Le système de Dublin vise à déterminer l'Etat membre de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile. Le règlement pose pour principe qu'un seul Etat membre est responsable de l'examen de la demande, l'objectif est d'éviter que les demandeurs d'asile soient renvoyés d'un pays à l'autre mais également d'éviter l'abus du système par la présentation de plusieurs demandes d'asile par une seule personne. L'Etat membre désigné comme responsable de la demande d'asile doit prendre en charge le demandeur et traiter la demande. Les critères de détermination de l'Etat responsable sont en priorité le regroupement familial (si le demandeur ou le mineur isolé a un membre de sa famille, réfugié ou demandeur d'asile, dans un Etat membre, cet Etat est responsable de l'examen de la demande), puis la possession de visa ou titre de séjour et en dernier lieu la présence sur le territoire. Ce **mécanisme pèse davantage sur les Etats du Sud**.

La Convention de Dublin a d'abord été remplacée en 2003 par le Règlement dit « Dublin II ». Mais le dispositif mis en place par Dublin II a été critiqué comme présentant des **garanties insuffisantes aux demandeurs d'asile**. La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) et la CJUE ont mis en évidence ces lacunes à plusieurs reprises⁵³. En outre, le Parlement européen a signalé dès 2008, les lacunes du dispositif Dublin II, soulignant notamment la charge importante de demandes examinées par les Etats du Sud de l'Union (notamment Grèce, Italie, Malte). Le mouvement migratoire qui a accompagné les révolutions arabes a amplifié ce phénomène et a rendu urgente la refonte du système existant. Ceci a conduit le Parlement européen et le Conseil de l'UE à procéder à une nouvelle refonte du Règlement Dublin II, par l'adoption du Règlement dit « Dublin III » appliqué depuis le 1er janvier 2014.

Dublin III accorde une **importance centrale à la protection des demandeurs et rappelle systématiquement les obligations internationales et européennes que les autorités nationales doivent observer dans la mise en œuvre du système de Dublin**⁵⁴. Ces « considérants droits de l'homme » sont importants à plusieurs titres. D'abord, ils rappellent expressément des principes qui ont souvent été ignorés dans la pratique d'application du Règlement Dublin II. Loin de n'être qu'un ornement rhétorique, ces principes guident l'interprétation et l'application des dispositions fréquemment ambiguës ou lacunaires du règlement.

Concernant le dispositif du règlement, on notera d'abord que les critères de responsabilité ont été modifiés pour fournir une **protection plus étendue, quoique toujours lacunaire, à l'unité familiale**. Les bénéficiaires principaux de cette réforme sont les mineurs non accompagnés et les demandeurs dont les membres de la famille sont bénéficiaires ou demandeurs d'une protection internationale dans

⁴⁸ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des Etats membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

⁴⁹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride

⁵⁰ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

⁵¹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 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

⁵² Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

⁵³ voir par exemple CEDH, Grande chambre, 21 janv. 2011, MSS c/ Belgique et CJUE, Grande chambre, 21 déc. 2011 NS c/ SSHD et M.E.e.a

⁵⁴ cons.11-20, 24, 26-27, 32 et 39 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride

l'espace Dublin⁵⁵. La clause humanitaire, qui permet aux Etats membres de déroger aux critères pour des raisons familiales, a par ailleurs été transformée en partie en critère obligatoire de responsabilité. Ainsi, l'article 16 du nouveau Règlement garantit l'unité familiale dans des situations, strictement définies, de dépendance. Le règlement Dublin III fixe également certaines **limites au recours à la détention et une meilleure application des droits fondamentaux**.⁵⁶

- **Le droit d'asile en Europe actualisé en 2013 confronté aux nouveaux événements**

La politique d'asile de l'Union Européenne a donc pour objectif de **développer une politique commune en matière d'asile visant à offrir un statut approprié à tous les ressortissants d'un pays tiers nécessitant une protection internationale** en respectant les obligations de la convention de Genève⁵⁷. Relevant désormais de la procédure législative ordinaire, comme nous l'avons vu ci-dessus, elle permet d'adopter des mesures communes relatives à un « système européen commun d'asile »⁵⁸ englobant notamment un statut uniforme de la protection subsidiaire pour les ressortissants d'États tiers, des procédures communes pour l'octroi du statut uniforme d'asile ou de protection, des critères de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande.

Toutefois, au-delà de ces principes affichés et actualisés très récemment en juin 2013, **l'application du droit est mise en difficulté** par la situation géopolitique et politique actuelle en Europe et en Méditerranée. Malgré l'évolution de l'arsenal juridique de l'Union européenne, on constate toujours de **grandes disparités dans les pratiques des États membres** au niveau des procédures et de l'acceptation des demandes et certains Etats membres enfreignent les standards minimums définis. La Commission relève **de nombreux dysfonctionnements** :

- différences dans les standards d'accueil,
- différences entre Etats membres en ce qui concerne le temps pris pour déterminer le résultat d'une demande,
- différences des taux d'acceptation,
- différences dans le niveau de capacité par Etats membres (systèmes d'asile et centre d'accueil) par rapport aux besoins existants.

Ainsi, la Commission indique trente-quatre affaires en cours, quarante décisions d'infractions , potentielles ou avérées, huit procédures d'infractions engagées en 2015⁵⁹, et en 2016 neuf avis motivés à sept Etats Membres, dont la France en raison de la non transposition complète des directives constituant le socle commun de la politique d'asile⁶⁰

Parmi **les causes des dysfonctionnements**, on peut relever que les « règles adoptées témoignent d'une **contradiction entre l'objectif de garantir le droit d'asile**, et de protéger les droits fondamentaux des candidats tout au long de l'examen de leur demande, **et celui plus prosaïque d'assurer un traitement « efficace » des dossiers**. Ce dernier vise à exclure rapidement les candidatures considérées comme abusives, le demandeur d'asile étant de plus en plus perçu comme un imposteur cherchant à échapper aux critères généraux d'accès à l'immigration en prétendant bénéficier d'un statut différent. Cette perception conduit à restreindre les droits, tant substantiels que procéduraux des candidats à la protection internationale »⁶¹. La notion d' « asylum shopping », présente dans les communications de l'Union Européenne démontre **le caractère paradoxal de la notion de réfugié en droit de l'UE** et les Etats membres gardent de nombreuses réticences.

En outre, il semble intéressant de noter que malgré les garanties de la charte, le droit de l'Union européenne ne prévoit **pas de moyens** de permettre l'arrivée des demandeurs d'asile afin **de leur garantir l'exercice effectif de leurs droits de réfugiés**. Les individus qui souhaitent demander l'asile

⁵⁵ Article 8 à 11 du Règlement Dublin III

⁵⁶ « Le régime d'asile européen commun, présentation des nouveaux textes de l'Union européenne relatifs au droit d'asile », Amnesty international, août 2013

⁵⁷ Article 78 TFUE, article 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux

⁵⁸ Article 78 TFUE

⁵⁹ Mise en œuvre du régime d'asile européen commun: la Commission passe à la phase ultérieure pour 8 procédures d'infraction, commission européenne communiqué de presse, 10 décembre 2015

⁶⁰ Mise en œuvre du régime d'asile européen commun: la Commission donne suite à neuf procédures d'infraction, Commission Européenne, communiqué de presse, 10 Février 2016

⁶¹ « La protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile : une nouvelle construction prétorienne en droit de l'UE » Araceli Turmo, in *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne : entre évolution et permanence*, sous la direction de R. Tinière, Bruylant, 2015

sont essentiellement des ressortissants de pays tiers qui ne peuvent entrer dans l'UE que s'ils ont obtenu un visa. Ne remplissant généralement pas les conditions d'obtention d'un visa, ces individus se trouvent souvent contraints de franchir les frontières de manière irrégulière.

Enfin, il est à noter que « le champ d'application de la Convention de 1951 sur les réfugiés est limité aux migrants pouvant prétendre au statut de "réfugié". D'autres migrants, souvent qualifiés de migrants "en situation irrégulière", n'ont reçu une protection explicite qu'en 1990 en vertu de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁶². Bien que la Convention de 1990 ne fasse qu'énoncer des droits préexistants dans le contexte spécifique des travailleurs migrants, il convient de noter qu'aucun État membre de l'Union ne l'a encore ratifiée. »⁶³

c) Le droit international et régional relatif aux droits de l'homme

Quels que soient leur nationalité ou leurs statuts juridiques, les migrants sont également protégés par un nombre important d'instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, de la même manière que tous les autres êtres humains. Ces instruments sont les suivants :

- **La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)** ⁶⁴

Qui proclame le droit à la vie (article 3), l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 5), le droit de toute personne de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays (article 13, paragraphe 2) ainsi que le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays devant la persécution (article 14, paragraphe 1).

- **Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)**⁶⁵

qui comprend également le droit à la vie (article 6), l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7) ainsi que le droit de quitter son pays (article 12).

En outre, le « Comité des droits de l'homme de l'ONU, qui est l'organe de contrôle du PIDCP, a déclaré que "les États parties ne doivent pas exposer des individus à un risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en les renvoyant dans un autre pays en vertu d'une mesure d'extradition, d'expulsion ou de refoulement"⁶⁶. Le Comité a également affirmé que "l'obligation faite à l'article 2 aux États parties de respecter et garantir à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et à toutes les personnes soumises à leur contrôle les droits énoncés dans le Pacte entraîne l'obligation de ne pas extraditer, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable dans le pays vers lequel doit être effectué le renvoi ou dans tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite, tel le préjudice envisagé aux articles 6 et 7 du Pacte"⁶⁷. »⁶⁸

- **La Convention relative aux droits de l'enfant (CNUDE)**⁶⁹

reconnait de la même façon que tout enfant a un droit inhérent à la vie (article 6) et interdit la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 37, point a).

⁶² Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990, 2220 UNTS 3.

⁶³ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 24.

⁶⁴ Assemblée générale de l'ONU, "Déclaration universelle des droits de l'homme", 10 décembre 1948

⁶⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966

⁶⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 20, "Article 7", 10 mars 1992, UN Doc HRI/GEN/1/Rev.1, § 9.

⁶⁷ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31, "La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte", 26 mai 2004, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, § 9.

⁶⁸ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 24.

⁶⁹ Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989

De plus, le « Comité des droits de l'enfant a également interprété ces deux articles en ce sens qu'ils interdisent de refouler un enfant dans un pays s'il y a des motifs sérieux de croire à l'existence d'un risque réel de dommage irréparable »⁷⁰. »⁷¹

- **La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CcT)**⁷²

Enfin, une disposition explicite de non-refoulement figure à l'article 3, paragraphe 1, qui prévoit qu'«[a]ucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture».

- **La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)**⁷³

- **La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDF)**⁷⁴

Ces deux textes permettent, en particulier, de mettre en avant les principes des droits de l'homme suivants, qui s'appliquent aux migrants arrivant par bateau en Méditerranée et aux actes accomplis par l'Union ou ses États membres en dehors de leur territoire :

- « **Le droit à la vie** (article 2, paragraphe 1, de la CDF, et article 2 de la CEDH). Le droit à la vie implique qu'un recours disproportionné à la force ne peut être utilisé pour empêcher l'entrée des migrants "en situation irrégulière". Dans le contexte de la mer Méditerranée, le droit à la vie se traduit par une obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer (...).
- **L'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants** (article 4 de la CDF et article 3 de la CEDH). L'interdiction est absolue dans ces deux instruments. Comme indiqué ci-après, la responsabilité de l'Union et de ses États membres peut être engagée pour les actes accomplis en dehors de leurs propres territoires. Lorsque l'Union ou ses États membres coopèrent avec des pays tiers afin d'effectuer des contrôles aux frontières ou pour refouler des ressortissants de pays tiers en séjour illégal, l'article 4 de la CDF et l'article 3 de la CEDH comportent l'obligation d'appliquer des mesures coercitives aux procédures d'éloignement, dans le respect du droit à la dignité et à la protection des individus risquant d'être persécutés dans leur pays d'origine ou le pays de transit.
- **Le droit de demander l'asile** conformément à la Convention de Genève de 1951 et au protocole de 1967 précités (article 18 de la CDF). La CEDH ne prévoit pas le droit à l'asile car à l'époque où elle a été rédigée, la Convention de Genève de 1951 était réputée couvrir l'ensemble des droits des réfugiés.
- **L'interdiction des expulsions collectives d'étrangers** (article 19, paragraphe 1, de la CDF et article 4 du protocole n° 4 de la CEDH). Dans l'affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a dit pour droit que même les actes accomplis en dehors du territoire national, tels que l'interception et le débarquement, dans un pays tiers, de migrants arrivant par bateau sans un examen de chaque situation individuelle, peuvent être assimilés à une expulsion collective⁷⁵.
- **Le principe de non-refoulement** (article 19, paragraphe 2, de la CDF), en vertu duquel "[n]ul 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". Bien que le droit au non-refoulement ne figure pas explicitement dans la CEDH, la Cour EDH a jugé, dans l'affaire historique Soering, que l'expulsion d'un individu "peut soulever un problème au regard de l'article 3 [...], donc engager la responsabilité d'un État contractant au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, [s'il

⁷⁰ Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observation générale n° 6, "Traitement des mineurs non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine", 1er septembre 2005, UN Doc CRC/GC/2005/6, paragraphe 27.

⁷¹ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 24.

⁷² Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984

⁷³ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés, 4 novembre 1950.

⁷⁴ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 931.

⁷⁵ Cour EDH, Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie, arrêt du 23 février 2012, requête n° 27765/09, points 159-186.

est livré], y courra un risque réel d'être soumis à la torture, ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants"⁷⁶. »⁷⁷

L'ensemble de ces textes donnent un **cadre clair aux droits des migrants et à leur exercice dans l'Union européenne et ses Etats membres**. Toutefois, la question de leur application en haute mer dans la zone internationale soulève quelques questions, en particulier en cas de refoulement vers des pays tiers. Et il convient de noter « qu'un grand nombre de plaintes adressées au Comité des droits de l'homme et au Comité contre la torture des Nations unies concernent en fait des violations présumées du principe de non-refoulement. »⁷⁸

- **Le droit international interdisant le trafic illicite des migrants**

Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dit **Protocole de Palerme**, impose de réprimer la traite et le trafic illicite en tant qu'infractions au droit pénal international.

En termes de **respect des droits des migrants**, quelle que soient leur statut juridique ou leur nationalité, il stipule dans la clause de sauvegarde de l'article 14, paragraphe 1:

« Aucune disposition du présent protocole n'a d'incidences sur les autres droits, obligations et responsabilités des États et des particuliers en vertu du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme et en particulier, lorsqu'ils s'appliquent, de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi que du principe de non-refoulement qui y est énoncé. »⁷⁹

En outre, dans son article 16, il précise une **obligation positive de préserver et de protéger les droits des victimes du trafic illicite**, en particulier le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, une attention particulière étant prêtée aux "besoins spéciaux des femmes et des enfants".

- **La question de la juridiction en haute mer**

Plusieurs interprétations du droit sont avancées pour clarifier la situation juridique des personnes recueillies en haute mer, dans la zone internationale, par des navires civils ou militaires, dans le cadre de FRONTEX ou d'opérations civiles de sauvetage. Certains juristes défendent l'application du **principe de la territorialité du bateau battant pavillon national** et s'opposent à une lecture restrictive, prônée par la Commission européenne, des compétences nationales en matière de droit d'asile en particulier⁸⁰.

En outre, les **conventions internationales ont un caractère universel** qui dépasse la question du territoire proprement dit.

Toutefois, une lecture restrictive du cadre d'application de ces conventions est toujours possible en se fondant sur une stricte interprétation territoriale du concept de juridiction. Ainsi, selon les textes européens et la jurisprudence de la CEDH, nous pouvons relever que les « instruments relatifs aux droits de l'homme deviennent applicables lorsqu'une situation relève de la juridiction des États (ou organisations) parties à l'instrument. L'article 1er de la CEDH prévoit que "[l]es Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I [de la CEDH]". La notion de juridiction n'est cependant pas définie par la CEDH. La juridiction est

⁷⁶ Cour EDH, Soering c. Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 1989, requête n° 14038/88, point 91. Voir également Cour EDH, Jabari c. Turquie, arrêt du 11 juillet 2000, requête n° 40035/98, point 38.

⁷⁷ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 25-26.

⁷⁸ Idem. p 25.

⁷⁹ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000

⁸⁰ Philippe de Bruycker, spécialiste des questions de droit de l'immigration, professeur à l'ULB, l'Université libre de Bruxelles, et titulaire de la Chaire Jean Monnet de droit européen en matière d'asile et d'immigration, interview en ligne : « Réfugiés : les Etats restent responsables en haute mer », Université Libre de Bruxelles, 2013 <http://www.bruxelles2.eu/2013/10/23/refugies-les-etats-restent-responsables-en-haute-mer-philippe-de-bruycker/>

principalement territoriale⁸¹, c'est-à-dire qu'elle est présumée s'exercer normalement sur l'ensemble du territoire de l'État. »⁸²

Cette lecture peut également être plus large. Ainsi, « La territorialité n'est toutefois pas la seule manière possible de conclure qu'un État est compétent aux fins de l'application de la CEDH. En effet, en vertu de la jurisprudence de la Cour EDH, la juridiction peut également être établie lorsqu'un État exerce son contrôle sur une zone ou un territoire ou lorsque ses agents exercent un contrôle effectif sur un individu⁸³. »⁸⁴

A partir de cette dernière interprétation, quelques **scenarii en lien avec la situation des migrants** qui tentent de gagner l'Europe en traversant la Méditerranée en bateau peuvent être considérés :

- « **Scénario 1:** Des migrants qui tentent de traverser la Méditerranée en bateau entrent dans les eaux territoriales d'un État partie à la CEDH. Comme les eaux territoriales font partie du territoire d'un État (article 2 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer- CNUDM), les migrants relèvent de la juridiction de l'État en question et peuvent donc jouir de l'ensemble des droits reconnus par la CEDH. La question de la juridiction ne se pose pas ici.
- **Scénario 2:** Le bateau des migrants est encore en haute mer. Un vaisseau relevant de l'autorité nationale d'un État partie à la CEDH prend les migrants à bord. Le vaisseau ramène ensuite les migrants aux autorités du pays de départ et les remet à celles-ci. Comme le vaisseau relève de la juridiction de l'État du pavillon (article 92 de la CNUDM) et que les migrants en question se trouvaient sous le contrôle effectif des agents de l'État, ils relèvent également de la juridiction de la CEDH. La Cour EDH a confirmé ce scénario dans l'affaire Hirsi Jamaa en déclarant qu'"à partir du moment où ils sont montés à bord des navires des forces armées italiennes et jusqu'à leur remise aux autorités libyennes, les requérants se sont trouvés sous le contrôle continu et exclusif, tant *de jure* que *de facto*, des autorités italiennes. [...] Partant, les faits [...] relèvent de la "juridiction" de l'Italie au sens de l'article 1er de la [CEDH]"⁸⁵.
- **Scénario 3:** Le bateau des migrants est encore en haute mer ou dans les eaux territoriales de l'État de départ. Des navires relevant de l'autorité nationale d'un État partie à la CEDH crèvent les embarcations pneumatiques. Celles-ci coulent et les migrants se noient. Dans ce scénario, même si les personnes n'étaient pas à bord d'un vaisseau d'un État partie à la CEDH, il est admis que l'incident s'est produit sous la juridiction de cet État. Dans l'affaire Xhavara concernant un bateau de migrants albanais qui avait coulé après avoir été heurté par un vaisseau de la marine italienne en dehors des eaux territoriales italiennes, la Cour EDH n'a pas contesté que les victimes se trouvaient sous la juridiction de l'Italie⁸⁶. Dans ce scénario, la disposition relative aux droits de l'homme ayant été violée serait l'article 2 de la CEDH protégeant le droit à la vie.
- **Scénario 4:** Le bateau des migrants est encore en haute mer. Des navires relevant de l'autorité nationale d'un État partie à la CEDH encerclent le bateau et l'escortent jusqu'aux eaux territoriales de l'État de départ. Dans ce scénario, il n'y a pas de juridiction fondée sur le contrôle effectif des personnes, car les migrants restent à bord de leur bateau et n'embarquent pas sur un autre vaisseau. La question de savoir si cette situation impliquerait la juridiction d'un État partie à la CEDH reste donc ouverte. D'après Borelli et Stanford, "tant le bon sens que l'interprétation à laquelle la Cour EDH se livre à la lumière du principe d'effectivité porteraient à croire que, dans une telle situation, la Cour estimerait que les individus à bord sont sous la juridiction de l'État contractant qui effectue l'interception"⁸⁷.

⁸¹ Cour EDH, Banković et autres c. Belgique et autres, décision du 12 décembre 2001 sur la recevabilité, requête n° 52207/99, points 59-61.

⁸² *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 26.

⁸³ Cour EDH, Al Skeini c. Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 2001, requête n° 55721/07, points 133-137 (autorité et contrôle des agents de l'État), points 138-140 (contrôle effectif sur une zone).

⁸⁴ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 26-27.

⁸⁵ Cour EDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, arrêt du 23 février 2012, requête n° 27765/09, points 81-82.

⁸⁶ Cour EDH, Xhavara et autres c. Italie et Albanie, décision du 11 janvier 2001 sur la recevabilité, requête n° 39473/98.

⁸⁷ S. Borelli et B. Stanford, "Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights", *Ululararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics*, vol. 10, 2014, p. 44.

- **Scénario 5:** Des migrants qui tentent de rejoindre l'Europe en bateau se noient avant d'entrer dans des eaux territoriales. Aucun navire d'un État membre de l'Union n'est présent lorsque la tragédie se produit. Comme dans ce cas, la juridiction ne peut être établie sur base de la territorialité ou du contrôle effectif exercé sur des personnes ou une zone, la question de la juridiction est encore plus discutable que dans le scénario 4. Une approche purement conventionnelle n'accepterait manifestement pas de juridiction dans ce scénario. Toutefois, conformément à l'approche fonctionnelle de la juridiction adoptée par la Cour EDH, Spijkerboer fait valoir que les pertes humaines pourraient avoir eu lieu sous la juridiction des États membres de l'Union parce qu'elles résultent de politiques strictes des frontières qui empêchent d'entrer légalement et en toute sécurité dans l'Union⁸⁸. Dans certains cas, la Cour EDH a en effet déclaré que "dans des circonstances exceptionnelles [...] les actes des États contractants accomplis ou produisant des effets en dehors de leur territoire [peuvent] s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction [...]"⁸⁹. Quoi qu'il en soit, si l'on admet que les migrants qui se noient en Méditerranée relèvent de la juridiction des États membres de l'Union en raison des politiques frontalières de l'Union, l'étape suivante consiste à déterminer quels droits fondamentaux des migrants ont été violés. Logiquement, il s'agirait du droit à la vie proclamé par l'article 2 de la CEDH. Suivant une approche conventionnelle, on pourrait arguer que le lien entre les politiques de l'Union et la mort des migrants en Méditerranée est trop ténu pour permettre de conclure à une violation de cet article. En revanche, si, à l'exemple de Spijkerboer, une approche fonctionnelle devait être suivie, on pourrait arguer qu'au moins les obligations positives liées à l'article 2 de la CEDH sont pertinentes en l'espèce: l'obligation de mener une enquête sur le nombre des pertes de vie en mer, l'obligation de réexaminer les politiques de l'Union à la lumière de ces données, et, enfin, l'obligation d'identifier les victimes, d'informer les membres de leur famille de leur mort et de traiter les dépouilles conformément aux souhaits de ces derniers⁹⁰. »⁹¹

Ces différents scénarii permettent de **clarifier la situation juridique des migrants** en mer Méditerranée ou d'argumenter, au cas par cas, en faveur de la **mise en place de dispositifs de défense des droits des migrants et de leur exercice effectif grâce à des dispositifs opérationnels de sauvetage en mer et d'offre d'aide juridictionnelle**. A ces deux titres, ils s'inscrivent pleinement dans la définition du cadre juridique au sein duquel s'insère SOS Méditerranée.

d) Une politisation des enjeux et la remise en cause des accords internationaux et des droits fondamentaux

Au-delà d'une présentation exhaustive du droit normatif existant, il convient d'analyser les **enjeux politiques du contexte actuel** à différents niveaux, nationaux et internationaux. En effet, ces enjeux jouent un **rôle déterminant dans la production du droit**, par la promulgation de nouvelles lois et de nouveaux règlements et la signature de nouveaux traités et conventions internationales. Ils interviennent également **dans l'effectivité du droit**, au travers de la mise en place ou non des dispositifs opérationnels nécessaires, **et dans la jurisprudence** au travers de l'évolution des mentalités et des opinions publiques, dont les magistrats sont bien évidemment partie prenante.

- **Remise en perspective historique de la Convention de Genève et de son application en France pendant la guerre froide**

La Convention de Genève est un produit historique de son époque et de ses valeurs. Elle acte une **distinction entre migrant et réfugié** qui s'impose encore aujourd'hui dans le droit, la pratique et les mentalités. Cette distinction exprime une **hiérarchie de valeurs** entre celui qui fuit le risque d'emprisonnement politique et celui qui fuit pour ne pas mourir de faim. Au moment de la rédaction de la convention, cette hiérarchie a fait l'objet d'une **compétition politique entre l'Union Soviétique et**

⁸⁸ T. Spijkerboer, "Moving Migrants, States, and Rights". Human Rights and Border Deaths', *Law and Ethics of Human Rights*, Vol 213, No 2, 2013, p. 226.

⁸⁹ Cour EDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, arrêt du 23 février 2012, requête n° 27765/09, point 71.

⁹⁰ T. Spijkerboer, op. cit., p. 235.

⁹¹ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 26-27.

les pays occidentaux. La première refusait de mettre en haut de la hiérarchie des valeurs morales la liberté politique, qu'elle refusait à ses citoyens, tandis que les seconds refusaient de reconnaître le droit à l'égalité économique et à l'accès de tous aux ressources fondamentales (nourriture, eau, assainissement, soins, éducation) qu'ils refusaient également à la part non solvable de leurs citoyens, comme l'explique la sociologue Karen Akoka :

« D'où vient cette idée que fuir le risque d'être emprisonné serait plus noble que fuir le risque de mourir de faim ?

Pour répondre à cette question, il convient de se poster à un moment de l'histoire où les dés ne sont pas encore jetés, c'est-à-dire avant que le réfugié soit exclusivement défini comme un persécuté par la Convention de Genève de 1951. Avant ce texte, deux grandes conceptions du réfugié s'opposent, comme le montre la chercheuse britannique Jacqueline Bhabha. L'une provient du bloc occidental : elle promeut la persécution comme critère central de définition du réfugié et dénonce les violences politiques commises par les gouvernements tyranniques, dans la lignée de l'héritage idéologique des Lumières, tourné vers un ordre libéral et démocratique, très porté vers la protection des libertés individuelles, l'égalité politique et civile, moins vers la protection des droits socio-économiques.

L'autre conception est portée par le bloc socialiste : dans la lignée de l'héritage communiste, elle pose au contraire les inégalités socio-économiques comme un problème et comme un critère de définition du réfugié. La définition du réfugié retenue dans la Convention de Genève en 1951 consacre la hiérarchie propre au bloc occidental : elle place les droits civiques au-dessus des droits socio-économiques et les droits individuels au-dessus des droits collectifs. C'est ainsi que ceux que l'on aurait pu appeler les « réfugiés de la faim » ou « de la pauvreté » ont été regroupés sous le terme de migrants, que l'on peut refouler. »⁹²

Cette hiérarchisation a continué à prévaloir également dans **l'interprétation de l'application de la Convention de Genève pendant la guerre froide.** Ainsi, en France, le traitement par l'administration des demandes d'asile des réfugiés politiques fuyant le totalitarisme soviétique ou indochinois, vietnamien et khmer rouge, est-il beaucoup plus favorable que celui des réfugiés politiques fuyants les persécutions des dictateurs africains soutenus militairement et économiquement par la France.

« Avec la guerre froide, l'endiguement du communisme devient un enjeu central : une attitude souple est donc adoptée envers tous les anticommunistes. Il suffit, dans les années 1950-1970, d'être russe, polonais, tchécoslovaque ou arménien, puis, dans les années 1980, d'être vietnamien, cambodgien ou laotien, et donc de quitter un régime communiste, pour obtenir le statut de réfugié en France.

C'est le cas après l'écrasement de l'insurrection de Budapest par les troupes soviétiques, en 1956. Les agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) savent très bien que les Hongrois qui arrivent en France ne sont pas tous des dissidents qui ont été persécutés individuellement. Les rapports d'activité de l'institution sont cependant parsemés d'appels à la « bienveillance », à l'« interprétation large » ou à l'« application souple des critères ».

Parmi les raisons de ce large accueil, les calculs politiques entrent en ligne de compte : en accueillant en 1956, à bras ouverts et sous l'œil de tous les médias, des milliers de Hongrois, le gouvernement anticommuniste de Guy Mollet cherche bien évidemment à décrédibiliser le régime soviétique, mais aussi à détourner l'attention du fiasco de l'intervention franco-britannique dans le canal de Suez. (...)

Globalement, les années 1950-1980 sont marquées par une grande porosité entre les catégories de réfugiés et de migrants : elles sont mobilisées de façon fluctuante selon les rapports de force et les intérêts du moment. Les archives montrent par exemple qu'au début des années 1960 le représentant du ministère des affaires étrangères au conseil d'administration de l'Ofpra se plaint du trop grand nombre de Yougoslaves qui obtiennent le statut de réfugiés.

A l'époque, la France souhaite préserver les bonnes relations diplomatiques avec la Yougoslavie de Tito : le représentant du ministère des affaires étrangères suggère donc à plusieurs reprises à l'Ofpra de faciliter l'accès des Yougoslaves au marché du travail pour qu'ils arrêtent de demander le statut de réfugié. (...) »⁹³

De la même manière, cette **dimension politique de l'interprétation et de l'application du droit d'asile** se poursuit durant les années 1980 :

⁹² Entretien avec la sociologue Karen Akoka, maître de conférences en science politique à l'université de Paris-Ouest-Nanterre et chercheuse à l'Institut des sciences sociales du politique, http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2016/07/07/la-frontiere-entre-refugies-et-migrants-est-poreuse_4965386_3232.html et « Les damnés de la mer », http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/07/07/migrants-les-damnes-de-la-mer_4965414_3232.html#ft15BHBKWKt2r3UV.99, *Le Monde des Idées*, samedi 9 juillet 2016.

⁹³ Idem.

« dans un contexte de crise économique, l'immigration a été considérée comme un problème public. C'est à ce moment-là que se généralisent les exigences de qualification individuelle de preuves, même si elles restent différenciées selon les nationalités. A l'époque, la France montre une grande tolérance envers les boat people (indochinois) : ils reçoivent automatiquement le statut de réfugié sur des critères qui n'ont rien à voir avec ceux de la Convention de Genève. De nombreux Cambodgiens installés dans des camps à la frontière thaïlandaise obtiennent ainsi le statut de réfugié sur la seule base de leur nationalité.

Au même moment, la France demande en revanche aux Zaïrois de prouver qu'ils craignent d'être individuellement persécutés. Les fraudes commises par les « ex-Indochinois » sont étouffées, tandis que celles commises par les Zaïrois sont médiatisées. »⁹⁴

Aujourd'hui, nous pouvons constater une **augmentation du taux de rejet** depuis les années 1990, « passant de 20% à 80%. Les demandeurs d'asile viennent désormais des pays décolonisés avec qui il s'agit de préserver de bonnes relations diplomatiques. Reconnaître le statut de réfugié apparaît moins utile. »⁹⁵ Cette position de réalpolitik se poursuit dans l'application restrictive actuelle du droit d'asile en France. Elle se combine avec la **construction d'un discours de stigmatisation des migrants**, réputés venir concurrencer les français sur un marché de l'emploi où le chômage est endémique, et souvent mis à l'index pour leurs différences culturelles, religieuses et identitaires, quand ils ne sont pas tout simplement désignés comme des facteurs de dangerosité sociale liés à des pratiques criminelles. Ce discours de concurrence entre les migrants et les français, marginal au début des années 1980, s'est peu à peu étendu dans les médias et dans les différents partis politiques, avec des intensités variées selon les positions idéologiques de chacun.

Ainsi, le parallèle entre les années 1970 et les années 2010, montre clairement **l'évolution des mentalités et le changement du traitement médiatique et politique** de la question de l'accueil des migrants et des réfugiés :

« En France, depuis les attentats de Paris (de novembre 2015), l'idée que le flot des arrivées dépasse les capacités d'accueil n'est même plus discutée. Pourtant, alors qu'elle se remettait à peine de la crise de 1929 et qu'elle se préparait à la guerre, la France a accueilli en 1939 plus de 450 000 républicains espagnols. Cet exode n'a pas été sans susciter une certaine hostilité dans la population, mais les nouveaux venus ont également pu compter sur le soutien de syndicats et de partis politiques de gauche qui œuvrèrent à leur intégration.

Quarante ans plus tard, c'est encore dans le contexte d'une crise, provoquée par deux chocs pétroliers, que la France a accueilli les *boat people* du Sud-Est asiatique. A l'époque, quelques-uns des intellectuels français les plus en vue, de Jean-Paul Sartre à Raymond Aron, s'étaient mobilisés pour sauver ces réfugiés bloqués sur des embarcations en mer de Chine. A la suite de quoi près de 130 000 Vietnamiens, Cambodgiens et Laotiens avaient reçu l'autorisation de s'installer en France, alors même qu'ils n'entraient pas dans le cadre fixé par la convention de Genève. En 2015, le président François Hollande s'est engagé à accueillir 24 000 Syriens en deux ans... »⁹⁶

Les pouvoirs publics ont ainsi construit à l'époque un **discours politique qui légitimait l'accueil des migrants** :

« Le gouvernement de Raymond Barre ne ménagera pas ses efforts pour favoriser l'installation de ces migrants-là, qui avaient, il est vrai, le bon goût de fuir des régimes communistes : il multiplia les propos bienveillants, organisa leur arrivée en facilitant la délivrance du statut de réfugié, créa des centres provisoires d'hébergement et des « comités d'accueil » chargés d'assister les nouveaux venus dans leurs démarches quotidiennes. Des cellules spéciales leur furent également réservées à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE, futur Pôle emploi) et des mesures fiscales incitèrent les employeurs à les embaucher. Cette politique, fondée sur une forte mobilisation étatique, eut de nombreuses incidences : « Outre qu'elle a facilité leurs premiers pas en France, elle a participé à modeler le regard porté sur eux et à légitimer leur arrivée, écrit la sociologue Karine Meslin. La qualité de cet accueil semble avoir été perçue comme ajustée à la qualité intrinsèque des étrangers auxquels il était destiné. Ce constat rappelle, *in fine*, l'importance des politiques d'accueil et des discours qui accompagnent l'arrivée des nouveaux migrants. »⁹⁷ (...)

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Breville Benoit, « Haro sur Schengen », art.cit

⁹⁷ Karine Meslin, « Accueil des boat people : une mobilisation étatique atypique », *Plein Droit*, revue du Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti), n° 70, Paris, octobre 2006

A l'inverse, les réfugiés actuels sont présentés comme des profiteurs de l'aide sociale menaçant l'identité nationale, des voleurs d'emplois, des extrémistes religieux, voire des terroristes en puissance. Ils arrivent dans le plus grand désordre en Europe, où rien n'est prévu pour eux. Les images de ces milliers de personnes qui débarquent sur les côtes grecques et italiennes ou se pressent aux frontières hongroises et slovènes génèrent un sentiment d'invasion. Avec un tel récit médiatique, comment s'étonner que les surenchères sécuritaires séduisent les électeurs ? »⁹⁸

Face à ces différents discours stigmatisant, la sociologue Karen Akoka **réfute l'idée que la Convention de Genève ne serait plus adaptée** :

« Ce serait sous-entendre que les réfugiés de la guerre froide étaient tous des militants qui fuyaient leur pays pour des raisons politiques. On a gardé l'image du dissident politique, celle du *refuznik* soviétique des années 1950-1970 : son arrivée était médiatisée dans un contexte de concurrence idéologique qui permettait de mettre en scène la supériorité de l'idéologie capitaliste. Mais, en réalité, les difficultés auxquelles étaient confrontés, au quotidien, les Hongrois, les Tchèques ou les Vietnamiens n'étaient pas uniquement de nature politique : se conjugaient, comme aujourd'hui, des violences politiques, socio-économiques, collectives et individuelles.

Cette image du dissident soviétique individuellement persécuté est trompeuse : elle a dessiné en creux la figure du soi-disant faux demandeur d'asile d'aujourd'hui. Ses motivations seraient plus économiques et moins politiques ; il fuirait moins des persécutions individuelles que des situations d'instabilité générale où le flou de l'ethnique et du religieux aurait remplacé la noblesse et la clarté du politique. Or, il existe une grande porosité entre catégories de réfugiés et de migrants dès les années 1950. »⁹⁹

Ce qui se joue n'est donc **pas d'ordre juridique mais bien d'ordre politique et éthique**. Il s'agit d'un choix de société qui se construit collectivement au travers des différents débats d'idées et de pratiques entre des acteurs aux intérêts et aux idéologies contradictoires. Cela se traduit par des discours politiques et médiatiques et par des actes individuels ou collectifs différenciés et souvent concurrentiels dans le jeu de la compétition pour le pouvoir politique.

- **Aujourd'hui, une réponse politique qui ne trouve pas de consensus à l'échelle du continent**

De la même manière, la vision politique et juridique de l'accueil des migrants en Europe fait l'objet de débats et de prises de positions concurrentes et contradictoires sur l'ensemble du continent. Aucun consensus ne se dégage pour permettre de **construire une politique commune et solidaire** entre les 27 pays membres de l'Union afin de faire face à l'afflux des réfugiés et des migrants. Ces derniers ne représentent pourtant qu'une fraction minime d'une population européenne estimée à environ 350 millions d'habitants. Une politique volontariste, comme l'Europe a pu en connaître par le passé, pourrait donc résoudre la situation de crise qui s'installe et s'intensifie.

Dans cet esprit, dans une résolution du 29 avril 2015, le Parlement européen a prié instamment l'Union européenne et les États membres de "faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que d'autres personnes ne périssent en mer"¹⁰⁰. L'expression de cette volonté parlementaire ne s'est pas traduite par un consensus immédiat entre les pays membres.

En effet, les traitements politiques et médiatiques ont été globalement **plus orientés sur l'idée du contrôle des flux de migrations que sur celle du sauvetage et de l'accueil des réfugiés et des migrants**, quel que soit leur statut juridique. Seule l'Allemagne a assumé une politique d'ouverture, avec l'accueil de plus de 800 000 réfugiés en 2015, à comparer aux 25 000 réfugiés accueillis en France sur deux ans. Cette attitude n'a pas été sans coûter quelques revers électoraux locaux au parti conservateur de Mme Merkel dans le courant de la même année.

Dans l'Est de l'Union (Bulgarie, Hongrie, Slovaquie, Pologne) et sur la route des Balkans (Grèce, Macédoine, Kosovo, Bosnie, Croatie, Slovénie), la volonté politique s'est orientée sur une lecture encore plus restrictive du droit d'asile. Et sur l'ensemble du continent, **les idées et les valeurs de l'extrême droite et du refus des migrants prennent une ampleur nouvelle**, comme cela a été constaté en particulier lors des élections générales en Autriche, du vote en faveur de la sortie de l'Union européenne

⁹⁸ Breville Benoit, « Haro sur Schengen », art. cit.

⁹⁹ Akoka Karen (...) *Le Monde des Idées*, samedi 9 juillet 2016, art. cit.

¹⁰⁰ Résolution du Parlement européen sur les récentes tragédies dans la Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne, 29 avril 2015, 2015/2660(RSP), paragraphe 1.

lors du référendum en Grande Bretagne, dans les scrutins locaux et les intentions de vote en France, en Italie, en Grèce et au Benelux.

Ainsi, partout « en Europe, le score des partis de gouvernement est en baisse. Au bénéfice de la gauche radicale dans le Sud, en raison des politiques d'austérité, et de l'extrême droite dans la plupart des autres pays. De la Grèce, où le parti socialiste (Pasok) s'est effondré, à l'Espagne, qui n'arrive pas à trouver de majorité, en passant par l'Irlande, où le premier ministre, Enda Kenny, a été reconduit à la tête d'un gouvernement minoritaire au Parlement, et la France, où le Parti socialiste et Les Républicains sont arrivés derrière le Front national lors du premier tour des régionales de 2015. Même en Allemagne, les deux partis de la grande coalition ne sont plus soutenus que par un électeur sur deux, et l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) est créditée de 15 % des intentions de vote depuis son virage antimigrants et antimusulmans. »¹⁰¹

Une loi de confiscation de tous les biens matériels des migrants à leur arrivée au Danemark a même été promulguée en février 2016 pour contribuer au coût de leur prise en charge dans ce pays « où l'extrême droite monnaie depuis quinze ans son soutien à la minorité gouvernementale de droite au prix de l'une des législations les plus strictes d'Europe »¹⁰²

Dans cet esprit, le « Parlement danois (*Folketinget*) a adopté (le 26 janvier 2016), à une écrasante majorité de 81 voix sur 109, une réforme décriée du droit d'asile visant à dissuader les migrants de chercher refuge sur le sol national. Accusé par le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR) de nourrir « la peur et la xénophobie », le projet de loi « L87 » prévoit notamment la confiscation des biens des réfugiés dépassant les 10 000 couronnes danoises (1 340 euros) pour participer au financement de leur séjour et de diminuer leurs droits sociaux. Il repousse aussi à trois ans le délai préalable au regroupement familial. (...) Si le Danemark concentre les critiques, il n'est toutefois pas le seul pays à confisquer une partie des biens des migrants qui mettent le pied sur son territoire. La Suisse ou l'Allemagne utilisent cette pratique supposée dissuasive. »¹⁰³

Du fait de ce contexte politique, le **principe de la solidarité entre pays membres de l'Union et de la répartition des migrants** pour soulager les coûts économiques et sociaux de l'accueil dans les pays méridionaux est aujourd'hui difficile à mettre en œuvre malgré les déclarations d'intention de certains pays et les demandes répétées des pays du Sud :

« La dénonciation de la politique jugée trop généreuse d'Angela Merkel est devenue un point de ralliement des extrêmes droites, mais aussi des partis traditionnels les plus nationalistes, en Pologne, en Hongrie ou en Slovaquie. Dans ces trois pays, ce sont des partis rattachés aux formations à l'origine du projet communautaire – Parti populaire européen (PPE) et Parti socialiste européen (PSE) – qui se sont opposés aux politiques de quotas de réfugiés demandées par la Commission. Leurs dirigeants ont aussi tenu des propos sur les risques de maladies véhiculées par les réfugiés ou sur la surveillance des musulmans qui n'ont rien à envier aux partis d'extrême droite.

Rares – et en tout cas minoritaires – sont les voix au sein des grands partis représentés à Strasbourg qui demandent l'exclusion de leurs pairs polonais, hongrois ou slovaques. Le premier ministre hongrois, qui critique allégrement la politique d'Angela Merkel, est régulièrement défendu par le PPE, tandis que les membres du PSE n'ont guère réagi à la nouvelle alliance entre le premier ministre slovaque et un parti d'extrême droite. »¹⁰⁴

Dans ce contexte politique tendu, « il en va des migrations comme des politiques monétaires : la solidarité n'est pas la qualité la mieux partagée au sein de l'Union. Nombre d'Etats du Nord cherchent à contenir le problème dans les pays du Sud, qui se déchirent pour savoir qui portera la plus lourde part du fardeau. En 2008-2009, des tensions ont ainsi opposé les gouvernements italien et maltais au sujet de l'opération Nautilus, menée par Frontex en Méditerranée centrale : quel pays devait accueillir les personnes interceptées en mer par l'agence ? Selon Rome, la charge en incombait à l'Etat hébergeant la mission, c'est-à-dire Malte ; le gouvernement maltais, lui, brandissant le droit international, affirmait qu'elles devaient être débarquées dans le port « sûr » le plus proche, en l'occurrence Lampedusa. Faute

¹⁰¹ Salles Alain, « Face aux populistes, les digues européennes s'érodent », *Le Monde*, 24 mai 2016, http://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2016/05/24/face-aux-populistes-les-digues-europeennes-s-erodent_4925353_3214.html?xtmc=danemark_migrants&xtcr=9

¹⁰² Truc Olivier, « Au Danemark, la traque aux soutiens des réfugiés », *Le Monde*, 9 avril 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/04/09/au-danemark-la-traque-aux-soutiens-des-refugies_4899190_3214.html#h9wOGS02IY7eaUCy.99

¹⁰³ Pfmilin Edouard, « Comme d'autres dans l'UE, le Danemark durcit le droit d'asile », *Le Monde*, mercredi 27 janvier 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/01/27/comme-d-autres-dans-l-ue-le-danemark-durcit-le-droit-d-asile_4854278_3214.html#wCfsWzI53kaiJD46.99

¹⁰⁴ Salles Alain, (...) *Le Monde*, 24 mai 2016, art. cit.

d'accord entre les deux pays, Bruxelles a tranché en défaveur de Malte, qui n'a plus accueilli de mission Frontex depuis¹⁰⁵. »¹⁰⁶

Huit ans plus tard, malgré l'adoption accélérée d'un nouveau cadre de protection des frontières extérieures en juillet 2016, « la question de la répartition équitable des réfugiés dans l'Union reste en suspens. Les ministres de l'intérieur européens avaient pourtant accepté, en septembre 2015, sur une proposition de la Commission, de se répartir les réfugiés arrivés en Italie et en Grèce selon un système de quotas. Mais dans les faits, ce mécanisme de « relocalisation » ne fonctionne pas – le dispositif n'avait concerné qu'un peu plus de 2 800 personnes au 5 juillet (2016). La Commission a également mis sur la table, en mai, une réforme du règlement de Dublin, sur les conditions de répartition des réfugiés, instaurant des quotas permanents et des pénalités lourdes pour les Etats refusant de prendre leur part. Mais les pays de l'est de l'Europe ne veulent pas en entendre parler. La Hongrie, dirigée par le populiste Viktor Orban, a confirmé la tenue, le 2 octobre, d'un référendum sur les quotas permanents de réfugiés. « Le gouvernement hongrois demande aux citoyens hongrois de dire non à la répartition obligatoire et de dire non à la politique d'immigration de Bruxelles », a déclaré Antal Rogan, le chef de cabinet de M. Orban à la presse, le 5 juillet. »¹⁰⁷

Cette **tension entre Etats membres** est palpable lors des rencontres internationales :

« La réunion des ministres de l'intérieur de l'Union jeudi 25 février (2016) à Bruxelles a donné une nouvelle preuve, édifiante, désespérante, de son incapacité à surmonter la crise des migrants. Injures, étalage public des dissensions entre des pays pourtant amis, comme la France et la Belgique (concernant la « jungle » de Calais), l'Allemagne et l'Autriche (à propos de l'établissement de quotas de migrants par Vienne). Accidents diplomatiques inédits, avec le rappel par Athènes de son ambassadrice en Autriche. Manque total de solidarité d'une partie de l'assistance (Autriche, pays de l'Est) à l'égard de la Grèce, qui est pourtant en train de se transformer à grande vitesse en vaste « piège à migrants »...

(...) C'est la présidente suisse, Simonetta Sommaruga, participant au conseil en temps que membre de Schengen, qui a résumé le mieux la situation : « *La volonté d'assumer les décisions communes n'est pas très grande, la pression [des opinions publiques] est forte.* » De fait, un nombre de plus en plus important de gouvernements — au Danemark et en Suède au début de 2016 ; en Hongrie dès septembre dernier ; en Autriche, (en février 2016) —, ne veulent plus attendre les solutions « propres », « solidaires », de Bruxelles.

La seule « solution » qui fait encore consensus à vingt-huit, c'est la proposition de la Commission faite à la mi-décembre (2015) de décupler les moyens et les pouvoirs du corps de gardes-côtes et de gardes-frontières européens »¹⁰⁸

Pourtant, les **besoins d'harmonisation des règles d'application du droit d'asile** en Europe sont incontournables pour permettre une gestion collective de la situation. Des efforts en ce sens se poursuivent mais demeurent tributaires du contexte politique. Ce dernier conduit à la définition d'un dénominateur commun minimal de moins en moins favorables à une lecture ouverte du droit d'asile¹⁰⁹.

Les exemples ne manquent donc pas de cette orientation généralisée du continent pour une politique de restriction et de contrôle des migrations. Ces exemples s'intensifient d'année en année et font peser une **menace sur la construction européenne** :

« Pour le Premier ministre slovaque Robert Fico, par exemple, l'Union européenne est en train de commettre un « suicide rituel » avec sa politique d'immigration. Le 16 février, il doit rencontrer ses homologues des pays du groupe de Visegrad, c'est-à-dire la Pologne, la Hongrie et la République tchèque. Eux aussi s'opposent à la répartition des réfugiés en Europe à travers des quotas et demandent avec insistance des mesures pour réduire l'afflux des migrants. »¹¹⁰ Cet argumentaire prend

¹⁰⁵ Julien Jeandesboz, « Au-delà de Schengen. Frontex et le contrôle des frontières de l'Europe », dans Sabine Dullin et Etienne Forestier-Peyrat, *Les Frontières mondialisées*, Presses universitaires de France -La Vie des idées, Paris, 2015.

¹⁰⁶ Bréville Benoit, art. cit.

¹⁰⁷ *Le Monde*, samedi 9 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/07/08/crise-des-migrants-la-faillite-europeenne_4965920_3214.html#FB83RDRRCE9gdJqZ.99.

¹⁰⁸ Ducourtieux Cécile, « L'Europe cède à la panique dans le dossier des migrants », *Le Monde*, 26 février 2016, http://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2016/02/25/y-a-t-il-encore-une-solution-europeenne-a-la-crise-des-migrants-sur-la-table_4871963_3214.html

¹⁰⁹ Stroobants Jean-Pierre, « La Commission veut harmoniser les règles du droit d'asile dans l'Union européenne », *Le Monde*, 13 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/07/13/ue-vers-une-reforme-pour-harmoniser-les-regles-d-asile-des-etats-membres_4969101_3214.html#8ZCpeaP5jxyRco22.99

¹¹⁰ <http://www.rfi.fr/europe/20160127-union-europeenne-ue-crise-migrants-espace-schengen> Publié le 27-01-2016

une dimension renouvelée avec la victoire des partisans de la sortie du Royaume Uni de l'Union, dont les arguments anti-immigration ont été centraux lors de la campagne référendaire.

- **Le droit d'asile et le principe de la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen remis en cause**

Tous les pays de l'Union européenne sont liés par le règlement Dublin III sur le droit d'asile, mais six pays membres n'adhèrent pas à la convention de Schengen : Royaume-Uni, Irlande, Roumanie, Bulgarie, Chypre et Croatie. En revanche, la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège ont rejoint l'espace Schengen sans appartenir à l'Union. Les accords de Schengen¹¹¹ fondent le principe de la libre circulation des personnes et des biens sur le continent. Elles abolissent les contrôles aux frontières intérieures et organisent le contrôle aux frontières extérieures.

Dans le contexte actuel de politisation des questions de fermetures des frontières et de limitation de l'accueil des réfugiés, les **droits fondamentaux de la libre circulation et du droit d'asile ont connu des tensions fortes et des remises en cause** partielles ou totales.

Ainsi, plusieurs frontières terrestres ont connu le **rétablissement des contrôles au sein de l'espace Schengen** dans un contexte de tension forte entre pays membres. Le cas du rétablissement des frontières **entre la France et l'Italie en 2011** est exemplaire :

« Le printemps arabe a bousculé l'Union européenne (UE), malmenant ses fondements et mettant ses limites en évidence. Le débarquement de quelque 20 000 Tunisiens et 8 000 Libyens sur les côtes italiennes depuis janvier 2011 a ravivé les peurs et les tensions dans une Europe en crise de croissance et d'identité. L'Italie, s'estimant submergée par une immigration clandestine massive, a proclamé l'état d'urgence humanitaire le 12 février 2011. Elle s'est tournée vers l'Union et ses partenaires européens, sollicitant leur solidarité et demandant un partage effectif du « fardeau » de l'accueil des migrants, ce que les Etats méridionaux (au premier chef Malte et la Grèce) appellent de leurs vœux depuis des années. En vain. Les partenaires de l'Italie estiment en effet l'afflux de migrants trop modeste pour que l'octroi d'une aide puisse être envisagé. Et de rappeler au passage que l'Allemagne avait su gérer seule les centaines de milliers de migrants de l'ex Yougoslavie qui ont rejoint son territoire durant les années 1990.

Dans ce contexte, le président du Conseil Silvio Berlusconi a adopté le 5 avril 2011 un décret, pris sur la base de l'article 20 du décret législatif n° 29 du 25 juillet 1998 : des titres de séjour ont vocation à être délivrés « pour d'évidentes raisons humanitaires » aux migrants nord-africains (essentiellement tunisiens) arrivés sur le territoire italien entre le 1er janvier et le 5 avril 2011, qui permettront à leurs détenteurs de circuler librement dans l'espace Schengen. Dans la mesure où la grande majorité des migrants concernés se dirige alors vers la France, celle-ci annonce le 8 avril 2011 par la voix de son ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, la réintroduction de contrôles à ses frontières avec l'Italie. Lors du Conseil Justice et affaires intérieures du 11 avril 2011, le ministre de l'Intérieur italien, Roberto Maroni, a vertement critiqué l'attitude de ses partenaires, qui lui ont opposé l'incapacité de son pays à contrôler ses frontières extérieures et ont qualifié son comportement de chantage. »¹¹²

L'enjeu de la solidarité entre pays membres est central dans un contexte où les accords de Dublin III font peser au seul pays d'entrée, ici les pays du Sud de l'Europe, toute la charge de l'accueil des migrants qui traversent la Méditerranée. Ce premier cas franco-italien de fermeture temporaire de la frontière, avec l'arrêt de la circulation des trains pendant quelques jours entre les deux pays, a connu par la suite un écho continental et a servi en quelques sortes de jurisprudence pour les événements survenus depuis.

En effet, l'octroi par l'Italie de 25 000 titres de séjour temporaire en 2011 a suscité de nombreuses réactions. « Les ministres de l'intérieur autrichien, allemand, belge, finlandais, néerlandais et slovaque se sont aussitôt opposés à cette décision, évoquant une « violation de l'espace Schengen ». (...) L'affaire a (...) été jugée par Bruxelles, qui a donné raison à (la fermeture des frontières par la France) en acceptant de modifier les règles de la libre circulation en Europe. Alors qu'il n'était jusqu'alors possible de fermer ses frontières qu'« en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité

¹¹¹ Accord de Schengen (1985), Convention de Schengen (1990), Convention de Prüm (2005, dit Schengen III)

¹¹² Basilien-Gainche Marie-Laure, "La remise en cause des accords de Schengen", CERISCOPE Frontières, 2011, <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-remise-en-cause-des-accords-de-schengen>

intérieure », depuis 2013 on peut le faire en cas de « *déficiences persistantes et sérieuses d'un Etat membre dans le contrôle des frontières externes* ». »¹¹³

Et, de fait, la France continue de refouler des migrants à la frontière de l'Italie¹¹⁴ ce qui pose concrètement la **question d'une sortie ou d'une réforme des accords de Schengen**.

De la même manière, entre les mois d'août 2015 et janvier 2016, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, le Danemark et la Suède ont toutes rétabli des contrôles à leurs frontières pour bloquer l'arrivée de réfugiés. De son côté, « la Commission de Bruxelles dit qu'elle se prépare à toute éventualité, mais qu'elle n'envisage pas encore l'activation de l'article 26 du code Schengen, qui permet de prolonger au-delà de six mois les contrôles aux frontières intérieures, alors que des Etats membres de l'UE ont demandé de pouvoir prolonger jusqu'à deux ans les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Cet article peut être activé lorsque de « graves lacunes » sont constatées aux frontières extérieures de l'Union européenne. »¹¹⁵ Ce dernier argument est régulièrement utilisé par les détracteurs de la politique européenne d'immigration et sa relative ouverture.

Sur l'ensemble du continent, **les droits fondamentaux de libre circulation et d'asile sont donc remis en cause par la fermeture des frontières** :

« (...) les pays des Balkans et d'Europe centrale, à commencer par l'Autriche, ne sont pas revenus sur leurs « décisions unilatérales » de ne plus faire passer les migrants, et même les réfugiés, qu'au compte-gouttes. Et tant pis si en Grèce, à l'autre bout de la « route des Balkans », la crise humanitaire menace, avec potentiellement des dizaines de milliers de migrants coincés à la frontière macédonienne. Tant pis aussi si cela condamne, à très court terme désormais, l'espace de libre circulation Schengen. (...)

(Les gouvernements) ferment leurs frontières, contreviennent au droit européen et aux conventions de Genève, pour répondre à une opinion publique rétive et à des partis populistes de plus en plus écoutés. L'Autriche a ainsi instauré un quota journalier de 3 200 migrants autorisés à passer sur son territoire. La Slovénie lui a emboîté le pas (le 19 février 2016), fixant « un plafond d'environ 580 migrants par jour » et demandant à son voisin croate de respecter cette limite. »¹¹⁶

Par ailleurs, le contexte politique actuel entraîne **de facto une interprétation très restrictive du droit d'asile**. Celle-ci se traduit par des **freins administratifs dans la procédure de dépôt d'une demande d'asile**, d'une part, et dans le traitement de cette demande, d'autre part.

Ainsi, comme nous l'avons vu plus haut, « le droit de l'Union européenne ne prévoit **pas de moyens** de permettre l'arrivée des demandeurs d'asile afin **de leur garantir l'exercice effectif de leurs droits de réfugiés** »¹¹⁷.

De plus, force est de constater qu'il « est tout d'abord **impossible de faire une demande d'asile depuis l'étranger**. Pour obtenir légalement la protection de la France, par exemple, un candidat doit se rendre dans une ambassade ou un consulat français, dans son propre pays ou dans un pays voisin s'ils sont fermés, comme en Syrie ou en Somalie. Là, il pourra solliciter un « visa au titre de l'asile », qui lui permettra seulement de pénétrer sur le territoire hexagonal et d'y déposer une demande. Mais ces visas ne sont délivrés qu'au compte-gouttes par le ministère de l'intérieur : en 2014, seuls 712 Syriens en ont bénéficié¹¹⁸. Un habitant de Homs parvenu à se rendre à Beyrouth pour solliciter un visa a très peu de chances de pouvoir quitter le Liban en règle.

Autre méthode pour pénétrer légalement dans l'Union européenne : gagner l'un des camps gérés par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), puis attendre un transfert vers un pays jugé plus sûr en vertu des « accords de réinstallation ». Mais, là encore, les chances de l'obtenir restent minces : en France, le dispositif n'a concerné que 500 Syriens en 2014¹¹⁹. »¹²⁰ Ces chiffres sont à mettre au regard des 4 millions de syriens actuellement réfugiés dans les pays limitrophes.

¹¹³ Bréville Benoit, « Haro sur Schengen », art. cit.

¹¹⁴ « Pourquoi les accords de Schengen sont-ils remis en cause », *Le Monde*, 16 juin 2015, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/06/16/pourquoi-les-accords-schengen-sont-ils-remis-en-cause_4655302_4355770.html#1FYLVrccuRZlokrf.99

¹¹⁵ <http://www.rfi.fr/europe/20160127-union-europeenne-ue-crise-migrants-espace-schengen> Publié le 27-01-2016

¹¹⁶ Ducourtieux Cécile, « L'Europe cède à la panique dans le dossier des migrants », *Le Monde*, 26 février 2016, art. cit.

¹¹⁷ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 24.

¹¹⁸ « Rapport d'activité 2014 » (PDF), France Terre d'asile, Paris, 2015.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Bréville Benoit, « Haro sur Schengen », art. cit.

Pour ceux qui ont réussi à traverser la Méditerranée sans visa et qui font une demande à partir du territoire d'un pays membre, d'autres **freins administratifs dans le traitement de la demande** mettent en cause leurs droits fondamentaux à l'asile. Ces freins se sont multipliés au cours des trente dernières années parallèlement à la démultiplication des lois sur la nationalité et l'immigration en Europe et notamment en France¹²¹. Chaque loi a complexifié la procédure et a ajouté un élément de suspicion sur la sincérité de la demande dans un contexte de crispation identitaire. Des **espaces croissants d'arbitraires** ont ainsi vu le jour tout au long du processus.

Du point de vue européen, les « demandes d'asile déposées dans l'Union européenne sont gérées au niveau national. **Chaque pays dispose d'une marge de manœuvre pour interpréter la convention de Genève de 1951**, qui définit comme 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* ». Un Alaouite syrien, qui vit dans une région (pour l'instant) contrôlée par le régime, craint-il « avec raison » d'être persécuté ? Et un Kurde irakien qui réside dans une ville éloignée du front ? Peut-on être persécuté par un « acteur non étatique » ? Tous les pays ne répondent pas à ces questions de façon identique.

Au sein de chaque administration, les demandes sont examinées individuellement. Le requérant doit fournir les documents justifiant de sa situation — bien souvent, il ne les a pas. Puis il est interrogé par un agent de l'Etat qui formulera un avis sur son dossier. L'une des principales tâches de cet agent consiste à **traquer les « faux réfugiés »**, une notion apparue dans les années 1980 : ne s'agit-il pas en fait d'un migrant économique à la recherche d'un travail ? Les enfants qui l'accompagnent sont-ils vraiment les siens ? Et, à présent : n'est-il pas un combattant de l'Organisation de l'Etat islamique déguisé en réfugié ? Pour s'assurer de la cohérence de leurs propos, et comme si l'on se souvenait parfaitement des événements traumatiques, les agents demandent aux migrants un luxe de détails : adresse, noms, dates, itinéraires suivis... Chaque faux pas peut être interprété comme un mensonge. Dans une enquête sur le dispositif français, une équipe de chercheurs a démontré que la personnalité des agents de l'Etat, « bienveillants », « circonspects » ou « intraitables », influait fortement sur le résultat des demandes d'asile¹²².

Comparant les procédures française et allemande, la sociologue Johanna Probst a souligné **l'important pouvoir discrétionnaire laissé à des instructeurs** qui, en l'absence de preuves matérielles, en sont souvent réduits à décider selon leur intime conviction¹²³. Elle a également établi qu'il pouvait exister d'importantes différences entre les Etats. En Allemagne, l'Office fédéral de la migration et des réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) est placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur, qui lui donne des indications précises, notamment sur la manière de considérer tel ou tel groupe de migrants (les « lignes directrices sur les pays d'origine »), sans aller pour autant jusqu'à fixer des quotas : « *L'ajustement du taux d'accord est avant tout assuré par une doctrine institutionnelle très formalisée et précise* », écrit la sociologue. Les agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) affirment au contraire juger les demandes au cas par cas, en toute indépendance, en fonction de leur seule qualité. Mais leurs décisions peuvent être révisées par un supérieur hiérarchique.

Ainsi, les **réponses de l'administration peuvent varier fortement d'un pays à l'autre**. En 2014, 49 % des 97 275 demandes d'asile traitées en Allemagne ont reçu un avis positif¹²⁴. En France (68 500 dossiers traités), le taux s'établissait à 21,6 %. Avec 9 % d'accords pour 5 445 dossiers, la Hongrie est le pays qui se montre le plus sévère. On retrouve en tête du classement la Suède, qui a donné 76 % de réponses positives pour 39 905 demandes étudiées. Les candidats malheureux

¹²¹ Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, Loi du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité, Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 2, qui durcit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France par rapport à la loi de 1986, Loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration, Loi du 16 mars 1998 relative à la nationalité, Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 24 novembre 2004 (CESEDA), Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Loi du 7 mars 2016 sur le droit des étrangers

¹²² Didier Fassin (sous la dir. de), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Seuil, Paris, 2013. Voir en particulier le chapitre 3, « Enquête de vérité. La production des décisions pour les demandes d'asile ».

¹²³ Johanna Probst, « Entre faits et fictions : l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France » (PDF), *Cultures & Conflits*, Paris, n° 84, hiver 2011.

¹²⁴ « Demandes d'asile dans l'UE » (PDF), Eurostat, 2015. Le taux indiqué ici prend en compte les réponses en première instance pour les dossiers traités en 2014. Il inclut à la fois le statut de réfugié, la protection subsidiaire et la protection pour raisons humanitaires.

demeurent souvent en Europe dans l'illégalité, ce qui conduit à s'interroger sur la stratégie des pays faisant preuve d'une fermeté excessive. »¹²⁵

Toutes ces dimensions d'arbitraires sont à mettre en perspective avec la construction historique de la Convention de Genève et de son interprétation politique lors de son application, que nous avons vues précédemment. La notion d'**interprétation du droit dans son application effective** est ici centrale.

L'exemple de la « protection subsidiaire » renouvelable annuellement octroyée aux syriens réfugiés en France illustre cette **effectivité limitée du droit d'asile** aujourd'hui.

Ainsi, « (à) première vue, on pourrait avoir le sentiment que les Syriens bénéficient du traitement de faveur accordé auparavant aux *refuzniks* soviétiques ou aux *boat people*. Ils ont moins besoin de prouver qu'ils sont individuellement persécutés et ils reçoivent plus facilement le statut de réfugié que les Irakiens, les Afghans, les Soudanais ou les Congolais, qui fuient pourtant des dictatures sanguinaires ou des conflits meurtriers.

Comme hier, l'attribution du statut de réfugié aux Syriens est en partie adossée à des considérations géopolitiques et idéologiques : les Syriens fuient le régime de Bachar Al-Assad, avec lequel la France a rompu tout lien diplomatique, ce qui n'est pas le cas des régimes soudanais, afghans ou irakiens. Ils fuient en outre l'organisation Etat islamique, dans un contexte où la figure de l'islamiste semble avoir remplacé celle du communiste comme nouveau soubassement idéologique sous-tendant la détermination du statut de réfugié.

Mais comme l'immigration est considérée comme un problème, on ne veut pas qu'ils soient trop nombreux. On barricade donc le territoire. Alors qu'on acheminait les ex-Indochinois en Europe depuis l'Asie du Sud-Est, les Syriens y entrent au risque de leur vie. C'est seulement une fois sur le territoire qu'ils bénéficient d'une tolérance plus grande – et encore. En France, un tiers des Syriens reçoivent non pas le statut de réfugié, qui ouvre le droit à un titre de séjour de dix ans débouchant généralement directement sur la nationalité, mais une protection d'un an, renouvelable tous les ans, dite « protection subsidiaire ». Derrière, il y a l'idée que, si au bout d'un an la situation s'améliore en Syrie, on pourra les y renvoyer. »¹²⁶ Cette situation d'**incertitude juridique empêche ces réfugiés de refaire leur vie** et de surmonter leurs traumatismes en se projetant vers l'avenir. Il s'agit d'un cas de violation de leur droit.

En outre, **la France est régulièrement rappelée à ses obligations en matière de droits de l'homme, en particulier dans le cadre de la rétention administrative de mineurs sans papiers et dans l'accueil des migrants et demandeurs d'asile.**

Ainsi, la « Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a annoncé mardi 12 juillet sa condamnation dans sept dossiers différents. Cinq d'entre eux concernent le placement d'enfants dans des centres de rétention administrative (CRA) pour étrangers en situation irrégulière en instance d'expulsion. La France est ainsi cinq fois sanctionnée pour avoir violé l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme selon lequel « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Les magistrats de Strasbourg (...) ont examiné ces dossiers en se préoccupant de « la conjonction de trois facteurs : le bas âge des enfants, la durée de leur rétention et le caractère inadapté des locaux concernés à la présence d'enfants ». Ils en ont conclu que ces enfants avaient fait l'objet de mauvais traitements. Ces condamnations par la CEDH résonnent d'autant plus que le problème n'est pas nouveau. Une affaire similaire (l'arrêt Popov contre France), à laquelle se réfèrent d'ailleurs les cinq arrêts de mardi, a déjà valu à la France d'être sanctionnée le 19 janvier 2012. »¹²⁷

Outre ces **traitements inhumains ou dégradants**, la France est également condamnée pour **détention arbitraire** dans l'un de ces dossiers. La situation concerne en 2015 « 105 enfants qui ont été placés avec leurs parents en CRA, soit plus du double des 45 recensés en 2014. Sur les premiers mois de 2016, 67 enfants ont déjà connu le même sort. Ces données concernent la métropole et ne tiennent pas compte, par exemple, de la situation dramatique de Mayotte, où quelque 4 300 enfants sont passés en 2015 par des centres de rétention. »¹²⁸

Par ailleurs, dans son dernier rapport en juillet 2016, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) formule 48 recommandations pour que la vie dans la jungle de Calais ne soit plus attentatoire aux droits fondamentaux.** En particulier, concernant le droit d'asile, « du fait

¹²⁵ Bréville Benoît, « Le jeu de la demande d'asile », *Le Monde diplomatique*, janvier 2016, <http://www.monde-diplomatique.fr/2016/01/BREVILLE/54507>. Les mots en gras sont de notre fait.

¹²⁶ Entretien avec Karen Akoka, art. cit.

¹²⁷ Jacquin Jean-Baptiste, « La France sévèrement condamnée pour la rétention d'enfants d'étrangers », *Le Monde*, 13 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/13/la-france-severement-condamnee-pour-la-retention-d-enfants-d-etrangers_4968852_3224.html#ZfVOb8vic767sOTc.99

¹²⁸ Idem.

de l'externalisation des contrôles frontaliers britanniques sur le sol français, le Royaume-Uni ne sera quasiment jamais compétent pour traiter des demandes d'asile »... Par voie de conséquence, les accords et arrangements administratifs bilatéraux (entre la France et le Royaume Uni) empêchent le dépôt des demandes d'asile au Royaume-Uni, ce qui est « une atteinte à la substance même du droit d'asile »¹²⁹.

« Par ailleurs, la CNCDH écrit avoir « été informée à plusieurs reprises de soupçons de commission de faits de traite et d'exploitation (prostitution, mendicité forcée...), notamment à l'encontre de femmes et d'enfants vivant dans la jungle de Calais. S'agissant plus spécifiquement des mineurs isolés étrangers, la récente étude d'Olivier Peyroux pour l'Unicef conclut aussi à l'existence "d'un risque potentiel de traite" après avoir constaté des cas d'exploitation sexuelle (masculine et féminine), d'incitation de mineurs à commettre des délits et d'exploitation économique », insiste le rapport. La CNCDH joue là encore un rôle d'alerte sur ce sujet de l'esclavage moderne qu'elle fait doucement émerger depuis quelques années en France. »¹³⁰

Ces éléments montrent clairement que **l'effectivité du droit en France et en Europe en matière de droits de l'homme et de droit des réfugiés est largement améliorable**. Celle-ci est conditionnée par l'existence du droit normatif, par l'existence de moyens disponibles pour mettre en œuvre ce droit, notamment des conditions dignes d'accueil, et par l'existence d'une volonté politique et médiatique qui garantisse que ces moyens soient suffisants et pérennes.

Comme l'affirme la sociologue Karen Akoka, le « cadre (de la Convention de Genève) est adapté (à la situation de 2016 d'un afflux croissant de migrants en Méditerranée), c'est la manière dont on interprète le texte qui ne l'est pas. Si l'on veut une politique d'asile plus juste, deux choses sont nécessaires : une interprétation plus souple de la Convention et des politiques migratoires moins restrictives. Il ne peut pas y avoir de droit d'asile sans une politique d'immigration ouverte. D'abord parce que, pour qu'une personne puisse demander l'asile, il faut qu'elle puisse entrer en Europe. Mais surtout parce que **la frontière entre réfugiés et migrants est poreuse**. Les gens fuient pour des raisons à la fois politiques et économiques. Et **les sphères du politique et de l'économique ne sont pas étanches**, tout comme la dimension collective ou individuelle d'une menace. »¹³¹ Par conséquent, un **exercice réel et effectif du droit d'asile** passe par une reconnaissance de cette porosité entre droits politiques et droits économiques.

• Les violations des droits de l'homme tout au long du périple de la migration

Outre la limitation des droits fondamentaux des migrants en Europe dans le traitement administratif et pratique de l'application du droit d'asile et dans l'effectivité limitée du droit des personnes à circuler librement dans l'espace Schengen, les migrants subissent de **multiples violations de leurs droits fondamentaux tout au long de leur parcours**, depuis les situations qui les ont poussé à partir de chez eux, jusqu'à la traversée de la Méditerranée. De plus, les pays traversés jusqu'à la Méditerranée, lorsqu'ils ne constituent pas un havre de paix qui met fin à la migration, constitue bien souvent une poursuite du calvaire pour le migrant qui le pousse à poursuivre sa route.

Ainsi, aux situations dramatiques constituant des « facteurs d'impulsion » à la migration évoqués ci-dessus, s'ajoutent les **violations encourues avant la traversée de la Méditerranée** :

« En ce qui concerne la phase précédant le départ, il en va différemment pour les **migrants qui partent des pays bordant la Méditerranée** (par exemple, des Marocains ou des Tunisiens qui souhaitent rejoindre l'Europe) et pour les **migrants originaires des pays subsahariens** (Somalie, Érythrée, Nigeria) **ou du Moyen-Orient** (Syrie, Afghanistan). Avant de prendre la mer, la première catégorie de migrants peut éventuellement compter sur un réseau composé de membres de la famille et d'amis. Cependant, si tel n'est pas le cas, ces migrants risquent d'être détenus pendant plusieurs mois dans des installations surpeuplées¹³². De telles situations constituent des **violations du droit à la liberté et du droit à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires**.

¹²⁹ Baumard Maryline, « Calais : la CNCDH demande de nouveau la dénonciation des accords du Touquet », *Le Monde*, 7 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/07/calais-la-cncdh-demande-de-nouveau-la-denonciation-des-accords-du-touquet_4965720_3224.html#KcEgg5zpUdysGpxv.99

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Entretien avec Karen Akoka, art. cit., Les mots en gras sont de notre fait.

¹³² Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), "Fundamental Rights at Europe's southern sea borders", juillet 2013, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf, p. 24.

(De fait) la majorité des migrants appartiennent à la seconde catégorie. Ces migrants ont déjà parcouru une distance considérable pour atteindre leur pays de départ; ils ont donc été exposés à des risques supplémentaires et ont subi des violations de leurs droits fondamentaux, par exemple pendant la traversée du Sahara, "où les conditions naturelles difficiles, les officiers corrompus et les bandits mettent en péril la vie et la sécurité des migrants"¹³³. Par ailleurs, les femmes migrantes qui traversent le Sahara sont souvent victimes de viol, de violence et d'autres mauvais traitements¹³⁴. Lorsqu'ils ont atteint le pays de départ, les migrants se regroupent bien souvent dans des "camps de fortune", c'est-à-dire des camps organisés et gérés par des communautés de migrants, régulièrement démantelés par la police locale. Dans d'autres cas, les migrants sont enfermés par les passeurs dans l'attente d'un bateau qui les emmènera en l'Europe. Dans la plupart de ces pays, les migrants sont privés d'accès à l'enseignement, aux soins de santé et aux autres services de base, en violation des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par le PIDESC. En Turquie, par exemple, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a pu constater que "la nécessité de disposer d'un numéro d'identification des étrangers pour accéder à toute forme de service public signifie que les migrants en situation irrégulière, notamment les enfants, n'ont pas accès à l'enseignement ni aux soins de santé", ce qui constitue une violation de la Convention relative aux droits de l'enfant (CNUDE)¹³⁵.

Les migrants qui sont interceptés par les autorités des pays de transit peuvent être emmenés dans des centres **de détention** au motif qu'ils sont considérés comme "clandestins", indépendamment de leurs demandes légitimes de reconnaissance du statut de réfugié au titre du droit international. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, "les femmes migrantes qui sont détenues dans ces centres sont exposées à des violences sexuelles pouvant être perpétrées par des hommes détenus ou des gardiens"¹³⁶. Le Rapporteur spécial a, par ailleurs, fait part de ses préoccupations concernant les préjudices physiques et psychologiques occasionnés à d'autres "catégories vulnérables de migrants, notamment les victimes de torture, les personnes âgées non accompagnées, les personnes atteintes d'un handicap physique ou mental et les personnes touchées par le VIH/SIDA". Dans un rapport rédigé en 2013, il "a pu constater la détention d'enfants et de familles ainsi que l'absence d'un système approprié de tutelle pour les enfants" en Tunisie, en Turquie et en Grèce¹³⁷. En Turquie, il a relevé que "lorsqu'ils sont appréhendés avec leur mère, les garçons de plus de 12 ans sont automatiquement séparés de leur mère et placés dans des orphelinats"¹³⁸. Par ailleurs, en Turquie, il a déploré le manque de soins de santé administrés aux détenus et il a pointé du doigt les projets de financement de nouveaux centres de détention par l'Union européenne¹³⁹. En Tunisie, il a dénoncé la détention de mineurs non accompagnés¹⁴⁰. En Libye, 15 centres de détention sont gérés par le "ministère de la lutte contre l'immigration clandestine". En avril 2015, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a indiqué que, parmi les quelque 36 000 réfugiés et demandeurs d'asile enregistrés auprès du UNHCR en Libye, au moins 2 663 migrants ou demandeurs d'asile étaient répartis dans ces centres¹⁴¹. Le Haut-Commissariat a, par ailleurs, souligné que les conditions de détention dans ces centres étaient médiocres et qu'il fallait, de toute urgence, "acheminer une aide médicale, améliorer la ventilation et les conditions d'hygiène, et distribuer du matériel de secours"¹⁴². En ce qui concerne la Libye, un document d'information publié récemment par Amnesty International a confirmé ces allégations:

les étrangers qui voyagent clandestinement à destination et en provenance de la Libye sont victimes d'abus, notamment d'enlèvements contre rançon, de torture et d'autres mauvais traitements et, parfois, de viol et d'autres formes de violence sexuelle à toutes les étapes des

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Additif, "Mission en Turquie (25-29 juin 2012)", 17 avril 2013, document ONU. A/HRC/23/46/Add.2, para. 69.

¹³⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, 2 avril 2012, document ONU. A/HRC/20/24, para. 36.

¹³⁷ Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, "Étude régionale: gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants", 24 avril 2013, document de l'ONU. A/HRC/23/46, paragraphe 40.

¹³⁸ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Additif, "Mission en Turquie (25-29 juin 2012)", 17 avril 2013, document ONU. A/HRC/23/46/Add.2, para. 57.

¹³⁹ Idem, para. 52.

¹⁴⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Additif, "Mission en Tunisie", 3 mai 2013, document ONU. A/HRC/23/46/Add.1, para. 65.

¹⁴¹ UNHCR, "Le UNHCR travaille à assouplir les conditions désastreuses dans les centres de détention de l'immigration en Libye", point de presse, 28 avril 2015, http://www.unhcr.fr/55409163c.html#_ga=1.149775103.872378779.1449142177

¹⁴² Idem.

voies de passage entre l'Afrique occidentale et orientale et la côte libyenne. Le plus souvent, ces personnes sont confiées à des groupes de criminels à leur arrivée en Libye aux frontières méridionales du pays ou dans les principales villes de transit situées le long des routes migratoires, telles que Ajdabya et Sabha. Parfois, les passeurs eux-mêmes retiennent les migrants et les réfugiés dans des zones désertiques reculées, les contraignant à appeler leurs familles pour qu'elles paient une rançon. [...] Les tortures et les mauvais traitements dans les centres de détention de l'immigration restent très fréquents. Bien souvent, les migrants et les réfugiés qui tentent de traverser la mer Méditerranée sont victimes de coups et blessures répétés dans ces centres, à la suite de leur interception et de leur arrestation par les garde-côtes libyens ou les milices agissant de leur propre initiative en l'absence d'institutions publiques fortes. Les femmes détenues dans ces centres, où le personnel féminin est réduit à la portion congrue, sont exposées aux violences sexuelles et au harcèlement¹⁴³.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a estimé, en 2010, que la détention de migrants dans ces centres expose ceux-ci au risque de mauvais traitements graves¹⁴⁴. Ces cas démontrent bien que de nombreux droits fondamentaux de ces migrants sont menacés et/ou bafoués au cours de la phase précédant leur départ. Ces droits comprennent **les droits civils et politiques** comme le droit à la vie, la protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, la protection contre l'esclavage et le travail forcé, le respect de la vie privée et familiale, et le droit d'être protégé contre la détention arbitraire; et **les droits économiques et sociaux** comme le droit à un logement décent, le droit à l'instruction primaire et secondaire pour les enfants, le droit à l'emploi et le droit d'accès aux soins d'urgence. La détention d'enfants migrants dans ces conditions viole, par ailleurs, **les droits de l'enfant** qui veillent notamment à ce qu'aucun enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire (article 37, paragraphe b, Convention relative aux droits de l'enfant). À la lumière de ce qui précède, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a déclaré que "les enfants non accompagnés ou séparés ne doivent pas, en principe, être privés de liberté, notamment au motif qu'ils sont non accompagnés ou séparés, ou en raison de leur statut au regard de la législation relative à l'immigration ou à la résidence, ou de leur absence de statut"¹⁴⁵. L'article 24 de la CNUDE prévoit que "dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'autorités publiques ou d'institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale". »¹⁴⁶

Par ailleurs, les **violations des droits fondamentaux des migrants se poursuivent pendant la traversée de la Méditerranée**. « Le point fondamental à souligner est qu'à défaut de possibilités de migration légale et plus sûre en Union européenne, l'utilisation croissante par les migrants de routes précaires, par exemple la traversée de la Méditerranée centrale (...) débouche sur "des violations à large échelle du **droit à la vie**"¹⁴⁷. Le commissaire du Conseil de l'Europe aux droits de l'homme a constaté qu'au cours de leur périple, les migrants risquent de perdre la vie ou d'être grièvement blessés "du fait (a) des actions d'individus privés dans le cadre du trafic illicite de migrants par terre ou mer; et (b) d'un recours excessif à la force par des agents des services répressifs chargés de surveiller les frontières"¹⁴⁸.

Les atteintes au droit à la vie qui résultent des actions des autorités publiques (opérations de refoulement) (seront examinées ci-après). En ce qui concerne les **individus privés**, il est indéniable que "les passeurs font preuve d'un mépris total à l'égard de la dignité, de la vie et des droits des migrants et qu'ils exploitent systématiquement ceux qui tentent désespérément de se mettre en lieu sûr"¹⁴⁹. De

¹⁴³ Rapport d'Amnesty International, "Libya is full of cruelty: Stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees", MDE 19/1578/2015, 10 mai 2015, p. 5.

¹⁴⁴ CPT, "Rapport au gouvernement italien sur la visite effectuée en Italie par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 au 31 juillet 2009", 28 avril 2010, para. 47.

¹⁴⁵ Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observation générale n° 6, "Traitement des mineurs non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine", 1er septembre 2005, document ONU CRC/GC/2005/6, para. 61.

¹⁴⁶ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 30-31-32.

¹⁴⁷ Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, "Tableau sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants", 8 mai 2015, document de l'ONU. A/HRC/29/36, para. 26.

¹⁴⁸ Commissaire aux droits de l'homme, "The Human Rights of Irregular Migrants in Europe", CommDH/IssuePaper(2007)1, Strasbourg, 17 décembre 2007, p. 3.

¹⁴⁹ Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, "Tableau sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants", 8 mai 2015, document de l'ONU. A/HRC/29/36, para. 26.

nombreuses menaces pèsent sur le droit à la vie des migrants, à commencer par l'utilisation d'embarcations en mauvais état de navigabilité pour traverser la Méditerranée. Le type de bateau utilisé dépend de plusieurs facteurs: la distance à parcourir, les contrôles aux frontières à éviter, les moyens disponibles et la réutilisation ou l'abandon de l'embarcation au terme du voyage¹⁵⁰. En 2013, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a indiqué que des bateaux à moteur pneumatiques, des embarcations en bois ou en fibre de verre, de vieux chalutiers ou des bateaux de plus grande taille et, parfois même, des yachts ou des voiliers, bien souvent surpeuplés, étaient utilisés pour traverser la Méditerranée¹⁵¹. Frontex a toutefois indiqué que, depuis septembre 2014, un nouveau mode opératoire était à l'œuvre: des cargos transportent des migrants de la côte turque jusqu'en Italie¹⁵².

Outre le type d'embarcation utilisé, la sécurité de la traversée dépend également d'autres facteurs, comme **la route empruntée, les conditions météorologiques, l'état de la mer, le nombre de personnes à bord et les compétences en matière de navigation du capitaine ou des migrants**¹⁵³. Tandis que le type d'embarcation, l'état dans lequel elle se trouve (certaines sont dotées de puissants moteurs, d'autres non) et les conditions météorologiques peuvent être porteurs de risques considérables, un autre risque surgit lorsque les migrants doivent manœuvrer l'embarcation eux-mêmes. Les passeurs évitent ainsi d'être arrêtés à l'arrivée. Dans la plupart des cas, les migrants chargés de piloter l'embarcation sont choisis de manière aléatoire et n'ont qu'une expérience limitée de la mer. Le matériel de navigation n'est pas toujours adéquat. En raison de tous ces facteurs, il n'est pas rare que les migrants se perdent en mer, qu'ils tombent à court de carburant, qu'ils traversent des mers agitées, qu'ils aient des problèmes de moteur ou, dans le pire des cas, que le bateau prenne l'eau. Les embarcations ne sont pas toujours équipées de gilets de sauvetage et il est rarement fait état de trousse de premiers secours à bord. Outre les difficultés inhérentes au type de bateau et aux problèmes de navigation, la **pénurie de nourriture et d'eau** pendant la traversée fait courir des risques considérables aux migrants. Il ressort des entretiens entre les migrants et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne que les passeurs dissuadent, voire empêchent les migrants d'emporter de la nourriture. Ces situations portent atteinte au droit à l'alimentation et au droit de disposer d'eau.

Par ailleurs, lorsque les migrants atteignent un État membre de l'Union européenne, comme la Grèce, ils doivent bien souvent emprunter la **route des Balkans occidentaux** pour atteindre leur destination finale en Europe septentrionale et occidentale. La vague de migrants dans cette région met à rude épreuve les capacités d'accueil de pays tels que la Serbie et la Macédoine, où bon nombre de migrants sont victimes du trafic des passeurs et des mauvais traitements infligés par la police. Faute d'abris, des milliers de migrants dorment à la belle étoile, sans aucun accès aux soins médicaux, à des toilettes ou à des installations sanitaires¹⁵⁴.

La situation est encore pire pour les groupes vulnérables de migrants comme les femmes (enceintes ou non) et les enfants¹⁵⁵. Selon l'analyse des risques 2015 de Frontex, il importe que les autorités européennes de contrôle des frontières soient préparées à "gérer des flux de personnes vulnérables, dont de nombreux enfants", et à identifier en temps utile "les demandeurs ayant besoin de garanties de procédure spécifiques, par exemple en raison de leur âge, de leur handicap, de leur maladie, de leur orientation sexuelle ou de leurs expériences traumatisantes"¹⁵⁶. Les actes de violence et d'esclavage sexuel à l'encontre des **femmes**¹⁵⁷ sont un réel problème. L'OIM a signalé qu'au cours du voyage entre la Libye et l'Italie, des femmes nigérianes "ont été violées à maintes reprises ou contraintes de se

¹⁵⁰ Ibid., para. 25.

¹⁵¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), "Fundamental Rights at Europe's southern sea borders", juillet 2013, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf, p. 25.

¹⁵² Frontex, "Annual Risk Analysis 2015", avril 2015, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, p. 5.

¹⁵³ "Fundamental Rights at Europe's southern sea borders", op. cit.

¹⁵⁴ UNHCR, "Europe's Refugee Emergency – Update #1 on the Situation in Greece, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia", 1 septembre 2015, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Operational%20Update%20%231%20%20Greece%20FYRM%20and%20Serbia%20-%20203%20Jun%20-%20201%20Sep%202015.pdf>

¹⁵⁵ Parmi les autres groupes vulnérables figurent les apatrides, les personnes âgées, les victimes de trafic, les migrants malades et handicapés. Il existe, toutefois, peu d'informations précises et actualisées concernant la situation de ces groupes le long des routes migratoires en Méditerranée.

¹⁵⁶ Frontex, "Annual Risk Analysis 2015", op. cit.

¹⁵⁷ Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, op. cit., document de l'ONU. A/HRC/29/36, para. 31.

prostitués dans des conditions proches de l'esclavage"¹⁵⁸. Un autre rapport de l'OIM a indiqué que le nombre des femmes nigérianes victimes du trafic sexuel qui sont arrivées en Italie "a augmenté de 300 % en 2014"¹⁵⁹. Le droit de ces femmes d'être protégées contre des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants est indiscutablement foulé aux pieds. Les **enfants migrants**, notamment ceux qui sont non accompagnés (...), "sont particulièrement exposés aux violences et aux abus au cours de leur périple"¹⁶⁰. Ils ont besoin d'un soutien psychologique spécial. Dans les Balkans occidentaux, le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés a souligné "l'absence d'un système de protection permettant de sélectionner et d'orienter les différents groupes vulnérables, notamment les enfants non accompagnés"¹⁶¹. Les droits accordés à chaque enfant par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, comme le droit à la vie, à la survie et au développement visé à l'article 6, sont régulièrement bafoués dans ces circonstances. »¹⁶²

• La Méditerranée érigée en frontière

Dans le contexte politique décrit ci-dessus et la précarité de l'effectivité des droits fondamentaux des migrants, la mer Méditerranée peut être considérée comme **une barrière naturelle érigée politiquement en frontière** de moins en moins perméable.

Ainsi, en France, depuis la remise en cause progressive du regroupement familial dans les années 1970 et les lois sur la nationalité des années 1980, 1990 et 2000, la tendance générale est celle d'un durcissement administratif dans le traitement des demandes de visa. Cette évolution est à mettre dans une perspective continentale de **volonté politique de contrôle des flux migratoires** sur fond de tensions sociales et économiques autour de la crise du modèle de l'Etat providence.

Concrètement, cette évolution est illustrée par la construction des murs autour des enclaves espagnoles au Maroc et la mise en place d'un système de surveillance des côtes de plus en plus fourni, par les Etats membres et par l'agence FRONTEX. Les moyens de cette dernière agence augmentent de manière nette ces dernières années : de 100 millions d'euros de budget fin 2014-début 2015 à 250 millions en 2016 et 330 millions pour 2017¹⁶³. Et, depuis vingt-cinq ans, « l'Union européenne a multiplié les dispositifs pour barrer la route à l'immigration clandestine : base de données commune pour les polices européennes (Système d'information Schengen), création en 2000 d'un fichier d'empreintes digitales et lancement, en 2005, de Frontex, l'agence européenne chargée de surveiller les frontières extérieures à grand renfort d'hélicoptères, de drones, de navires militaires, de lunettes de vision nocturne et de détecteurs de battements cardiaques. »¹⁶⁴

Toutefois, les **frontières européennes ne sont pas fermées à l'immigration** et les décideurs économiques et politiques européens affirment qu'il existe un besoin de mains d'œuvre dans certains secteurs économiques et, de manière structurelle, d'un besoin de renouvellement démographique pour compenser la baisse tendancielle de la part active de la population capable d'assumer le financement du système des retraites par répartition.

« En 2013, par exemple, les vingt-huit Etats membres de l'Union ont accueilli légalement plus de 1,5 million d'étrangers extracommunautaires. Chaque Etat décide de l'ampleur de ce flux en fonction de la conjoncture économique, de la situation démographique ou encore de la coloration politique du gouvernement. En France, 209 782 titres de séjour ont été délivrés en 2014 — au titre du regroupement familial, à des étudiants, des travailleurs qualifiés, des saisonniers ou encore des réfugiés (...). »¹⁶⁵

Mais cette ouverture à l'immigration est à relativiser au regard des enjeux actuels et de la déstabilisation de l'environnement géopolitique immédiat de l'Europe détaillé ci-dessus. En effet, plusieurs millions de personnes ont été contraintes de fuir leur pays au cours des quatre dernières années et **l'octroi de visa n'a pas accompagné ces drames humanitaires** malgré les dispositions légales existantes, comme

¹⁵⁸ OIM, "De plus en plus de femmes entreprennent la dangereuse traversée de la Méditerranée et se retrouvent victimes de mauvais traitements", 11 juillet 2014

¹⁵⁹ Rapport de l'OIM & de Altai Consulting, op. cit., p. 8.

¹⁶⁰ OIM, *Children on the Move*, 2013, http://publications.iom.int/bookstore/free/Children_on_the_Move_19Apr.pdf, p. 2.

¹⁶¹ Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, "Refugees' fundamental rights seriously violated on the Western Balkans route", 18 septembre 2015, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1192-refugees-fundamentalrights-seriously-violated-on-the-western-balkans-route.html>

¹⁶² *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit. p 32-33-34.

¹⁶³ <http://www.rfi.fr/europe/20160712-migrants-frontex-redeploye-eaux-italiennes-ue-italie-refugies> Publié le 12-07-2016

¹⁶⁴ Bréville Benoit, « Haro sur Schengen », art. cit.

¹⁶⁵ Idem.

nous l'avons vu précédemment. Ainsi, en France, le nombre des titres de séjours délivrés en 2014 ne représente que 13 000 de plus qu'en 2010¹⁶⁶.

Face à cette fermeture relative des frontières et du droit d'asile, dans « l'impossibilité d'obtenir un visa, nombre (de migrants) franchissent illégalement les frontières européennes. Pour cela, (ils) doivent se cacher dans des camions, trouver des lieux d'hébergement provisoire, traverser la Méditerranée sur des esquifs clandestins, obtenir de faux documents, soudoyer des fonctionnaires corrompus. Autant d'opérations qui requièrent l'intervention de réseaux organisés. »¹⁶⁷ Comme lors de la prohibition de l'alcool aux Etats Unis au début du XX^{ème} siècle, l'effet induit négatif de l'interdiction de circuler entre les deux rives de la Méditerranée est **le renforcement du crime organisé**. « D'après les calculs du projet The Migrants Files¹⁶⁸, depuis 2000, l'immigration clandestine vers l'Europe a généré un chiffre d'affaires d'au moins 16 milliards d'euros pour les réseaux de passeurs. En quatorze ans, les Etats membres de l'Union ont dépensé 11 milliards d'euros pour expulser des sans-papiers et au moins 2 milliards pour renforcer leurs 14 000 kilomètres de frontières extérieures. »¹⁶⁹

Les moyens investis pour faire de la Méditerranée une frontière et pour contourner illégalement cet obstacle sont donc considérables, de l'ordre de près de trente milliards d'euros en seize ans.

e) Les initiatives de sauvetage existantes

- **Une réponse militaire européenne aux naufrages en Méditerranée**

A l'heure actuelle, la présence européenne sur le terrain est assurée par **FRONTEX, l'agence chargée de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne**, qui mobilise les garde-frontières nationaux dans chacun des pays concernés.

Cette agence repose légalement sur la Décision N°2007/2004 du conseil européen du 26 octobre 2004. Celle-ci a été complétée par la Décision CE 2010/252/UE du conseil européen du 26 avril 2010 visant à renforcer le code frontière Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par FRONTEX (JO L 111 du 4.5.2010, p 20). Il repose également sur l'article 77, §1 et §2, du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) portant sur le développement d'une politique des frontières extérieures, notamment d'assurer la surveillance efficace de celles-ci. Cet article « a pour objet d'empêcher le franchissement non autorisé des frontières, de lutter contre la criminalité transnationale et d'appréhender les personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières (...). A cette fin, la surveillance des frontières (...) englobe des mesures telles que l'interception des bateaux soupçonnés d'essayer d'entrer dans l'Union sans se soumettre aux vérifications frontalières, ainsi que des dispositifs visant à faire face à certaines situations, comme les activités de recherche et de sauvetage pouvant se révéler nécessaires pendant une opération en mer (...) »¹⁷⁰

Du point de vue du **respect des droits fondamentaux**, « un an après que l'agence Frontex fut devenue opérationnelle, l'Union a créé le (Code frontière Schengen- SBC) pour établir des règles communes de contrôles et de surveillance des frontières intérieures et extérieures¹⁷¹. Le SBC régit ainsi les opérations de Frontex. Le SBC se réfère de manière explicite aux principes en matière de droits de l'homme énoncés dans la charte des droits fondamentaux (considérant 20). Il s'applique à "toute personne franchissant la frontière intérieure ou extérieure d'un État membre, sans préjudice [...] des droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment en ce qui concerne le non-refoulement" (article 3). L'article 6 exige des gardes-frontières qu'ils respectent pleinement la dignité humaine et le principe de non-discrimination dans l'exercice de leurs fonctions.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ www.themigrantsfiles.com

¹⁶⁹ Bréville Benoit, « Haro sur Schengen », art. cit.

¹⁷⁰ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières extérieures maritimes 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, 2013/0106 (COD) du 12.4.2013, pp 4-5

¹⁷¹ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006.

L'article 16 ajoute que les États membres doivent "proposer[r] des formations sur les règles régissant le contrôle aux frontières ainsi que sur les droits fondamentaux". »¹⁷²

Depuis novembre 2014, l'opération Triton remplace en Méditerranée centrale **Mare Nostrum**, qui n'aura duré qu'un an. Suite à une succession de naufrages en 2013, notamment près des côtes de Lampedusa et de Malte, cette opération militaro-humanitaire avait été dotée par l'Italie de 110 millions d'euros annuels représentant 900 hommes mobilisés pour les opérations de sauvetage, jusqu'à 172 milles des côtes italiennes. Mais une majorité de pays européens a fait pression pour mettre fin à Mare Nostrum, insensibles aux interpellations régulières de l'Italie pour un partage des responsabilités et reprochant à cette dernière d'encourager ainsi les traversées de la Méditerranée.

Triton est coordonné par l'agence FRONTEX depuis l'Italie et dispose de fonds européens. Son **mandat est de contrôler les frontières et d'empêcher l'arrivée illégale d'étrangers sur le territoire européen**. Cependant, selon les principes du droit maritime international, les navires qui interviennent dans le cadre de FRONTEX sont soumis comme tous les autres à **l'obligation d'assistance aux bateaux en détresse**, en réponse aux appels d'assistance délivrés par les autorités de coordination des sauvetages en mer.

Malgré des moyens logistiques insuffisants pour faire face à la situation et une autorisation de navigation limitée à 30 milles des côtes, **20 000 migrants en détresse** auraient été sauvés dans le cadre de Triton de novembre 2014 à mars 2015. La Commission de Bruxelles a décidé en février 2015 de prolonger l'opération jusqu'à fin 2015 et a débloqué une aide d'urgence de 13,7 millions d'euros pour aider les autorités italiennes à gérer les nouveaux afflux de migrants¹⁷³.

En 2016, le **dispositif opérationnel a été renouvelé et repositionné** de la Grèce vers l'Italie, suite aux Accords de Réadmission de l'Union européenne (ARUE) signés avec la Turquie. Selon le directeur de l'agence, en juillet 2016, 750 migrants irréguliers arrivent en moyenne chaque jour sur les côtes italiennes contre 50 en Grèce. FRONTEX a donc redéployé une partie de ses moyens de Grèce pour les mettre à la disposition de l'Italie :

« (...) Nous avons aujourd'hui un peu moins de 700 garde-frontières déployés en Grèce par Frontex et un peu plus de 600 qui sont déployés en Italie. Si demain nous avons besoin d'en déployer davantage avec le nouveau mécanisme qui est mis en place, normalement nous devrions avoir davantage de ressources. L'objectif est de créer une réserve de 1 500 garde-côtes et garde-frontières mobilisables en moins d'une semaine en cas de besoin. Alors que plusieurs pays membres de l'UE ont rétabli les contrôles aux frontières de leurs pays, la priorité, estime (le directeur de l'agence), est aujourd'hui de multiplier les efforts pour rendre la frontière extérieure de l'Union solide et crédible »¹⁷⁴.

Le 6 juillet 2016, le dispositif connaît une nouvelle mutation avec la **création d'un nouveau corps européen** pour protéger les frontières extérieures de l'Union européenne, approuvée par le Parlement européen :

« L'adoption de ce corps européen de garde-côtes et de garde-frontières a été menée au pas de charge. Il n'aura fallu que sept mois depuis la proposition présentée par la Commission européenne, une durée tout à fait exceptionnelle, pour l'approuver. Le texte a été adopté par 483 voix, contre 181 et 48 abstentions. En créant un nouvel outil au mandat élargi pour remplacer l'agence européenne Frontex, la volonté des Européens était d'éviter qu'un nouveau chaos à une frontière extérieure, comme l'a connu la Grèce ces derniers mois, n'ébranle à nouveau l'Union et ne remette en cause la libre circulation dans l'espace Schengen. Composé de 1 500 hommes, ce corps européen qui sera opérationnel à l'automne pourra être déployé rapidement dans un pays débordé par un afflux de migrants. En plus de protéger les frontières, ces hommes pourront aussi mener des opérations de sauvetage. (...) Si un pays ne veut pas avoir recours à cette réserve, les autres gouvernements ne pourront pas le lui imposer. En revanche, ils pourront réintroduire, provisoirement, des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. »¹⁷⁵

Le nouveau mandat permettra notamment aux opérations de contrôle des frontières de :

- Se déployer plus rapidement aux frontières extérieures de l'UE sur la base de la propre évaluation de la « vulnérabilité » des États membres par l'agence elle-même, mesurée en nombre de franchissements irréguliers de leurs frontières extérieures ;

¹⁷² Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme, op. cit., p 46.

¹⁷³ « Immigration : Bruxelles prolonge l'opération Triton », *Le Monde*, 19 février 2015

¹⁷⁴ <http://www.rfi.fr/europe/20160712-migrants-frontex-redeploye-eaux-italiennes-ue-italie-refugies> art. cit.

¹⁷⁵ <http://www.rfi.fr/europe/20160706-migrants-parlement-europeen-cree-nouveau-corps-garde-frontieres> Publié le 07-07-2016

- Avoir un rôle accru dans l'expulsion des personnes sans droit au séjour en Europe, y compris en organisant elle-même des opérations de retours conjoints et en aidant à l'obtention des documents administratifs nécessaires ;
- Collecter des données personnelles et les transmettre à Europol dans le cadre de la lutte contre le crime transfrontalier, le crime organisé, et la lutte anti-terroriste ;
- Intercepter des migrants et des réfugiés en haute mer et les débarquer dans « le port sûr le plus proche » ;
- se déployer hors Europe et échanger des informations avec un nombre croissant de pays tiers.

Enfin, l'**opération militaire EUNAVFOR Med (dite opération Sophia)** au large de la Lybie a été décidée le 18 mai 2015. Cette opération militaire rentre dans le cadre de la politique de de sécurité et de défense commune (PSDC) et non pas dans celle de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Ce qui indique clairement la perception de la migration comme une menace pour l'Union et les Etats membres.

« Cette mission a pour mandat principal d'entreprendre des efforts systématiques en vue d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations ainsi que les ressources qui sont utilisés ou soupçonnés d'être utilisés par des passeurs ou des trafiquants de migrants, afin de contribuer aux efforts plus larges déployés par l'UE pour démanteler le modèle économique des réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale et éviter toute nouvelle perte de vies humaines en mer »¹⁷⁶.

L'objectif premier des politiques et des actions actuelles de l'Union semble donc être **la protection des frontières extérieures contre l'immigration dite "illégal" et le retour des migrants en séjour irrégulier, plutôt que le développement de stratégies efficaces pour protéger les droits fondamentaux des migrants et sauver des vies en Méditerranée.**¹⁷⁷

- **Une approche sécuritaire du sauvetage en mer sous l'angle de la maîtrise des flux et le risque de conflit entre sauvetage et lutte contre l'immigration clandestine.**

Dans ce contexte militarisé, les objectifs confiés aux dispositifs de surveillance et de contrôle des frontières induisent **une certaine ambivalence dans l'application des conventions internationales sur les droits fondamentaux des migrants**, droit maritime, droits de l'homme et droits des réfugiés.

Ainsi, l'opération Mare Nostrum avait un **double objectif humanitaire et sécuritaire** de rechercher et sauver les personnes en difficulté en tout en luttant contre le trafic d'être humain en traduisant en justice les passeurs. Suite aux critiques européennes et italiennes, d'une partie de l'opinion médiatique, sur les opérations de sauvetages selon l'argument qu'elles encourageraient l'immigration, l'Italie s'est **réorientée sur l'objectif principal de la sécurité des côtes** dans une nouvelle opération militaire dénommée Mare Sicuro.

De même, l'**opération Triton** lancée en novembre 2014 **poursuit un objectif sécuritaire**. Le mandat de FRONTEX en mer lui permet notamment d'intercepter les navires avant qu'ils ne pénètrent les eaux territoriales de l'UE¹⁷⁸, de débarquer des migrants dans des pays tiers¹⁷⁹, de repousser une embarcation ayant atteint les eaux territoriales¹⁸⁰. L'opération Triton dispose de moindres moyens financiers que Mare Nostrum, et n'opère que dans les eaux territoriales. « Cette limite territoriale a officiellement été décidée par crainte que la présence navale européenne n'incite d'avantage de migrants à tenter la traversée de la Méditerranée, un « appel d'air », selon les détracteurs de l'opération Mare Nostrum qui n'ont cessé de mettre ce risque en avant »¹⁸¹.

Le nouveau mandat adopté par le Parlement européen le 6 juillet 2016 permettra d'augmenter la limite d'intervention et les moyens disponibles à partir de sa mise en œuvre à l'automne. Il s'agit ici encore d'un dispositif opérationnel répondant à un **objectif de protection des frontières**.

¹⁷⁶ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ préambule 5 du règlement pour la surveillance des frontières maritimes durant les opérations FRONTEX « règlement interceptions »

¹⁷⁹ article 10 du règlement interception

¹⁸⁰ article 6b du même règlement

¹⁸¹ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit.

Or, il semble que **la mission de sécurisation des frontières soit souvent incompatible avec celle de la protection des droits des migrants et des réfugiés**. Notamment, cette priorisation des objectifs entraîne une tendance à la **suspicion a priori des initiatives civiles**.

Ainsi, « les autorités administratives des pays riverains en charge de la lutte contre l'immigration clandestine et « Frontex » suspectent les navires de pêche ou de commerce qui portent assistance de trafic de clandestins. Les navires de pêche subissent des tracasseries administratives voire se voient interdits temporaires de pêche pour avoir pris à leur bord des clandestins. Les navires de commerce peuvent se voir refuser l'autorisation de débarquer les migrants, ce qui entraîne de lourdes pertes financières pour l'armateur, des risques d'avaries à la marchandise surtout si elle est périssable. »¹⁸² Ces pratiques ont pour conséquence de **freiner les initiatives spontanées de sauvetage en mer** par des navires non spécialisés, malgré le droit maritime en la matière qui fait une obligation légale de porter assistance à toute personnes en détresse en mer.

En outre, d'un point de vue réglementaire, les **dispositions du code des frontières Schengen –SBC ont connu des critiques politiques et juridiques importantes**.

Ainsi, en « 2010, le Conseil a complété le SBC par **des directives controversées relatives à la surveillance des frontières maritimes extérieures et au débarquement de personnes interceptées ou secourues en mer lors des opérations coordonnées par Frontex (...)**¹⁸³. L'annexe à la décision du Conseil incluait le respect des droits fondamentaux dans les principes généraux régissant les opérations aux frontières maritimes coordonnées par Frontex. Cependant, en 2012, la CJUE a annulé la décision du Conseil de 2010 dans son intégralité au motif, notamment, qu'elle "ne garantirait pas la possibilité pour les personnes interceptées en haute mer de faire valoir le droit d'asile et les droits associés à celui-ci" et qu'elle permet "des ingérences dans des droits fondamentaux des personnes concernées d'une importance telle qu'est rendue nécessaire l'intervention du législateur de l'Union"¹⁸⁴.

En 2014, le Conseil, cette fois en collaboration avec le Parlement européen, a adopté le **règlement n°656/2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex** pour remplacer la décision du Conseil¹⁸⁵. Le nouveau règlement ne s'applique pas seulement sur le territoire de l'Union (article 6), mais également en haute mer, en dehors de celui-ci (article 7)¹⁸⁶. Contrairement à la décision de 2010, le nouveau règlement vise à mettre un terme aux opérations de refoulement précitées qui sont conduites par certains États membres et codifie, au moins en partie, l'arrêt susmentionné de la Cour EDH dans l'affaire Hirsi c. Italie. (Ainsi), l'article 4, paragraphe 1, introduit une définition claire et juridiquement contraignante du principe de non-refoulement »¹⁸⁷

Cependant, malgré ces nouvelles dispositions juridiques, les **principes énoncés dans l'affaire Hirsi ne sont pas pleinement mis en œuvre** par manque de « recours effectif contre la décision des unités participantes (à l'opération maritime) et qui, comme le demande la Cour EDH conformément à l'article 13 de la CEDH (voir également l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux), leur permettrait d'introduire un recours pour violation de leur droit au non-refoulement en vue "d'obtenir un contrôle attentif et rigoureux de leurs demandes avant que la mesure d'éloignement ne soit mise à

¹⁸² Marcq Jean-Patrick, art. cit.

¹⁸³ Décision du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes 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, JO L 111/20 du 4.5.2010.

¹⁸⁴ Arrêt du 5 septembre 2012 dans l'affaire C-355/10, Parlement européen/Conseil de l'Union européenne (2012), ECR I-516, point 49 et point 77.

¹⁸⁵ Règlement (UE) n° 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 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, JO L 189/93 du 27.6.2014.

¹⁸⁶ Notons que l'article 7 ne s'applique que "lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'un navire se livre au trafic illicite de migrants par mer, et sous réserve d'y être autorisé par l'État du pavillon, conformément au protocole contre le trafic illicite de migrants".

¹⁸⁷ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit., p 46

exécution."¹⁸⁸ Le comité Meijers¹⁸⁹ a également recommandé au Parlement européen d'inclure une possibilité de recours devant une autorité indépendante avec effet suspensif¹⁹⁰.

(D'autre part), bien que la Cour EDH ait jugé qu'un État membre "ne saurait se dégager de sa propre responsabilité en invoquant ses obligations découlant des accords bilatéraux"¹⁹¹, la procédure décrite à l'article 4 n'est pas formellement applicable aux opérations de Frontex menées dans les eaux territoriales des pays tiers, qui restent soumises à des accords bilatéraux. »¹⁹²

- **Le refoulement et les accords de coopération avec des pays tiers**

Comme nous venons de le mentionner, le principe du non refoulement des demandeurs ou potentiels demandeurs d'asile n'est pas pleinement respecté en l'état actuel des dispositifs de sauvetage en mer de l'Union et de ses États membres dont l'objectif principal reste la défense des frontières et la lutte contre l'immigration illégale. Il existe donc des **violations de droits de l'homme pendant le refoulement des migrants**.

Ainsi, s'il « faut en croire les autorités qui effectuent des opérations de refoulement, ces opérations sont "particulièrement efficaces pour lutter contre la migration clandestine par voie maritime"; elles permettent de "réduire fortement le nombre des individus en situation irrégulière qui atteignent les côtes de l'Europe"¹⁹³. Cependant, il est désormais communément admis que les opérations de refoulement **portent gravement atteinte aux droits de l'homme**, notamment au principe de non refoulement.

En effet, lorsque les migrants sont renvoyés vers le pays de départ, ils sont enfermés dans des centres de détention (au Maroc, en Algérie, en Tunisie, en Libye et en Égypte) où ils risquent de subir de mauvais traitements parce qu'ils ont quitté le territoire d'un État par des moyens irréguliers¹⁹⁴. Le CPT a dénoncé sans détours les méthodes de refoulement dans un rapport très critique publié en 2010¹⁹⁵. En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a statué dans l'affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie. Elle a jugé que l'Italie était censée savoir que les migrants somaliens et érythréens, notamment ceux qui ont le droit de demander l'asile et de bénéficier d'une protection internationale, qu'elle a interceptés en mer Méditerranée et contraints à retourner en Libye au titre d'un accord de réadmission, risquaient d'être victimes de graves violations des droits de l'homme¹⁹⁶. La Cour a considéré que l'Italie avait violé les articles 3 (interdiction de la torture), 4 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé) et 14 (interdiction de la discrimination) de la CEDH¹⁹⁷.

Il convient de souligner un point fondamental, à savoir que de telles opérations peuvent mettre en péril la **vie des migrants**, comme l'indique Amnesty International dans un rapport de 2013¹⁹⁸. Tel est tout particulièrement le cas lorsque les garde-côtes endommagent les embarcations. Par exemple, les garde côtes grecs ont récemment été accusés d'avoir coulé un bateau transportant des migrants¹⁹⁹. Amnesty International a signalé des cas similaires, dans lesquels des migrants avaient été refoulés vers la Turquie et des canots pneumatiques "percutés ou lacérés avec des canifs ou qu'ils avaient quasiment

¹⁸⁸ Cour EDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, requête n° 27765/09, arrêt, 23 février 2012, point 205.

¹⁸⁹ Le comité Meijers est un groupe d'experts indépendant œuvrant dans le domaine du droit pénal, du droit de la migration, du droit des réfugiés, des lois sur le respect de la vie privée, des lois sur la non-discrimination et du droit constitutionnel européen. Voir: <http://www.commissie-meijers.nl/en>

¹⁹⁰ Comité Meijers, note sur la proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex [COM(2013) 197 final], CM1308, 23 mai 2013, pp. 2-3.

¹⁹¹ Ibid., point 129.

¹⁹² *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit., p 46

¹⁹³ L. Marin, "Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border", *Journal of Contemporary European Research*, vol 7, n° 4, 2011, p. 482

¹⁹⁴ Pour un tableau détaillé, pays par pays, de la durée possible de la période d'incarcération et du montant de l'amende infligée, voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, "Fundamental Rights at Europe's southern sea borders", juillet 2013, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf, p. 43.

¹⁹⁵ CPT, "Rapport au gouvernement italien sur la visite effectuée en Italie par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 au 31 juillet 2009", 28 avril 2010, 29 pp.

¹⁹⁶ CEDH, Affaire Hirsi Jamaa et autres v. Italie, arrêt du 23 février 2012, requête n° 27765/09, paragraphes 125-126.

¹⁹⁷ Ibid., paragraphes 113-138.

¹⁹⁸ Amnesty International, "Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's Borders with Turkey", 2013, p. 11, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR25/008/2013/en/>

¹⁹⁹ "Des gardes-côtes grecs ont-ils voulu tuer des migrants en mer?", Euronews, 14 août 2015, <http://fr.euronews.com/2015/08/14/un-bateau-grec-a-t-il-voulu-tuer-des-migrants-en-mer-une-video-seme-le-trouble/>

chaviré tandis qu'un bateau de patrouille grec les remorquait ou les encerclait; leurs moteurs étaient désactivés, les rames enlevées et les occupants abandonnés en pleine mer sur des bateaux en mauvais état de navigabilité²⁰⁰. Par ailleurs, certains migrants ont fait état de mauvais traitements au cours de ces opérations de refoulement. Certains migrants ont, par exemple, affirmé avoir été frappés avec des bâtons tandis que d'autres ont été déshabillés²⁰¹. Ces exemples portent indiscutablement atteinte au droit d'être protégé contre les peines et les traitements cruels, inhumains ou dégradants. Parmi les autres droits de l'homme fréquemment piétinés au cours de ces opérations figurent le droit de propriété et le droit au respect de la vie privée. Amnesty International a fait observer que "presque toutes les personnes interrogées ont déclaré avoir été fouillées tandis que leurs téléphones portables, leur argent, leurs bijoux, les bagages contenant leurs vêtements et les photos de leur famille étaient confisqués ou jetés à la mer"²⁰². »²⁰³

D'autre part, les Accords de Refoulement (ARUE) avec des pays tiers ne sont pas sans poser un certain nombre de problèmes au regard des conventions internationale, en particulier de la Convention de Genève et du **risque d'un refoulement vers un pays tiers ne respectant pas les droits de l'homme**.

Les derniers **accords signés avec la Turquie**, notamment, posent de nombreuses questions quant au respect des droits des réfugiés. Leurs droits fondamentaux seront-ils respectés au regard des conditions existantes dans ce pays, conditions qui sont régulièrement critiquées par les autorités européennes dans le cadre des négociations en cours pour l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. De nombreuses voix s'élèvent pour signaler ici une ambivalence européenne. En outre, ces accords semblent acter une **volonté de limiter le droit d'asile en Europe**.

Ainsi, la sociologue Karen Akoka relève que l'accord « propose une solution inédite parce qu'il stipule que tous les étrangers arrivés en Grèce après le 20 mars peuvent être renvoyés en Turquie. Il ne s'agit donc plus, comme avant, de différencier les bons réfugiés que l'on accueillera des mauvais migrants que l'on refusera, mais de renvoyer tout le monde, demandeurs d'asile ou réfugiés en puissance compris, avant même que s'opère ce tri. Les réfugiés en puissance – les nationaux de pays comme l'Erythrée ou la Syrie, qui obtiennent généralement une protection juridique dans les grands Etats de l'UE dès qu'ils arrivent à y entrer – sont visés par l'accord. Avec ce texte, c'est donc le droit de demander l'asile lorsqu'on est sur le sol européen, mais aussi le droit de rester en Europe lorsqu'on y est considéré comme un réfugié qui sont bafoués. »²⁰⁴

Cet exemple peut être développé dans l'ensemble des ARUE dont le principe sous-jacent est la volonté de **sous-traiter l'accueil des réfugiés et des migrants à des pays tiers**. Ils sont d'ailleurs systématiquement couplés à des subventions pour financer cet accueil. Ils posent ainsi des questions éthiques et juridiques sur l'application de la Convention de Genève.

A ce titre, l'exemple libyen est particulièrement critiqué du fait de la situation de guerre civile qui continue d'y prévaloir. Ainsi, « depuis le milieu du printemps, la « route » libyenne vers l'Europe a repris de plus belle, bien plus meurtrière que le passage par la Grèce, sans qu'aucune solution définitive n'ait été trouvée par les Européens. En juin, l'Union a prolongé son opération navale (« Sophia ») de lutte contre les passeurs, au sud de la Méditerranée, en lui adjoignant une mission de formation des garde-côtes libyens, afin que ces derniers retiennent les embarcations avant qu'elles atteignent les eaux internationales. Mais les migrants retenus sur place sont exposés à des traitements inhumains, a dénoncé l'ONG Human Rights Watch, mercredi 6 juillet. Une partie des décideurs européens espère « dupliquer » l'accord turc avec la Libye, même si, vu l'état du pays, cela paraît largement irréaliste à ce stade. »²⁰⁵

Cette situation attire l'attention sur le fait que les ARUE ne peuvent en aucun cas être vus comme des solutions de long terme car ils ne font que **déplacer le problème et augmenter les risques de violations des droits fondamentaux** des migrants.

²⁰⁰ Amnesty International, "Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's Borders with Turkey", 2013, p. 12, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR25/008/2013/en/>

²⁰¹ Idem, p 13-14

²⁰² Idem. p 13.

²⁰³ *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, op. cit., p 36-37

²⁰⁴ Akoka Karen, art. cit.

²⁰⁵ Ducourtieux Cécile, « L'Italie est redevenue la porte d'entrée des migrants en Europe », *Le Monde*, 8 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/07/08/crise-des-migrants-la-faillite-europeenne_4965920_3214.html#FB83RDRRCE9qdJqZ.99

- **Mobilisation de la société civile sur le terrain de la protection civile et du sauvetage en mer**

Dans la lignée des exemples historiques cités ci-dessus aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, la mobilisation citoyenne en ce début de XXI^{ème} siècle est également conséquente. La présentation ci-dessous ne se veut d'ailleurs pas exhaustive mais donne un aperçu des principales initiatives existantes.

Cette mobilisation citoyenne s'inscrit dans un contexte politique où, malgré la tentative d'équilibre prônée par les institutions européennes et les Etats membres entre réponse humanitaire et réponse sécuritaire, la structure et le mandat des opérations de sauvetage mises en place démontrent davantage la volonté de protéger les frontières de l'Union. Cette **approche sécuritaire du sauvetage en mer sous l'angle de la maîtrise des flux a indigné une partie de la société civile** et une forte mobilisation de celle-ci est constatée au travers d'actions concrètes.

Ainsi, face aux nombreux naufrages qui ont suivi les printemps arabes en mer Méditerranée, **une coalition internationale « Boats4People »** a été créée en 2011, rassemblant des organisations françaises, italiennes, tunisiennes, marocaines et maliennes, pour la plupart membres du réseau Migreurop. Un voyage de 3 semaines en bateau a rassemblé militants et représentants de la société civile en juillet 2012 entre l'Italie et la Tunisie. Les objectifs étaient de **documenter et prévenir les violations des droits des migrants, d'effectuer une surveillance maritime et d'infléchir la politique migratoire** de l'Union européenne.

Par ailleurs, depuis 2013, la **campagne inter-associative Frontexit** dénonce « l'incompatibilité de l'agence Frontex avec le respect des droits fondamentaux. La création d'un nouveau corps européen de garde-frontières en lieu et place de Frontex, validée par le Parlement européen le 6 juillet dernier, marque une étape supplémentaire dans la guerre menée par l'Union européenne (UE) contre les migrants et les réfugiés. Plus d'un an après l'annonce d'un renforcement de l'agence Frontex pour répondre à la mal nommée « crise migratoire », le résultat de la sécurisation des frontières européennes est consternant : le nombre de migrants et réfugiés morts en Méditerranée a augmenté (...), les violations des droits et les violences à leur encontre se sont multipliées tant aux frontières que dans les centres de tri appelés « hotspots ». Or, malgré ce constat affligeant, la nouvelle agence de garde-côtes et de gardes-frontières européens qui doit remplacer Frontex pourra s'appuyer sur un arsenal renforcé (...) »²⁰⁶.

Cette **campagne de plaidoyer** met notamment en avant **les risques de manquement aux engagements internationaux de respect des droits fondamentaux** sur les points suivants :

- risques de transmission inappropriée des données en violation du droit à la protection des données personnelles que le droit de l'UE protège²⁰⁷ ;
- violation du principe de non-refoulement s'il s'avère que des « débarquements puissent avoir lieu au Maroc, en Tunisie, en Algérie, dans les pays des Balkans ou en Turquie où des violations des droits graves perdurent envers nationaux et étrangers, où le droit de quitter tout pays est entravé »²⁰⁸ ;
- absence de contrôle démocratique du Parlement européen pour « se déployer hors Europe et échanger des informations avec un nombre croissant de pays dont certains bafouent de façon notoire les droits humains : coopération accrue avec la Turquie ; projets d'accords de coopération extérieure supplémentaires notamment avec la Libye ou l'Egypte. »²⁰⁹ ;
- absence de cadre juridique permettant d'engager effectivement et directement la responsabilité juridique de l'agence devant un mécanisme indépendant en cas de violation des droits des migrants²¹⁰.

Et de manière fondamentale, cette campagne de plaidoyer entend militer en faveur d'une **ouverture des voies de passage légales et sûres** afin de lutter contre le trafic des êtres humains et la mortalité migratoire. Elle entend également attirer l'attention sur le fait que l'optique sécuritaire dans le traitement des migrations nourrit « les préjugés xénophobes assimilant à tort les étrangers à des menaces potentielles pour la sécurité intérieure »²¹¹.

²⁰⁶ <http://www.frontexit.org/fr/>

²⁰⁷ Article 7 et 8 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; droit dérivé

²⁰⁸ « **Droit d'asile en danger : non à la liste UE des pays « sûrs »** » (2016) AEDH, EuroMed Droits, FIDH

²⁰⁹ <http://www.frontexit.org/fr/>, voir la carte : « **Les 10 cadeaux empoisonnés de Frontex** »

²¹⁰ **Frontex entre Grèce et Turquie, la frontière du déni** (2014) EuroMed Droits, FIDH, Migreurop

²¹¹ <http://www.frontexit.org/fr/>

Plusieurs organisations militant pour les droits de l'homme et l'aide aux migrants (**Migreurop, Cimade, Amnesty international, Human Rights Watch**) se sont mobilisées depuis une dizaine d'années afin de dénoncer les violences subies par les migrants, de recenser les naufrages et les morts aux frontières de l'Europe (« push-backs » en Grèce etc.) et d'interpeller les autorités européennes sur les dégâts de la politique de l'« Europe-forteresse ».

Des **chercheurs, des journalistes** documentent les circuits migratoires, les réseaux de passeurs, la traite humaine et l'exploitation des migrants dans leur route vers l'Europe.²¹²

Plus récemment, les naufrages répétés d'embarcations surchargées et l'arrivée massive de rescapés sur les côtes italiennes et grecques ont fait l'objet d'une large couverture médiatique. **L'opinion publique, régulièrement informée, est de plus en plus sensibilisée à cette situation.**

Sur le plan des opérations maritimes, à Malte, un couple d'assureurs italo-américain a créé une **association humanitaire afin d'organiser le sauvetage en mer des migrants en détresse : Migrant Offshore Aid Station (MOAS)**²¹³. Le dispositif du MOAS consiste en un bateau de 40 mètres équipé de technologies de type militaire pour la recherche des embarcations (2 drones) et d'un équipage de près de vingt personnes. Le MOAS a démarré ses activités en Méditerranée centrale en 2014. Ils ont secouru et sont venus en aide à **plus de 11 000 personnes à la fin octobre 2015**. A cette date, ils ont suspendu leurs opérations maritimes pendant la saison hivernale, où le flux de réfugiés en partance de Zuwara en Libye vers l'Italie et l'Europe diminue fortement dès que le climat se refroidit et que les vagues sont plus fortes. Une nouvelle campagne était prévue de mai à octobre 2016 et le MOAS est actuellement en recherche de fonds pour poursuivre sa mission.

Enfin, **Médecins Sans Frontières (MSF)** a lancé des opérations de recherche et de sauvetage en mer, en mai 2015, grâce à **trois navires** Bourbon Argos, Dignity I et MY Phoenix. Les équipes de ces trois bateaux sont venues en aide à **plus de 23 000 personnes en détresse en 2015**. Ces opérations ont pris fin à la fin de l'année 2015 mais ont repris en avril 2016.

Pour donner une idée des moyens nécessaires à ces opérations maritimes, le principal navire du dispositif MSF, le Bourbon Argos « peut accueillir plus de 700 personnes à son bord et est capable de se dérouter rapidement pour répondre à un appel de détresse. Le bateau de 68 mètres est spécialement conçu pour ce type d'opération de recherche et de sauvetage en mer. Plusieurs containers médicalisés ont été attachés sur le pont arrière. Ils contiennent une salle d'urgence, une salle de consultation et d'observation, des sanitaires, un stock, ainsi qu'une morgue. Le bateau est composé d'un équipage de 26 personnes dont des spécialistes en opérations de recherche et de sauvetage en mer et du personnel médical. »²¹⁴

²¹² <http://www.themigrantsfiles.com/>

²¹³ <https://www.moas.eu/fr/central-mediterranean/>

²¹⁴ <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee>

III. Les solutions trouvées, de facto et de jure

a) Une initiative civile européenne de sauvetage des migrants en détresse en mer Méditerranée

Au vu de ces éléments, **il n'existe pas, actuellement, de dispositif de sauvetage suffisant en mer Méditerranée pour faire face efficacement et dignement à l'afflux de bateaux de migrants en détresse**. C'est à cette situation que souhaite répondre SOS Méditerranée, une association civile européenne pour le sauvetage des migrants en détresse en mer Méditerranée.

o Une initiative civile :

L'association est une émanation de la société civile européenne qui se mobilise pour le respect des droits fondamentaux des migrants : droit à la vie et à la dignité, droit à la protection et à l'aide humanitaire, droit à la libre circulation.

o européenne :

SOS Méditerranée repose sur la mobilisation de citoyens dans différents pays européens en coopération avec des citoyens concernés par ces problématiques sur l'autre rive de la Méditerranée. Afin de manifester la solidarité des peuples européens envers les migrants et d'impliquer les autorités nationales respectives pour l'accueil de migrants dans les différents Etats de l'Union, la flotte de bateaux doit battre, à termes, pavillon de différents pays européens. Parallèlement, l'association diffuse un témoignage actif sur la situation en Méditerranée auprès des opinions publiques européennes.

o de sauvetage :

Il s'agit de constituer un réseau de navires et d'équipages de différentes nationalités européennes, expérimentés dans les opérations de sauvetage en mer.

o des migrants en détresse :

SOS Méditerranée a vocation à porter assistance à toute personne en détresse sur mer se trouvant sur le périmètre de son action, sans aucun critère de discrimination. Les personnes concernées sont des hommes, femmes ou enfants, migrants ou demandeurs d'asile fuyant les guerres, la persécution, la pauvreté et en recherche d'un meilleur futur.

o en mer Méditerranée :

L'objectif est de disposer d'un réseau flexible de bateaux de sauvetage afin d'opérer sur les différents itinéraires de traversée de la Méditerranée, jusqu'aux côtes de l'Atlantique. Le premier bateau est opérationnel sur mer en Italie du Sud entre la Sicile, Lampedusa et la Libye. Les suivants seront déployés en fonction des besoins dans la mer Méditerranée à l'est (Grèce, Chypre), à l'ouest (Espagne) et jusqu'à l'océan Atlantique (Portugal, Iles Canaries espagnoles, Maroc, Mauritanie et Sénégal).

b) Le mandat de SOS Méditerranée : sauver des vies, protéger, témoigner

SOS Méditerranée est une **association humanitaire indépendante** de tout parti politique et de toute confession, qui se fonde sur le respect de l'homme et de sa dignité, quelle que soit sa nationalité, son origine, son appartenance sociale, religieuse, politique ou ethnique. Elle a vocation à porter assistance à toute personne en détresse sur mer se trouvant dans le périmètre de son action, sans aucune discrimination. Les personnes concernées sont des hommes, femmes ou enfants, migrants ou réfugiés, se retrouvant en danger de mort lors de la traversée de la Méditerranée.

C'est une **initiative de citoyens européens** (Allemagne, France, Italie, Pologne, Grèce) qui mobilisent des compétences professionnelles variées (maritimes, humanitaires, médicales, juridiques...) afin d'organiser le sauvetage des migrants en détresse dans la mer Méditerranée et de témoigner de leur situation.

L'association a vocation à s'ouvrir aux acteurs des sociétés civiles européennes, méditerranéennes et africaines concernées par les migrations empruntant les routes maritimes vers l'Europe.

- **Les objectifs**

L'association s'assigne les objectifs suivants :

- **Sauver les vies humaines**
 - Par les opérations de sauvetage en mer des bateaux en détresse,
 - Par des soins d'urgence délivrés à bord des navires de sauvetage.
- **Protéger et accompagner**
 - Par un accompagnement vers les dispositifs d'information et d'assistance aux migrants sur le territoire européen,
 - Par une écoute et un soutien médico-psychologique à terre,
 - Par la mise en lien des migrants avec des initiatives de la société civile facilitant leur existence et leur reconnaissance sur le territoire européen.
- **Témoigner sur les réalités et les visages de la migration**
 - Pour informer les opinions publiques européennes de la situation des migrants en mer Méditerranée, humaniser les migrants débarquant à terre et rendre leur dignité aux personnes disparues sur le trajet,
 - Pour informer les migrants dans leurs pays d'origine et/ou de transit, de la réalité des conditions d'accès à l'Europe et des dangers auxquels ils s'exposent,
 - Pour informer l'opinion publique, les institutions européennes et les gouvernements nationaux des conséquences de la fermeture des frontières européennes.

- **Les opérations de sauvetage en mer**

La mission maritime de SOS Méditerranée consiste à :

- mobiliser des bateaux et des équipages,
- les équiper des moyens technologiques appropriés et former les équipes de sauvetage,
- procéder aux opérations de maintenance,
- héberger cette flotte,
- diriger les bateaux de sauvetage vers les embarcations en détresse en coordination avec les autorités de sauvetage maritime,
- mener les opérations de sauvetage en mer,
- débarquer les personnes rescapées selon les instructions données par les autorités de coordination de sauvetage.

Dans un premier temps, SOS Méditerranée a affrété un navire, l'Aquarius, d'une longueur de 77 mètres, et doté d'une capacité de sauvetage de 200 à 500 personnes. Le navire a quitté Marseille, le 29 février 2016 et se tient prêt à intervenir dans les eaux au nord de la Libye, recherchant activement des bateaux en détresse.

Au 12 juillet 2016, il a secouru, en à peine quatre mois et demi de campagne maritime, **4 031 personnes**. Parmi elles, un nombre important de femmes, dont des femmes enceintes, et de mineurs isolés. Une naissance a d'ailleurs eu lieu en mer quelques heures après le sauvetage des deux parents.

Un aperçu plus détaillé des opérations maritimes en cours se trouvent sur le site de SOS Méditerranée et en annexes²¹⁵.

²¹⁵ http://www.sosmediterranee.fr/medias/Dossier_presse_1an_SOSMED.pdf et Communiqué de presse de SOS Méditerranée du 29 juin 2016 en annexes



- **Protection et accompagnement des migrants**

SOS Méditerranée n'a pas vocation à mettre en place des dispositifs d'accueil à terre pour les migrants accueillis sur les bateaux de sauvetage. Le navire se dirige vers les ports indiqués par les autorités de régulation côtières et les opérations de débarquement à terre sont menées en coordination avec les autorités locales. Cependant, l'association se fixe pour principe de **veiller à des conditions d'accueil dignes pour ces migrants dans les pays de débarquement**.

Il s'agit en premier lieu d'offrir une prise en charge médicale adéquate des rescapés à bord du navire de sauvetage. Puis à terre, d'orienter les migrants vers les dispositifs d'information et d'assistance existants concernant la procédure d'asile, les aides juridiques, matérielles et sociales, l'écoute et le soutien psychologique.

Dans cette perspective, SOS Méditerranée souhaite effectuer une cartographie et une évaluation de la capacité des acteurs locaux dans les zones de débarquement potentielles.

- **Témoignage, communication et plaidoyer**

SOS Méditerranée est en train de développer une activité de témoignage « ici et là-bas » afin de contribuer à informer largement sur la réalité des migrations en mer Méditerranée et le parcours des migrants. L'activité de témoignage est basée sur le **recueil des récits de vie des migrants**, après la traversée de la Méditerranée ou une fois arrivés dans les pays d'accueil européens. Elle sera complétée, à terme, par des **projets pluridisciplinaires de recherche menés dans les pays d'origine des migrants**, pour recueillir le témoignage des familles et des personnes concernées (approche quantitative et qualitative afin d'évaluer le nombre de personnes disparues et de comprendre les parcours de migration).

Les **actions de communication** sont essentielles pour **mobiliser les citoyens européens** autour de SOS Méditerranée et de ses opérations.

Aujourd'hui, l'association **participe en lien avec d'autres acteurs de la société civile à un plaidoyer sur les questions migratoires** en direction des Etats membres et des institutions de l'Union européenne. Par ce biais, elle **soulève la question de la légitimité de tout citoyen d'interpeller et d'informer les pouvoirs publics sur les manquements au respect des droits** en vigueur. Elle pose également **la question de la légitimité de la société civile à exercer une influence sur la production du droit** au travers de ses actions de lobbying et de plaidoyer.

A ces questions, SOS Méditerranée répond, d'une part, par la légitimité que lui octroie les conventions internationales et les lois nationales de **défense de l'Etat de droit**. D'autre part, elle construit sa légitimité par son professionnalisme et son statut de **témoin privilégié des violations des droits en mer Méditerranée**.

c) Structure juridique de SOS Méditerranée

- **L'absence de statut d'association européenne dans le droit de l'Union**

Dès sa création, SOS Méditerranée s'est naturellement tournée vers l'idée de se constituer en association de droit européen mais a été confrontée à son **absence malgré un processus communautaire engagé dès les années 1960 et de nombreuses relances récentes**.²¹⁶

Jérôme Verlhac, maître de conférences, docteur en droit privé au laboratoire de l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ) de l'Université de Limoges, auteur de *Droit associatif européen*, aux éditions Larcier en 2012 présente ainsi **l'histoire de ce processus non abouti** :

« Le projet de « statut d'association européenne » (SAE) est l'Arlésienne des discussions européennes. L'idée d'une association qui « chapeauterait » les statuts nationaux est communément admise ; toutefois, sa mise en forme statutaire résiste. La longue évolution du projet de SAE se divise en deux temps bien distincts. Le Parlement européen, dans une résolution du 13 mars 1987, approuva le rapport Fontaine (rendu sur le dépôt d'une proposition de résolution du député européen Louis Eyraud en 1984). Le même jour, il rappelait l'importance du mouvement associatif au sein de la Communauté européenne. La Commission inscrit alors l'élaboration d'un statut dit « d'association européenne » dans son programme de travail 1989-1993, et le Parlement européen adopta son avis en janvier 1993.

Toutefois, depuis 1996, après quelques travaux d'experts, le Conseil laissa dormir le dossier, en raison de la réticence de certains États membres, comme l'Allemagne, vis-à-vis de l'ensemble du projet ou d'autres²¹⁷, en accord avec le projet, mais réservés sur quelques articles de la rédaction. L'échec de ces tentatives ne remet pas en cause le caractère européen de la notion d'association. En effet, les statuts ne sont qu'un élément de formalisation de la structure tandis que la notion est un socle social ancré dans la réalité juridique européenne, ce qui révèle d'autant le besoin d'un accord autour d'une traduction unique de droits européens. (...)

Si le statut de société, de coopérative et celui de mutuelle s'imposent afin de faire face aux défis européens, le statut d'association n'a pas cette obligation de résultat. En effet, la réalité associative est intrinsèquement supranationale de telle sorte qu'à défaut de statut de l'association européenne le droit associatif, aux fins d'adaptation, poursuit déjà une mutation européenne. La question de l'opportunité de la transposition européenne d'une législation interne portant contrat d'association peut donc être posée. La souplesse et l'omniprésence du droit associatif lui ont permis une adaptation aux contraintes nouvelles de son environnement d'action. (...)

(Au travers du) statut d'ONG (sous réserve de remplir quatre conditions : but lucratif d'utilité internationale/relever du droit interne d'un État signataire de la Convention/ exercer une activité effective dans au moins deux États/respecter les conditions géographiques de siège statutaire et de siège réel), les associations françaises peuvent bénéficier des dispositions de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986. Ou encore le choix d'un statut national (français ou étranger) pour les associations dites internationales (Une fédération sportive internationale est une association relevant du droit interne sans plus de particularités de l'épithète « internationale » qui entend donner une connotation à ladite structure.) parvient à combler le besoin de transfrontalité juridique.

De plus, l'exercice de la liberté d'association est saisi par les droits européens. En effet, si l'association n'est pas un acteur européen reconnu statutairement, l'entreprise économique à but non lucratif, expression collective de la liberté d'association en Europe, est parfaitement encadrée juridiquement.

(Enfin) la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme protège, contre toutes violations, l'expression individuelle et collective de la liberté d'association tandis que celle de la Cour de justice de

²¹⁶ Pour un statut de l'association européenne, Communication du Conseil économique et social présentée au nom du bureau par M. Jean-Marc Roirant au nom de la délégation pour l'Union européenne, in La tribune fonda 191, juin 2008 http://www.fonda.asso.fr/IMG/pdf/tr191_p5-43.pdf

²¹⁷ Marie-Claude Vayssade, « Le statut d'association européenne », in Les associations et l'Europe en devenir, Paris, La Documentation française, 2001, p. 113.

l'Union européenne en promeut la traduction structurelle. Ainsi les droits européens assurent une réalité associative en Europe. Ce constat, de l'existence d'un « minimum commun » donne un fondement encore inexploité pour le statut d'association européenne. »²¹⁸

- **Des associations nationales et un réseau européen**

SOS Méditerranée est structurée autour d'**associations nationales disposant d'un mandat identique, constituées en réseau européen**. Les premières associations du réseau ont été créées le 9 mai 2015 en Allemagne, à Berlin, le jour de l'Europe, et le 20 juin 2015 en France, à Paris, le jour des réfugiés, par des citoyens de différentes nationalités européennes. Une troisième association a été créée en mars 2016 en Italie, à Palerme, à l'occasion de la première escale italienne du navire *Aquarius*.

Dès que cela sera possible, en fonction des moyens humains et financiers, d'autres associations nationales doivent être créées dans différents pays européens afin de relayer cette mobilisation franco-italo-allemande au sein des pays membres de l'Union européenne.

L'objectif de chaque association nationale est de mobiliser les citoyens autour du projet, de développer la collecte de fonds, le témoignage et les actions de plaidoyer.

Les différentes associations nationales sont membres du **réseau européen SOS Méditerranée**, qui est en charge de coordonner les actions des associations nationales et de centraliser l'information sur les activités du réseau. Celui-ci est informel et se structure autour d'un "*International Steering Committee*" composé de 2 membres par pays et des deux fondateurs historiques qui en assurent respectivement la Présidence et la Vice-Présidence.

Les perspectives sur le plan juridique sont de **donner une existence légale à ce comité de pilotage européen**, afin de consolider la gouvernance européenne collective et de protéger les opérations maritimes, de pouvoir recruter des postes à un niveau européen, et de donner une direction unifiée au réseau, notamment pour les finances, la communication et le plaidoyer.

Par ailleurs, le montage et la gestion du bateau et des opérations maritimes ont été confiés à une **société à but non lucratif de droit allemand** pilotée par l'association allemande, SOS Méditerranée – Allemagne avec un capital initial de 25 000 euros. D'un point de vue juridique, cette société est une *gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (gGmbH), en français, société à but non lucratif à responsabilité limitée. Il s'agit d'une forme de personne morale à responsabilité limitée existant dans le droit des affaires allemand.

Une convention entre les 3 associations allemande, française et italienne affirmant leurs liens autour du mandat commun et de leur solidarité financière pour mener à bien les opérations maritimes est en cours de finalisation. Elle sera complétée par une convention des 3 associations avec la gGMBH qui s'engage à mener à bien les opérations et pour laquelle ils s'engagent à verser les ressources financières nécessaires.

A ce stade, l'**absence de structure juridique pour une association européenne pose des difficultés** en termes de sécurité juridique et de transparence du système. La réflexion en cours porte donc sur le partage de la gouvernance de la gGmbH par toutes les associations du réseau européen via la création d'une société de droit européen dont la nature est encore à décider.

Enfin, la **dimension européenne du réseau doit pouvoir se concrétiser** à termes dans la création d'une flotte de plusieurs bateaux, chacun arborant le **pavillon de différents pays européens**. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, en vertu du droit maritime international et des accords de Dublin III, lorsqu'un migrant est secouru par un navire, il entre en Europe sur le territoire du pays qui est celui du pavillon du navire. Il relève donc de ce pays pour une éventuelle demande d'asile ultérieure. Ce mécanisme doit permettre de reposer, *de facto*, la question d'une responsabilité partagée des pays de l'Union européenne devant la situation en mer Méditerranée.

- **Membres fondateurs**

L'initiateur du projet est Klaus Vogel, domicilié à Berlin, un capitaine de marine marchande et docteur en histoire âgé de 58 ans, de nationalité allemande. Il a été rejoint par Sophie Beau, domiciliée à Marseille, de nationalité française, responsable de programmes d'action sociale et humanitaire en

²¹⁸ Verlhac Jérôme, « Du droit associatif en Europe au droit associatif européen » in les idées en mouvement, le mensuel de la ligue de l'enseignement, N° 218, avril 2014

France et dans le monde depuis 18 ans. Les autres membres fondateurs de l'association sont **des citoyens européens de nationalité allemande, française, italienne, polonaise et grecque.**

- **Des comités de soutien nationaux**

Des comités de soutien réunissant des personnalités prestigieuses de la société civile (artistes, intellectuels, responsables institutionnels et politiques) ont été constitués autour des différentes associations nationales de SOS Méditerranée, afin que ces « ambassadeurs » puissent diffuser le message de l'association auprès du grand public.

- **Budget et financement**

Le projet SOS Méditerranée, par les moyens humains et techniques qu'il requiert, est un projet ambitieux. L'association doit réunir les fonds nécessaires à sa structuration afin de disposer des équipes nécessaires compétentes pour le montage et la gestion du projet dans tous ses aspects : stratégiques, maritimes, juridiques, financiers, communication etc. En parallèle, une recherche de financement a été effectuée pour le montage de la première opération maritime : location d'un bateau, installation des équipements nécessaires, constitution et formation d'un équipage, etc.

L'association a fait appel à des financements privés (*crowd funding*, mécénat) ainsi qu'à des subventions publiques, pour l'instant encore marginales. L'objectif sur le long terme est de pouvoir compter essentiellement sur des fonds privés, sur le modèle de sociétés de sauvetage nationales existantes.

A la date de juillet 2016, les fonds collectés sont alloués à la location du bateau, aux frais quotidiens d'entretien et de sauvetage, soit au total 77 000 euros par semaine. Le **budget annuel européen consolidé sur 2016 est de 3 630 000€** incluant les opérations et les frais de structure. 99% du financement provient de dons privés dont une majorité de dons de particuliers en France, alors qu'en Allemagne les financements associatifs ou par le biais de plateformes de collecte sont plus importants.

SOS Méditerranée estime à plus de 8 000 ses donateurs particuliers en France. Le don moyen est élevé, à plus de 100€. Depuis le 1er juin 2016, le don moyen en ligne est de 111€. Enfin, une proportion non négligeable de dons de fondations ou de mécénat d'entreprise commence à être mobilisés.

Le caractère innovant de cette très jeune ONG se révèle dans l'alliance d'une structure souple, avec un nombre réduit de salariés permanents, et d'une très grande capacité à faire levier pour réaliser des actions de grandes ampleurs, grâce au professionnalisme de ses équipes et à l'innovation de son modèle économique et de sa gouvernance. Ce modèle pourrait être défini comme une **stratégie de mobilisation citoyenne européenne, de plaidoyer et de levée de fonds multimodale (crowd funding, dons et mécénats, subventions).**

- **Partenaires**

Dans son fonctionnement, SOS Méditerranée repose sur un travail en réseau avec un ensemble de partenaires :

- **Médecins du Monde (MDM)** a été créée en 1980 autour de l'île de Lumière, une opération humanitaire d'assistance aux *boat-people* du Vietnam en mer de Chine, et a souhaité en 2015 monter un projet d'assistance aux migrants en Méditerranée. Le projet **SOS Méditerranée** a d'abord été conçu en partenariat avec MDM sur les aspects suivants : évaluation des besoins en Méditerranée (mission exploratoire en Italie fin mars 2015) et conception du projet humanitaire, mise à disposition temporaire de ressources humaines médicales et paramédicales pour la prise en charge des naufragés à bord de l'Aquarius.
- **Médecins Sans Frontières (MSF)** est une association médicale humanitaire internationale, créée en 1971 à Paris par des médecins et des journalistes. En 2016, elle a pris le relais de MDM à bord de l'Aquarius où elle met à disposition des naufragés ses compétences et ses moyens de prise en charge.
- **Prospective et Coopération** est un réseau de chercheurs et de professionnels du développement créé en 2012. Elle est associée au montage du projet SOS Méditerranée sur l'**appui méthodologique** au montage des opérations, à la co-construction de **campagnes de témoignage et de plaidoyer** et à l'élaboration de **programmes de recherche** dans les pays d'origine et/ou de transit des migrants.

D'autres partenariats sont en cours d'élaboration, notamment pour :

- le **montage des opérations maritimes** (sociétés nationales de sauvetage en mer, autorités côtières de régulation, armateurs...)
- le **partage d'informations sur la situation des migrants** en mer Méditerranée (Migreurop, Cimade etc.)
- **l'assistance aux migrants** une fois débarqués à terre.

Conclusion

Une initiative complexe du point de vue du droit

SOS Méditerranée, en tant que mobilisation citoyenne transfrontalière pour répondre à une urgence humanitaire internationale, touche donc un grand nombre de domaines juridiques. Elle a dû se structurer et être mise en œuvre dans **plusieurs cadres juridiques simultanés** : droit maritime, droit d'asile, droit des migrations et de la nationalité, droits de l'homme, droit des affaires et des associations... Cet ensemble pose un certains nombres de contraintes et de défis dans sa réalisation opérationnelle concrète.

Par ailleurs, elle s'inscrit dans **un contexte politique également complexe** où les migrations et les crises géopolitiques se trouvent au cœur de l'actualité et des enjeux d'accession et de maintien au pouvoir dans bon nombre des pays européens. Ce contexte interfère directement sur **l'interprétation des textes existants et sur la production du droit** au travers de la jurisprudence et de l'adoption de nouvelles dispositions, européennes ou nationales. Il en va ainsi de nombreuses questions qui évoluent à une vitesse inusitée pour des questions de droit, traditionnellement plus pondérées et inscrites dans le moyen ou le long terme.

Ces questions posent alors à SOS Méditerranée des difficultés ponctuelles qu'il lui faut résoudre au cas par cas.

Une approche éthique et politique simple

Face à cette complexité, cette initiative citoyenne a donc développé une **approche pragmatique** basée sur des principes de droit édictés dans les conventions internationales et une construction de fait dans sa mise en œuvre sur le terrain. Ces **principes fondamentaux** sont ceux du **devoir de porter assistance** à toute personne au péril de sa vie en mer, sans distinction de statut juridique ou de toute autre forme de distinction. Et **de promotion et de respect des droits fondamentaux** de tout être humain.

Une influence sur le droit et la société

Enfin, d'un point de vue juridique, cette initiative joue un **rôle direct dans l'effectivité des droits fondamentaux des migrants et dans la défense de l'Etat de droit en Europe** au travers de ses opérations maritimes qui permettent de rendre effectif, entre autres et avant tout, le droit à la vie et le droit à ne pas subir des traitements inhumains.

Et d'un point de vue éthique et politique, cette initiative citoyenne s'est également fixée pour ambition une action complémentaire pour **faire évoluer les opinions et les pouvoirs politiques** afin d'influer sur le droit, dans sa production normative comme dans sa réalisation effective dans le respect des engagements internationaux en vigueur. Son **rôle de témoignage** est ici central pour ne pas laisser des zones de non-droit s'instaurer en Méditerranée et dans son pourtour et devenir des trous noirs où l'absence d'information constitue un pas vers l'impunité. A ce titre, elle joue un rôle, même modeste, dans la construction du vivre ensemble méditerranéen.

Annexes :

a) Budget 2016 de SOS Méditerranée : point financier à fin mai 2016



FINANCEMENT DES OPÉRATIONS

COLLECTE RESEAU EUROPEEN SOS MEDITERRANEE 2015-2016 (fin mai 2016)	France	Allemagne	Italie	TOTAL	% type de financement
FINANCEMENTS PRIVES	989,171 €	727,877 €	78,675 €	1,795,723 €	99%
SUBVENTIONS PUBLIQUES	18,500 €	0 €	0 €	18,500 €	1%
TOTAL FONDS COLLECTES	1,007,671 €	727,877 €	78,675 €	1,814,223 €	100%
% par pays	56%	40%	4%	100%	

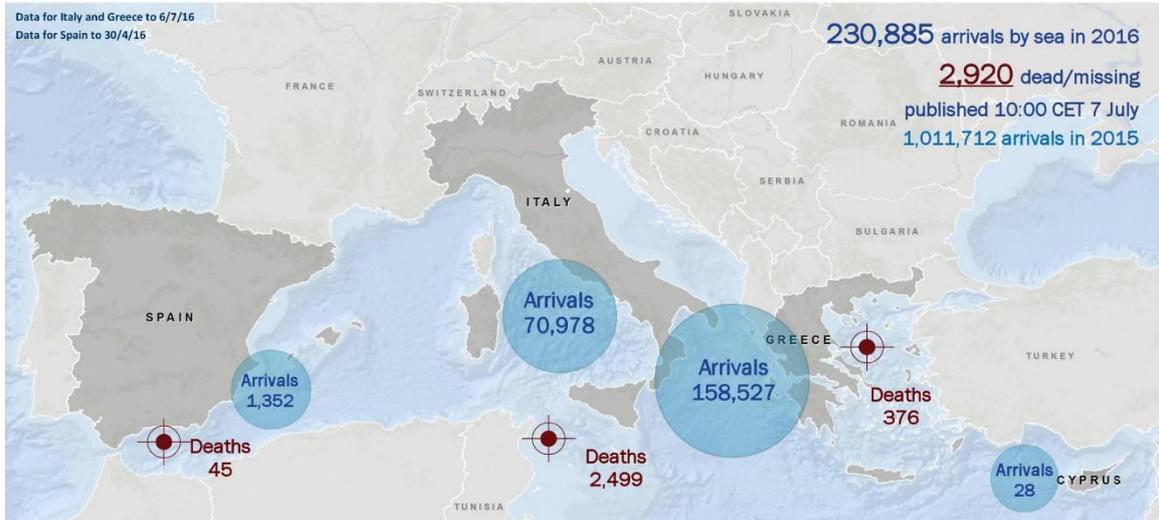
Budget SOS MEDITERRANEE 2016 (11 mois)	3,630,000 €	100%
Fonds propres	1,814,223 €	50%
Engagements (acquis)	1,170,000 €	32%
Reste à financer	645,777 €	18%

9

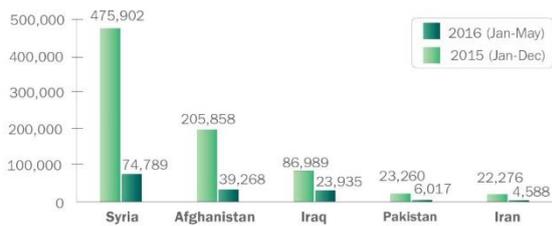
b) Infographie : les enjeux migratoires en Méditerranée en juillet 2016



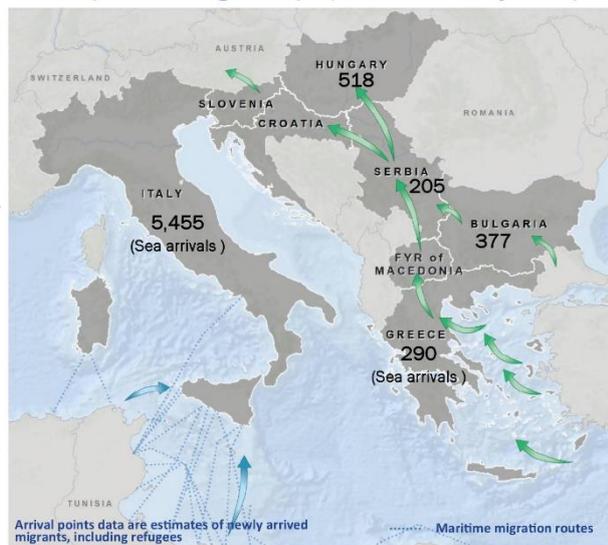
Mediterranean Update Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities



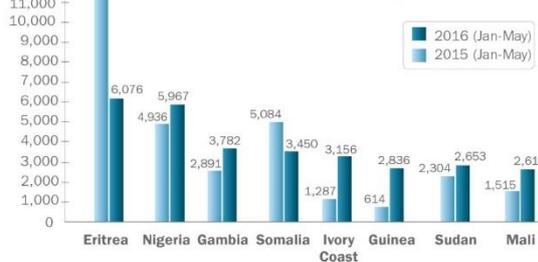
Main nationalities to Greece



Arrival points through Europe (29 June to 6 July 2016)



Main nationalities to Italy



Mediterranean arrivals by month 2015 - 2016



#MigrationEurope

Migration.iom.int/europe

Data to 8 July, published 10:00 CET 8 July 2016 <http://missingmigrants.iom.int/>

Missing Migrants Project

Global overview: 3,701 migrant deaths in 2016

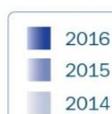


Known causes of death 2016

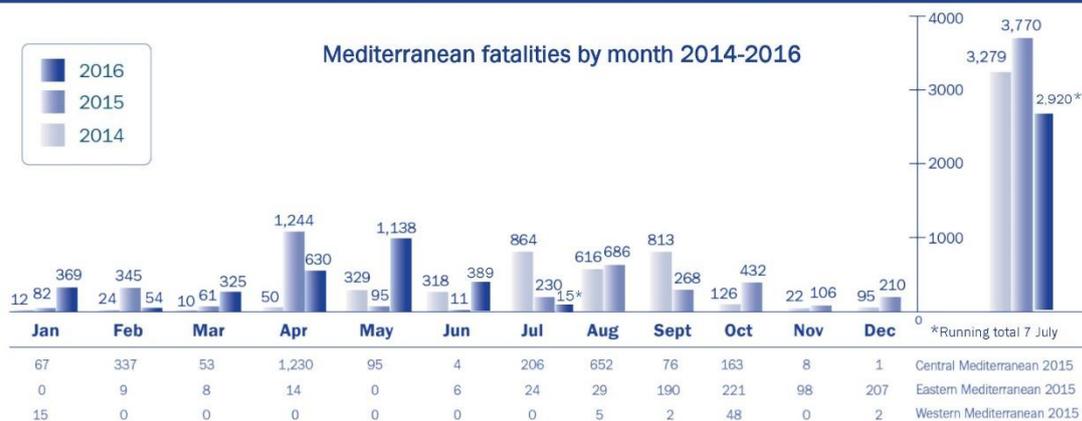
Mediterranean	Europe	Caribbean	Horn of Africa	South America
<ul style="list-style-type: none"> 9 Asphyxiation 4 Boat fire 3 Exposure/Hypothermia 1 Lung infection 2 Respiratory problem <p>Remaining causes of death are drowning and presumed drowning</p>	<ul style="list-style-type: none"> 4 Bus accident 4 Drowning 1 Electrocutation on railway 5 Exposure/Hypothermia 1 Fall from train 2 Fell from undercarriage of truck 2 Hit by car 1 Mugged near border of Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia 1 Plane stowaway 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Bullet wound 10 Presumed exposure 	<ul style="list-style-type: none"> 24 Drowning 13 Shot during conflict with smugglers 	<ul style="list-style-type: none"> 15 Presumed drowning 1 Stepped on land mine near Peru-Chile border
		Central America incl. Mexico	Middle East	South East Asia
		<ul style="list-style-type: none"> 1 Flu - stuck in makeshift shelter waiting to cross into Costa Rica from Panama 2 Murdered 2 Hit by car 4 Train accident 	<ul style="list-style-type: none"> 7 Bus accident 1 Cold, malnutrition 5 Exposure/Hypothermia 24 Shot at Syria-Turkey border 	<ul style="list-style-type: none"> 35 Drowning
		Sahara & North Africa	U.S./Mexico Border	
		<ul style="list-style-type: none"> 1 Exposure 9 Presumed drowning 	<ul style="list-style-type: none"> 9 Drowning 12 Exposure/Dehydration 	

Missing Migrants Project

Tracking deaths along migratory routes worldwide



Mediterranean fatalities by month 2014-2016



Datasets are estimates from IOM, national authorities and media sources. The boundaries and names shown and the designations used on maps do not imply official endorsement or acceptance by IOM.

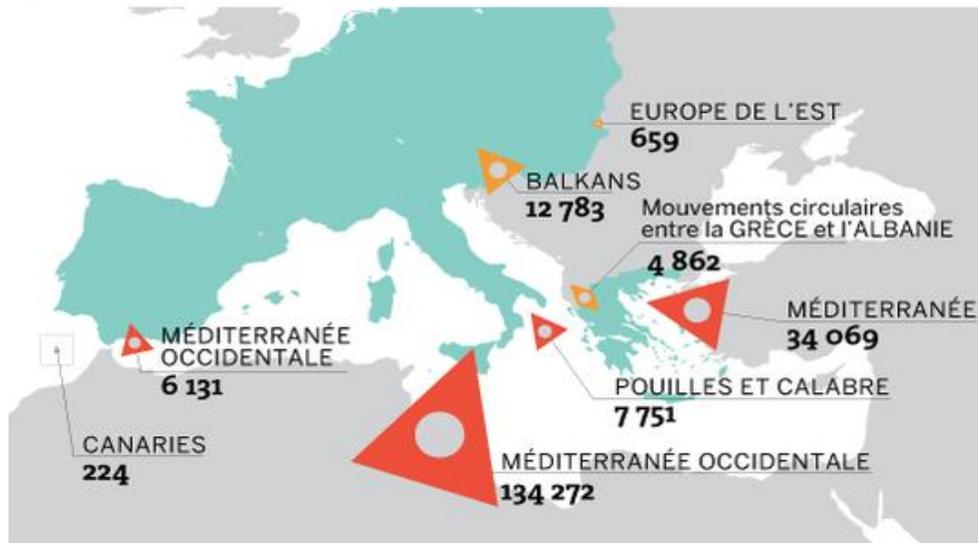
Missing Migrants Project is a joint initiative of IOM's Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) and Media and Communications Division (MCD)

Back issues of the Mediterranean Update are available: <https://goo.gl/SXcyRl>

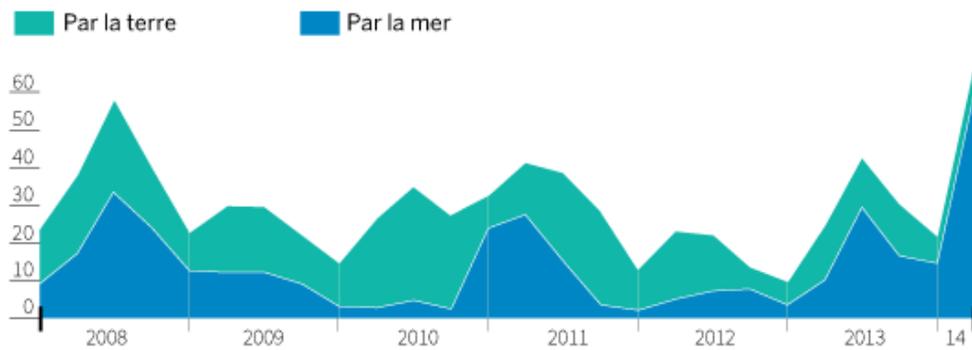
#MissingMigrants

MissingMigrants.iom.int

NOMBRE DE FRANCHISSEMENTS ILLÉGAUX AUX FRONTIÈRES DE L'EUROPE (ESPACE SCHENGEN), ENTRE JANVIER ET SEPTEMBRE 2014



SELON LE MOYEN D'ENTRÉE ILLÉGALE DANS L'UE, EN MILLIERS ENTRE JANVIER ET SEPTEMBRE 2014



Source : Le Monde, 4 mars 2015

c) Cartographie : Le droit d'asile remis en question

Nouvelles routes et nouveaux obstacles

- Espace Schengen, dont pays associés à l'Union européenne, zone théorique de libre circulation
- Autres pays de l'Union européenne
- Pays candidats à l'espace Schengen
- Principaux pays de transit des migrants
- Pays ou régions en conflit

Grandes routes migratoires

- Routes délaissées depuis l'intensification de la surveillance de Frontex en 2008
- Flux en hausse depuis le début de la guerre civile en Libye en 2011
- Flux en hausse depuis le début du conflit syrien en 2012, et particulièrement élevés depuis fin 2014
- Côtes concernées par l'afflux de migrants
- Arrivées recensées en 2015¹

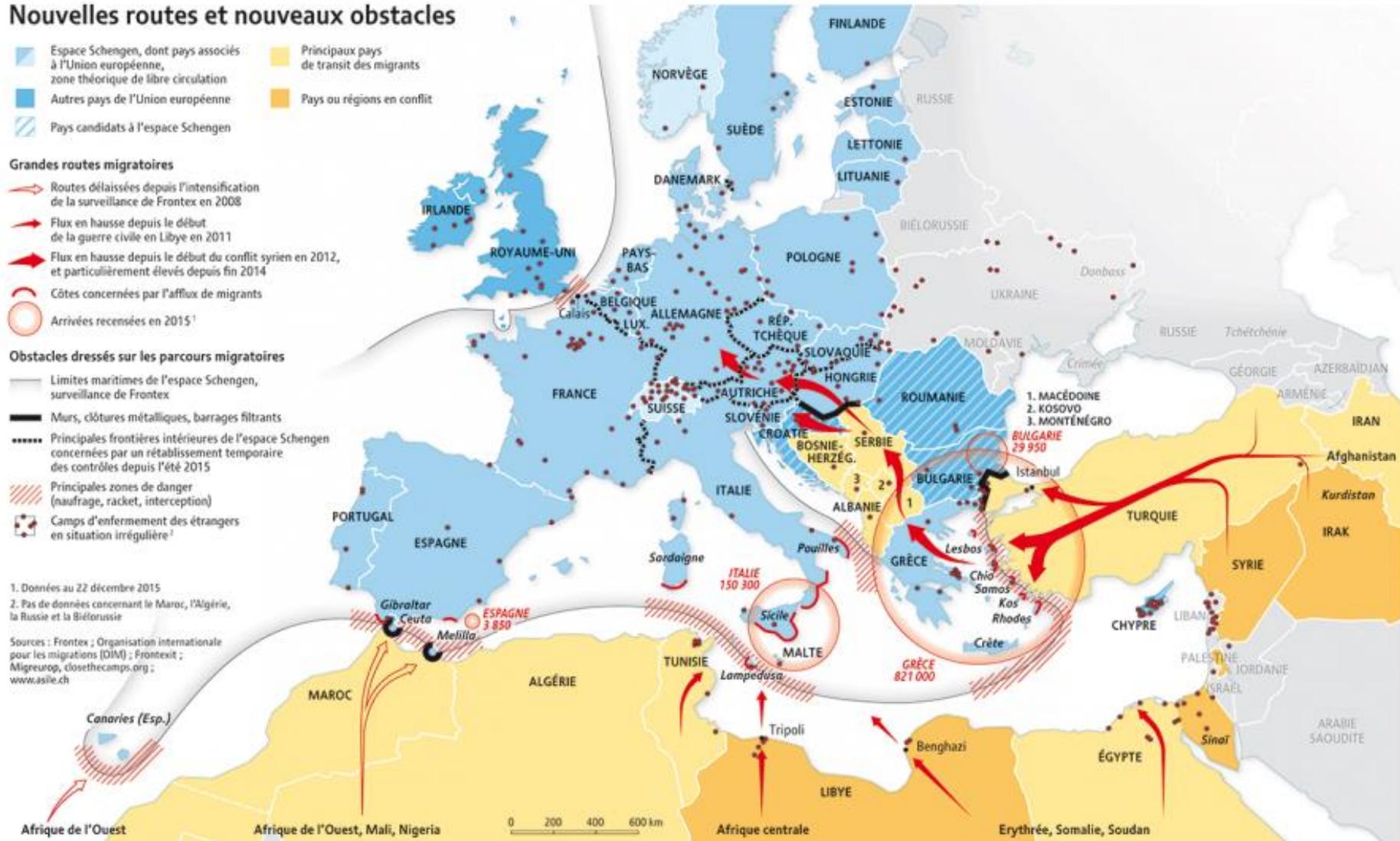
Obstacles dressés sur les parcours migratoires

- Limites maritimes de l'espace Schengen, surveillance de Frontex
- Murs, clôtures métalliques, barrages filtrants
- - - Principales frontières intérieures de l'espace Schengen concernées par un rétablissement temporaire des contrôles depuis l'été 2015
- Principales zones de danger (naufrage, racket, interception)
- Camps d'enfermement des étrangers en situation irrégulière²

1. Données au 22 décembre 2015

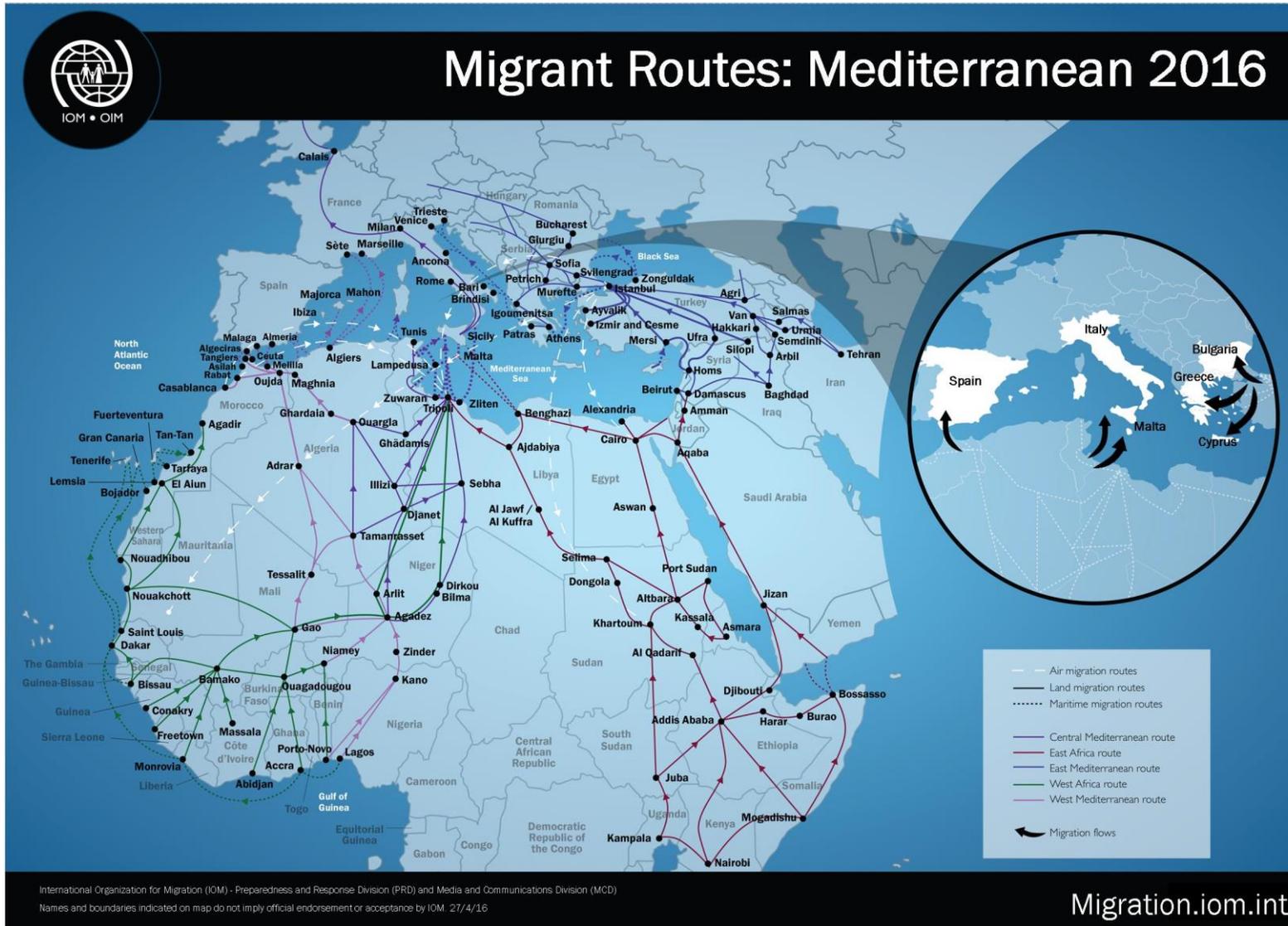
2. Pas de données concernant le Maroc, l'Algérie, la Russie et la Biélorussie

Sources : Frontex ; Organisation internationale pour les migrations (OIM) ; Frontexit ; Aliqreunop, closethecamps.org ; www.asile.ch



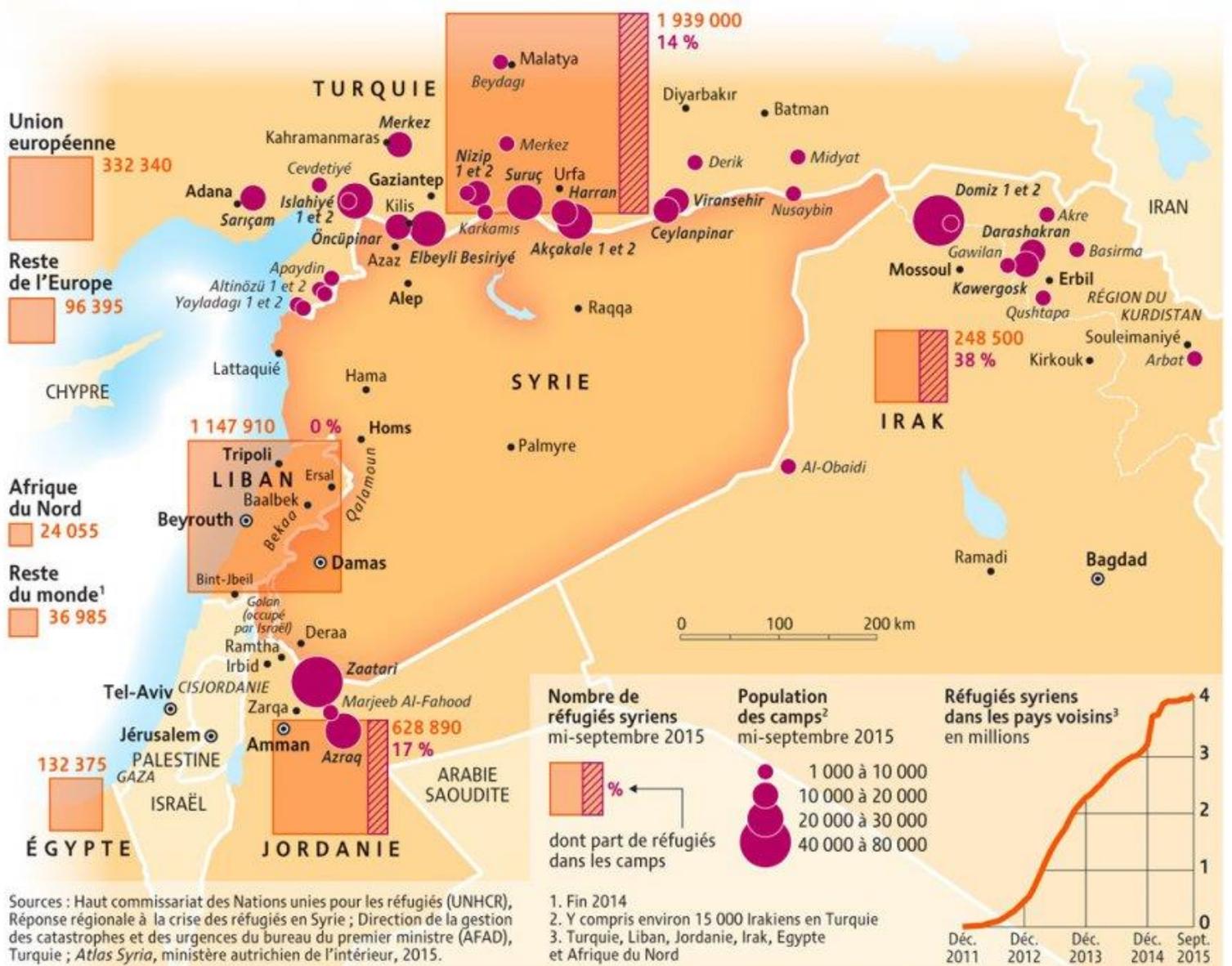
Source : www.mondediplomatique.org

d) Cartographie : La route des migrants,



Source : www.migrations.iom.int

e) Cartographie : L'accueil des réfugiés syriens



Un Syrien sur cinq a quitté son pays

Source : www.mondediplomatique.org

CÉCILE MARIN

578 migrants recueillis à bord de l'Aquarius – 16ème sauvetage - Des familles entières fuient le Nigeria - Un nombre impressionnant de mineurs non accompagnés

Avec l'été et une mer plate, chaque journée est une journée de sauvetages multiples sur une mer surchargée d'embarcations en détresse. Ce mardi matin, dès 8H29, le centre maritime de Rome appelle l'Aquarius pour lui donner une nouvelle mission. À peine un quart d'heure plus tard, les veilleurs signalent un caoutchouc gris, fragile, grossièrement renforcé avec des planches, qui croule visiblement sous le poids



de ses passagers. À bord, **111 migrants, 86 hommes et 25 femmes dont 8 mineurs**. Tous sont regroupés au centre du canot qui menace de plier. Moins de deux heures plus tard, tout le monde est sain et sauf à bord du navire de SOS MEDITERANEE. Les rescapés, assommés de fatigue, épuisés, n'arrivent plus à parler et s'endorment à même le pont. Hommes, femmes et enfants sont immédiatement pris en charge par l'équipe médicale de MSF. Sauvetage réussi.

Mais désormais, un sauvetage unique n'est plus le quotidien face aux côtes libyennes. **Un nouvel appel nous demande d'aller à la rencontre d'un navire militaire italien qui a secouru 81 personnes**. Les navettes commencent. Une heure plus tard, le transbordement est achevé.

Mais désormais, un sauvetage unique n'est plus le quotidien face aux côtes libyennes. **Un nouvel appel nous demande d'aller à la rencontre d'un navire militaire italien qui a secouru 81 personnes**. Les navettes commencent. Une heure plus tard, le transbordement est achevé.

Nouvel appel du MRCC de Rome.

Cette fois c'est un bateau des garde-côtes italiens qui a besoin de l'Aquarius. On file. Pour recueillir **118 personnes, dont 33 femmes, et un jeune enfant**. Le gamin souffre d'une infection, deux femmes ont la varicelle et un homme a une fracture du tibia. La clinique se remplit.



L'heure du retour ? Pas encore. Quatrième appel de Rome. Un bateau de guerre italien, pas très loin, avec **268 migrants, dont au moins 60**

femmes. L'embarquement est difficile, les militaires semblent débordés, les hommes prennent peur, se dressent dans les canots. Pour éviter le drame, il faut vite les rassurer. Notre SAR (*Search and Rescue*, équipe de secours) intervient. Et tout le monde embarque en sécurité.

Le pont de l'Aquarius, l'abri couvert, la clinique, les coursives, tout est maintenant occupé par **578 migrants, dont 150 femmes (7 enceintes) et un nombre impressionnant de 79 mineurs dont la plupart sont des adolescents non accompagnés.** Les membres d'un des groupes, particulièrement épuisés, ont passé... trois nuits en mer !

La plupart sont des anglophones qui viennent essentiellement du Nigeria. Selon leurs témoignages, ils ont fui - par familles entières - les exactions de la secte intégriste de Boko Haram. L'un des réfugiés a témoigné de la violence des combats en montrant son corps couvert de petites cicatrices, dues selon lui, à l'explosion d'une bombe posée par Boko Haram.

Chargé de 578 passagers sains et saufs, l'Aquarius vogue désormais vers le port de Trapani, pour confier les migrants aux autorités qui les dirigeront vers un centre d'accueil en Sicile. Mais, là-bas, sur les côtes libyennes, les départs continuent.

Au total en 4 mois de campagne en mer, **3 475 personnes ont été assistées par les équipes à bord de l'Aquarius**, dont 1879 hommes, femmes et enfants secourus d'une embarcation en détresse et 1596 accueillis à bord après un transbordement.



À propos de SOS MEDITERRANEE : SOS MEDITERRANEE est une association fondée en 2015 par un groupe de citoyens européens, décidés à agir face à la tragédie des noyades à répétition en mer Méditerranée (*3 771 morts en 2015 qui en font la route migratoire la plus dangereuse au monde*). L'association est apolitique avec un seul impératif : sauver des vies en mer. Grâce à une mobilisation exceptionnelle de la société civile européenne, SOS MEDITERRANEE a affrété un navire de 77 mètres, l'Aquarius. Les opérations de sauvetage ont débuté fin février au large des côtes libyennes. **Désormais, le partenaire médical embarqué à bord est Médecins Sans Frontières (MSF).** Chaque jour en mer coûte 11.000 euros afin de financer la location du navire, son équipage, le fuel, et l'ensemble des équipements nécessaires pour accueillir les réfugiés à bord. L'association lance un appel à soutien et à mobilisation auprès de tous les acteurs de la société civile : particuliers, ONG, fondations, mécènes, entreprises et des pouvoirs publics, pour lui donner les moyens de poursuivre ses opérations jusqu'à la fin de l'année. www.sosmediterranee.fr

Crédit photos : SOS MEDITERRANEE / Yann Merlin

g) Références des textes juridiques cités

Bases juridiques des droits de l'homme

- Assemblée générale de l'ONU, "Déclaration universelle des droits de l'homme", 10 décembre 1948
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés, 4 novembre 1950.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966
- Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984
- Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012.

Bases juridiques du droit maritime et du sauvetage en mer

- Convention de Bruxelles de 1910
- Article 85 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande (17 décembre 1926)
- la loi Française n°545 du 07/07/1967
- Convention SOLAS (safety of life at sea) (chapitre V règle 33), 1974
- Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR) 1979 modifiée en 1988 et 2004
- Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Convention UNCLOS dite de Montego Bay) 1982, (article 98)
- Convention de Londres du 28 avril 1989 sur l'assistance en mer

Bases juridiques de la libre circulation des biens et des personnes en Europe

- Accord de Schengen (1985),
- Convention de Schengen (1990),
- Convention de Prüm (2005, dit Schengen III)

Bases juridiques du droit d'asile dans l'Union

- Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, et son protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés
- Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO n°C-340 du 10/11/1997
- Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne du 13 décembre 2007, entré en vigueur en décembre 2009
 - Article 67 et 78 du TFUE (Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne)
 - Article 18 de la charte des droits fondamentaux
- 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

- Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
- Règlement (UE) no 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile
- Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissant 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 (cette directive abroge la directive 2004/83/CE du Conseil avec effet au 21 décembre 2013)
- Règlement UE du Parlement européen et du Conseil européen n°604/2013 du 26 juin 2013, dit « Règlement Dublin III », portant sur le droit d'asile
- Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (cette directive abroge la directive 2003/9/CE du Conseil avec effet au 21 juillet 2015)
- Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale] (cette directive abroge la directive 2005/85/CE avec effet au 21 juillet 2015)
- Règlement (UE) n ° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n ° 604/2013 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 et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n ° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Convention internationale non ratifiée par les pays de l'Union européenne

- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990, 2220 UNTS 3.

Documents de synthèse sur le droit d'asile

<http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/objectifs-et-fonctionnement-de-la-politique-europeenne-d-immigration-et-d-asile.html>

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.2.html

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_fr.pdf

http://www.amnesty.fr/sites/default/files/SF_13_C2%2024_Presentation_Paquet%20asile_ext.pdf

Bases juridiques du contrôle des frontières communautaires

- CE N°2007/2004 du conseil du 26 octobre 2004 portant création de FRONTEX : agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des états membres de l'Union Européenne
- Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006.

- Décision du Conseil européen 2010/252/UE du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontière Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par FRONTEX (JO L 111 du 4.5.2010, p 20)
- Article 77, §1 et §2, du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) portant sur le développement d'une politique des frontières extérieures, notamment d'assurer la surveillance efficace de celles-ci.

Bases juridiques de l'entrée et du séjour des étrangers en France

- Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France
- Loi du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité
- Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 2, qui durcit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France par rapport à la loi de 1986
- la loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration
- Loi du 16 mars 1998 relative à la nationalité
- Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile
- Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 24 novembre 2004 (CESEDA)
- Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration
- Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile
- Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité
- Loi du 7 mars 2016 sur le droit des étrangers

Bases juridiques du droit d'association

- Loi 1901 portant sur la libre association des personnes physiques et morales en France
- Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986

Bases juridiques de la lutte contre le trafic des migrants

- Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000

Bases juridiques de l'opération militaire « Sophia »

- Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) (JO L 122 du 19.5.2015, p. 31).

h) Bibliographie

En Français :

Etudes universitaires

Basilien-Gainche Marie-Laure, "La remise en cause des accords de Schengen", CERISCOPE Frontières, 2011, <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-remise-en-cause-des-accords-de-schengen>

COGOLATI Samuel, VERLINDEN Nele et SCHMITT Pierre, *Les migrants en Méditerranée: la protection des droits de l'homme*, Département thématique, Direction générale des Politiques externes de l'Union, Rapport d'étude commandé par la sous-commission "Droits de l'homme" du Parlement européen, Centre d'études sur la gouvernance globale de Louvain, Institut de droit international, Université catholique de Louvain (KU Leuven), Belgique, 29 octobre 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_FR.pdf)

Livres et ouvrages de référence

Bernardot Marc, *Camps d'étrangers*. Editions Du Croquant, Collection TERRA, mars 2008.

Cleirac Estienne, *Us et coutumes de la mer. divisées en trois parties. I. De la Navigation. II. Du Commerce Naval, & Contracts Maritimes. III. De la Juridiction de la Marine. Avec un traité des Termes de Marine, & Reglemens de la Navigation des Fleuves & Rivières. Le tout revu, Corrigé & Augmenté par l'Autheur en cette dernière Edition*. A Bordeaux, Par Jacques Mongiron Millanges, Imprimeur ordinaire du Roy. 1661

Crépeau François, *Droit d'asile : de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, 1995.

Decourcelle Antoine, Julinet Stéphane, *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, L'esprit frappeur, 2000.

Fassin Didier (sous la dir. de), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Seuil, Paris, 2013

Hrebly Vendelin, *La Libre circulation des personnes : Les accords de Schengen*, PUF, 1994

Hrebly Vendelin, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, Émile Bruylant, 1998

Jeandesboz Julien, « Au-delà de Schengen. Frontex et le contrôle des frontières de l'Europe », dans Dullin Sabine et Forestier-Peyrat Etienne, *Les Frontières mondialisées*, Presses universitaires de France -La Vie des idées, Paris, 2015.

Le Pors Anicet, *Juge de l'asile*, Michel Houdiard Editeur, 2010.

Le Pors Anicet, *Le droit d'asile*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011 (4e éd.).

Levy- Bruhl Henry, *Le droit de naufrage*, Rousseau, Paris, 1927

Maillard Alain et Tafelmacher Christophe, *Faux réfugiés ? La politique de dissuasion d'asile (1979-1999)*, Lausanne, Edition d'En Bas, 1999.

Massrouri Maryam, *Les Accords de Schengen : désaccord à l'unisson ?*, Éditions de l'Hèbe, 2010

Noiriel Gérard, *Réfugiés et sans-papiers, La république face au droit d'asile XIXe – XXe siècle*, Paris : Hachette / Pluriel, 1999.

Pascouau Yves, *La politique migratoire de l'Union européenne : De Schengen à Lisbonne*, Fondation de Varenne, 2011

Rodière René, *Traité général de droit maritime*, Paris, 1970.

Schmoll Camille, Thiollet Hélène et Wihtol de Wenden Catherine (sous la dir. de), *Migrations en Méditerranée*, CNRS Editions, Paris, 2015.

Timbal Pierre, *Le droit d'asile*, 1939.

Vayssade Marie-Claude, « Le statut d'association européenne », in *Les associations et l'Europe en devenir*, Paris, La Documentation française, 2001, p. 113.

Valluy Jérôme, *Rejet des exilés - Le grand retournement du droit de l'asile*, Ed. Du Croquant, 2009.

Verlhac Jérôme, *Droit associatif européen*, éditions Larcier, 2012.

Articles

- Akoka Karen, « Entretien avec la sociologue, maître de conférences en science politique à l'université de Paris-Ouest-Nanterre et chercheuse à l'Institut des sciences sociales du politique », http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2016/07/07/la-frontiere-entre-refugies-et-migrants-est-poreuse_4965386_3232.html, *Le Monde des Idées*, samedi 9 juillet 2016
- Baumard Maryline, « Calais : la CNCDH demande de nouveau la dénonciation des accords du Touquet », *Le Monde*, 7 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/07/calais-la-cncdh-demande-de-nouveau-la-denonciation-des-accords-du-touquet_4965720_3224.html#KcEgg5zpUdysGpxv.99
- Bréville Benoît, « Le jeu de la demande d'asile », *Le Monde diplomatique*, janvier 2016, <http://www.monde-diplomatique.fr/2016/01/BREVILLE/54507>
- Bréville Benoît, « Haro sur Schengen », *Le Monde diplomatique*, janvier 2016, <http://www.monde-diplomatique.fr/2016/01/BREVILLE/54470>
- Bruycker Philippe de, art. « Réfugiés : les Etats restent responsables en haute mer », Université Libre de Bruxelles, 2013 <http://www.bruxelles2.eu/2013/10/23/refugies-les-etats-restent-responsables-en-haute-mer-philippe-de-bruycker/>
- Ducourtieux Cécile, « L'Italie est redevenue la porte d'entrée des migrants en Europe », *Le Monde*, samedi 9 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/07/08/crise-des-migrants-la-faillite-europeenne_4965920_3214.html#FB83RDRRCE9gdJqZ.99
- Ducourtieux Cécile, « L'Europe cède à la panique dans le dossier des migrants », *Le Monde*, 26 février 2016, http://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2016/02/25/y-a-t-il-encore-une-solution-europeenne-a-la-crise-des-migrants-sur-la-table_4871963_3214.html
- Guiraudon Virginie, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, n° 31, Paris, 2010
- Hana Jaber, « Qui accueille vraiment les réfugiés ? », *Le Monde diplomatique*, octobre 2015, <http://www.monde-diplomatique.fr/2015/10/JABER/53933>
- Jacquin Jean-Baptiste, « La France sévèrement condamnée pour la rétention d'enfants d'étrangers », *Le Monde*, 13 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/13/la-france-severement-condamnee-pour-la-retention-d-enfants-d-etrangers_4968852_3224.html#ZfVOb8yic767sOTc.99
- Marcq Jean-Patrick, article « Histoire du sauvetage en mer », 2015, <http://www.arbitrage-maritime.org/fr/Gazette/G34complement/sauvetage.pdf>
- Meslin Karine, « Accueil des boat people : une mobilisation étatique atypique », *Plein Droit*, revue du Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti), n° 70, Paris, octobre 2006.
- Pfimlin Edouard, « Comme d'autres dans l'UE, le Danemark durcit le droit d'asile », *Le Monde*, mercredi 27 janvier 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/01/27/comme-d-autres-dans-l-ue-le-danemark-durcit-le-droit-d-asile_4854278_3214.html#wCfsWzI53kaiJD46.99
- Probst Johanna, « Entre faits et fictions : l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France » (PDF), *Cultures & Conflits*, Paris, n° 84, hiver 2011, <http://conflits.revues.org/pdf/18243>.
- Salles Alain, « Face aux populistes, les digues européennes s'érodent », *Le Monde*, 24 mai 2016, http://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2016/05/24/face-aux-populistes-les-digues-europeennes-s-erodent_4925353_3214.html?xtmc=danemark_migrants&xtcr=9
- Stroobants Jean-Pierre, « La Commission veut harmoniser les règles du droit d'asile dans l'Union européenne », *Le Monde*, 13 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/07/13/ue-vers-une-reforme-pour-harmoniser-les-regles-d-asile-des-etats-membres_4969101_3214.html#8ZCpeaP5jxyRco22.99
- Truc Olivier, « Au Danemark, la traque aux soutiens des réfugiés », *Le Monde*, 9 avril 2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/04/09/au-danemark-la-traque-aux-soutiens-des-refugies_4899190_3214.html#h9wOGS02IY7eaUCy.99
- Turmo Araceli, « La protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile : une nouvelle construction prétorienne en droit de l'UE », in Tinière R. (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne : entre évolution et permanence*, Bruylant, 2015
- Verlhac Jérôme, « Du droit associatif en Europe au droit associatif européen » in *les idées en mouvement*, le mensuel de la ligue de l'enseignement, N° 218, avril 2014.

Rapports

Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, "Étude régionale: gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants", 24 avril 2013, document de l'ONU. A/HRC/23/46.

Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, "Tableau sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants", 8 mai 2015, document de l'ONU. A/HRC/29/36.

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Additif, "Mission en Turquie (25-29 juin 2012)", 17 avril 2013, document ONU. A/HRC/23/46/Add.2.

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Additif, "Mission en Tunisie", 3 mai 2013, document ONU. A/HRC/23/46/Add.1.

Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observation générale n° 6, "Traitement des mineurs non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine", 1er septembre 2005, document ONU CRC/GC/2005/6.

Commissaire aux droits de l'homme, "The Human Rights of Irregular Migrants in Europe", CommDH/IssuePaper(2007)1, Strasbourg, 17 décembre 2007, p. 3.

CPT, "Rapport au gouvernement italien sur la visite effectuée en Italie par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 au 31 juillet 2009", 28 avril 2010, 29 pp.

Llewelyn Sabine, « Recherches et secours en méditerranée centrale », mission échanges et partenariats Migreurop-watch the med- Arci 08/06/2015
http://www.migreurop.org/IMG/pdf/rapport_sabine_ep_migreurop-wtm-arci_15072015.pdf

OIM, "De plus en plus de femmes entreprennent la dangereuse traversée de la Méditerranée et se retrouvent victimes de mauvais traitements", 11 juillet 2014.

En Anglais :

Reports :

Amnesty International, "Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's Borders with Turkey", 2013, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR25/008/2013/en/>

Amnesty International, "Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders", juillet 2014, http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf

Amnesty International, "Libya is full of cruelty: Stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees", MDE 19/1578/2015, 10 mai 2015.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, "Refugees' fundamental rights seriously violated on the Western Balkans route", 18 septembre 2015, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1192-refugees-fundamentalrights-seriously-violated-on-the-western-balkans-route.html>

Engström V. & Heikkilä M., "Fundamental rights in the institutions and instruments of the Area of Freedom, Security and Justice", travail N° 11, livrable N° 1, 29 septembre 2014, <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/reports/09-Deliverable-11.1.pdf>

FRA, "Fundamental Rights at Europe's southern sea borders", juillet 2013, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf

FRONTEX, "Annual Risk Analysis 2015", avril 2015, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

HRW, "The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do", 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615_web.pdf, p. 5

HRW, "World Report 2015: Eritrea", <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/eritrea>

OIM, *Children on the Move*, 2013, http://publications.iom.int/bookstore/free/Children_on_the_Move_19Apr.pdf.

OIM & de Altai Consulting, "Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots", juin 2015, http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf.

UNHCR, "The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees", 1er juillet 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>

UNHCR, "Nigeria Situation. Emergency Response", 8 mai 2015, <http://www.unhcr.org/554cbcd29.html>

UNHCR, "2015 UNHCR country operations profile - Pakistan", <http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>

UNHCR, "2015 UNHCR country operations profile - Somalia", <http://www.unhcr.org/pages/49e483ad6.html>

UNHCR, "Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean", <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

Articles :

Borelli S. et Stanford B., "Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights", *Uluslararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics*, vol. 10, 2014.

L. Marin, "Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border", *Journal of Contemporary European Research*, vol 7, n° 4, 2011, p. 482

Spijkerboer T., "Moving Migrants, States, and Rights". Human Rights and Border Deaths', *Law and Ethics of Human Rights*, Vol 213, No 2, 2013.

Oxford University Press Bibliography

<http://opil.ouplaw.com/page/refugee-law>

1) Who is a refugee?

INTRODUCTORY MATERIALS

- **Guy S Goodwin-Gill, *International Law of Refugee Protection***

E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, and N. Sigona (eds), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, OUP, 2014, pp. 36-47

- **David Weissbrodt, *Refugees***

The Human Rights of Non-citizens, Oxford, OUP, 2008, pp. 110-133

- **Dieter Kugelmann, *Refugees***

R Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2012

ADVANCED MATERIALS

- **Andreas Zimmermann and Claudia Mahler, *Article 1 A, para. 2***

A. Zimmermann (ed), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, pp.280-479

- **David James Cantor, Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Body Jurisprudence**
Refugee Survey Quarterly (2015) 34 (1): 79-106
- **Hugo Storey, Armed Conflict in Asylum Law: The “War-Flaw”**
Refugee Survey Quarterly (2012) 31 (2): 1-32
- **James C. Simeon, Complicity and Culpability and the Exclusion of Terrorists From Convention Refugee Status Post-9/11**
Refugee Survey Quarterly (2010) 29 (4): 104-137
- **Katy Long, When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection**
Migration Studies (2013) 1 (1): 4-26

2) What rights do refugees have?

INTRODUCTORY MATERIALS

- **Vincent Chetail, Armed Conflict and Forced Migration: A Systemic Approach to International Humanitarian Law, Refugee Law and Human Rights Law**
A. Clapham & P. Gaeta (eds), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford, OUP, 2014, pp. 700-734
- **Volker Türk and Rebecca Dowd, Protection Gaps**
E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, and N. Sigona (eds), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, OUP, 2014, pp. 278-289

ADVANCED MATERIALS

- **Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, International Protection**
The Refugee in International Law, Oxford, OUP, 2007, pp. 421-461
- **Antonio Fortin, The Meaning of ‘Protection’ in the Refugee Definition**
International Journal of Refugee Law (2000) 12 (4): 548-576
- **Alice Edwards, Human Rights, Refugees, and The Right ‘To Enjoy’ Asylum**
International Journal of Refugee Law (2005) 17 (2): 293-330
- **Colin Harvey, Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law**
Refugee Survey Quarterly (2015) 34 (1): 43-60
- **Vincent Chetail, Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law**
R. Rubio-Marín (ed), *Human Rights and Immigration*, Oxford, OUP, 2014, pp. 19-72

3) What are the obligations imposed on states which refugees pass through en route to their destination of choice (transit states)?

INTRODUCTORY MATERIALS

- **Rainer Hofmann and Tillman Loehr, [Introduction to Chapter V](#)**

A. Zimmermann (ed) *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, pp. 1087-1128

ADVANCED MATERIALS

- **Gregor Noll, [Article 31 \(Refugees Unlawfully in the Country of Refuge\)](#)**

A. Zimmermann (ed), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, pp.1243-1276

- **Ulrike Davy, [Article 32 \(Expulsion\)](#)**

A. Zimmermann (ed), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, pp.1277-1326

- **Andreas Fischer-Lescano, Tillmann Löhr, and Timo Tohidipur, [Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law](#)**

International Journal of Refugee Law (2009) 21 (2): 256-296

- **Maria-Teresa Gil-Bazo, [The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension: The Safe Third Country Concept Revisited](#)**

International Journal of Refugee Law (2006) 18 (3-4): 571-600

- **Jan-Paul Brekke and Grete Brochmann, [Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers In Europe, National Differences, and the Dublin Regulation](#)**

Journal of Refugee Studies (2015) 28 (2): 145-162

- **Alison Gerard and Sharon Pickering, [Gender, Securitization, and Transit: Refugee Women and the Journey to the EU](#)**

Journal of Refugee Studies (2014) 27 (3): 338-359

4) What are the obligations imposed on states in which refugees apply for asylum?

INTRODUCTORY MATERIALS

- **Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, [The Concept of Asylum](#)**

The Refugee in International Law, Oxford, OUP, 2007, pp. 355-417

- **Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, [Non-Refoulement in the 1951 Refugee Convention](#)**

The Refugee in International Law, Oxford, OUP, 2007, pp. 201-284

- **Randall Hansen, State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship**

E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, and N. Sigona (eds), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, OUP, 2014, pp. 253-264

ADVANCED MATERIALS

- **Kay Hailbronner and Jana Gogolin, Asylum- Territorial**

R Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2012

- **Maria-Teresa Gil-Bazo, Asylum as a General Principle of International Law**

International Journal of Refugee Law (2015) 27 (1): 3-28

- **Hélène Lambert, Francesco Messineo and Paul Tiedemann, Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy, and Germany: Requiescat in Pace?**

Refugee Survey Quarterly (2008) 27 (3): 16-32

- **María-Teresa Gil-Bazo, The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law**

Refugee Survey Quarterly (2008) 27 (3): 33-52

- **Jens Vedsted-Hansen, The European Convention on Human Rights, Counter-Terrorism, and Refugee Protection**

Refugee Survey Quarterly (2010) 29 (4): 189-206

Helpful links

- The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity (2012)

<http://www.unhcr.org/4fc5ceca9.html>

- The 1951 Refugee Convention, UNHCR

<http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>

- Text of the 1951 Convention
- FAQs about the treaty and its protocol

- Forced Migration Online

www.forcedmigration.org

- UNHCR: Refworld

www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain

- UNHCR: Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law

<http://www.unhcr.org/3d4aba564.html>

- UNHCR: International Refugee Law -Legal Resources

<http://www.unhcr-centraleurope.org/en/resources/legal-documents/international-refugee-law.html>

- UNHCR: Legal Protection
<http://www.unhcr.org/pages/49c3646cce.html>
- The Refugee Law Reader
www.refugeelawreader.org
- Refugee Caselaw
<http://www.reflaw.org/>
- Center for Gender and Refugee Studies
<http://cgrs.uchastings.edu/>
- International Justice Resource Center
<http://www.ijrcenter.org/refugee-law/>
- Guide of Treaties and Case Law on Asylum and the Rights of Refugees
- Related OUP Blog Posts:
 - <http://blog.oup.com/2014/09/real-refugees/>
 - <http://blog.oup.com/2015/06/world-refugee-day-global-policy-action/>
 - <http://blog.oup.com/2015/04/asylum-liberal-democratic-state/>
 - <http://blog.oup.com/2014/06/world-refugee-day-reading-list/>
 - <http://blog.oup.com/2013/12/seven-facts-on-syria-displacement-crisis/>
 - <http://blog.oup.com/2013/11/immigration-migration-debate-vsi/>
 - <http://blog.oup.com/2015/09/international-refugee-regime-reform/>