”La Convention de Genève : plaidoyer en 15 minutes”, Le Dossier : La France et le droit d’asile, Actes du colloque de Clermont-Ferrand du 25 mars 2016, textes réunis par C. Lantero, La Revue du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique], 2018, n° 13, pp. 7-15

Caroline Lantero

▶ **To cite this version:**

Caroline Lantero. ”La Convention de Genève : plaidoyer en 15 minutes”, Le Dossier : La France et le droit d’asile, Actes du colloque de Clermont-Ferrand du 25 mars 2016, textes réunis par C. Lantero, La Revue du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique], 2018, n° 13, pp. 7-15. La Revue du Centre Michel de l’Hospital - édition électronique, 2018, n° 13, pp. 7-15. hal-01758195

HAL Id: hal-01758195
https://uca.hal.science/hal-01758195

Submitted on 1 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA CONVENTION DE GENEVE : PLAIDOYER EN 15 MINUTES

*Caroline **LANTERO**,*
Maître de conférences en droit public,
Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital EA 4232, F-63000 Clermont-Ferrand, France

[Cette communication conserve à dessein le ton de l'intervention orale.]

A l'heure de préparer cette intervention, son titre a failli être changé au profit de « La Convention de Genève pour les nuls ». Oh, pas vis-à-vis de l'auditoire… mais vis-à-vis des Etats qui l'ont ratifiée.

Présenter la Convention de Genève en 15 minutes c'est :

Dire qu'il s'agit du premier texte international, qui donne pour la première fois une définition universelle du réfugié (article 1) et une obligation négative fondamentale : l'interdiction du refoulement (article 33).
Parler des critiques qu'on lui adresse pour la décrédibiliser.

Attirez l'attention sur le fait que la majorité du texte se trouve dans une sorte d'angle mort.

Présenter les ressources d'énergie trouvées par les Etats occidentaux pour la contourner, la distordre, la malmener.

Dire qu'en dépit de ses faiblesses et de probables failles, il ne faut jamais, JAMAIS tenter d'y toucher ou de la renégocier (comme en atteste d'ailleurs l'échec du projet « Convention Plus »[1]).
Qu'en dépit des assauts qu'on lui porte, son article 33, celui qui pose le principe de non-refoulement, résiste.

Dire, finalement, le constat d'échec que nous impose l'accord UE-Turquie s'agissant des fondamentaux du droit d'asile. Même s'il ne devait jamais être appliqué, ce qui n'est pas exclu, et même s'il ne s'agit pas d'un accord juridique à proprement parler, mais d'un « deal », d'un « plan politique », d'un « bully's agreement », il porte une atteinte considérable aux fondamentaux du droit d'asile et un coup presque fatal à la Convention de Genève.

Je propose de tenter de livrer dans un premier temps un « plaidoyer pour la Convention de Genève » et dans un second temps… un « plaidoyer pour la Convention de Genève ».

Mais avant cela, vous parler un peu du texte.

Le droit international des réfugiés est l'aboutissement d'une mutation de l'asile, une institution millénaire inscrite dans une philosophie générale d'hospitalité, apparue sous forme principalement religieuse pour entrer peu à peu dans le domaine politique et devenir du droit d'asile souverain[2]. En entrant sur la scène internationale, elle s'est effacée pour devenir « droit des réfugiés ».

Avant la Convention de Genève, il n'existait pas de définition générale – encore moins universelle – du terme « réfugié ». La prise en charge des réfugiés était catégorielle et différents arrangements et Conventions ont émergé, surtout entre les deux guerres mondiales, pour gérer « au cas par cas » la protection juridique des réfugiés[3], mais les évènements contraignant des personnes à fuir leur pays se sont considérablement accumulés et diversifiés après la seconde. L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 a certes proclamé que « *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* »[4], mais, outre sa portée seulement déclaratoire, le texte

[1] En 2002, le HCR lance et coordonne le projet « Convention Plus », supposé aller au-delà de la protection offerte par la Convention de 1951 et son protocole et se concentrer sur la recherche de solutions durables. Aucune nouvelle depuis 2004. Sur le site du HCR, le projet est présenté au passé.

[2] Parmi les ouvrages consacrés à l'histoire de l'asile, voir Anne DUCLOUX, *Ad ecclesiam confugere, Naissance du droit d'asile dans les églises* (IV^e^ siècle – milieu du V^e^ siècle), éd. De Boccard, Paris, 1994, 320 p. ; Edigio REALE, *Droit d'asile*, RCADI, 1938, t. 1, pp. 460-601 ; ainsi que François CRÉPEAU, *Droit d'asile - De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 27-45.

[3] Arrangements du 12 mai 1926 concernant la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens, complétant et amendant les Arrangements antérieurs du 5 juillet 1922 (russes) et du 31 mai 1924 (arméniens). 20 Etats signataires (contre 53 et 35 pour les arrangements antérieurs) ; Arrangements du 30 juin 1928 relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens, signé à Genève le 30 juin 1928 (11 Etat signataires) ; Arrangement relatif à l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certaines mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens. Signé à Genève le 30 juin 1928 (réfugiés turcs, assyriens, assyro-chaldéens et assimilés) ; Convention du 28 octobre 1933 relative au statut des réfugiés signée par la Belgique, la Bulgarie, l'Égypte, la France et la Norvège. Elle prolonge les accords conclus depuis 1922 en vue de garantir un statut aux réfugiés. Les États adhérant à l'accord devaient garantir aux réfugiés l'accès au passeport Nansen (8 Etats signataires) ; Convention du 10 février 1938 concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne (3 Etats signataires) ; Protocole du 14 septembre 1939 étendant la Convention précédente aux réfugiés d'Autriche (3 Etats signataires) ; Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés (forme juridique = traité) créée par résolution 62 (I) de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1946 ; Entrée en fonctionnement le 20 août 1948 ; Seul organisme de l'histoire du droit des réfugiés bénéficiant d'un système d'éligibilité au statut. AGNU, Résolution n° 62 (1) du 15 décembre 1946, relative à la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés et à l'Accord relatif aux dispositions provisoires devant être prises à l'égard des réfugiés et personnes déplacées ; Mais climat international très tendu et impossibilité de prendre en charge les millions de personnes déplacées du fait de la seconde guerre mondiale ; Remplacée en 1950 par le HCR, Disparue en 1952.

[4] Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 10 décembre 1948, Proclamée sans opposition par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 217 A (III). Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948).

n'a pas donné de contenu à la notion. Le Haut-Commissariat des Nations Unies a été créé en 1950[5], avec un mandat pour venir en aide aux réfugiés, et une Convention a été élaborée et adoptée le 28 juillet 1951 et complétée en 1967 par le *Protocole de New York*[6] pour supprimer la péremption de son champ d'application. Parce qu'en effet, même le HCR et la Convention de Genève n'avaient idéalement pas vocation à durer au-delà des lendemains de la seconde guerre mondiale. L'élaboration de ces textes était encore dominée par une logique de « crise » (nécessairement passagère), puisque le mandat du HCR avait une durée limitée et que la Convention de Genève ne devait protéger que les réfugiés de la seconde guerre mondiale… Le texte se limitait en 1951 à la protection de personnes du fait d'évènements « survenus avant le 1er janvier 1951 », et permettait aux Etats d'opter sur une possible limité géographique : « Evènements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe » ou « Evènements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe ou ailleurs ». Le protocole de New York de 1967 a supprimé la limite temporelle et beaucoup d'Etats en ont profité pour supprimer la limite géographie (mais pas tous…).

Elle est depuis le texte de référence en la matière, et elle continue, malgré les doutes émis sur son adaptabilité aux phénomènes actuels, de proposer un cadre juridique pour les réfugiés. Elle apporte notamment une **définition universelle** (article 1A2) :

> A la qualité de réfugié 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** ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

La Convention de Genève pose également une obligation négative qui fonde l'axe de la protection. Il s'agit du principe de **non-refoulement** inscrit à l'article 33 et selon lequel aucun Etat contractant n'expulsera ou ne refoulera en aucune manière un réfugié vers un territoire où il craint d'être persécuté. Le HCR indique en introduction du texte qu'il s'agit de dispositions « si importantes qu'elles ne peuvent faire l'objet d'**aucune réserve** ».

La Convention de Genève a aussi énoncé une « **déclaration des droits des réfugiés** » (la moitié des 46 articles de la *Convention* est une énumération de droits civils, politiques, économiques sociaux et culturels dont le réfugié peut se prévaloir), mais cette « *Bill of rights* »[7] bénéficie d'une attention étatique et doctrinale très résiduelle. C'est le fameux angle mort… qui a conduit les Etats occidentaux à élaborer des textes spécifiques, estimant que la Convention était insuffisante.

I. PLAIDOYER POUR LA CONVENTION DE GENEVE

Un texte adapté.

A. Une Convention souvent injustement critiquée

Parmi les reproches faits à la Convention, on la dit individualiste, masculine, eurocentrique, incomplète et périmée.

Individualiste, c'est vrai car elle impose un examen individuel des demandes de protection et qu'elle est très fortement axée sur la notion de persécution, qui n'est pas définie dans le texte mais qui est nécessairement individualisée. La Convention de Genève exclut *a priori* de son champ de protection les personnes qui fuient des conflits internes, des violences généralisées, et ne serait donc pas adaptée aux déplacements massifs.

Masculine car rédigée par des hommes pour des hommes[8], y compris lorsqu'il s'agit d'insérer (au dernier moment lors de la conférence des plénipotentiaires) la notion d' « appartenance à un groupe social » comme motif de persécution dont certains commentateurs ont dit qu'il s'agissait de créer une catégorie réactionnelle à la guerre froide entamée, afin d'assurer un havre de paix aux capitalistes fuyant les pays de l'Est et de permettre aux organes européens d'après-guerre de reconnaître le statut au groupe social des « capitalistes » ou des « hommes d'affaires indépendants »[9]. Soixante-cinq ans plus tard, on sait que l'appartenance à un groupe social est venue au soutien des femmes, lesquelles, il est vrai, ne sont pas encore reconnues comme un groupe social *per se*, mais sont considérées comme appartenant à un groupe social lorsque certaines violences et persécutions sexo-spécifiques sont en jeu (mutilations génitales essentiellement).

---

[5] AGNU, résolution n° 428 (V) adoptant le statut du HCR, 14 décembre 1950.

[6] Protocole relatif au statut des réfugiés, New York, 31 janvier 1967, RTNU, vol. 606, p. 267.

[7] Brian GORLICK, « Human Rights and refugees : enhancing protection through international human rights law », UNHCR Working paper, n° 30, octobre 2000.

[8] Thomas SPIJKERBOER, *Gender and Refugee Status*, Ashgate Dartmouth, 2000, pp. 1-14 ; Claudia MULLER-HOFF, « Representations of Refugee Women – Legal Discourse in Europe », *Law, Social Justice & Global Development Journal,* 2001, n° 1, 27 p.

[9] Daniel COMPTON, « Asylum for Persecuted Social Groups: A Closed Door Left Slightly Ajar -- Sanchez-Trujillo v. INS, 801 F.2d 1571 (9th Cir. 1986) », *Washington Law Review*, 1982, n° 62, pp. 913- 925 et 926. A noter qu'aucun indice en ce sens n'émerge de la lecture de l'intégralité des travaux préparatoires de la Convention.

Périmée parce qu'elle avait initialement posé une limite temporelle à son application, mais cela a été corrigé avec le Protocole de New York en 1967. Périmée également, et la question est plus compliquée, parce que vieux texte onusien non adapté à ce qu'il se passe soixante-cinq ans plus tard. En réalité, une interprétation souple du texte la rend parfaitement adaptable à 2016.

Incomplète car n'aurait par exemple pas créé de droits pour les demandeurs d'asile. Pourtant, la Convention de Genève couvre la situation du réfugié « pas encore reconnu ». On a donc créé le concept de demandeur d'asile en 1985 (Convention Schengen), pour bien distinguer le réfugié reconnu (et donc méritant) du réfugié pas encore reconnu (et donc suspect). Certes, tous les demandeurs d'asile ne sont pas des réfugiés, mais un **demandeur d'asile** peut être un réfugié au sens de la Convention de Genève. Il devient réfugié « reconnu » ou il devient « étranger en situation irrégulière ».

Eurocentrique, c'est un peu vrai. En premier lieu parce que le Protocole de New York n'a pas levé la limite géographique « En Europe ou ailleurs », et qu'il revenait aux Etats d'opter pour la suppression de cette limite. Presque tous l'ont fait (mais pas tous…[10]). En deuxième lieu parce qu'élaborée en fonction d'une grille de lecture de la persécution et une grille de lecture des mouvements de réfugiés très « est-ouest » et rédigée, au moins en partie, contre les intérêts politiques de l'URSS, se faisant procureur dans un procès de l'histoire des pays de l'Est. D'où les adaptations régionales (fort abouties au demeurant) avec la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine[11] et la Déclaration de Carthagène[12].

L'ensemble de ces critiques ont justifié l'élaboration de normes spécifiques, s'affichant comme complémentaires mais s'inscrivant le plus souvent en marge des prescriptions de la Convention de Genève.

B. Justifiant la mise en œuvre de régimes spécifiques voire dérogatoires

En dehors de la Convention de l'OUA et de la Déclaration de Carthagène, toutes les normes adoptées ont eu vocation à mettre la Convention de Genève en panne.

Principalement en ne faisant pas entrer le réfugié dans la définition conventionnelle (*cf.* « demandeur d'asile »[13], ou « personnes déplacées » s'agissant de la Directive Protection temporaire).

Secondairement en entretenant une connexité permanente entre asile et immigration ; voire une connexité entre asile et sécurité ; voire entre asile et criminalité ; voire entre asile et terrorisme.

1. La construction et le contenu du RAEC

Par exemple, **tout le régime d'asile européen commun** a été bâti sur cette connexité.

Premier point, garder à l'esprit que le régime européen a commencé dans des laboratoires politiques (Groupe TREVI en 1975, Accords Schengen en 85, Dublin en 90) sans aucun processus décisionnel démocratique.

Avec le Traité de Maastricht en 1991, l'asile est inséré dans le 3e pilier (Coopération policière et judiciaire en matière pénale), et bascule dans le premier pilier avec le Traité d'Amsterdam en 1997. C'est la communautarisation d'une police mise en place par l'intergouvernemental.

- Sont adoptés dans le cadre d'Amsterdam :
  - Règlement du Conseil du 11 décembre 2000 qui crée le système **EURODAC**
  - Règlement du Conseil du 18 février 2003 *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres pas un ressortissant d'un pays tiers*, dit règlement « **Dublin II** »
  - Directive du Conseil du 27 janvier 2003, *relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres* dite « **directive accueil** »

[10] La redondance de cette précision est un effet d'annonce. Patience.

[11] *Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine* (OUA) du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, signée à Addis-Abeba, entrée en vigueur le 20 juin 1974, *RTNU* n° 14691 ; HCR, Recueil des traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés, Genève, 1982.

[12] *Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, entre le Belize, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, Panama et le Vénézuéla, à Cartagena de Indias* (Colombie), le 22 novembre 1984.

[13] La Convention de Genève reprend la classification des droits (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) dont peut jouir le réfugié, et établit une sub-catégorisation en fonction de sa situation juridique dans le pays d'accueil. En dehors du principe de non-refoulement, applicable à tous, les traitements des réfugiés oscillent entre les droits ordinairement accordés à « l'étranger en général », à ceux accordés aux nationaux, en passant par le traitement accordé à l'étranger dit le plus favorisé. Ces différents droits sont distribués en vertu de la situation du réfugié et diffèrent selon que le réfugié « se trouve régulièrement » sur le territoire, « réside régulièrement », ou se trouve « en situation irrégulière ». Une catégorie plus vaste, celle des réfugiés dans un sens global, réunit toutes les autres. En revanche, la catégorie « demandeur d'asile » est absente de la Convention de 1951, ce qui démontre que cette catégorie est une invention récente, qui n'était par ailleurs pas nécessaire.

- Directive du 1er décembre 2005 *relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres* dite « **directive procédures** »
- Directive du 29 avril 2004 concernant *les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts,* dite « **directive qualification** »

• Le Traité de Lisbonne de 2007
  - Modifie le Traité sur l'Union européenne (Maastricht)
  - Modifie le traité instituant la CEE (Rome) qui devient TFUE
  - Fusion des trois piliers : tout devient communautaire, et on ne dit plus « communautaire »
  - Charte des droits fondamentaux annexée

C'est dans ce cadre qu'a été adopté le RAEC, Régime d'Asile Européen Commun :

• Des normes minimales à des normes communes…
  - La directive « Qualification » refondue, adoptée le 13 décembre 2011
  - La directive « Accueil » refondue, adoptée le 26 juin 2013
  - La directive « Procédures » refondue, adoptée le 26 juin 2013
  - Le règlement « Dublin III », adopté le 26 juin 2013
  - Le règlement « Eurodac II», adopté le 26 juin 2013

Compte tenu de ses modalités d'élaboration, ce régime est aujourd'hui – il faut le reconnaître – un miracle de protection. Il convient pourtant de ne pas oublier les bases politiques et policières sur lesquelles le régime a été bâti.

En outre, même dans les textes aujourd'hui plutôt protecteurs (Directives Qualification, Procédure et Accueil), il réside une fausse complémentarité et une « sur-définition » – mais *a minima* – des droits fondamentaux déjà prévus ou déjà possibles avec la Convention de Genève.

Dans d'autres (Eurodac et Dublin), il réside un objectif de fichage et d'échange des demandeurs d'asile, qui non seulement s'est avéré totalement inefficace à l'œuvre, mais qui a grandement contribué au piège dans lequel la Grèce se trouve depuis 2015.

2. L'exemple de la directive temporaire

Par exemple **la directive « protection temporaire »**[14], adoptée en 2001, en réaction aux déplacements massifs auxquels l'occident n'était pas habitué dans les suites de la guerre au Kosovo en 1999 et pour faire face à l'incapacité de la Convention de Genève à prendre en charge des mouvements collectifs que l'on pensait jusqu'alors réservés à l'Afrique. Cette Directive a prévu un système de protection limité à trois ans pour des personnes qui entrent individuellement dans la définition du réfugié au sens de la Convention de Genève, mais qui sont trop nombreuses et sont donc rebaptisées « personnes déplacées ». Pour gommer l'aspect alternatif de la protection, la directive a prévu d'étendre le champ d'application aux personnes qui « ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique » ou ont « été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard ». Une sorte de protection subsidiaire avant l'heure, mais temporaire. Mais moins temporaire que la protection subsidiaire issue de la Directive « Qualification » de 2004. Globalement, cette Directive a mis en place un statut B, autorisant même les retours forcés s'ils se déroulent « dans le respect de la dignité humaine » (art. 22). A supposer que ces deux notions soient conciliables. Certes, il y avait quelques éléments de protection dans cette directive, notamment dans la prise en charge temporaire des personnes ne répondant pas *stricto sensu* à la définition de la Convention de Genève. Mais, la Directive n'a JAMAIS été appliquée. Jamais. Ni en 2007 au bénéfice des réfugiés irakiens, ni en 2015 au bénéfice des réfugiés Syriens. Elle a juste permis de valider que la Convention de Genève était inapte (ce qui est au demeurant faux, le HCR reconnaît la possibilité d'une détermination collective impliquant une présomption de qualité de réfugié, en cas d'urgence[15]). Selon Jean-Yves Carlier, ce texte n'est pas assez juridique, car pas de définition de la notion d'afflux massifs[16]. Selon lui, si elle n'est pas utilisée, c'est qu'il n'y a pas d'afflux massifs. Il rappelle que l'accueil des boat-people dans les années 70 concernait des nombres similaires et que cela fut fait sous l'empire de la Convention de Genève.

En somme, désigner la Convention de Genève comme un texte vieux, obsolète, non-adapté, ou incomplet a eu pour objectif, *et pour effet*, de l'affaiblir alors qu'ont été largement démontrées son adaptabilité et sa capacité à protéger les réfugiés,

[14] 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*., *JOUE* n° L 212, 7 août 2001.

[15] HCR, Protection des réfugiés lors d'afflux massifs : cadre général de la protection, EC/GC/01/4, 19 février 2001.

[16] Emission EuradioNantes du 22 mars 2016 [http://www.euradionantes.eu/news/2016/3/22/on-the-move].

même s'ils sont bien différents de ceux de 1951. La seule difficulté posée par la Convention de Genève est son application. Quant à ses failles et ses faiblesses, et il en existe, elles sont originelles.

II. PLAIDOYER POUR LA CONVENTION DE GENEVE

Un texte applicable.

A. Plaidoyer contre les contournements

En tentant de tenir à distance la demande d'asile, les Etats occidentaux ont mis en place ce que James Hathaway qualifie de régime de « non-entrée »[17]. Parmi ces instruments, qui ne violent pas frontalement la Convention de Genève mais qui viennent s'intercaler entre le réfugié et elle, on trouve :

Le quatrième considérant du préambule de la Convention de 1951 énonce « *qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale* ».

On a très vite interprété ceci comme un blanc-seing pour externaliser la demande d'asile et faire peser sur les autres Etats les « charges exceptionnellement lourdes » résultant des mouvements de réfugiés, en promettant des échanges de bons procédés assez éloignés de toute notion de solidarité internationale, et parfois plutôt proches de la sous-traitance.

Par externalisation, il faut entendre tous les mécanismes tendant à traiter la demande d'asile à distance (ce qui peut être un mode de gestion ambigu de la question des réfugiés lorsqu'elle est envisagée sous la forme d'une alternative à l'asile et qui sera le cas de la réinstallation), ou empêcher la demande d'asile (transfert, accords de réadmission). On trouve également des mécanismes plus agressifs de blocage et d'interception. Dans l'ordre : Visa, Visa de transit, responsabilité des transporteurs, interception en mer (Frontex), etc[18].

B. Plaidoyer contre les détournements

En octobre 2004, l'Italie a expulsé en quelques jours plus de 1 000 boat-people vers la Libye sans leur avoir permis de déposer une demande d'asile, de manière collective, et dans des conditions inhumaines et dégradantes[19]. Les autorités italiennes se sont livrées à un florilège de violations : la violation du principe de non-refoulement inscrit à l'article 33 de la Convention de Genève et réaffirmé par l'Union européenne comme étant l'axe central de la protection des réfugiés, la violation de l'interdiction des expulsions collectives inscrite à l'article 4 du protocole 4 de la *Convention européenne des droits de l'homme* ainsi qu'à l'article II-19-1 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, puis la violation de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants inscrite à l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'homme* et à l'article 4 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, pour finir par une expulsion vers un « État ne présentant pas les garanties minimales de protection des individus ».

Aucun État de l'Union européenne n'a protesté et la Commission européenne, gardienne des traités européens, n'est pas intervenue. Il est ainsi revenu à des associations italiennes, espagnoles et françaises, de prendre le relais en intentant une action contre l'Italie auprès de la Commission. Cette dernière a refusé de statuer sur le fond, estimant qu'elle n'avait « pas de compétence générale en ce qui concerne les droits fondamentaux »[20]. Il est vrai que la *Charte des droits fondamentaux* n'étant pas en vigueur, elle manquait de fondement légal sur ce point. Mais déjà, la Convention de Genève avait été directement et frontalement violée… par un Etat signataire.

Que reste-t-il à dire lorsque 28 Etats signataires organisent, par contrat politique, sa violation ? L'accord conclu le vendredi 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie – et qui devait être mis en œuvre dès le 20 mars – est l'aboutissement de l'échec

---

[17] James HATHAWAY, « The Emerging Politics of Non-Entrée », *Refugees*, 1991, pp. 40-41 ; Constat repris et réactualisé régulièrement par l'auteur : James HATHAWAY, « Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection », *JRS*, vol. 4, n° 2, 1991, pp. 113-131, *The rights of refugees under international law*, Cambridge University press, 2005, pp. 293-333 ; HATHAWAY, James C. "Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence." T. GAMMELTOFT-HANSEN, co-author. Colum. J. Transnat'l L. 53, no. 2 (2015): 235-84.

[18] Voir sur ces différents points, C. LANTERO, *Le droit des réfugiés, entre droits de l'Homme et gestion de l'immigration*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 613 p. ; « La politique de sanction des transporteurs », in Ph. ICARD (dir.), *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne*, Bruylant, 2017, pp. 265-279 ; « De la validation du VTA par le Conseil d'Etat à la condamnation du refus de visa par le TA de Nantes », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, du 2 octobre 2014 ; « Consécration du visa de transit aéroportuaire (VTA) comme instrument de police de mise à distance des demandes d'asile », note sous CE, réf., 15 février 2013, *ANAFE et Gisti*, Req. n° 365709, in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 3 mars 2013.

[19] Voir le détail dans GISTI, « Pour le respect des droits de l'Homme et du droit d'asile par l'UE. Dix ONG portent plainte auprès de la Commission européenne contre le gouvernement italien », 31 janvier 2005, 21 p.

[20] Migreurop, « L'UE s'apprête à négocier avec la Libye sur les questions migratoires », Communiqué, 13 avril 2005.

annoncé de la réglementation Dublin, en application de laquelle, la Grèce est en ce moment (mars 2016) chargée de traiter quasiment toutes les demandes d'asile syriennes.
L'accord prévoit que ceux des migrants qui ne demanderont pas l'asile ou ceux des demandeurs d'asile dont la demande paraît infondée ou irrecevable seront renvoyés en Turquie.

Renvoyés en Turquie ? A conditions qu'ils en viennent.

Demandes irrecevables et infondées ? Jugées par la Grèce toute seule, qui devra identifier les uns et les autres, enregistrer les demandes d'asile, statuer sur leur recevabilité et leur caractère « manifestement fondé », mettre en œuvre des décisions d'éloignement, qui ne devront pas être collectives (article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH) alors qu'il est question de renvoyer environ 60 000 personnes par mois, et assurer le maintien (comprendre la détention) des demandeurs déboutés ou menacés d'éloignements qui introduiraient des recours contre les unes et les autres de ces décisions….

Cela dit, c'est déjà le cas. Les hotspots[21] sont devenus, d'après le HCR dans un communiqué du 22 mars 2016, des centres de détention.

La Turquie ? A condition qu'il s'agisse d'un pays tiers sûr. Faute de quoi, il s'agirait d'une négation absolue de l'article 33 de la Convention de Genève. Car si l'accord donne en creux (le dire formellement serait presque insultant) à la Turquie ce label de pays tiers sûr, la question est véritablement posée sur le fait qu'il s'agit d'un pays tiers sûr, ou d'un pays d'origine sûr[22].

Il n'est pas rare qu'on se satisfasse qu'un pays ait ratifié la Convention de Genève pour estimer qu'il présente des garanties. C'est le cas de la Turquie. Notons toutefois qu'elle est l'un des rares pays restant à avoir maintenu la réserve géographique évoquée plus haut. Or, pour les « pays européens », il faut impérativement avoir levé les limites géographiques pour se prévaloir d'être « super-sûrs » au sens du protocole dit Aznar. L'Etat n'applique donc pas la Convention aux réfugiés non-européens. Elle n'est pas non plus liée par le RAEC et ne va donc pas du tout appliquer les standards de protection au respect desquels les Etats membres de l'UE se sont engagés. Enfin, rien ne permet de dire qu'il n'y aura pas *a minima* du refoulement par ricochet. Or, la Convention de Genève l'a toujours interdit en interdisant d'expulser ou de refouler « **de quelque manière que ce soit ».**

« L'accord 1-1 ». L'accord prévoit également que pour chaque syrien renvoyé en Turquie, un syrien sera récupéré en Turquie et réinstallé ou relocalisé dans un pays membre de l'UE. Une remarque : c'est la validation ultime du discours : tu me prends un faux réfugié, je récupère un vrai.

Pourquoi n'irait-on pas directement les chercher en Grèce ? Parce que précisément, et la boucle est bouclée, on va aller les choisir, les trier, les sélectionner.

Les Etats membres se seraient mobilisés pour dégager 72 000 places de réinstallation (18 000) et de relocalisation (54 000). C'est-à-dire manifestement, toutes les places disponibles en Europe. C'est-à-dire que les réfugiés syriens en orbite au Liban et en Jordanie n'en auront pas.

Peut-être faut-il préciser qu'il y a 2.7 millions de réfugiés en Turquie…

A cinq jours de sa date d'entrée en vigueur, le dispositif n'était évidemment pas opérationnel. Il a provoqué des réticences énormes. L'OFPRA refuse d'y participer. Le HCR s'en est désolidarisé très fermement, estimant, à juste titre que son mandat est de protéger les réfugiés, pas d'organiser leur expulsion.

[21] Dispositif prévu au printemps 2015 par la Commission européenne au soutien des « pays de première ligne » (Italie, Grèce et Hongrie, qui refuse l'appellation), qui permettent la mise en place de lieux d'identification des migrants et d'enregistrement des demandes, avec le soutien de diverses agences européennes : Europol, l'agence de coopération policière ; Eurojust, pour la coopération judiciaire ; Frontex, l'agence européenne pour les frontières ; Easo, le Bureau européen d'appui en matière d'asile. Fonctionnent depuis fin 2015.

[22] Il y a débat. En témoignent la controverse entre Daniel THYM et Steve PEERS au départ de blogs assortis de commentaires, suivie par des échanges entre Kay HAILBRONNER et James HATHAWAY. Noter quand même les dérives autoritaires d'un Recep Tayyip ERDOGAN ayant relancé une guerre civile contre une partie de sa population, notamment kurde, et usant de tous les moyens afin de faire taire ses opposants (journalistes, universitaires, magistrats…).