

CONTRÔLER ET FILTRER : LES CAMPS AU SERVICE DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE L'EUROPE

PAR

CLAIRE RODIER

ET

ISABELLE SAINT-SAËNS (1)

PLAN

I. – INTRODUCTION PEUT-ON PARLER D'UNE «EUROPE DES CAMPS»?	620
II. – LES CAMPS DE L'EUROPE	621
A. – <i>Déni de droits</i>	624
B. – <i>Les fonctions du camp</i>	626
C. – <i>A Malte, les camps comme outils de dissuasion et de chantage</i>	627
D. – <i>Italie : fermeté affichée et rentabilité économique</i>	630
E. – <i>Les camps et le droit : illégitimité de l'enfermement</i>	633
III. – LES CAMPS HORS D'EUROPE	638
A. – <i>La proposition britannique de «transit processing centers»</i>	640
B. – <i>Le soutien du HCR</i>	642
C. – <i>La Commission européenne : euphémisation et abstraction</i>	645
D. – <i>Des camps pour l'asile ailleurs à ceux de «l'immigration choisie»</i>	647
E. – <i>Florilège sémantique : des «points d'accueil» aux «zones régionales de protection»</i>	649
F. – <i>Quelles implications juridiques de l'externalisation?</i>	652
1. <i>Violation du principe de non-refoulement</i>	652
2. <i>Risques de traitements inhumains et dégradants</i>	655

(1) Claire Rodier et Isabelle Saint-Saëns sont membres du Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigrés, www.gisti.org), et du réseau européen Migreurop (www.migreurop.org).

G. – Externalisation : quel droit applicable?.....	656
ANNEXE.....	662

I. – INTRODUCTION

PEUT-ON PARLER D'UNE «EUROPE DES CAMPS»?

Réunis à la fin du mois de janvier 2005, les vingt-cinq ministres de l'intérieur et des affaires étrangères de l'Union européenne ont, si l'on en croit les dépêches officielles, «renoncé à créer des camps en Afrique du nord ou dans les zones de conflits aux portes de l'Europe pour y traiter les demandes d'asile ou de protection internationale». Faut-il voir dans cette déclaration l'épilogue d'une discussion qui avait pris naissance deux ans plus tôt, lorsque le premier ministre britannique avait proposé à ses partenaires européens, à titre de procédure alternative pour le traitement des demandes d'asile présentées dans les États membres, la mise en place de «*transit processing centers*» dans des pays tiers pour y envoyer les requérants et y instruire leur demande? Rien n'est moins sûr. Même si le terme de «camp» (2) n'est jamais utilisé dans les textes officiels, même si la politique mise en œuvre par l'Union européenne depuis la fin des années 90 en matière d'asile et d'immigration n'inclut pas explicitement cette donnée, tout porte à croire que l'enfermement des migrants est en train de devenir une pièce maîtresse de la gestion des flux migratoires, non seulement sur le territoire européen, mais aussi hors des frontières de l'Union européenne. Qu'il s'agisse de camps «sas» pour filtrer les étrangers à l'entrée d'un pays, de poches de rétention pour rassembler ceux qu'on veut expulser, de centres dits «d'accueil» où sont assignés et triés les demandeurs d'asile ou de vraies prisons pour sanctionner le séjour illégal, les camps d'étrangers, quels que soient leurs contours physiques, s'inscrivent dans une logique de mise à l'écart des indésirables dont l'exilé est aujourd'hui la figure emblématique.

Les camps ne sont pas le seul signe de cette mise à l'écart. Dans sa version européenne, la frontière virtuelle qui sépare les pays industrialisés des autres peut prendre bien des formes, notamment

(2) Sur l'utilisation du terme «camp» pour désigner les lieux de détention d'étrangers, voir «Derrière le mot camp» du réseau Migreurop, novembre 2004, en Annexe et à : <http://www.migreurop.org/article880.html>.

la politique des visas, destinée à fermer la porte aux étrangers présentant des «risques migratoires» (3) ou, plus visibles, les remparts construits autour des enclaves espagnoles au Maroc de Ceuta et Melilla pour empêcher que ces anachroniques confettis d'Europe en terre africaine ne soient assaillis par les exilés à la recherche de leur part de sécurité et de mieux-être (4). A ces pratiques, un point commun : elles concrétisent la tendance de l'Union européenne à externaliser sa politique d'asile et d'immigration, c'est-à-dire à s'organiser pour que les procédures qui en découlent s'effectuent le moins possible sur son territoire, mais plutôt loin de ses frontières, dans des pays tiers auxquels cette collaboration est, bon gré mal gré, imposée.

On se propose, dans une première partie, de recenser les modèles de camps qui existent déjà en s'arrêtant sur deux exemples, Malte et l'Italie, caractéristiques des dérives qu'entraîne inévitablement le recours à la pratique de la détention administrative d'étrangers, et d'en examiner la légitimité au regard des principes qui régissent, au plan international, les droits de l'homme et les droits des réfugiés. Dans une seconde partie, on s'intéressera aux projets de camps *offshore* discutés dans les enceintes européennes depuis la «proposition Blair» de mars 2003, en les replaçant dans le contexte de la politique communautaire mise en œuvre depuis le traité d'Amsterdam de 1997, puis en essayant d'analyser les implications juridiques de l'externalisation des procédures d'asile et d'immigration.

II. – LES CAMPS DE L'EUROPE

Les tentatives de recensement de cette forme moderne de camps dont l'Europe est en train de consteller son territoire et ses alentours ont amené à en identifier une grande diversité de formes (5), comme les zones d'attente françaises, les *reception centers* maltais, les *centri di permanenza temporanea e assistenza* italiens, les *detention centers* britanniques, les *centros de internamiento de extranjereros*

(3) Voir : «La mise à l'écart des étrangers : la logique du visa Schengen», *Cultures & Conflits*, n° 49-50, 2003 : <http://www.conflits.org/sommaire32.html>.

(4) Voir : <http://www.migreurop.org/rubrique177.html>.

(5) Cette partie concernant la typologie des camps se réfère pour beaucoup aux travaux du réseau Migreurop, notamment : La carte des camps en Europe, réalisée par Olivier CLOCHARD et de nombreux articles signés de membres du réseau.

espagnols, les *Ausreizentrum* allemands et les centres fermés belges, pour ne prendre que ces exemples dans quelques États membres. Car les camps existent partout : centres « d'accueil », de transit ou d'hébergement ouverts ou semi-ouverts, dans lesquels les étrangers soit sont assignés à résidence soit n'ont d'autre choix que d'y rester cantonnés (comme le « centre d'accueil et d'hébergement » de Sangatte dans le nord de la France, qui a fonctionné pendant trois ans pour abriter les centaines d'exilés qui attendaient de pouvoir traverser la Manche pour rejoindre l'Angleterre); regroupements informels, dans les forêts de Bel Younes ou de Gourougou au Maroc, où des milliers de migrants sont contraints de demeurer de longs mois dans la plus totale précarité dans l'espoir de trouver l'opportunité de gagner les côtes espagnoles (6); centres fermés, publics ou privatisés, juridiquement encadrés ou non, conçus pour accueillir des populations spécifiques (étrangers qui se présentent à la frontière, sans papiers en attente d'expulsion ou de refoulement, demandeurs d'asile, familles...), ou centres mixtes où toutes les situations peuvent être rencontrées; locaux *ad hoc*, prévus pour l'internement administratif des étrangers, ou au contraire bâtiments anciens réaffectés à cette fin ou réquisitionnés en urgence pour faire face à une crise. Les modèles sont multiples, comme sont différents les régimes en vigueur dans ces lieux, la durée moyenne du maintien, le statut des étrangers qui y sont placés (7).

Si l'on retient la seule catégorie des camps fermés (8), le statut juridique de ceux qui y sont internés – ou à défaut les circonstances dans lesquelles ils y sont placés – permet d'en distinguer au moins deux types, selon qu'ils servent à accueillir les étrangers qui se présentent aux frontières, ou, à l'autre bout de la chaîne, ceux qui sont sur le point d'être expulsés.

(6) *Enfermement des étrangers et renvois collectifs : la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en danger*, Rapport Cimade/Afvic, 19 octobre 2005 : <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Maroc-rapport-19102005.pdf>. Ces camps ont été presque totalement démantelés fin 2005 par la police et l'armée marocaines, après les tentatives de passage à Ceuta et Melilla.

(7) Sur la diversité des régimes d'enfermement, voir : INTRAND C. et PERROUTY P.-A., « La diversité des camps d'étrangers en Europe », *L'Europe des camps, Cultures et Conflits*, n° 57, 2005 : <http://www.conflicts.org/document1727.html>.

(8) La carte des camps en Europe, élaborée par le réseau Migreurop est consacrée au recensement des centres fermés. Voir : <http://www.migreurop.org/rubrique45.html> (en français et en anglais).

• *L'enfermement à l'arrivée, ou pour l'identification :*

Les centres de ce type sont le plus souvent situés à proximité immédiate des frontières. Y sont placés les étrangers qui attendent que les autorités aient procédé à leur identification ou aient pris une décision sur leur sort si leur droit à pénétrer sur le territoire est contesté ou s'ils sont demandeurs d'asile. Les zones d'attente françaises, les *holding centers* britanniques ou les *centri di identificazione* italiens relèvent de cette catégorie, parfois caractérisée par une double fiction juridique. Première fiction : les étrangers non encore admis sur le territoire seraient dans une sorte de phase intermédiaire où les règles de droit commun ne s'appliqueraient pas. C'est ainsi que la loi française organise, pour le traitement des demandes d'asile présentées par les étrangers dans les zones d'attente, un régime spécifique qui déroge aux règles en vigueur sur le territoire. Il consiste en une pré-détermination sommaire des demandes, au terme de laquelle, si la requête est considérée comme «manifestement infondée», l'étranger est refoulé sans qu'il y ait eu d'examen au fond, ce qui est *a priori* contraire à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Deuxième fiction : les étrangers ainsi retenus près des zones frontières ne seraient pas «internés», puisque «libres» à tout moment de quitter le centre vers le pays de leur choix à condition d'y être admis : c'est l'hypocrite théorie défendue par exemple par les autorités belges, qui leur permet de contourner les obligations légales et les garanties en matière de détention.

• *L'enfermement avant départ :*

Des modèles caractéristiques de ces centres existent en France (centres de rétention administrative), en Belgique (centres fermés), en Allemagne (centres de détention), qui sont destinés à retenir les étrangers le temps de procéder à leur expulsion. Leur existence, et leur multiplication, s'articulent avec la rationalisation des modalités d'éloignement des étrangers aux niveaux national et européen, qui implique l'installation des camps à proximité de tous les grands aéroports et ports internationaux (comme Le Mesnil-Amelot près de Roissy, ou Arenc dans le port de Marseille). La mise en place, dans le cadre de la coopération européenne, de «vols groupés» pour expulser collectivement des étrangers d'une même nationalité est un facteur supplémentaire de cette rationalisation. Car pour remplir un

«charter» il est nécessaire de rassembler préalablement, dans un même lieu et de façon coordonnée, ceux auxquels il est destiné : les camps répondent à ce souci.

Cette catégorisation ne recouvre toutefois pas toute la réalité de l'enfermement des étrangers : dans la plupart des pays les camps sont polyvalents et remplissent les deux fonctions qu'on vient d'identifier. Pour être complet il faut ajouter à la typologie les lieux fermés initialement conçus à d'autres fins que la gestion des étrangers, comme les prisons et les établissements pénitentiaires où sont détenus un grand nombre, parfois une majorité, d'étrangers dont souvent le seul délit est d'avoir enfreint la législation relative au séjour ou à l'entrée. Liée à la criminalisation du séjour irrégulier, mais aussi à d'autres facteurs, notamment socio-économiques (9), cette sur-représentation des non nationaux en prison entretient le sentiment de «dangerosité» qu'inspirent les migrants (v. ci-après, *B. Les fonctions du camp*).

A. – *Déni de droits*

Au-delà de la diversité des formats, des traits communs viennent de façon récurrente caractériser les camps d'étrangers. La *dépersonnification* en est un. De même qu'est niée, avec l'expression «flux migratoires», l'individualité des parcours, les étrangers maintenus dans les camps n'existent guère en tant que personnes : ils sont au mieux identifiés comme des catégories administratives (célibataire, mineur, femme) ou juridiques (demandeur d'asile, débouté, sans-papiers, ressortissant de telle ou telle nationalité), au pire fondus dans le terme générique de «clandestins» ou «illégaux». La déshumanisation prend parfois des formes très concrètes : utilisation de numéros matricules plutôt que de noms, «marquage» des détenus à l'encre indélébile pour les distinguer les uns des autres par exemple.

Mais c'est surtout le *déni de droits* qui constitue une constante de ces camps dont l'existence semble incompatible avec le respect d'un certain nombre de droits fondamentaux : dans la plupart des cas la liberté d'aller et venir, mais aussi le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit d'asile, le droit de ne pas être soumis à des trai-

(9) TSOUKALA A., «La criminalisation des immigrés en Europe», in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir : Pratiques et discours sécuritaires*, L'esprit frappeur, Paris, nouvelle édition 2004, pp. 235-293.

tements inhumains et dégradants, les droits spécifiques dus aux personnes vulnérables ou aux mineurs. On a vu (voir ci-dessus *L'enfermement à l'arrivée*) par quels artifices la loi sur l'asile est, en France, considérée comme non applicable aux demandeurs qui sont placés en zone d'attente. Cette mise à l'écart du droit n'est pas toujours aussi juridiquement construite, mais résulte le plus souvent d'une pratique née de l'urgence ou de l'improvisation, et justifiée par l'obligation de gérer des situations exceptionnelles. L'existence du camp de Sangatte, qui a fonctionné dans le nord de la France entre 1999 et 2002 pour abriter les centaines d'exilés qui traversaient parfois toute l'Europe avant de se heurter à la frontière maritime entre les côtes françaises et le Royaume-Uni, est caractéristique de ce non-droit, puisque les étrangers qui s'y trouvaient n'avaient aucun statut et que dans la majorité des cas il leur était impossible de déposer une demande d'asile (10).

Lorsque sur le plan formel des droits *minima* sont prévus, tels le droit de visite et de communiquer avec l'extérieur, le droit à un interprète, à un médecin, à une assistance juridique, dans la pratique leur exercice est souvent limité. Ceci est régulièrement démontré par les rapports des quelques rares institutions et ONG qui effectuent des visites dans ces lieux (et dont les dénonciations sont aussi récurrentes que sans effet), comme le groupe de travail sur la détention arbitraire du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, ou, au niveau du Conseil de l'Europe, le Comité de prévention contre la torture et le Commissaire aux Droits de l'Homme, qui se rendent régulièrement dans les lieux d'enfermement d'étrangers. Les comptes rendus de visites d'ONG nationales ou internationales font aussi état des violations des droits commises dans les camps d'étrangers : ainsi MSF Italie, qui s'est fait interdire par le gouvernement italien l'accès aux centres de rétention après un rapport de mission où, en 2004, l'association dénonçait les graves insuffisances sur le plan de l'hygiène et de l'accès aux droits et aux soins médicaux (11). Ainsi encore Human Rights Watch, qui estime que les conditions de détention dans les centres fermés espagnols des îles Canaries sont très en dessous des normes fixées en la matière par la loi espagnole et le droit international, au point que les médecins

(10) Voir le dossier Sangatte : <http://www.gisti.org/dossiers/sangatte/>.

(11) MSF Italie, *Rapporto sui centri di permanenza temporanea e assistenza*, janvier 2004 : <http://www.meltingpot.org/articolo1939.html>.

bénévoles qui y interviennent ont un temps cessé de s'y rendre afin d'attirer l'attention sur une situation sanitaire jugée très préoccupante (12). Il faut également citer les nombreux rapports de l'Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers), qui apporte aux personnes maintenues en zone d'attente en France un soutien et une assistance juridique, et se rend régulièrement sur les lieux : qu'il s'agisse des violences policières, des entraves au droit d'asile, des violations des droits de l'enfant ou du simple manquement aux règles fixées par l'administration pour le respect des personnes (intrusion de policiers dans les chambres individuelles, appels tonitruants lancés par haut-parleur en pleine nuit *etc.*), les informations recueillies par cette association témoignent de l'impossibilité de garantir, aux étrangers enfermés à leur arrivée en France en attendant d'en être probablement refoulés, le respect de leurs droits fondamentaux (13).

B. – *Les fonctions du camp*

Sans doute cette vulnérabilité des droits s'inscrit-elle parmi les fonctions assignées aux camps modernes. Sans doute s'agit-il, consciemment ou non, de placer les étrangers dans une situation de précarité et d'incertitude quant à leur devenir immédiat, situation qu'alimentent l'obstacle de la langue et l'insécurité juridique et temporelle : il est bien rare qu'ils sachent pour combien de temps ils sont internés ou même les motifs exacts de la détention. Si les camps sont là pour trier (entre ceux qui pourront entrer et ceux qu'on refoulera, entre ceux qui seront reconnus réfugiés et ceux qui seront rejetés) ou pour préparer l'expulsion, ce n'est pas leur seul objet. A l'égard des migrants ils sont aussi instruments de dissuasion – il faut que, dans les pays d'origine, on sache qu'on passe par la case prison avant d'arriver éventuellement en Europe – et de mise au pas – dans les camps s'apprennent les codes non écrits de l'existence sans papiers, à laquelle sont promis ceux qui réussiront à passer. Les camps sont aussi des messages à l'opinion européenne que la «gouvernementalité par l'inquiétude», comme la nomme

(12) Human Rights Watch, *L'autre visage des îles Canaries – violations des droits des migrants et des demandeurs d'asile*, 2002 : <http://hrw.org/french/docs/2002/02/21/spain7241.htm>.

(13) Les nombreux rapports de l'Anafé sont en ligne sur son site : <http://www.anafe.org/>.

Didier Bigo (14), a nourrie d'une idéologie de la peur, et qu'on rassure en donnant l'impression, par l'enfermement de ceux qu'on lui a désignés comme ennemis, qu'on tient les choses en main. Ce faisant on entretient les craintes, on encourage la perception négative de l'étranger et, en pratiquant l'amalgame «migrant en détention = migrant délinquant», on justifie, dans un cycle sans cesse renouvelé, le durcissement des mesures de lutte contre l'immigration clandestine, comme la criminalisation de l'irrégularité du séjour et le renforcement des contrôles aux frontières. Les objectifs affichés – trier et expulser – ne seraient par conséquent pas forcément les principaux, et pourraient même, dans certains cas, n'être que des leurres derrière lesquels se cacherait la véritable fonction des camps, purement idéologique et symbolique. C'est l'analyse que fait Mathieu Bietlot du dispositif belge de rétention, «inefficace fermeture, effrayante fermeté» (15), en démontrant que plus de la moitié des étrangers détenus en centres fermés le sont inutilement (parce qu'on ne réussit pas à les éloigner), ou abusivement (parce que la détention est jugée illégale). Dans les deux cas ils finiront par être remis en liberté – mais on ne les munit pas pour autant d'autorisations de séjour. D'où un coût financier et humain considérable pour un résultat qui va à l'encontre des buts prétendument poursuivis.

Les exemples choisis dans deux pays du sud de l'Europe, l'Italie et Malte, semblablement exposés aux arrivées régulières de migrants et demandeurs d'asile par voie maritime, illustrent deux formes différentes de ces dérives induites par l'utilisation de la détention comme mode de gestion de l'immigration.

C. – *A Malte, les camps comme outils de dissuasion et de chantage*

Ce petit pays, situé entre les côtes libyennes et italiennes, placé sur le chemin des routes migratoires entre l'Afrique et l'Europe, est devenu depuis son adhésion à l'UE en 2004 la base avancée de l'Union européenne en Méditerranée. Malte combine une tradition de mise en détention systématique des étrangers en situation irrégulière (au nom de l'ordre public) avec les conséquences de la

(14) Voir : «Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude?», *Cultures & Conflits*, n° 31-32, 1998 : <http://www.libertysecurity.org/article103.html>.

(15) BIETLOT M., «Le camp, révélateur d'une logique inquiétante de l'étranger», *Cultures et Conflits*, 2005 : <http://www.conflits.org/document1763.html>.

«solidarité» communautaire en matière de politique d'asile, qui l'oblige à réadmettre tous les requérants d'asile qui seraient passés par son sol avant de se rendre ailleurs dans l'UE (16). De fait à Malte la confusion entre «migrants» et «demandeurs d'asile» est totale, les autorités utilisant indistinctement les deux termes, auxquels ils substituent volontiers celui de «*illegals*» pour désigner les occupants des quelque cinq ou six «*reception centers*» dans lesquels ils sont détenus (17).

Dans ce contexte, l'enfermement répond à un double objectif : à l'égard des migrants et des demandeurs d'asile, c'est un outil de dissuasion, théoriquement destiné à décourager leurs ambitions continentales, et à écarter l'étape maltaise des circuits migratoires. Les camps de demandeurs d'asile constituent en même temps la réponse et, comme on va le voir, un avertissement de Malte face aux exigences de l'UE. Bien que la pratique soit manifestement non conforme aux principes qui encadrent le droit des réfugiés (en application de la Convention de Genève, l'enfermement des demandeurs d'asile ne peut être admis que dans des circonstances exceptionnelles), l'Union s'en est accommodée, préférant cette entorse aux droits fondamentaux à un aménagement pourtant indispensable des règles communautaires, qui permettrait par exemple aux demandeurs de faire examiner leur requête dans un autre pays.

La gestion des migrants et demandeurs d'asile s'inscrit donc dans une politique revendiquée et assumée d'enfermement qui, quoique généralisé, n'est pas suffisamment encadré sur le plan juridique, et partant source de toutes les dérives. Dans le rapport d'une mission effectuée en février 2004, la Fédération internationale des droits de l'homme fait état, outre des conditions très précaires d'accueil (mauvaise isolation thermique et phonique, promiscuité, difficultés d'accès aux soins, *etc.*), d'un grand nombre de troubles psychologiques parmi les occupants des camps maltais, probable résultat d'un état d'anxiété exacerbée dû à l'attente indéfinie, l'inactivité, l'absence de contacts avec l'extérieur, l'incertitude sur l'avenir, autant de facteurs qui contribuent «à faire régner un sentiment

(16) Le règlement Dublin II du 1^{er} septembre 2003, qui remplace la Convention de Dublin du 15 juin 1990, détermine l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile (premier État européen d'arrivée).

(17) BLANCHARD E. et RODIER C., «Malte, un laboratoire pour enterrer le droit d'asile», *Plein Droit*, juillet 2005.

récurrent d'abandon, d'insécurité et de détresse, perceptibles lors des entretiens avec les personnes concernées» (18). Nul doute que ce climat délétère a la dissuasion pour fonction, de même que son prolongement, lorsque les migrants, une fois mis en liberté par les autorités maltaises mais privés de toute opportunité d'intégration sociale sont abandonnés à eux-mêmes avec le gîte – dans des locaux fort semblables aux centres fermés dont ils sont sortis – et le couvert – «les mêmes repas qu'à l'intérieur du camp», ont rapporté des ex-détenus à la FIDH – comme seul viatique.

La situation maltaise révèle toute l'hypocrisie d'une politique européenne qui se satisfait des apparences de la légalité au lieu de chercher des solutions adaptées au contexte. Car, d'évidence, ce pays n'est pas en mesure d'accueillir les milliers de migrants et demandeurs d'asile qui transitent par son sol, et seule une solution européenne est à même de leur assurer protection ou moyens de subsistance, selon les cas. A exiger de Malte qu'elle serve de rempart à ses partenaires des Vingt-Cinq en retenant les exilés qui échouent sur ses côtes, l'Union européenne joue avec le feu, en l'incitant à jouer la dissuasion à toutes les étapes. Un montage dont le prix, en termes de respect des droits fondamentaux, est lourd à payer. Les migrants en ont fait les frais avec un durcissement croissant des conditions de détention entre 2004 (date d'entrée de Malte dans l'UE) et 2005, et la multiplication des incidents parfois très graves entre les détenus et leurs gardiens, militaires ou policiers. Cette situation est exacerbée par un discours politique xénophobe, adressé tout autant à l'opinion nationale, dont il exploite et encourage les réactions hostiles aux étrangers, qu'à l'Union européenne invitée, au moyen d'arguments de plus en plus menaçants, à prendre des dispositions pour aider les pays européens qui subissent le plus les conséquences de l'immigration clandestine. Le ministre de l'Intérieur maltais a ainsi annoncé, au cours de l'été 2005, son intention de proposer une réduction drastique de la zone d'intervention en mer de Malte pour les recherches et le secours de naufragés, arguant que le sauvetage d'embarcations de migrants clandestins représentait une charge disproportionnée pour son petit pays (19). Un autre

(18) FIDH, mission internationale d'enquête, *Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte*, septembre 2004 : <http://www.migreurop.org/article859.html>.

(19) Sur la situation à Malte au regard de l'enfermement des migrants, voir : <http://www.migreurop.org/rubrique69.html>.

volet du chantage consiste, pour Malte, à se retourner de l'autre côté de la Méditerranée, en cherchant des alliés chez ses voisins par lesquels transitent les migrants. A l'image de l'Italie, Malte cherche ainsi à passer des accords avec l'Égypte et avec la Libye pour pouvoir y renvoyer sans difficultés ceux qu'elle juge indésirables. Là encore, les risques sont lourds pour ceux qui sont l'objet de ces tractations. Ce fut le cas en 2002, lorsque les autorités maltaises ont renvoyé en Libye un groupe d'Érythréens qui, bien que menacés de persécutions dans leur pays d'origine, y auraient été refoulés par la police libyenne sans l'intervention des ONG internationales et du HCR. Ces méthodes pour faire monter la pression peuvent, à force, se révéler payantes : au mois d'octobre 2005 la Commission européenne, reprenant la proposition du gouvernement maltais, proposait la création d'un fonds d'urgence de 20 millions d'euros pour venir en aide aux pays de l'UE qui font face à l'afflux croissant d'immigrants illégaux sur leur sol.

D. – *Italie : fermeté affichée
et rentabilité économique*

Contrairement à la situation maltaise, la loi italienne – qui distingue les centres d'arrivée (CDI) et les camps de départ (CPT), voir ci-dessus – ne prévoit pas l'enfermement systématique des étrangers en situation irrégulière de séjour. Celui-ci est pourtant, de fait, le principal mode « d'accueil » des migrants qui arrivent sur les côtes italiennes par la mer ce qui, du fait de l'importance des frontières maritimes du pays, en constitue une bonne proportion. Le régime des CDI (*centri di identificazione*) où sont placés les arrivants est variable selon la situation juridique de ceux-ci : de façon générale, la loi prévoit qu'ils « peuvent » être privés de liberté le temps de la vérification de leur identité. Les demandeurs d'asile y jouissent en principe d'une semi-liberté, puisqu'ils peuvent théoriquement quitter le centre pendant la journée, mais ils sont considérés comme ayant renoncé à leur procédure d'asile (et deviennent alors sans-papiers) s'ils enfreignent cette règle. Ce régime d'assignation à résidence ne s'applique cependant qu'à condition qu'ils n'aient pas présenté leur demande d'asile après avoir été arrêtés pour franchissement ou tentative de franchissement illégal de la frontière, car dans ce cas la détention est obligatoire. Dans la mesure où l'immense majorité des requérants d'asile en Italie arrive illégalement, autant

dire que la détention est l'ordinaire et la liberté l'exception. Dans les CPT (*centri di permanenza temporanea e assistenza*), où la durée maximale de la détention a été portée par une loi de 2002 à soixante jours, sont placés les étrangers frappés d'une mesure d'expulsion en attendant sa mise à exécution. Les CPT italiens font, depuis leur création, l'objet de critiques répétées de la part des ONG, qui en dénoncent l'absence de transparence, l'impossibilité d'accès des associations, le difficile exercice du droit de visite, la privation de soins élémentaires, l'administration de psychotropes aux détenus et de façon générale les mauvais traitements infligés aux étrangers (20). Un procès spectaculaire a eu lieu en 2004 pour juger Don Cesare Lodeserto, prêtre et directeur du CPT Regina Pacis à San Foca, dans les Pouilles, accusé avec six de ses collaborateurs, onze carabinieri et deux médecins, d'avoir exercé au mois de décembre 2002 des violences physiques et morales contre dix-sept migrants (il a été condamné en mai 2005 à 8 mois de prison) (21).

«Rouage indispensable» (22) du dispositif de contrôle des flux migratoires mis en place par la loi Bossi-Fini de 2002 – qui ne les a pas inventés : les CPT ont été créés en 1998 sous un gouvernement de gauche par la loi Turco-Napolitano –, les camps italiens ne sont pourtant pas une garantie de son efficacité au regard des objectifs mis en avant lors de son adoption : d'une part un meilleur filtrage entre les «vrais demandeurs d'asile» et ceux qui, désignés comme «migrants économiques», sont soupçonnés de détourner les procédures d'asile, d'autre part l'effectivité de l'éloignement des étrangers qui ne répondent pas aux critères d'obtention d'un droit au séjour. En recoupant les données officielles (selon le ministère de l'Intérieur 40 % des étrangers seraient expulsés à l'issue de leurs soixante jours de détention en CPT) et les informations recueillies auprès des ONG et des organisations syndicales actives dans ce secteur, il semble que non seulement ces objectifs ne sont pas atteints mais qu'ils ne sont pas forcément recherchés. Des rumeurs persistantes attestent qu'il serait facile de «s'évader» de certains camps italiens, avec une régularité et dans des proportions telles qu'on peut imaginer que le laxisme des gardiens pourrait être fonctionnel et s'exercer au gré

(20) Voir notamment le rapport de MSF Italie cité note 10.

(21) Voir : <http://www.meltingpot.org/archivio193.html>.

(22) FIDH, mission internationale d'enquête, *Droit d'asile en Italie : l'accès aux procédures et le traitement des demandeurs*, juin 2005 : http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2474.

des impératifs du moment. Du même ordre de raisonnement relève le témoignage accablant d'un journaliste qui, se faisant passer pour un migrant kurde, s'est fait enfermer au camp de l'île de Lampedusa au mois de septembre 2005 (23). Fabrizio Gatti raconte qu'après une semaine de détention dans des conditions très éprouvantes (tant sur le plan physique que moral), ses compagnons d'infortune et lui ont été libérés sans qu'aucune explication soit donnée par la police, et avec pour seule consigne de disparaître au plus vite dans la nature.

Certains facteurs confirment que l'éloignement des étrangers, dont les camps sont supposés garantir le succès, n'est pas le but premier des autorités italiennes. D'une part, l'économie italienne repose, dans certains secteurs, pour une large part sur l'apport d'une main-d'œuvre d'étrangers en situation irrégulière, donc sous-payée. C'est notamment le cas dans le sud du pays et en Sicile, dont il est probable que l'agriculture serait sinistrée sans les sans-papiers. D'autre part, contrairement à certains de ses partenaires de l'Union européenne, l'Italie, dont le taux de natalité n'assure pas le renouvellement des générations, n'a jamais fermé ses portes à l'immigration de travail, qu'elle intègre sous forme de quotas annuels d'admission. Son marché du travail, notamment dans les emplois de service et sous-qualifiés, peut par conséquent largement absorber les migrants qui arrivent sur son sol illégalement, en dépit des gesticulations spectaculaires de ses dirigeants qui crient à l'invasion tout en organisant à intervalles réguliers des régularisations massives de sans-papiers. Enfin il est notoire qu'un grand nombre des migrants qui arrivent en Italie n'y sont qu'en transit, et continuent leur route vers d'autres destinations européennes : une donnée que ne peuvent ignorer les autorités italiennes.

Quels sont donc les ressorts du recours à l'enfermement des étrangers en Italie ? La gestion erratique qui le caractérise obéit à différentes logiques, non exclusives les unes des autres. S'il n'est pas le principal, le facteur économique ne doit pas être négligé : une analyse détaillée du fonctionnement des centres (en 2005, 15 CPT, 7 CDI et plusieurs centres de premiers accueil), à peine ébauchée dans le rapport 2003 de la Cour des comptes italienne, révélerait sans

(23) Le journal de F. GATTI peut être consulté sur le site du magazine *L'Espresso* : <http://www.espressonline.it/eol/free/jsp/detail.jsp?idCategory=4821&idContent=1129502&m2s=a>.

doute qu'il peut parfois s'agir d'entreprises rentables pour les associations qui s'en sont vu confier la gestion, avec des prix de journée *per capita* pouvant atteindre jusqu'à 100 euros (à titre de comparaison, l'allocation versée en Italie aux demandeurs d'asile qui doivent subvenir à leurs besoins est de 17 euros par jour). Une autre raison est la position que veut tenir l'Italie au sein de l'Union européenne. Longtemps critiquée pour son laxisme à l'égard de l'immigration clandestine et son incapacité à surveiller ses frontières (le pays a dû, pour cette raison, patienter longtemps avant d'être admis au «club Schengen»), l'Italie a cherché à rendre tangibles ses efforts dans le domaine afin d'acquérir une crédibilité : les camps contribuent à cette stratégie d'affichage de la fermeté, au même titre que les expulsions collectives organisées sous le regard de l'opinion européenne depuis l'île de Lampedusa vers la Libye, en octobre 2004 et mars 2005 (24). Cet affichage sert aussi les rapports que l'Italie veut instaurer avec les pays d'origine des migrants qui viennent sur son sol. En rendant visible outre Méditerranée le sort promis à ceux de leurs ressortissants qui utilisent la voie de la migration «illégal», le gouvernement italien fait pression sur ses partenaires pour négocier des accords bilatéraux en matière de contrôle des migrations. Les quotas annuels de travailleurs tunisiens admis en Italie peuvent ainsi être révisés à la baisse si un trop grand nombre de «clandestins» tunisiens passent par les CPT.

E. – *Les camps et le droit :
illégitimité de l'enfermement*

On a vu plus haut que, même lorsque le principe en est validé par la loi, comme c'est le cas dans la plupart des États membres de l'Union européenne, l'internement des étrangers induit de façon quasi inévitable des violations des droits de la personne, qu'on pourrait assimiler à des effets pervers si leur récurrence ne trahissait leur caractère fonctionnel (voir ci-dessus, A. Déni de droits). Au-delà, la mise en perspective des prescriptions du droit international en matière d'enfermement, avec sa systématisation en Europe comme mode courant d'administration de la question migratoire,

(24) Sur les refoulements de migrants organisée par l'Italie vers la Libye en 2004 et 2005 : *Expulsions de masse vers la Libye, oct 2004* : <http://www.migreurop.org/rubrique164.html> et *Mars 2005 : Lampedusa, les expulsions s'amplifient* : <http://www.migreurop.org/rubrique173.html>.

laisse, au vu de la pratique actuelle dont témoignent les exemples maltais et italien, peser les plus grandes inquiétudes.

S'agissant des migrants en général, c'est le Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui, en référence au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, encadre, dans une série d'observations générales, les modalités de détention et plus généralement de privation de liberté (25). Selon ce Comité, pour lequel les droits énoncés dans le Pacte s'appliquent à toute personne, sans condition de réciprocité, «quelle que soit sa nationalité et même si elle est apatride», «traiter toutes les personnes privées de leur liberté avec humanité et en respectant leur dignité est une règle fondamentale d'application universelle qui ne peut dépendre entièrement des ressources matérielles disponibles. [Si] les modalités et les conditions de détention varient nécessairement selon les ressources disponibles, elles doivent toujours être appliquées sans distinction, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte selon lequel 'les États parties s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte (...)» (26). Il ajoute que le droit d'être traité avec humanité, prévu à l'article 10 du Pacte, «s'applique à toute personne privée de sa liberté en vertu des lois et de l'autorité de l'État et qui est détenue dans une prison, un hôpital – un hôpital psychiatrique en particulier –, un camp de détention, un centre de redressement ou un autre lieu», et qu'en conséquence les États «doivent veiller à ce que le principe énoncé dans cette disposition soit respecté dans toutes les institutions et tous les établissements placés sous leur juridiction et où des personnes sont retenues». Le Comité renvoie également à l'article 7 du Pacte («nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants») pour rappeler que les personnes privées de leur liberté non seulement ne peuvent être soumises à un traitement contraire cette disposition, mais encore «ne doivent pas subir de privation ou de contrainte autre que celles qui sont inhérentes à la privation de liberté; le respect de leur dignité

(25) Nations Unies, *Récapitulation des observations ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 mai 2004 : [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f/\\$FILE/G0441302.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f/$FILE/G0441302.pdf).

(26) Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 9 sur le traitement des personnes privées de leur liberté* (1982).

doit être garanti à ces personnes de la même manière qu'aux personnes libres». Il précise que «les personnes privées de leur liberté jouissent de tous les droits énoncés dans le Pacte, sous réserve des restrictions inhérentes à un milieu fermé» (27).

S'agissant des demandeurs d'asile, qui, compte tenu des normes de plus en plus strictes en matière de franchissement des frontières et de la criminalisation de l'irrégularité du séjour, constituent aujourd'hui une proportion importante de la population victime de mesures de détention, les réserves sont encore bien plus importantes. Tout au plus l'enfermement peut-il être admis pour une très courte durée à l'arrivée du demandeur sur le territoire d'un pays, à des fins d'identification s'il s'y est présenté sans document de voyage, jusqu'à ce qu'il ait formulé sa demande. Le fait qu'une loi nationale permette la détention des étrangers qui sont entrés ou séjournent irrégulièrement sur le territoire ne suffit pas à justifier son application à l'égard des demandeurs d'asile. C'est ce qui se dégage de l'interprétation qui a été donnée des principaux textes pertinents des Nations Unies et du Conseil de l'Europe en la matière par les instances *ad hoc*.

Le Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), s'appuyant sur l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme selon lequel le droit de chercher asile est un droit de l'Homme, pose comme principe, dans ses Lignes directrices sur les critères applicables à la détention des demandeurs d'asile (1999), que les demandeurs d'asile ne doivent pas être détenus. Seules des exceptions strictement encadrées peuvent être admises. En tout état de cause, il ne suffit pas que la détention appliquée aux demandeurs d'asile soit prévue par la législation nationale des États pour être dénuée d'arbitraire. Elle doit aussi être conforme à l'article 31 de la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés, selon lequel les États d'accueil ne peuvent ni sanctionner les réfugiés pour entrée ou séjour irrégulier, ni imposer à leurs déplacements d'autres restrictions que celles qui sont «nécessaires». Dans sa Conclusion 44 (28), le Comité exécutif du HCR indique dans quelles circonstances la détention, qui ne doit

(27) Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 21 sur le droit des personnes privées de liberté d'être traitées avec humanité* (1992).

(28) Comité Exécutif du HCR *Conclusion n° 44 (XXXVII) relative à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés* (1986).

jamais revêtir un caractère automatique, peut être qualifiée de «restriction nécessaire» :

- le temps de la détermination de l'identité du demandeur;
- dans le cadre d'une interview préliminaire, pour identifier le fondement de la demande d'asile (mais en aucun cas pour toute la durée de la procédure de détermination);
- dans le cas où le demandeur a volontairement cherché à soustraire ses documents de voyage ou son identité, dans l'intention de ne pas coopérer avec les autorités;
- pour protéger la sécurité nationale et l'ordre public (ce cas se réfère aux circonstances où le demandeur d'asile a des antécédents criminels ou lorsque, d'évidence, son admission sur le territoire serait susceptible de poser un problème pour la sécurité nationale ou l'ordre public).

Cette conclusion précise que n'entre pas dans le champ des «restrictions nécessaires» une politique de détention visant à dissuader de futurs demandeurs d'asile, ou à inciter des demandeurs d'asile à retirer leur requête. L'invocation d'une urgence, par exemple en cas d'arrivée simultanée d'un très grand nombre de demandeurs d'asile, ne peut non plus justifier leur placement dans des «camps fermés» si ce placement n'est pas accompagné d'une recherche immédiate de solutions.

La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme des Nations Unies, dans sa Résolution 2000/21 sur la détention des demandeurs d'asile (2000), met en garde contre certaines pratiques et politiques de détention susceptibles de contrevenir aux principes, normes et règles internationaux relatifs aux droits de l'Homme ou de dissuader des personnes de chercher refuge contre la persécution, «prie instamment les États de respecter leurs obligations internationales respectives s'agissant des pratiques et politiques de détention à l'égard des demandeurs d'asile» et les «encourage à adopter d'autres modalités que la détention» (29).

Le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire estime pour sa part que «tout demandeur d'asile ou immi-

(29) Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme des Nations Unies, *Résolution 2000/21 sur la détention des demandeurs d'asile* (2000), UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/2000/21 : <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/9caadb0110b4f920c1256976004abad1?Opendocument>.

grant mis en rétention doit être présenté à bref délai à une autorité judiciaire ou autre», et qu'«un délai maximum doit être prévu par la loi, la rétention ne pouvant en aucun cas être illimitée ou d'une durée excessive» (30).

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe se réfère, dans sa Recommandation sur les mesures de détention des demandeurs d'asile (31), à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 pour formuler un certain nombre de principes en vue d'encadrer strictement les conditions dans lesquelles un demandeur d'asile peut être placé en détention. Ces principes stipulent que, lorsqu'une personne est régulièrement arrêtée ou détenue «pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours», elle doit être «informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation», et qu'elle a «le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si le délai sur la légalité de détention est illégal» (32).

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invite, dans sa Recommandation 1327 relative à la protection et au renforcement des droits de l'Homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe (33), les États membres à recourir en priorité à des méthodes non privatives de liberté, comme les systèmes de surveillance, l'obligation de se présenter régulièrement devant une autorité, la liberté sous caution ou d'autres systèmes de garantie; à élaborer et diffuser des critères précis pour déterminer quels demandeurs d'asile doivent être détenus; et à introduire dans leur législation sur l'asile

(30) Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, *Rapport du groupe de travail sur la détention arbitraire, annexe II b, délibération n°5 sur la situation des immigrants et des demandeurs d'asile*, 28 décembre 1999, p. 29 : <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/Test-Frame/89364b1bc64c34a08025689000432f28?Opendocument>.

(31) Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec (2003)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile* 16 avril 2003 : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2107&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

(32) Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, *ETS*, 5, et : <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>.

(33) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, *Recommandation 1327 (1997) relative à la protection et au renforcement des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe* : <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/frec1327.htm>.

des règles fixant la durée maximale de détention des demandeurs d'asile.

Enfin la plupart des textes ici mentionnés excluent *a priori* la détention des demandeurs d'asile mineurs d'âge, notamment lorsqu'ils sont non-accompagnés. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1990, qui invite les États signataires à un traitement particulier des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés pour le respect des principes qu'elle énonce, leur demande dans l'article 37.b de veiller à ce que «nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale et arbitraire». Elle précise que «l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure en dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible» (34).

Le décalage entre la réalité des camps de migrants dans les pays où elle a été étudiée et les principes qu'on vient de rappeler met en évidence l'impossibilité de fonder une politique migratoire sur l'enfermement sans porter gravement atteinte aux droits fondamentaux. Pourtant, loin de reconnaître l'illégitimité des camps qu'elle installe sur son territoire, l'Union européenne s'emploie à en exporter le modèle. Engagée dans une réflexion sur «la dimension externe de sa politique d'asile et d'immigration», elle monnaie l'aide au développement et le financement de la coopération contre une collaboration active des pays d'origine et de transit des migrants à la protection de ses frontières et assigne à ses voisins proches (en Afrique du Nord, aux frontières orientales) le rôle de retenir les migrants et des demandeurs d'asile dont elle ne veut pas.

III. – LES CAMPS HORS D'EUROPE

La banalisation, sur le territoire européen, de l'enfermement comme mode de gestion de la migration et de l'asile est probablement un des facteurs qui ont contribué à ce que revienne de façon récurrente sur le devant de l'actualité, depuis le début des années 2000, l'idée d'externaliser le concept en installant hors des frontières de l'Union européenne des «centres de transit» pour gérer à distance la question migratoire et la demande d'asile. Qu'elle soit apparue

(34) Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1991, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, 1577 UNTS 3, et : http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/k2erc_fr.htm.

sous la forme d'un projet britannique au début de l'année 2003 n'est pas surprenant. Quelques semaines avant, Tony Blair avait fait savoir de façon provocatrice que, pour faire face aux migrations de masse venant de l'est de l'Europe et au-delà, il était prêt à intervenir au niveau international de manière radicale, y compris par la révision de la Convention européenne des droits de l'homme, présentée comme un instrument dépassé (35). La méthode lui a permis d'imposer le sujet à l'agenda communautaire et à l'ordre du jour des discussions des Quinze au sein d'un Conseil européen la même année. Dans la foulée, le projet de camps hors d'Europe a été intégré dans le programme de travail de la Commission européenne, pour y être remodelé et progressivement reconverti en outil de protection, avec le concours du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), comme on va le voir ci-après. A nouveau brandi par les ministres de l'Intérieur allemand et italien au cours de l'été 2004, il a, malgré les démentis, fait son entrée dans le plan d'action quinquennal de l'UE pour les politiques de Liberté, Sécurité et Justice, dit «programme de La Haye», adopté par les chefs d'État et de gouvernement au mois de novembre 2004 (36). Il n'est bien sûr quasiment jamais fait usage, par ces différents acteurs de l'externalisation, du terme de «camp». On va voir que chacun, à sa façon, s'est pourtant employé à en dresser les clôtures.

L'idée n'est au demeurant pas nouvelle : dès 1986 le gouvernement danois proposait un système de gestion des demandes d'asile dans des centres de traitement régionaux, administrés par les Nations Unies, dans lesquels auraient été systématiquement placés les requérants d'asile ayant illégalement franchi la frontière. Quelques années plus tard, les Pays-Bas inscrivaient à l'agenda de la conférence intergouvernementale de l'UE ouverte en 1994 un projet de centres d'accueil et de traitement pour demandeurs d'asile, situés dans les régions d'origine, à proximité des pays de départ (37). Les Pays-Bas et le Danemark ont d'ailleurs été de fervents soutiens du Royaume-Uni dans les discussions à quinze engendrées par la pro-

(35) Voir le communiqué de presse de Downing Street du 27 janvier 2003 : <http://www.pm.gov.uk/output/page1321.asp>.

(36) Conseil européen, Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004, conclusions de la présidence : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/82540.pdf.

(37) NOLL G., «Visions of the exceptional : legal and theoretical issues raised by transit processing centres and protection zones», *European Journal of Migration and Law*, 2003, disponible à : <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/1322.pdf>.

position britannique. Pratiquée depuis longtemps ailleurs qu'en Europe, la méthode n'est pas non plus originale. Aux États-Unis, c'est sur la base navale américaine de Guantanamo (sur l'île de Cuba), ou à bord d'un bâtiment de la Marine mouillant à proximité des côtes jamaïcaines, qu'ont été retenus, de 1991 à 1995, des *boat people* haïtiens interceptés en mer, afin de soumettre leurs demandes d'asile à un pré-examen avant d'éventuellement les admettre sur le sol américain ou, plus souvent, de les refouler (38). Plus récemment a été ouvert au Mexique, avec le soutien américain, un «centre pour migrants» proche de la frontière, destiné à aider les Mexicains «qui souhaitent remplir les conditions nécessaires pour entrer sur le territoire américain» (39). Quant à l'Australie, elle a inventé en 2001 la *Pacific solution* : la gestion matérielle de l'accueil des candidats à l'asile est sous-traitée à des micro-États relevant de son aire d'influence géopolitique, qui installent sur leur territoire des camps où interviennent l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le HCR (40).

A. – *La proposition britannique
de «transit processing centers»*

La proposition britannique, inscrite à la dernière minute à l'ordre du jour d'une réunion informelle des ministres de l'intérieur et des affaires étrangères de l'UE en mars 2003, sous le titre «New international approaches to asylum processing and protection» (41) se réfère d'ailleurs explicitement au système australien. Elle part du postulat selon lequel le système d'asile est en crise, en raison de l'utilisation abusive du canal de l'asile par de «faux» réfugiés qui cherchent à contourner les règles de l'immigration économique, menaçant de ce fait la viabilité du régime de protection internationale. Elle comprend deux volets : 1) création de zones sécurisées sous contrôle d'organisations internationales dans des États d'accueil, les «zones de protection régionales», vers lesquelles pourraient être renvoyés les demandeurs

(38) DANROC G., «États-Unis : le retour des refoulés», *Plein Droit*, octobre 1992 : <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/18-19/etats-unis.html>.

(39) Dispositif annoncé par Luis Ernesto Derbez, ministre mexicain des Affaires Étrangères, dépêche AP du 17 février 2005.

(40) Voir : Amnesty International, *Australia-Pacific. Offending human dignity : the «Pacific Solution»*, 25 août 2002 : <http://web.amnesty.org/library/index/ENGASA120092002>.

(41) Lettre de Tony Blair à Costas Simitis, alors président en titre de l'Union européenne, 10 mars 2003 : <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>; synthèse en français : <http://www.migreurop.org/IMG/rtf/dearcostas-trad.rtf>.

d'asile dont la requête aurait été rejetée en Europe mais qui ne pourraient rentrer immédiatement dans leur pays d'origine 2) mise en place de centres de transit et de traitement (*transit processing centers, TPC*) dans les régions traversées par les demandeurs d'asile en route vers l'Europe, où ces derniers seraient renvoyés dès leur tentative de passage d'une frontière européenne, afin qu'il soit procédé à l'examen de leur demande. L'articulation entre le système actuel d'asile (traitement des demandes dans les pays de l'UE dont leur examen relève, en application de la loi nationale de ces pays (42)) et les deux volets de la proposition britannique est la suivante : les demandeurs d'asile arrivant dans l'UE seraient envoyés dans un TPC dans des pays tels que l'Albanie, la Bulgarie ou la Roumanie. Ceux qui seraient reconnus réfugiés seraient réinstallés dans un des pays de l'UE, éventuellement sur la base de quotas correspondant aux capacités et aux besoins des États d'accueil, les autres étant renvoyés dans leur pays d'origine, ou dans des pays relevant de la zone de protection de leur région d'origine. Le projet, qui évoque la Turquie, l'Iran, le Kurdistan irakien, le nord de la Somalie ou encore le Maroc comme possibles zones de protection, sera finalement écarté au sommet de Thessalonique de juin 2003 faute de recueillir l'assentiment de certains États membres (notamment la Suède et l'Allemagne). Mais il est loin d'être enterré. La Grande-Bretagne est même invitée à se livrer à des « expérimentations à petite échelle » avec l'aide de certains pays, dont l'Australie. Dans les conclusions du sommet, le Conseil européen « invite la Commission à explorer tous les paramètres permettant d'assurer que l'entrée dans l'UE des personnes qui ont besoin d'une protection internationale se fasse d'une manière plus ordonnée et mieux gérée, et à examiner comment les régions d'origine pourraient mieux assurer la protection de ces personnes » et note « qu'un certain nombre d'États membres envisagent d'étudier des moyens d'améliorer la protection des réfugiés dans leur région d'origine, en liaison avec le HCR » (43). Explicitement interpellés par le Conseil, le HCR et la Commission européenne sont en effet au cœur du débat.

(42) La détermination du pays de l'UE responsable de l'examen d'une demande d'asile est organisée par le règlement dit « Dublin II », voir note 15.

(43) Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, conclusions de la présidence : <http://www.migreurop.org/article42.html>.

B. – *Le soutien du HCR*

La célébration de son cinquantième anniversaire, en 2001, est l'occasion pour le HCR de mener une vaste réflexion autour des nouvelles formes que pourrait prendre la protection internationale dans le cadre d'une campagne de consultations internationales. Partant du postulat que la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, dont il reste le gardien, n'est plus adaptée aux configurations actuelles des déplacements de populations, l'axe principal de cette réflexion est la nécessité «d'assurer une plus grande équité dans le partage des responsabilités et du fardeau». Le Haut-Commissaire de l'époque, Ruud Lubbers, explicite la formule lorsque, s'adressant aux représentants des gouvernements des quinze États membres de l'UE en 2002 (44), il annonce le lancement d'un processus baptisé «Convention plus» (45) destiné à répondre à «l'une des grandes préoccupations actuelles» à savoir «les mouvements secondaires de réfugiés» (l'expression désigne les déplacements des réfugiés depuis le premier État par lequel ils sont passés vers un État d'installation). Parmi les solutions proposées par «Convention plus» figurent des accords définissant le rôle et les responsabilités respectifs des pays de destination, de transit et d'origine (!) des exilés, ainsi qu'un «système international et fonctionnel de partage des responsabilités qui permettrait aux réfugiés d'obtenir protection et assistance aussi près que possible de leur région d'origine». Ce que l'on peut traduire par la recherche de moyens pour fixer les réfugiés dans les premiers pays par lesquels ils passent sur la route de l'exil, afin d'éviter qu'ils n'arrivent jusqu'en Europe. Dans un contexte de baisse aussi régulière que spectaculaire de la demande d'asile dans l'Union européenne (46), l'objectif et les solutions proposées ne laissent pas d'inquiéter, tant ils semblent viser moins la protection des réfugiés que celles des frontières des États occidentaux. Ce que conforte Ruud Lubbers lorsqu'il précise aux ministres européens qu'«en met-

(44) Déclaration de Ruud Lubbers devant les ministres chargés de l'immigration de l'UE réunis à l'occasion du Conseil informel «Justice et Affaires intérieures» à Copenhague le 13 septembre 2002 : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/admin/opedoc.htm?tbl=ADMIN&id=3d92deeb6>.

(45) Voir : <http://www.migreurop.org/rubrique50.html>.

(46) Les statistiques du HCR révèlent une «chute spectaculaire des demandes d'asile dans les pays industrialisés», particulièrement sensible depuis 2001. En 2004, le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'Union européenne avait diminué de 19 % par rapport à l'année précédente, qui avait déjà été marquée par une baisse importante. Communiqué du HCR, 1^{er} mars 2005 : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.html?tbl=NEWS&page=news&id=4224411d16>.

tant davantage l'accent sur la recherche de solutions durables dans les régions d'origine, le nombre de candidats à l'installation dans les pays diminuera et il sera plus facile d'expliquer à vos concitoyens le besoin de les intégrer dans vos sociétés» (47).

On ne peut s'empêcher de penser que le chemin de la proposition britannique était déjà tracé par la «Convention plus» du HCR, dont on peut résumer la rhétorique par la formule «accueillir ailleurs pour protéger mieux». De fait, l'une et l'autre semblent, au cours du mois de mars 2003, se répondre. A Tony Blair dénonçant le fait que la plupart des demandes d'asile émanent de «faux réfugiés» alors que les «véritables réfugiés» restent dans les régions d'origine, et plaidant auprès de ses homologues l'intérêt d'un plan conçu «pour une meilleure gestion internationale des réfugiés et des demandeurs d'asile», font écho les déclarations de Ruud Lubbers qui, au même moment, déplore devant les ministres chargés de l'immigration des Quinze que le système d'asile soit perverti par l'utilisation abusive des procédures de la part des «faux demandeurs» (48). A la proposition anglaise d'installer hors d'Europe des camps de transit pour l'instruction des requêtes répondent les offres de service du HCR, prêt à aider les États membres à identifier les personnes n'ayant pas besoin de protection internationale, et à mettre en place un système commun – et allégé – d'accueil et d'examen de leur demande d'asile, afin de les traiter rapidement et de désengorger les systèmes nationaux. Pour Ruud Lubbers ce système commun consisterait à détenir ces personnes dans des centres fermés, éventuellement sur le territoire de certains des futurs États membres, ceux qui vont entrer dans l'UE avec l'élargissement de 2004 et qui forment la frontière extérieure de l'Union à l'est (49). Certes les projets du HCR ne visent que la demande d'asile dite «abusive», celle dont il a été décrété qu'elle était «manifestement infondée» selon la formule consacrée, alors que la proposition britannique envisage le transfert de *tous* les demandeurs d'asile dans des camps externalisés. Il reste qu'en validant d'une part le principe de l'asile ailleurs, d'autre part le recours à la détention des demandeurs d'asile, le HCR a apporté

(47) Déclaration de Ruud Lubbers devant les ministres des Quinze chargés de l'immigration, réunis à l'occasion du conseil informel «Justice et Affaires intérieures» de Veria le 28 mars 2003 : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=3e8480244&page=ADMIN>.

(48) *Ibid.*

(49) *Ibid.*

une contribution fondamentale à la légitimation du camp comme outil de gestion de l'asile par l'Europe.

La position du HCR est confirmée dans le volet européen de «Convention plus», rendu public en juin 2003 (50), qui, bien que présenté comme une contre-proposition au projet britannique, en reprend en fait l'essentiel de l'architecture, à l'exception du caractère externe de l'implantation des centres fermés. Quelques mois plus tard, alors que la Commission européenne cherche, comme on va le voir, à temporiser, c'est encore le HCR qui relance l'idée d'une gestion centralisée de l'asile dans des «centres de traitement européens» pour les présumés «faux» demandeurs d'asile, et vante les avantages d'une gestion collective des déboutés incluant éventuellement la détention, notamment parce qu'elle facilite leur expulsion («rejected asylum-seekers from the same country of origin can be held together and if likely to abscond, detained before deportation and returned more easily as a group») (51).

Le 22 janvier 2004, s'adressant au Conseil Justice et Affaires Intérieures de Dublin, le Haut-Commissaire Lubbers, pour pallier le risque d'engorgement des procédures d'asile, préconise à nouveau l'établissement «de centres de réception européens, où les dossiers de certaines catégories de demandeurs d'asile pourront être étudiés par des équipes d'assesseurs et d'interprètes de toute l'Union» et surtout «d'un système collectif de renvoi rapide des personnes, parmi les demandeurs d'asile, dont on établit qu'elles ne sont pas des réfugiés et qu'elles n'ont besoin d'aucune autre forme de protection internationale. Ce système se baserait sur des accords de réadmission négociés collectivement par l'UE avec les pays d'origine» (52). Le programme de La Haye, adopté au Conseil Européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, associe le HCR aux programmes d'externalisation :

«Une autre étude, qui devrait être menée en étroite consultation avec le HCR, devrait évaluer le bien-fondé, le caractère opportun et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE. [...] Le Con-

(50) UNHCR Working Paper, *UNHCR's three-pronged proposal*, Geneva, juin 2003 : <http://www.statewatch.org/news/2003/jul/unhcr2.pdf>.

(51) UNHCR Working Paper, *A revised «EU prong» proposal*, Geneva, 22 décembre 2003 : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=400e85b84>.

(52) Communiqué de presse du HCR, 22 janvier 2004, *Le HCR anticipe des problèmes possibles dans le système d'asile européen et propose des solutions* : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.html?tbl=NEWS&page=news&id=400fc2a64>.

seil Européen [...] invite la Commission à mobiliser des fonds communautaires existants pour aider les États membres à traiter les demandes» (53).

Ces recommandations avaient été concrétisées par anticipation un mois auparavant lorsqu'un million d'euros, co-financés à 80 % par la Commission et à 20 % par les Pays-Bas, sont débloqués pour des «projets-pilotes» en partenariat avec le HCR afin d'aider la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye à développer «un système d'asile national». Si le vocabulaire change, s'il n'est plus question de «camps» (54), on reste dans la même logique.

C. – *La Commission européenne :
euphémisation et abstraction*

Si la proposition britannique a bousculé la Commission européenne en l'obligeant à prendre part au débat sur les camps dans une période où elle tentait péniblement d'achever le programme de communautarisation des normes relatives à l'asile (55), la dimension externe de la politique d'immigration et d'asile est toutefois loin d'être une nouveauté. Il en était déjà question dans le programme mis en place au sommet de Tampere en 1999, avec une approche globale prévoyant un volet consacré aux relations avec les pays tiers d'origine et de transit, en complément du «volet interne» supposé mettre en place un régime équilibré de la gestion des frontières et de l'accueil des migrants et des réfugiés en Europe. Rapidement cependant, c'est le volet externe qui s'est imposé dans les priorités de travail, évolution notamment due à l'incapacité des États membres de s'accorder sur une politique d'asile commune. Les «relations avec les pays tiers» de l'UE se sont ainsi progressivement transformées en exportation vers ces pays de la gestion de la politique migratoire, et en transfert de responsabilités en matière d'asile. Dans une communication de décembre 2002, la Commission européenne proposait d'«intégrer les questions liées aux migrations dans la politique extérieure de l'Union» (56) et inscrivait à l'exercice bud-

(53) Conseil Européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004, Conclusions de la Présidence, 14292/04, pp. 17-18 : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/82540.pdf.

(54) Voir ci-dessous : E. Florilège sémantique : des «points d'accueil» aux «zones régionales de protection».

(55) Prévu pour être achevé le 1^{er} mai 2004, ce programme ne sera finalement bouclé que le 1^{er} décembre 2005, avec l'adoption tardive d'une directive très controversée sur les procédures applicables aux demandeurs d'asile.

(56) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'UE avec les pays tiers», COM (2002) 703

gétaire 2003 de l'Union, au chapitre «capacités de protection effective dans les pays tiers», le financement d'une «analyse des questions juridiques, financières et pratiques que soulèvent [...] les centres de traitement de transit des pays tiers» (destinés, on le suppose, à accueillir des demandeurs d'asile), en vue de «faire reculer les mouvements secondaires vers les États membres de l'UE» et de créer et consolider la capacité de traitement, d'accueil et de protection «y compris en ce qui concerne les personnes renvoyées du territoire de l'UE» (57). Même si la formule est moins directe que celle de la proposition britannique, on comprend sans peine, derrière l'euphémisme, que l'Union est prête à investir dans l'installation, hors de ses frontières, de camps pour les étrangers qu'elle ne veut pas voir arriver sur son sol ou dont elle veut se débarrasser. Le terrain était donc prêt lorsque la Commission, pour répondre à la «crise du système d'asile» en Europe, invite en mars 2003, dans la foulée de la proposition Blair, à rechercher de nouvelles voies, parmi lesquelles une «véritable politique partenariale avec les pays tiers et les organisations internationales» et préconise «une implication beaucoup plus forte des pays tiers de premier accueil et de transit» pour une «protection dans les régions d'origine». Ce programme doit conduire à la «consolidation de l'offre de protection dans la région d'origine» (des éventuels réfugiés) avec un «traitement des demandes de protection au plus près des besoins», autrement dit à la mise en place de dispositifs dissuasifs, faisant appel à la «coopération» d'États tiers à qui il est demandé de retenir les candidats réfugiés pour les empêcher de gagner l'Europe (58).

Voilà l'externalisation de la politique européenne de gestion des frontières et les camps de demandeurs d'asile parés, grâce à la Commission européenne et au HCR, des atours de la protection. Telle sera désormais la partition jouée par l'UE, au travers de deux communications de la Commission qui définissent, au nom de la mise en

final, 3 décembre 2002 : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:FR:PDF>.

(57) Commission européenne, DG JAI, *Appel à proposition 2003*, ligne budgétaire «Coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration», B7-667.

(58) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection», COM (2003) 0152 final, 26 mars 2003 : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0152:FIN:FR:PDF>.

place de régimes d'asile plus accessibles et équitables (59), le «renforcement des capacités de protection des régions d'origine» afin d'«améliorer l'accès à des solutions durables» (60).

*D. – Des camps pour l'asile ailleurs
à ceux de «l'immigration choisie»*

On retrouve le même ton dans le programme pluriannuel pour les politiques d'asile et d'immigration adopté en novembre 2004 à La Haye par les chefs d'État et de gouvernement des Vingt-Cinq (61), qui étend la référence à l'externalisation au-delà du seul domaine de l'asile. Peu concret sur les mesures à adopter au plan interne, ce plan d'action quinquennal consacre une large place à «la dimension extérieure de l'asile et de l'immigration», déclinée en plusieurs volets. L'accent est mis sur la nécessité pour l'Union européenne de soutenir les pays tiers dans le cadre d'un partenariat avancé pour améliorer leur capacité à gérer les migrations, à protéger les réfugiés et à prévenir et combattre l'immigration clandestine. Dans cette perspective, il est souligné que «les politiques qui concernent à la fois l'immigration, la coopération au développement et l'aide humanitaire [doivent être] cohérentes». Concernant l'asile, une étude va évaluer «le bien-fondé, le caractère opportun et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors de l'UE». Il est également prévu d'intensifier la coopération aux frontières méridionales et orientales de l'UE afin de permettre aux pays limitrophes d'offrir une protection adéquate aux réfugiés et de mieux gérer l'immigration.

Si la justification de l'installation par l'Europe de camps hors de ses frontières avait jusqu'ici principalement porté sur l'argument de la protection (dissuader les «faux» réfugiés, éviter aux «vrais» les écueils et les dangers sur les routes de l'exil), le programme de La Haye, en introduisant la dimension migratoire dans le débat,

(59) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés», COM (2003) 315 final, 3 juin 2003 : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0315:FIN:FR:PDF>.

(60) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Sur la gestion de l'entrée gérée dans l'UE de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine», COM (2004) 410 final, 4 juin 2004 : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0410:FIN:FR:PDF>.

(61) Voir note 35.

répond à une apparente contradiction entre des préoccupations exprimées par la Commission depuis longtemps – l'économie européenne a besoin de main-d'œuvre étrangère – et la surenchère sécuritaire affichée par les États membres en matière de contrôle des frontières. Dès la fin des années 90, la Commission plaidait pour la reprise de l'appel à l'immigration de travail, à condition toutefois qu'elle soit parfaitement adaptée aux besoins du marché de l'emploi des États membres. Un retour à l'«utilitarisme migratoire» crût résumé par Romani Prodi, qui présidait alors la Commission : «nous avons besoin des immigrés, mais ils devront être choisis, contrôlés et placés au bon endroit» (*scelti, controllati e collocati*) (62). Le même discours sera repris trois ans plus tard par la Commission, avec cette précision que le recours à l'immigration de main-d'œuvre suppose qu'en même temps l'on dissuade à la source les migrations non désirées par une coopération financière et policière avec les pays d'origine et de transit (63). Le renforcement des obstacles à la migration et l'externalisation de sa gestion ne sont donc pas incompatibles avec l'ouverture sélective des frontières, dont les camps peuvent se révéler un outil de choix. L'idée a d'ailleurs été explicitement émise par l'Italie et l'Allemagne en août 2004, en réponse à plusieurs vagues d'arrivées massives de migrants par bateau sur les côtes siciliennes. Au prétexte d'éviter les drames qui surviennent lors des tentatives clandestines d'entrée en Europe et de réduire l'activité criminelle des passeurs, il s'agit de mettre en place des centres servant «à la fois de soutien humanitaire» et de «fournir des informations afin que les candidats à l'immigration puissent entrer en contact avec le monde du travail et obtenir des renseignements sur les qualifications requises», selon l'ancien ministre italien aux Affaires européennes (64). Le projet, resté flou quant aux moyens de sa réalisation, a fait couler beaucoup d'encre au moment où il a été

(62) Cité par MORICE A. dans «Choisis, contrôlés, placés. Renouveau de l'utilitarisme migratoire», *Vacarme*, hiver 2001 : <http://vacarme.eu.org/article68.html>.

(63) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi», COM (2003) 336 final, 3 juin 2003 : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:FR:PDF>.

(64) RICARD P., «Rome et Berlin veulent créer des centres d'accueil hors de l'Union pour les candidats à l'immigration», *Le Monde*, 3 septembre 2004.

discuté par les ministres chargés de l'immigration des Vingt-Cinq à la fin du mois de septembre 2004 (65).

E. – *Florilège sémantique : des « points d'accueil »
aux « zones régionales de protection »*

Si le terme de « camp » est désormais banni (« nous avons décidé de ne plus jamais employer ce mot », déclare au mois d'octobre 2004 le commissaire européen chargé de la Justice et des Affaires intérieures (66)) au profit d'un florilège de substituts politiquement corrects, le concept est abondamment décliné, même s'il reste très imprécis, mêlant alternativement les questions d'asile et d'immigration. Le ministre allemand de l'Intérieur envisage d'installer dans les pays riverains de la Méditerranée, ainsi qu'en Ukraine, des « centres d'accueil » où serait examinée à la lumière des textes européens non pas le droit d'asile mais la pertinence d'en solliciter le bénéficiaire. « Grâce à l'aide financière et logistique de l'Europe, les personnes rejetées pourraient être immédiatement renvoyées dans leur pays d'origine » (67). La France est réputée hostile à l'idée. « Les camps de transit, c'est une fausse bonne idée », selon le ministre de l'Intérieur Dominique de Villepin. Mais le même suggère « d'aider ponctuellement les pays d'Afrique du Nord en créant des 'points d'accueil' » (68) où migrants et demandeurs d'asile seraient rassemblés pour une courte période et qui permettraient de gérer le retour vers le pays d'origine des « faux » demandeurs d'asile « à peu de frais, puisqu'il se ferait en autocar, et non par avion » (69). De leur côté, Italiens et Allemands relancent leur proposition de « guichets européens de l'immigration » pour regrouper hors des frontières les candidats à l'immigration, en l'inscrivant dans un plan global de lutte contre l'immigration clandestine, d'aide au développement des pays

(65) Sur la période qui vient d'être évoquée, on trouvera une « chronique européenne des camps » dans l'article de VALLEY J. « La nouvelle Europe politique des camps d'exilés : genèse d'une source élitaire de phobie et de répression des étrangers », *Cultures & Conflits*, printemps 2005 : <http://conflits.org/document1726.html>

(66) Antonio Vittorino, cité par BOUILHET A., « L'Europe financera des 'centres' de réfugiés à l'extérieur de l'Europe », *Le Figaro*, 2 octobre 2004.

(67) MARION G., « En Allemagne, le projet du ministre de l'intérieur est critiqué », *Le Monde*, 30 septembre 2004.

(68) BOUILHET A., « L'Europe financera des 'centres' de réfugiés à l'extérieur de l'Europe », *Le Figaro*, 2 octobre 2004.

(69) « Débat confus sur la politique d'asile européenne », *Le Monde*, 1^{er} octobre 2004.

«source» d'Afrique sud-saharienne et de traitement «plus humain» de l'asile dans les pays de transit (70).

Si nul ne sort vainqueur de cette querelle sémantique, les migrants sont les grands perdants de ce débat. Car, pendant que les discussions de l'automne 2004 se poursuivent au niveau de l'Union, les camps se rapprochent. L'Italie, qui a plaidé auprès de ses partenaires de l'Union pour obtenir la levée de l'embargo sur les armes qui pesait sur la Libye, négocie désormais ouvertement des accords bilatéraux de coopération technique qui lui permettent de financer l'installation dans ce pays de camps pour retenir les migrants en route vers ses côtes (71). Pour sa part, la Commission européenne décide fin 2004 de financer un projet pilote destiné à évaluer la faisabilité de l'externalisation des procédures dans les pays du Maghreb, en Libye et en Mauritanie. Puis, au début de l'année 2005, d'affecter d'importants fonds européens pour «financer le renforcement de capacité de protection et d'accueil sur place, qui semble moins coûteux que l'accueil dans les centres de réfugiés installés dans des pays membres de l'UE». Après l'Afrique du Nord, elle envisage de développer cette activité avec l'Afrique des grands lacs et à la frontière orientale de l'UE, notamment en Ukraine, en Moldavie et en Biélorussie. L'idée, officiellement présentée au début du mois de septembre 2005, est d'articuler la mise en place de «zones régionales de protection» à proximité des pays d'où partent les exilés pour qu'ils y trouvent un premier asile, avec des programmes de réinstallation destinés à faire venir, dans un second temps, des contingents négociés de ces réfugiés depuis ces pays de premier accueil vers des pays de l'UE (72). Une façon, grâce à un dispositif de filtrage dont les camps seront très probablement une des clefs de voûte, d'adapter les exigences de la convention de Genève sur les réfugiés aux besoins migratoires de l'Europe.

Dans le cadre de ce nouveau partenariat, les pays ciblés pour faire office de zones d'attente avant le visa pour l'UE sont pourtant loin d'être «sûrs» au regard des besoins de protection auxquels ils

(70) BOUILHET A., «Désaccord européen sur les camps pour immigrés», *Le Figaro*, 18 octobre 2004.

(71) RODIER C., «L'Europe et l'externalisation. La Libye en première ligne», in *Politiques migratoires – grandes et petites manœuvres* (ouvrage collectif), éd. Carobella ex-natura, 2005.

(72) Commission européenne, «Communication relative aux programmes de protection régionaux», COM (2005) 388 final, 1^{er} septembre 2005 : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:FR:PDF>.

sont censés répondre. Selon l'ONG Human Rights Watch, les autorités ukrainiennes soumettent les demandeurs d'asile et les migrants à des traitements inacceptables et à de nombreuses maltraitances : détention prolongée, violences physiques et verbales et dans certains cas retour forcé dans le pays d'origine, où ils risquent tortures et persécutions (73). Quant à la Biélorussie, c'est l'Union européenne elle-même qui, régulièrement, exprime sa préoccupation à propos des violations répétées des droits de l'homme qui y sont pratiquées (74). Au demeurant, à supposer même ces pays considérés comme sûrs, ce qui n'est évidemment pas le cas, le concept de zone régionale de protection est en tant que tel sujet à caution, dans la mesure où bien souvent les demandeurs d'asile fuient des pays dont les frontières ne sont pas étanches : ils restent par conséquent en danger non seulement dans leur pays d'origine, mais aussi dans les États limitrophes et plus largement dans une l'aire géographique d'influence du pays qu'ils ont quitté (75).

Il serait naïf de voir une contradiction entre ces avertissements inquiétants et les projets de coopération envisagée par l'UE avec ces pays, tant il est vrai que ceux-ci n'ont pas été choisis, contrairement à ce qui est prétendu, en fonction de leur aptitude à « permettre l'accès à la protection » des réfugiés, mais à cause de leur position géographique, et partant de leur capacité à jouer le rôle de tampon pour protéger l'Europe des indésirables. Un objectif qui fait passer les droits dits « fondamentaux » au second plan, comme c'est de plus en plus souvent le cas lorsqu'ils concernent des étrangers. S'effaçant devant les logiques policières, les droits humains deviennent *accessoirs* (76). Cette tendance, déjà largement engagée à travers la politique migratoire mise en œuvre par les États européens depuis la fin des années 80, risque d'être définitivement consacrée avec l'externalisation des procédures appliquées aux migrants et

(73) Human Rights Watch, «Ukraine : des migrants et des demandeurs d'asile régulièrement maltraités», communiqué de presse, 30 novembre 2005 : <http://hrw.org/french/docs/2005/11/29/ukrain12106.htm>.

(74) Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne concernant la «loi anti-révolutionnaire» en Biélorussie, communiqué de presse, 2 décembre 2005 : <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1115146984844&a=KArticle&aid=1132599456999&date=2005-12-02>.

(75) LOESCHER G. et MILNER J., «The missing link : the need for comprehensive engagement in regions of refugee origin», *International Affairs*, 2003, pp. 583-617 : http://www.ece.org/eu_developments/debates/missinglink.pdf.

(76) «Des droits fondamentaux bien encombrants», éditorial de *Plein Droit*, avril 2005 : <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/64/edito.html>.

aux réfugiés, et la multiplication des camps d'étrangers au delà des frontières.

Pourtant, si l'opportunité d'installer des camps d'étrangers hors d'Europe a été source de débats nourris chez les dirigeants européens, les règles de droit applicables dans cette hypothèse et la compatibilité de cette délocalisation avec les standards européens des droits de l'homme reste peu questionnée. On s'efforcera d'explorer ici quelques unes des implications du processus d'externalisation dans des États tiers de la gestion de ses frontières par l'Europe.

F. – *Quelles implications juridiques de l'externalisation ?*

La proposition de Tony Blair de 2003, visant à installer dans des camps situés hors du territoire de l'Union européenne tous les demandeurs d'asile se présentant aux frontières d'un des États membres, pose d'emblée deux types de questions : d'abord celle de sa validité au regard du principes posés notamment par la Convention de Genève sur les réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme, ensuite celle du statut de tels lieux, outils de la politique européenne en territoire extra-européen. Cette deuxième question renvoie, au-delà du projet anglais non abouti de *transit processing centers* (TPC), à un débat plus général sur la part de responsabilité des États membres et des instances de l'Union européenne dans la gestion à distance du contrôle des flux migratoires.

1. *Violation du principe de non-refoulement*

Le projet britannique de 2003 supposait la mise en place hors d'Europe, mais sous la responsabilité des États membres de l'UE, de centres de traitement des demandes formées par des requérants d'asile devant les autorités de ces États. Le montage est-il compatible avec les règles du droit international de l'asile ? S'il repose sur le transfert automatique des demandeurs d'asile vers les pays tiers où seraient installés les TPC, décrits comme des centres fermés, il y a lieu de penser que non. D'abord en raison du caractère systématique de la détention, contraire à l'esprit de l'article 31 de la Convention de Genève qui prescrit de limiter les entraves à la liberté de circulation des demandeurs d'asile. Ensuite parce que la combinaison entre l'article 14-1 de la Déclaration universelle des droits de

l'homme, qui prévoit que «[...] toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays» et de l'article 33 de la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 qui interdit l'expulsion et le refoulement de réfugiés sur la frontière de territoires où leur vie ou leur liberté seraient menacées, si elle n'ouvre pas un droit à l'asile pour les requérants, impose aux États auxquels s'adressent ces derniers l'obligation, sinon de les admettre sur leur territoire, au moins de s'assurer que le pays vers lequel est envisagé un transfert est «sûr» au regard du besoin de protection qu'ils ont exprimé. La notion de pays «sûr» est depuis longtemps admise entre États de l'UE, et consacrée par le règlement communautaire dit «Dublin» de 2003, qui prévoit qu'un seul État de l'Union est responsable du traitement d'une demande d'asile quel que soit le pays où elle est présentée. On rappelle que cette solution, destinée à éviter l'*asylum shopping* (77), autorise le transfert des demandeurs d'asile depuis l'État où ils ont déposé leur requête vers celui considéré comme «responsable» de son traitement en fonction des critères fixés par le règlement Dublin. La transposition du principe de Dublin hors Union européenne n'est en revanche pas aussi formellement inscrite dans les textes. Certes, plusieurs États membres de l'UE ont intégré dans leur législation sur l'asile le concept de «pays d'origine sûr», qui leur permet de traiter en procédure accélérée les demandes émanant de personnes considérées comme ne justifiant *a priori* pas d'un besoin de protection. Certes, le Conseil de l'UE a adopté le 1^{er} décembre 2005 une directive communautaire relative aux procédures d'asile (78) qui officialise la notion de pays d'origine sûr, mais aussi de «pays tiers sûr» vers lesquels pourraient être renvoyés les demandeurs avant même l'examen de leur demande s'ils y ont transité avant d'arriver sur le territoire d'un des États membres. Mais il y a lieu de penser que cette directive n'est elle-même pas conforme au droit international des réfugiés; elle a d'ailleurs été vivement critiquée par le Parlement européen, par de nombreuses ONG et par le HCR, qui s'est dit «particulièrement préoccupé par

(77) Ce concept de la novlangue européenne stigmatise le fait, pour un demandeur d'asile, de choisir son pays d'accueil et de déposer une deuxième demande après un premier rejet dans un pays de l'UE.

(78) Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JOCE*, 2005, L 326, p.13 : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF>.

certaines règles permettant aux États de désigner des «pays tiers sûrs» en dehors de l'Union européenne, dans lesquels les demandeurs d'asile pourront être renvoyés, sans même que leur demande d'asile soit traitée dans un pays membre de l'Union européenne» (79).

En tout état de cause, la référence à cette directive, même avec les réserves qu'on vient d'indiquer, ne permettrait pas la mise en place du mécanisme prévu par le projet britannique de TPC. D'une part parce que son application suppose un examen individuel même minimal de la situation de chaque requérant avant renvoi, ce qui ne correspond pas à l'objectif de refoulement de tous les demandeurs d'asile qui présenteraient leur requête aux frontières d'un État membre. D'autre part en raison du choix des pays évoqués par le projet Blair. La simple énumération des pays cités (80) met en lumière les difficultés inhérentes à l'exercice qui consiste à arrêter de façon certaine une liste de pays qu'on peut à coup sûr considérer comme des «pays tiers sûrs». En témoigne l'impossibilité dans laquelle se sont d'ailleurs trouvés les États membres de l'UE à se mettre d'accord sur une liste commune, au point que la directive relative aux procédures a été adoptée sans que cette liste y soit annexée. S'agissant des pays ciblés par le projet anglais, on ne relèvera que parmi eux figurent l'Ukraine, dont la capacité à respecter les droits des demandeurs d'asile est plus que sujette à caution (voir ci-dessus, II. E.) et le Maroc, qui s'est illustré à l'automne 2005 pour avoir ouvertement violé la Convention de Genève sur les réfugiés en détruisant des documents délivrés par le HCR et en refoulant des demandeurs d'asile en cours de procédure et des réfugiés reconnus (81). Dès l'annonce par le gouvernement britannique de son projet de TPC, l'obstacle concernant les pays tiers d'installation

(79) UNHCR, communiqué du 2 décembre 2005 : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=4390253a4>.

(80) Il avait été fait allusion à l'Albanie, à la Bulgarie, à la Croatie, à l'Iran, au Maroc, à la Roumanie, à la Russie, à l'Ukraine, au nord de la Somalie, etc Voir ci-dessus : II. A. La proposition britannique de «transit processing centers».

(81) *Enfermement des étrangers et renvois collectifs : la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en danger*, Rapport Cimade/Avvic, 19 octobre 2005 : <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Maroc-rapport-19102005.pdf>.

des camps avait d'ailleurs été soulevé par les ONG, notamment Amnesty International (82) et Human Rights Watch (83).

2. Risques de traitements inhumains et dégradants

Étroitement liée aux incertitudes sur la capacité des pays «d'accueil» des TPC britanniques à traiter correctement les demandeurs d'asile, la conformité du dispositif à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 3 interdit aux États signataires de soumettre les personnes relevant de leur juridiction à des traitements inhumains et dégradants, est particulièrement douteuse. Au vu des dérives et bavures régulièrement constatées dans les centres de rétention, zones d'attente et autres lieux d'enfermement d'étrangers situés dans les pays membres de l'UE (voir ci-dessus, I), on peut nourrir les plus vives inquiétudes quant au traitement des migrants qui pourraient être envoyés dans des pays tiers, loin du regard des observateurs impartiaux, sous le contrôle sinon l'autorité juridique d'agents privés ou publics non formés à cette tâche, dans un contexte de délégation de pouvoirs peu propice à une prise en compte attentive des besoins spécifiques des demandeurs d'asile. Du registre des traitements inhumains et dégradants relèvent également les répercussions mentales et psychologiques susceptibles d'être subies par les demandeurs d'asile renvoyés, et les difficultés prévisibles pour entrer en contact avec des membres de la famille éventuellement résidents de l'État de l'UE d'où le transfert vers un TPC aurait eu lieu (84).

A supposer que ces craintes quant aux risques de traitements inhumains et dégradants ne soient pas vérifiées, le projet de TPC paraît en tout état de cause peu compatible avec une autre directive européenne, adoptée en 2003, qui traite des conditions d'accueil des

(82) Amnesty International, «UK/EU/UNHCR : Unlawful and Unworkable – Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims», 18 juin 2003 : [http://web.amnesty.org/library/pdf/IOR610042003ENGLISH/\\$File/IOR6100403.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/IOR610042003ENGLISH/$File/IOR6100403.pdf).

(83) Human Rights Watch, «An Unjust «Vision» for Europe's Refugees», 17 juin 2003 : <http://hrw.org/backgrounder/eca/refugees0603/refugees061803.pdf>.

(84) MAC DONALD I. et FINCH N., «Opinion in the matter of the proposal by the UK to establish transit processing centres in third countries and the compatibility of this proposal with the UK obligations under the 1951 Refugee Convention and the European Convention on Human Rights», 22 juin 2003 : <http://www.justice.org.uk/images/pdfs/asylumprocessingopinion.pdf>.

demandeurs d'asile (85). Celle-ci fixe un certain nombre de normes minimales dans les domaines des conditions matérielles d'accueil et d'accès aux soins, à des conseils juridiques, à la formation professionnelle, *etc.*, dont on voit mal comment le contrôle du respect pourrait être assuré dans des camps externalisés.

G. – *Externalisation : quel droit applicable ?*

Le refus, par le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, d'entériner la proposition de Tony Blair en s'engageant officiellement dans la mise en place de *transit processing centers* hors de l'Union européenne, est loin de faire perdre leur pertinence aux observations qui précèdent. A ceci plusieurs raisons : la première, c'est que le processus a effectivement commencé, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, plus ou moins formel selon les cas, entre des États membres de l'UE et des pays tiers, comme on l'a vu plus haut pour l'Italie et la Libye ; la seconde, parce que le programme d'externalisation de la politique européenne d'asile et d'immigration, décidé au sommet de la Haye de 2004 et progressivement mis en place par la Commission européenne, place le volet « migrations » de la politique de voisinage de l'UE et les projets de « zones de protection régionale » dans l'exact sillage des TPC de Blair. Et, qu'elle prenne ou non la forme de lieux d'enfermement pour étrangers et demandeurs d'asile, la délocalisation des contrôles aux frontières pose le problème de la responsabilité juridique des actes et procédures qui en découlent. Les solutions sont loin d'être simples. Certes, pour certains observateurs, le rôle joué par l'UE pour contraindre ses voisins à collaborer à sa politique migratoire engage sa responsabilité à l'égard des personnes éventuellement victimes de la mise en œuvre de cette politique (86). Mais aucune procédure n'est à ce jour venue valider cette hypothèse, et les voies d'intervention sont étroites et hasardeuses. Deux mécanismes juridiques pourraient être mobilisés : celui qui donne compétence à la Cour de jus-

(85) Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, *JOCE*, 2003, L 31, p. 18 : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/jo/jai/FR/ST015398_02ORIFR.pdf.

(86) Voir par exemple le communiqué du réseau Migreurop lorsqu'à l'automne 2005 des militaires marocains ont violemment réprimé les « assauts » de migrants subsahariens contre les grillages des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, causant au moins quinze morts et de nombreux blessés : « Ceuta et Melilla : l'Union européenne déclare la guerre aux migrants et aux réfugiés », 12 octobre 2005 : <http://www.migreurop.org/article887.html>.

tice des Communautés Européennes (CJCE) pour juger des violations du droit communautaire commises par les États membres ou les instances de l'Union, et celui qui permet à toute personne relevant de la juridiction d'un des États membres du Conseil de l'Europe de saisir la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) pour faire sanctionner le non-respect d'une des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

S'agissant du droit de l'Union européenne, on peut douter des chances d'aboutissement d'une plainte conduite sur son fondement par la victime étrangère des agissements «par ricochet» d'un État membre ou de l'UE elle-même, en cas de violation des droits fondamentaux commise à son encontre sur le territoire d'un État tiers. D'abord parce que ces droits ne font que de façon très indirecte partie du corpus juridique de la CJCE. Si la Charte des droits fondamentaux de l'Union peut dans une certaine mesure influencer les décisions de la Cour, elle n'a pas force juridique contraignante (87). Quant aux outils communautaires contraignants, comme les directives adoptées entre 2000 et 2005 dans le domaine de l'asile, il est peu probable qu'ils soient considérés comme applicables dès lors que les agents responsables de leur éventuel non-respect ne relèveraient pas directement de l'autorité d'un des États membres. Telle est la perversité de l'externalisation des procédures d'asile et d'immigration lorsque, comme c'est le cas entre l'UE et ses voisins, elle est pratiquée via la coopération avec des pays tiers. Car, reposant sur la déresponsabilisation de l'Europe au détriment d'États tiers qu'elle met au service de sa stratégie, elle lui permet d'échapper aux conséquences juridiques de ses desseins, y compris lorsqu'ils impliquent la violation des principes qu'elle revendique comme les siens (88). Des plaintes devant la CJCE pour mettre en cause la responsabilité d'États membres de l'UE auraient-elles la moindre chance d'être entendues, si elles sont déposées par des Subsahariens

(87) La Charte des droits fondamentaux est intégrée au projet de Traité constitutionnel européen dont elle constitue le second chapitre. Elle acquerrait force contraignante en cas d'adoption du Traité, hypothèse fortement compromise depuis le vote négatif par lequel se sont soldés les référendums organisés en France et aux Pays-Bas en 2005.

(88) Voir par exemple LAVENEX S., «Europeanization and Asylum Policy», communication à la 2^{ème} Conférence ECPR, Marburg, septembre 2003, pp. 18-21 : <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/papers/symposia/2/Lavenex.pdf>.

molestés par la police au Maroc en essayant de se rendre en Espagne, ou maltraités par des gardiens de camps libyens après avoir été expulsés par l'Italie ?

La Convention européenne des droits de l'homme, et la Cour qui en sanctionne les violations, offrent probablement des pistes plus sérieuses (89). Instrument du Conseil de l'Europe, la CEDH prévoit plusieurs types de protection, dont le champ d'application dépasse le territoire des États signataires. Ainsi, en application de son article 3 qui prohibe «les tortures et les peines ou traitements inhumains ou dégradants», un État signataire ne peut-il renvoyer une personne vers un pays où elle serait susceptible de subir de tels traitements, y compris si les responsables en sont des agents non étatiques (90). L'encadrement que donne son article 5, §1 de la notion de «privation de liberté», et la jurisprudence qu'il a engendrée (91), fournissent des éléments relativement précis qui pourraient permettre de mettre en cause les conditions dans lesquelles sont souvent détenus des migrants dans les camps en Europe et à ses frontières. De même l'interdiction des «expulsions collectives» d'étrangers, prévue par l'article 4 du protocole 4 de la Convention, contraint en principe les États signataires à appliquer des procédures individualisées aux migrants qu'ils veulent éloigner de force (92). L'application de la CEDH au bénéfice des victimes de l'externalisation des contrôles aux frontières se heurte toutefois à un obstacle de taille : si toute personne, indépendamment de sa nationalité ou de son statut, peut se prévaloir de la Convention, encore faut-il qu'elle relève de la juridiction d'un État signataire, au sens qu'en donne son article 1. Élargie par la jurisprudence, la notion de «juridiction» n'est pas limitée au seul territoire des États parties, elle s'étend aux territoires sur lesquels il est démontré qu'elles exercent leur autorité (93). Sur cette base, la responsabilité extra-territoriale de pays signataires de la Convention a pu être établie dans plusieurs cas, notamment lorsque a été mise en évidence la collaboration apportée

(89) Ce développement concernant les perspectives ouvertes par la CEDH face à l'externalisation des procédures doit beaucoup aux travaux d'Adrien ABECASSIS, voir : «La délocalisation du traitement de l'asile et les centres d'accueil de réfugiés hors de l'UE», juillet 2005 : <http://www.migreurop.org/article903.html>.

(90) CEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989 Série A, n° 161, p. 34. ; CEDH, *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V.

(91) CEDH, *Amuur c. France*, 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III.

(92) CEDH, *Conka c. Belgique*, 2 février 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-I.

(93) CEDH, *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI.

par les autorités d'un pays non signataire à un système mis en place par un État partie. Il s'agissait en l'occurrence d'actes commis par l'administration locale de Transnistrie, pays dont la Cour a considéré qu'il est sous l'influence décisive de la Fédération de Russie et survit grâce au soutien militaire, économique, financier et politique de celle-ci (94). Un mécanisme qu'on serait tenté de transposer aux circonstances qui peuvent amener des fonctionnaires de pays voisins de l'Europe, engagés moyennant contreparties financières sous forme d'aides à la coopération et au développement (pays du Maghreb, certains pays aux frontières orientales de l'UE) ou politico-diplomatiques (Libye), à commettre des violations de la CEDH à l'encontre de migrants ou de demandeurs d'asile lorsqu'ils agissent en «service commandé» pour les empêcher de gagner le territoire de l'UE. Il est à craindre cependant que là encore, telle qu'elle est pratiquée, la stratégie d'externalisation de l'Union ne lui permette de contourner les obligations qui pèsent sur ses membres, tous parties à la CEDH. D'une part parce que l'Union en tant que telle n'en est pas signataire (95) et ne peut par conséquent pas être directement mise en cause. La seule responsabilité qui pourrait être engagée serait donc celle d'un – ou plusieurs – des Vingt-Cinq États membres de l'UE, dont il faudrait démontrer l'implication «par délégation» dans la commission de violations de la Convention hors de son territoire (96). D'autre part, et surtout, parce que le lien de subordination exigé par la jurisprudence de la Cour, et la notion «d'influence décisive» qu'elle a dégagée pour apprécier que ce lien était établi dans l'affaire *Ilascu* (voir ci-dessus), seraient probablement très difficiles à démontrer, notamment pour des raisons d'ordre diplomatique.

En janvier 2005, 10 ONG européennes ont demandé à la Commission européenne d'introduire, en sa qualité de gardienne des traités, une procédure en manquement devant la Cour de Justice des Communautés Européennes afin de lui de faire sanctionner l'attitude du gouvernement italien lors des expulsions collectives de migrants (au moins 1500) qu'elle avait organisées au mois d'octobre 2004 depuis

(94) CEDH, [GC], *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, 8 juillet 2004, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-VII.

(95) Le projet de Traité constitutionnel de l'UE prévoit l'adhésion de l'UE à la CEDH.

(96) La Cour reconnaît que les États parties à la Convention peuvent être tenus pour responsables des actions commises par les institutions de l'UE : CEDH, *Matthews c. Royaume-Uni*, 18 février 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I.

l'île de Lampedusa vers la Libye (97). Sans contester la réalité des faits allégués, mais estimant qu'elle n'a « pas de compétence générale en ce qui concerne les droits fondamentaux », la Commission européenne opposait une fin de non-recevoir à cette plainte, reconnaissant ainsi, d'une certaine façon, que les droits fondamentaux ne sont pas un socle commun de l'Union Européenne. En juin 2005, le GISTI demandait l'annulation de la décision de la Commission devant le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes, en s'appuyant sur la résolution du Parlement Européen du 14 avril 2005 invitant « la Commission, gardienne des traités, à veiller au respect du droit d'asile dans l'Union européenne, conformément aux articles 6 du traité UE et 63 du traité CE, à faire cesser les expulsions collectives et à exiger de l'Italie ainsi que des autres États membres qu'ils respectent leurs obligations en vertu du droit de l'Union » (98). Rejetée en première instance pour des motifs de recevabilité, la requête était, au début de l'année 2006, pendante devant la CJCE saisie en cassation.

Sans doute, malgré ces perspectives peu encourageantes, les voies juridiques ne doivent-elles pas être écartées. Elles ne sauraient cependant rester que des outils complémentaires de la lutte à mener contre l'Europe des camps. Car le seul rappel au respect des droits de l'homme, s'il demeure un préalable, ne suffit pas. On l'a vu, les camps d'étrangers ne sont qu'une des facettes d'un projet global de division du monde entre les « circulants » et les autres, dont la politique d'externalisation imposée par l'Union européenne à ses voisins constitue un volet régional. Cette politique doit être combattue dans toutes ses formes : généralisation des visas, militarisation des frontières, remise en cause du droit d'asile (99), y compris lorsqu'elle avance masquée, à travers le discours lénifiant des institutions européennes qui tendent à faire croire, avec la caution d'organismes comme le HCR, que ce qui est bon pour la sécurité de l'Europe est forcément bon pour celle des migrants et des réfugiés. C'est ainsi que sont légitimés, sous couvert de la lutte contre les trafics et les passeurs, les crimes perpétrés contre ceux qui, par nécessité, tentent

(97) Voir : <http://www.migreurop.org/rubrique164.html>.

(98) Voir : <http://www.migreurop.org/rubrique185.html>.

(99) RODIER C., « L'externalisation des procédures d'asile et d'immigration : des 'zones de protection régionale' aux camps *offshore* », Actes du colloque *Esternalizzazione dei controlli di frontiera, accordi di riammissione e diritti fondamentali dei migranti*, Palerme, 11-12 mars 2005, à paraître en 2006.

de franchir les frontières qui leur sont interdites; c'est encore ainsi qu'avec les «zones régionales de protection» les réfugiés vont, au nom d'une meilleure administration du droit d'asile, être tenus à distance et cantonnés dans des lieux où leurs persécuteurs pourront les retrouver.

Lancé à l'initiative du réseau Migreurop, un «Appel contre les camps aux frontières de l'Europe» a rassemblé, au mois d'octobre 2004, plusieurs centaines de signatures de parlementaires européens et nationaux et d'ONG dans toute l'Europe (100). Il dénonce les ressorts de l'externalisation des procédures d'asile et d'immigration et cherche à alerter sur les dangers des projets européens d'installation de camps d'étrangers hors frontières :

«régression sans précédent dans la façon dont l'Europe entend assumer ses responsabilités à l'égard des populations fuyant les conflits, les violations des droits de l'homme et la misère, [...] prolongement d'une logique cynique, qui, loin de prendre en compte les causes de ces migrations pour y apporter des réponses, ne cherche depuis dix ans qu'à protéger l'Europe des victimes des désordres mondiaux, au risque de voir ressurgir comme dans les années 30 ou pendant la guerre de Bosnie des camps de réfugiés de sinistre mémoire.»

Instruments de communication, les camps servent aussi à masquer l'absurdité de plusieurs décennies d'une politique européenne de contrôle des frontières qui, sans qu'aient jamais été remis en cause les présupposés sur lesquels elle est fondée, tend vers une répression toujours croissante. Il est temps d'admettre que, dans un monde inégalitaire et déchiré par les conflits, les motivations au départ seront toujours supérieures aux freins à l'arrivée. Ignorer cette évidence conduirait l'ensemble des pays d'Europe dans une impasse dont les camps d'étrangers ne sont qu'un sinistre symptôme.

(100) <http://no-camps.org/fr.htm>.

ANNEXE

Derrière le mot «camp»
Réseau migreurop, novembre 2004

L'usage du terme «camp» continue de faire débat pour désigner les formes contemporaines d'enfermement et d'exclusion des étrangers (101). Il permet pourtant de conjuguer rigueur sémantique, analytique et dénonciation militante.

Avec les déclarations d'Otto Schily et Giuseppe Pisanu, ministres allemand et italien de l'Intérieur, qui, le 12 août 2004, ont appelé à la création de «portails» en Afrique du nord pour les migrants souhaitant atteindre les rivages de l'Europe, la question des camps d'étrangers a fait de nouveau irruption dans les préoccupations de tous ceux qui à titre divers (fonctionnaires et élus européens, dirigeants nationaux, associations, ONG, activistes...) s'intéressent à la politique communautaire d'asile et d'immigration (102). Alors que le programme adopté en la matière par les chefs d'État et de gouvernement pour les cinq prochaines années (dit «programme de La Haye») est potentiellement porteur de régressions inquiétantes pour les demandeurs d'asile et d'une vision sécuritaire et utilitariste pour l'ensemble des migrants, une querelle sémantique fondée sur un différend éthique menace l'indispensable front commun de tous ceux qui défendent les droits des étrangers. Cette querelle porte sur l'usage, notamment par le réseau Migreurop, du terme «camp», suspecté de véhiculer de douteux amalgames.

Pourtant, jamais dans les écrits ni les prises de paroles des membres du réseau Migreurop qui est à l'origine de l'«Appel européen contre les camps» (103), il n'est fait de parallèle entre les desseins actuels de l'Union européenne, c'est-à-dire l'enfermement contemporain des étrangers sur le territoire et aux marges de l'UE, et les camps d'extermination de la Seconde guerre mondiale. Cet amalgame empêcherait toute compréhension de la nature des camps contemporains. Il ne s'agit pas pour autant de s'interdire le recours aux comparaisons historiques : les mécanismes à l'oeuvre dans les camps d'aujourd'hui étaient, par exemple, déjà au principe des «camps de la plage» que la France réserva en 1936 aux républicains espagnols.

Si, avec d'autres, nous avons choisi, depuis la dénonciation des dénis de droit (et notamment celui de demander l'asile) et des conditions d'existence des réfugiés de Sangatte d'utiliser le mot *camp*, c'est pour une double raison :

(101) Dans l'éditorial de sa livraison d'octobre 2004, le journal de l'association française *Forum Réfugiés* regrette que «Les mots et les notions circulent sans précaution et perdent leur sens [...] on mélange allègrement les centres d'accueil et les 'camps', en oubliant de manière scandaleuse qu'on n'y pratique pas 'la porte d'entrée' de la même manière, et en insultant tous les morts de l'extermination». De la part d'une association qui se dit fermement opposée aux projets dénoncés par l'«Appel européen contre la création de camps aux frontières de l'Europe» et à la politique d'externalisation de la procédure de demande d'asile, fondement des projets communautaires en matière d'asile, un tel rappel à l'ordre lexical et une telle instrumentalisation de la mémoire des morts de la Shoah étonnent. Le texte complet de l'éditorial est disponible à : http://www.forumrefugiés.org/pdf/soutien/journal/journal28_oct2004.pdf.

(102) Rappel des chronologies de cette initiative et de l'initiative anglaise de 2003, ainsi que des différentes réactions, à : <http://www.migreurop.org/rubrique43.html>.

(103) «Appel européen contre la création de camps aux frontières de l'Europe», 12 octobre 2004 : <http://no-camps.org/fr.htm>.

(i) L'utilisation euphémisée de termes tel celui de «centre» ne permet pas de rendre compte de la réalité de rassemblements humains qui ne doivent rien à la volonté des exilés mais beaucoup plus à une politique systématique d'empêchement de la circulation et de l'installation de personnes fuyant la guerre, les persécutions ou la misère. Le mot camp est utilisé pour rendre compte, dans des périodes qui peuvent être antérieures aux expériences totalitaires, de l'assignation de fait à résidence (et donc de la privation de droits) de populations pour des motifs politiques. Cette acception du mot camp explique pourquoi il n'est jamais venu à l'idée de personne de prétendre que le HCR, avec ses camps de réfugiés, insulterait la mémoire des victimes de la Shoah. Pour décrire les situations et projets actuels, la presse s'est d'ailleurs emparée du concept, rapportant, pour s'en réjouir ou s'en inquiéter, les projets de création de camps (sans guillemets alors qu'elle les utilise pour pointer l'hypocrisie des expressions officielles qui parlent de «points de contact» ou de «centres de transit»). Au point que le commissaire européen chargé des questions d'immigration, Antonio Vitorino, a cru devoir faire un rappel à l'ordre lexical, le terme «camps», trop explicite, étant jugé politiquement incorrect (104).

(ii) Migreurop se sent d'autant plus légitime à lancer le concept de «camp» dans le débat public que, depuis de longues années, la recherche sur ce thème est un domaine très fécond de l'historiographie contemporaine (105). Si les controverses ont parfois été très rudes quant à la caractérisation des spécificités du régime nazi et de ses camps d'extermination, il n'est venu à l'idée de personne que le mot «camp» devrait être réservé aux études sur le phénomène concentrationnaire sous le nazisme. De même c'est aujourd'hui un acquis non contesté des recherches en histoire contemporaine que le recours à l'utilisation de camps n'est pas l'apanage des régimes totalitaires, ni même dictatoriaux, mais est fréquent dans de démocraties se croyant la cible d'un danger extérieur (106).

C'est pourquoi, en utilisant le terme de «camp», nous pensons non seulement faire oeuvre de dénonciation militante mais aussi de rigueur lexicale. Là n'est pourtant pas notre principal objectif : quand Migreurop publie une Carte des camps d'étrangers en Europe et aux frontières de l'UE, c'est pour démontrer que les projets qu'il dénonce avec les cosignataires de l'Appel européen contre les camps aux frontières de l'Europe ne sont ni le futur, ni le passé, mais le présent d'une Union européenne qui place l'enfermement des étrangers au coeur de ses projets en matière d'asile et d'immigration.

(104) Sur le sujet voir notamment : «L'Europe financera des «centres» de réfugiés en Afrique du Nord», *Le Figaro*, 2 octobre 2004.

(105) Pour une synthèse sur le sujet voir : WIEVIORKA A., «L'expression «camp de concentration» au XX^e siècle», *Vingtième Siècle*, avril 1997, pp. 4-12.

(106) On peut évidemment penser aux États-Unis actuels (cf sur Guantanamo, BUTLER J., «Détenue illimitée», *Vacarme*, n° 29, automne 2004 : <http://vacarme.eu.org/article458.html>) ou de la Deuxième guerre mondiale (enfermement des ressortissants japonais) mais si l'on se réfère à la seule France, l'historiographie est riche, des camps de la I^{ère} guerre mondiale à ceux de la guerre d'Algérie, en passant par l'enfermement des réfugiés espagnols à la fin des années 30 : PESCHANSKI D., *La France des camps. L'internement 1938-1946*, Gallimard, 2002; FARCY J.-C., *Les camps de concentration français de la Première guerre mondiale (1914-1920)*, Anthropos, 1995; THÉNAULT S., «Interner en République : le cas de la France en guerre d'Algérie», *Amnis*, 2003, <http://www.univ-brest.fr/amnis/documents/Thenault2003.pdf>.