

Le grand retournement européen sur les réfugiés

A l'issue d'un sommet tendu, Angela Merkel a imposé le renvoi vers la Turquie des Syriens qui débarquent en Grèce

BRUXELLES • bureau européen

L'Union européenne va-t-elle renoncer à ses valeurs pour en finir avec une crise des migrants qu'elle n'a jusqu'à présent pas su surmonter? Lundi 7 mars, les 28 dirigeants réunis à Bruxelles n'ont pas été jusqu'à entériner le nouveau plan «germano-turc» consistant à renvoyer des Syriens, candidats à l'asile, de Grèce en Turquie. Et, plus généralement, à externaliser à Ankara le problème migratoire.

Mais les «principes» de «mesures audacieuses» concoctées dans la plus grande discrétion, la veille, par la chancelière allemande Angela Merkel et le premier ministre turc, Ahmet Davutoglu, ont été clairement fixés dans une déclaration finale commune. Négocié pendant onze longues heures, le texte n'a pas rencontré d'opposition de principe, même si certains ont été gênés. Les dirigeants européens ont toutefois décidé de repousser la formalisation d'un véritable accord aux 17 et 18 mars, lors d'un nouveau conseil «spécial migrants».

Qu'ont proposé concrètement la chancelière allemande et le premier ministre turc, avec la bénédiction de la Commission mais sans que M. Hollande, notamment, soit mis dans la boucle? Il s'agit de renvoyer massivement des Syriens déjà présents dans les îles grecques, y compris certains qui y auraient déjà déposé une demande d'asile, vers la Turquie. Puis, sur la base «d'un Syrien admis pour un Syrien expulsé», d'acheminer ceux qui sont dans des camps en Turquie directement vers l'Europe, selon une

procédure contrôlée, copilotée par les Nations unies.

Les retours se feraient sur une base non volontaire et seraient en partie opérés par Frontex, l'agence européenne de gestion des frontières, et les autorités turques. «Cela prendra des semaines ou des mois, mais cela permettra, à terme, de construire un système où les réfugiés viendront en Europe de manière ordonnée, par des voies légales», soulignait un diplomate. Nous voulons en finir avec les gens qui se noient dans la mer Egée, avec le business des passeurs, nous avons enfin trouvé la solution qui va soulager la Grèce, car bientôt, plus personne n'arrivera dans le pays.»

Idée «juridiquement délicate»

Reste que cette «solution» mettrait fin à des années d'examen systématique et individualisé des demandes d'asile. Jusqu'à présent, la Commission répétait pourtant à l'envi que les droits des migrants devaient être respectés, que les demandes d'asile devaient être traitées individuellement... Elle avait d'ailleurs condamné l'instauration par l'Autriche, en février, d'un quota de demandeurs d'asile au motif qu'elle ne serait pas légale.

La plupart des autres dirigeants se sont cependant posés de sérieuses questions. Jusqu'à présent, il n'avait été question que de renvoyer les migrants économiques en Turquie, pas les Syriens auxquels Angela Merkel avait ouvert les bras. Ces refoulements massifs avaient amené des ONG à s'interroger sur leur légalité. Alors que dire des refoulements de Syriens... «C'est une idée de Merkel et du Néerlandais Mark Rutte. Juridiquement délicate, pratiquement compliquée», souligne une source di-

Le premier ministre turc, Ahmet Davutoglu, et le président du Conseil européen, Donald Tusk, à Bruxelles, le 8 mars.

V. HERMAN/REUTERS

plomatique. «Peut-on ramener massivement des réfugiés en Turquie? Cela s'apparenterait à de la déportation. Trier les «retours» sur la base de la nationalité? Pas sûr non plus», souligne un diplomate expert de ces questions.

Cependant, personne n'a semblé contester le fond du projet. «Un point très important a été acté: la Turquie reprendrait les migrants, et les réfugiés arrivés en Grèce, qui seraient donc réinstallés chez elle. Les Syriens en situation irrégulière seront aussi réadmis en Turquie», a assuré le président François Hollande.

«Je ne connais pas encore les détails de cette stratégie, mais si elle contribue à lutter contre les trafiquants, il faut la soutenir», avait, avant cela, déclaré Martin Schulz, le président du Parlement européen. Une prise de position éton-

nante de la part du président d'une institution qui s'incarne en gardienne des valeurs de l'Union mais que le social-démocrate allemand justifie en expliquant que «toute mesure qui brise l'activité des trafiquants doit être examinée».

«3 milliards gaspillés»

Les Européens semblent davantage gênés par les contreparties que réclame M. Davutoglu en échange du principe «1 Syrien contre 1 Syrien». Il veut 3 milliards d'euros supplémentaires d'ici à la fin 2018 pour aider les Syriens dans les camps turcs, en plus des 3 milliards déjà agréés (à grand-peine), ces dernières semaines. Mais surtout, il demande une libéralisation accélérée de la délivrance des visas aux Turcs pour l'espace Schengen: elle interviendrait d'ici à la fin juin, au

En position de force, le premier ministre turc a déclaré que son pays voulait être «la maison de toutes les victimes»

lieu du mois d'octobre 2016, comme initialement fixé par le «plan d'action» signé par les Européens et Ankara en novembre 2015. Un plan qui visait, déjà, à réduire les flux de migrants et réfugiés arrivant dans l'Union mais resté jusqu'ici lettre morte.

La France a indiqué à plusieurs reprises qu'elle s'inquiétait d'une

libéralisation qui serait «bâclée». Le président tchèque Milos Zeman a évoqué «3 milliards gaspillés». Le gouvernement suédois veut consulter son Parlement. Les Chypriotes ont rappelé qu'ils s'opposaient à l'ouverture de chapitres de négociations supplémentaires dans le cadre du processus d'adhésion de la Turquie à l'UE. Et, dans les couloirs du Conseil, des diplomates déplorait «un sommet du n'importe quoi», avec une solution discutable arrivée sur la table au dernier moment, sans préparation préalable. «Cela a ouvert la boîte de Pandore», soulignait un diplomate.

La «méthode Merkel» est désormais critiquée. La chancelière avait acquis une autorité morale, à la fin de l'été 2015, avec sa politique d'accueil. Désormais, elle impose une solution que même le premier ministre hongrois, Viktor Orban, ne renierait pas... «L'erreur de Merkel a été de croire qu'il lui suffisait d'appuyer ce texte auprès de ses partenaires pour qu'il soit approuvé. C'est incompréhensible», analysait, après coup, un diplomate d'un «petit» pays.

Limites de la casse en Allemagne

Dans l'immédiat, la chancelière va tenter de limiter la casse en Allemagne, où sa stratégie d'accueil est de moins en moins acceptée. Elle va y affronter des élections régionales dans le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat et la Saxe-Anhalt, avec un risque à la clé pour son parti, l'Union chrétienne-démocrate (CDU). Ces scrutins ont-ils pesé dans sa volonté d'obtenir à tout prix un accord à ce sommet finalement improductif? «Je n'en ai pas tenu compte», a-t-elle assuré lundi soir.

La chancelière est, en revanche, obsédée par la situation en Grèce, devenue un vaste «piège»



Paris marginalisé dans la gestion de la crise

LE PRÉSIDENT HOLLANDE a appris lundi 7 mars au matin (comme la plupart des autres chefs d'Etat et de gouvernement des Vingt-Huit, il faut dire), le «plan» que la chancelière Merkel et le premier ministre turc avaient concocté la veille, à Bruxelles. Angela Merkel avait voulu rencontrer seule Ahmet Davutoglu, dimanche soir, dans un hôtel de la capitale belge.

Pour débattre sans témoin du document présenté le lendemain lors du sommet Union européenne-Turquie comme le cahier de revendications d'Ankara avec, à la clé, une nouveauté de taille: l'Europe ne renverrait plus seulement les migrants économiques, mais aussi les Syriens en Turquie.

Seuls dirigeants mis dans la boucle hormis ces deux leaders? Mark Rutte, premier ministre néerlandais, dont le pays assure la présidence tournante de l'Union jusqu'en juillet, et Jean-Claude

Junker, président de la Commission européenne. Mais que Paris ne participe pas à ce type de négociation au sommet n'étonne presque plus à Bruxelles.

Car depuis la crise des migrants, c'est l'Allemagne qui se démène, seule ou presque avec la Commission, pour trouver des solutions. Les migrants veulent venir en Allemagne, surtout depuis que la chancelière leur a ouvert les bras, à la fin de l'été 2015.

C'est M^{me} Merkel qui a fait le virage de la realpolitik, et entamé les négociations en direct avec Ankara, à l'automne, pour obtenir une réduction drastique des flux de migrants arrivant dans l'Union.

Berlin considère que la France ne s'implique pas beaucoup dans la crise des réfugiés. Les critiques très peu diplomatiques formulées à Munich par le premier ministre Manuel Valls contre la politique d'ouverture aux réfugiés n'ont pas arrangé les choses. A Berlin, on déplore

aussi le refus opposé par Paris au mécanisme permanent de relocalisation des réfugiés que la chancelière défend, tout comme la frilosité des Français, jusqu'à présent, à l'égard de la création des corridors humanitaires pour les Syriens à partir du territoire turc.

Et, à mots couverts, on se plaint des silences de François Hollande.

«En contact permanent»

Lundi soir, à l'issue du sommet avec la Turquie, François Hollande a tenu à ajouter quelques mots personnels, comme pour répondre à une question qui ne lui aurait pas été posée. «Les progrès substantiels accomplis aujourd'hui ont été possibles grâce à la coopération franco-allemande.» Dans la salle voisine, la chancelière Angela Merkel ne disait pas un mot sur cette entente.

Si le président considère que l'essentiel a été accompli dans «cette crise des refu-

giés qui pouvait faire éclater l'Europe» et affirme que, comme Schengen est sauvé, l'Europe l'est également, la chancelière est bien moins emphatique.

Moins rassurée, apparemment, sur les conséquences de ce sommet qui aura offert le spectacle de nouvelles divisions entre les Vingt-Huit et, surtout, ne lui aura pas permis d'engranger de véritable résultat avant les trois élections régionales du 13 mars.

Les deux pays se sont accordés, à la fin de la semaine dernière, sur la position à défendre vis-à-vis d'Ankara et se disaient «en contact permanent».

La négociation de lundi, à Bruxelles, n'aura finalement pas renforcé la position de Paris et aura affaibli celle de Berlin: en bout de ligne, les deux cylindres du moteur semblent aujourd'hui défaillants et, du coup, l'Europe un peu plus grippée. ■

C. DU, ET J.-P. S.



Les flous juridiques de l'arrangement

Le renvoi des Syriens vers la Turquie ne va pas à l'encontre de la convention de Genève

Deux pays peuvent-ils échanger des réfugiés syriens sans contrevenir aux droits de l'homme? L'Europe peut-elle bouter un demandeur d'asile hors de son territoire sans remettre en cause ses grands textes fondateurs? A l'heure où l'Union européenne et la Turquie travaillent sur un mécanisme de «troc» de migrants, ces questions s'invitent dans le débat.

Le texte négocié entre l'UE et la Turquie obligerait ce dernier pays à reprendre tous les migrants – y compris syriens – qui ont rallié les îles grecques de la mer Égée grâce aux réseaux de passeurs. Pour chaque Syrien expulsé vers la Turquie, l'Europe prendrait en charge un réfugié déjà installé sur le territoire turc, instituant du même coup un canal d'admission légal dans les pays d'Europe.

Outre sa difficulté d'application, cette mécanique soulève une longue liste de problèmes juridiques. Les juristes sont unanimes sur le fait que cet accord ne contrevient pas à la convention de Genève cadre en matière de protection des personnes vulnérables. Serge Slama, professeur de droit d'asile à l'université de Nanterre et membre du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (Credof), rappelle que «cette convention s'arrête au principe de non-refoulement vers le pays d'origine». «Avoir ratifié le texte n'impose nullement aux pays une obligation d'accueillir des réfugiés», précise même l'avocat Denys Robilliard, ancien président d'Amnesty International et aujourd'hui député socialiste. Ce texte date de 1951 et propose seulement un statut protecteur. Ensuite, ce sont les États qui offrent l'asile.

Mais ce n'est pas parce qu'il entre dans ce cadre que l'arrangement négocié à Bruxelles est en phase avec tous les textes communautaires. Le chercheur en science politique de l'université de Liège François Gemenne se disait lundi soir «profondément choqué que les États européens puissent ainsi mettre entre parenthèses le principe de non-refoulement des demandeurs d'une protection». Ce manquement aux droits humains se traduit en termes de droit par une faille juridique. C'est en tout cas ce qu'estime Denys Robilliard, pour qui un tel accord serait tout

«Un tel accord contreviendrait à la charte des droits fondamentaux de l'UE»

SERGE SLAMA
université de Nanterre, Credof

simplement contraire à un texte majeur: la directive procédure 2005-85-CE. «Cette directive précise en effet qu'un demandeur d'asile doit être autorisé à rester sur le territoire où il fait sa demande, et y bénéficier d'un certain nombre de garanties durant tout le temps nécessaire à l'examen de son dossier», explique M. Robilliard. Ce qui ne sera pas le cas, puisque l'accord de renvoi entre Grèce et Turquie préconise un «retour rapide».

La Turquie, «pays sûr»

Pour l'avocat, le règlement de Dublin serait lui aussi mis à mal si un tel scénario était accepté. «Ce règlement, qui a montré ses limites en 2015 avec les arrivées massives en Italie ou en Grèce, impose en effet de demander l'asile dans le pays de premier passage. Tout le monde connaît cette facette du texte. En revanche, il offre aussi, en contrepartie, une obligation d'étude du dossier d'un demandeur d'asile par un pays européen», ajoute Denys Robilliard, remarquant que «l'arrangement en cours de discussion contredirait ce texte, puisqu'il renverrait hors Europe un potentiel réfugié». Serge Slama voit une autre faille au dispositif à l'étude: «Un tel accord contreviendrait à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», surtout avec cet échange de réfugiés.

Ce renvoi de réfugiés de la Grèce vers la Turquie est rendu possible par les accords entre ces deux pays et le fait que la Grèce a récemment reconnu la Turquie comme pays tiers sûr. «Les articles 33 et 38 de la directive européenne sur l'asile rendent possibles les renvois dès lors que le pays qui accueille les réfugiés est un pays tiers sûr», a tenu à préciser Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne. Cette analyse n'étonne pas Claire Rodier, du Groupe d'information et de soutien des immigrés, pour qui l'introduction de ce concept de «pays

sûrs» dans les années 1990 a ouvert une porte dont on mesure aujourd'hui les conséquences. «Le sujet devient choquant parce qu'il s'agit de renvoyer massivement des ressortissants d'un pays en guerre, mais il aurait fallu y penser plus tôt», estime-t-elle.

Le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU (HCR), qui ne s'est pas empressé de réagir aux tractations européennes en cours, avait élaboré ses recommandations à destination de l'Europe, le 4 mars, en vue de ce sommet. Y figurait notamment la «mise à disposition de davantage de voies légales et plus sûres pour que les réfugiés puissent rejoindre l'Europe (...) afin que les réfugiés ne recourent pas à des passeurs ou des trafiquants dans leur quête de sécurité». Sur ce point, le HCR sera peut-être entendu, puisque la contrepartie des échanges de réfugiés sera la création d'un corridor permettant une arrivée légale dans les pays européens. Même si ce point dépendra des conditions d'application concrètes du marchandage sur le terrain, il est jugé positivement aussi par Serge Slama et François Gemenne. Ce qui n'empêche pas ce dernier de considérer que «l'Europe est vraiment prête à tout pour se débarrasser du problème des migrants». ■

MARYLINE BAUMARD
AVEC MARIE THIEFFRY

LES CHIFFRES

132 177

migrants arrivés en Grèce

Depuis le début de l'année, 132 177 personnes sont arrivées en Grèce depuis la Turquie, selon le HCR.

2,7 MILLIONS

de Syriens en Turquie

Le nombre de réfugiés syriens en Turquie a continué d'augmenter depuis le début de l'année en raison des bombardements russes.

1,2 MILLION

de demandes d'asile en UE

Le nombre de demandes d'asile dans l'UE a atteint un record historique en 2015, selon Eurostat.

à migrants et réfugiés après la quasi-fermeture de la «route des Balkans», qu'ils empruntaient pour gagner l'Allemagne et la Suède. M^{me} Merkel craint que cette situation empêche le gouvernement Tsipras d'appliquer les réformes exigées par ses créanciers (dont l'Allemagne), en échange de leurs prêts...

M^{me} Merkel veut aussi envoyer un signal fort non seulement aux migrants économiques, mais aussi aux Syriens: il ne sert plus à rien qu'ils risquent leur vie à traverser la Méditerranée, il vaut

mieux qu'ils attendent en Turquie, soit la fin de la guerre en Syrie, soit que le «corridor humanitaire» avec l'Union s'ouvre. La stratégie du dégoût en quelque sorte.

Le seul vainqueur de ce sommet aura été le premier ministre turc. Il est même parvenu à éviter toute critique, dans les conclusions de la réunion, sur la liberté de la presse alors que le journal d'opposition à grand tirage *Zaman* a été mis sous tutelle par le régime Erdogan à la fin de la semaine dernière. En position de force, M. Davutoglu s'est permis de souligner que son pays

voulait être «la maison de toutes les victimes». «Nous allons, poursuivait-il, continuer à travailler pour l'humanité et la dignité des réfugiés. Je suis un représentant d'une nation qui protège des femmes et des enfants.»

Il reste à savoir, désormais, si le plan «1 Syrien contre 1 Syrien» sera seulement validé: il a, avant cela, fallu trois mois pour que les Européens parviennent à se mettre d'accord sur les 3 premiers milliards d'euros à verser à Ankara. ■

CÉCILE DUCOURTIEUX
ET JEAN-PIERRE STROOBANTS

L'Italie craint l'ouverture d'une voie albanaise

Les polices albanaise et italienne ont déjà découvert des réseaux de passeurs, des deux côtés de l'Adriatique

C'était il y a exactement vingt-cinq ans. En mars 1991, 27 000 Albains, fuyant la crise économique et le régime communiste en vigueur, débarquaient dans le port de Brindisi (Pouilles) à bord de plusieurs embarcations chargées d'hommes, de femmes et d'enfants de la cale au pont. Ce jour-là, pour la première fois de son histoire, l'Italie se découvrait un pays d'immigration après avoir été pendant plus d'un siècle un pays d'émigration.

Un quart de siècle plus tard, le regard des autorités italiennes est de nouveau braqué sur l'Albanie. La fermeture de la route des Balkans, entérinée à Bruxelles lundi 7 mars, leur fait redouter la réouverture de celle de l'Adriatique. Jusqu'alors, l'énorme majorité des

migrants arrivés en Italie ont traversé la Méditerranée, depuis la Libye, par le canal de Sicile: 153 745 en 2014, 139 770 en 2015. Les deux premiers mois de 2016 (7 000 débarquements) laissent entrevoir une nouvelle baisse.

Quarante-cinq milles nautiques au minimum séparent l'Albanie des côtes italiennes par le canal d'Otrante, soit une nuit de navigation. Les polices albanaise et italienne ont déjà découvert des réseaux de passeurs, des deux côtés de l'Adriatique, prêts à passer à l'action. Ce sont souvent les mêmes qui gèrent le trafic de drogue sur de petites embarcations difficilement repérables. Les tarifs se négocieraient entre 2 000 et 3 000 euros par passager à partir de l'Albanie ou de la Grèce, et jusqu'à 6 000 euros pour un départ depuis la Turquie. «Si la théorie des vases communicants est vraie,

«J'espère une fois encore que l'Italie et la Grèce ne seront pas laissées seules avec leur fardeau»

MARIO MORCONE
préfet chargé de l'immigration

alors beaucoup de ceux qui sont bloqués en Grèce chercheront à venir en Italie. On ne peut rien y faire», explique, fataliste, Cataldo Motta, le procureur de Lecce, déjà en poste en 1991, au quotidien *La Repubblica*.

Selon plusieurs enquêtes conduites par les parquets italiens, les bases logistiques de cette nouvelle route se situent en Grèce, en Turquie mais également au Liban,

en Syrie et en Roumanie. Les passeurs comme les futurs clients sont recrutés sur Internet à travers les réseaux sociaux. C'est en Roumanie que fut acquis le cargo *Blue-Sky-M*, chargé de 766 migrants syriens qui furent abandonnés à la dérive en décembre 2014 au large de Gallipoli. Les enquêteurs italiens estiment qu'un des points d'arrivée de cette nouvelle route pourrait se situer à l'extrême pointe du talon de la Botte, aux alentours du cap de Leuca. Une position qui offre aux passeurs la possibilité, en cas de difficulté, de choisir de débarquer leurs passagers ou de poursuivre jusqu'en Calabre.

Angelino Alfano, le ministre de l'intérieur, a rencontré à plusieurs reprises son homologue albanais, Saimir Tahiri, afin de coordonner leurs actions. Une centaine de militaires supplémentaires ont été

dépêchés dans les Pouilles pour faire face à une éventuelle urgence. Les gardes-côtes sont prêts à intervenir sur des embarcations rapides dont quelques-unes ont été confisquées à des trafiquants de cigarettes.

Contrôles renforcés

Un «hot spot» (centre de triage des migrants) d'une capacité de 400 personnes a été installé il y a quelques semaines à Tarente, au bord de la mer Ionienne, qui sépare les Pouilles de la Calabre.

Enfin, depuis plusieurs mois déjà, les contrôles sont renforcés beaucoup plus au nord, entre la Slovénie et l'Italie. «Nous sommes prêts à faire face à l'urgence», martèle Mario Morcone, le préfet chargé de l'immigration au ministère de l'intérieur. Notre frontière nord-est est une de nos faiblesses. J'espère une fois encore que

l'Italie et la Grèce ne seront pas laissées seules avec leur fardeau.

Comme s'il avait voulu rappeler à ses collègues chefs d'état et de gouvernement les efforts fournis par la Péninsule pour gérer la crise des migrants, le président du conseil, Matteo Renzi, a offert à chacun d'eux un DVD du documentaire *Fuocoammare*, de Gianfranco Rosi, récemment primé d'un Ours d'or au festival de Berlin, qui montre l'accueil des migrants sur l'île de Lampedusa. Chaque exemplaire était accompagné d'une lettre personnalisée commençant par «Cara Angela», «Caro Donald» ou «Caro Jean-Claude»... Mais cette exposition de la Péninsule a un prix: selon un sondage publié lundi 7 mars, 56 % des Italiens sont favorables à la suspension du traité de Schengen. ■

PHILIPPE RIDET