

CENTRES CONTRÔLÉS ET PLATEFORMES RÉGIONALES DE DÉBARQUEMENT VERS UNE PERCÉE DANS LA SOLIDARITÉ ENTRE ÉTATS MEMBRES ?



■ CORINNE BALLEIX

Chargée de la politique européenne d'asile et d'immigration au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Jusqu'à-là, les débats européens relatifs à la solidarité entre États membres dans la répartition des migrants avaient porté sur des personnes déjà accueillies sur le territoire d'un État membre. À l'occasion notamment des affaires de l'Aquarius et du Lifeline, l'Italie et Malte ont pourtant fermé ou menacé de fermer leurs ports au débarquement de migrants secourus en mer, quelle que soit la situation sanitaire et de sécurité à bord. Le Conseil européen de juin 2018, qui n'a pu finaliser la révision du Régime d'asile européen commun (RAEC), a cherché à relancer une dynamique de coopération en matière de débarquement de personnes secourues en mer. Il invite en effet « le Conseil et la Commission à examiner sans tarder le concept de plateformes régionales de débarquement, en coopération étroite avec les pays tiers concernés ainsi que le HCR et l'OIM », de même que des « centres contrôlés établis dans des États membres » visant l'un et l'autre, « dans le plein respect du droit international » à « distinguer les migrants en situation irrégulière, qui feront l'objet d'un retour, des personnes ayant besoin d'une protection internationale, auxquelles le principe de solidarité s'appliquerait » « sur une base volontaire ». La Commission européenne a

présenté le 24 juillet deux « documents officiels » visant à développer les concepts de « plateformes régionales de débarquement » et de « centres contrôlés »¹, qui feront l'objet de discussions dans les semaines et les mois à venir. Comment expliquer l'émergence de ces concepts dans les débats européens ? De quoi sont-ils faits et pourront-ils contribuer à répondre à la crise politique européenne autour des questions migratoires ?

1. Les difficultés dans la répartition des migrants ont rendu nécessaires des initiatives innovantes

1. S'agissant de l'Italie, le choix de négocier la répartition des migrants avant leur débarquement s'explique par plusieurs facteurs :

Si l'Italie a bénéficié de 189,92 millions d'euros de fonds d'urgence en plus des 650 millions d'euros engagés pour la période 2014-2020 ainsi que de soutiens opérationnels de l'agence FRONTEX et de l'EASO, elle n'a pas bénéficié comme elle l'espérait des mécanismes de relocalisation de demandeurs d'asile vers d'autres États membres. Ces mesures d'urgence étaient en effet réservées à

1. Commission européenne, « Gestion des migrations : la Commission développe les concepts de débarquement et de centres contrôlés », Communiqué de presse, Bruxelles, 24 juillet 2018

Les opinions exprimées dans ce papier n'engagent que leur auteur.

des nationalités ayant un taux d'éligibilité à l'asile supérieur à 75%, ce qui n'est pas le cas des demandeurs d'asile arrivant en Italie (Nigériens, Bangladais, Pakistanais)². De façon plus structurelle, la révision du règlement Dublin qui avait pour objectif de créer un mécanisme automatique de répartition des demandeurs d'asile piétine depuis l'automne 2016. Pour limiter les mouvements secondaires que les pays de première entrée seraient tentés de laisser se produire de manière à forcer une répartition de la charge de l'accueil des migrants, des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen ont été réintroduits et une nouvelle révision du code frontières Schengen vise à faciliter et prolonger le rétablissement de ces contrôles. De plus, l'Italie rencontre des difficultés à éloigner les personnes déboutées du droit d'asile ou en situation irrégulière, son taux effectif de retour n'ayant pas dépassé 19,44% alors que le nombre de migrants en situation irrégulière était estimé à 36 239 personnes pour la seule année 2017. Enfin, les obligations internationales de secours en mer rendent difficile le contrôle de la frontière maritime extérieure³. En effet, les États côtiers définissent des zones maritimes (SAR) dans lesquelles ils s'engagent à intervenir de manière coordonnée pour effectuer des opérations de sauvetage en mer et débarquer les personnes secourues dans le lieu sûr le plus proche. Or, la plupart des débarquements ont jusque-là eu lieu en

Italie, notamment en raison d'un arrangement italo-maltais tenant compte de la très grande étendue de la zone SAR maltaise. Bien que les différentes mesures conduites au sud de la Méditerranée depuis juillet 2017⁴ aient permis une forte diminution des flux de migrants en Italie (16 000 entrées entre janvier et juin 2018, contre près de 100 000 pour la même période de 2017), le fait que la Ligue détienne le portefeuille de l'Intérieur dans le nouveau gouvernement a conduit au durcissement italien⁵.

2. Une des exigences italiennes a directement affecté Malte : le mandat de l'opération Triton conduite par l'agence FRONTEX en Méditerranée centrale a été redéfini en février 2018 : le périmètre de la nouvelle opération Thémis exclut désormais la zone SAR maltaise et prévoit que le lieu de débarquement soit décidé au cas par cas, ce qui implique davantage de débarquements à Malte.

3. Les refus ou menaces italiennes et maltaises de débarquement de navires ont d'abord concerné des navires d'ONG (Aquarius, LifeLine) ayant secouru des migrants à proximité des eaux territoriales libyennes, empêchant les garde-côtes libyens de ramener les migrants sur les côtes libyennes, jugées non sûres. Mais en juillet, les autorités italiennes ont également négocié avant débarquement la répartition de migrants secourus par un navire britannique affrété par

2. Ainsi, sur un total de 34 953 relocalisations prévues par les décisions de septembre 2015, 12 329 relocalisations ont été effectivement effectuées au 28 mars 2018 à partir de l'Italie, au moment de l'expiration de ces décisions.

3. La Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite « Convention SOLAS », entrée en vigueur en 1980, stipule que le capitaine d'une embarcation, lorsqu'il est en mesure de le faire, doit aller au secours des navires en détresse. Parallèlement, les États ont l'obligation de créer des services compétents à terre pour assurer la coordination des opérations. Par ailleurs, la Convention de recherche et de sauvetage, dite « Convention SAR » (*Search & Rescue*), entrée en vigueur en 1985, a pour objectif la mise au point d'un plan international comprenant des zones SAR, dans le cadre desquelles les opérations de sauvetage en mer seront coordonnées par une ou plusieurs MRCC sans tenir compte des frontières.

4. Des financements européens très importants ont été mobilisés depuis juillet 2017 pour contribuer à la formation des garde-côtes libyens ; pour renforcer la gestion intégrée des frontières de la Libye avec ses voisins ; pour améliorer les conditions de vie des migrants en Libye et dans les pays voisins, au Niger et au Tchad notamment, avec l'aide du HCR et de l'Organisation internationale pour les migrants ; pour remédier à la situation des migrants en Libye en cherchant à leur offrir des options de réintégration durable ; pour encourager 50 000 réinstallations dans les États membres de personnes en besoin de protection d'ici octobre 2019.

5. Adopté le 18 mai 2018, le « Contrat pour un gouvernement de changement » durcit fortement la politique migratoire italienne : il promeut une externalisation accrue de cette dernière, allant de pair avec la fermeture des frontières, une forte augmentation des éloignements et un traitement plus restrictif des ONG accusées d'alimenter le « business des migrants ». En outre, il durcit les exigences italiennes en matière de solidarité migratoire : il requiert en effet une répartition automatique, immédiate et obligatoire des demandeurs d'asile entre États membres, ainsi qu'une réévaluation des modalités de débarquement en Italie des personnes recueillies dans le cadre de l'opération navale Sophia, opération de PSDC mise en place en 2015 pour lutter contre les passeurs, et qui a contribué, avec l'opération Triton, à sauver 250 000 vies rien qu'au cours de l'année 2015.

FRONTEX. De plus, lors du Conseil politique et de sécurité de l'UE du 18 juillet⁶, les autorités italiennes ont exigé une révision anticipée du mandat de l'opération de PSDC Sophia, qui, jusqu'à présent, débarque tous les migrants secourus en mer dans les ports italiens.

Juridiquement, si le refus d'accueillir en Italie des navires d'ONG transportant des demandeurs d'asile pourrait être considéré comme du refoulement, il n'en irait pas forcément de même s'agissant de navires d'État impliqués dans des opérations de FRONTEX ou de Sophia. Les risques de fermeture des ports italiens et maltais au débarquement de migrants pourraient avoir pour conséquence de dissuader tout navire de circuler dans les zones de passage des migrants. Le HCR et MSF se sont d'ailleurs alarmés d'une augmentation de la mortalité en Méditerranée, en particulier au mois de juin 2018⁷. C'est dans ce contexte que les chefs d'État ou de gouvernement ont mandaté la Commission européenne pour développer les concepts de « plateformes régionales de débarquement » et de « centres contrôlés ».

2. Une complémentarité recherchée entre les centres contrôlés et les plateformes de débarquement

La Commission a présenté le 24 juillet une ébauche de ce que pourraient être les centres contrôlés et les plateformes de débarquement. D'emblée, elle souligne qu'il « convient de considérer ces dispositifs régionaux de débarquement comme allant de pair avec l'établissement de centres contrôlés dans l'UE ». L'idée est ici de rechercher un « véritable partage des responsabilités au niveau régional » entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée, l'engagement des États de l'UE à accueillir et gérer des « centres contrôlés » étant censé légitimer leurs demandes auprès des pays de la rive sud de la Méditerranée d'accepter de mettre en place chez eux des « plateformes régionales de débarquement ».

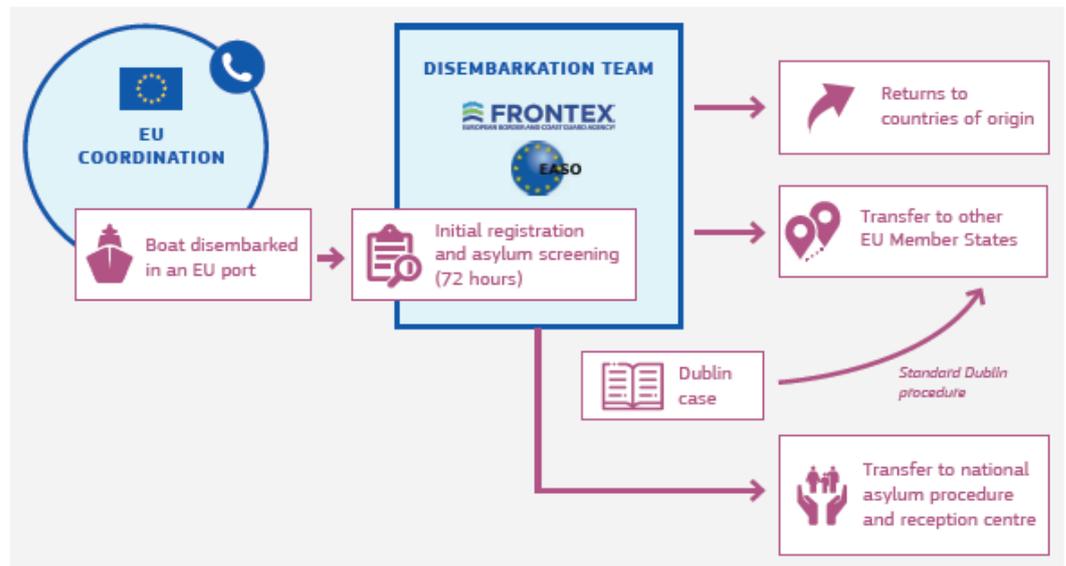
6. « Après discussions sur la révision du mandat d'EUNAVFOR Med Sophia », *Agence Europe*, 21 juillet 2018.

7. UNHCR, « Baisse des arrivées et taux accru de mortalité en Méditerranée : Le HCR appelle à intensifier les opérations de recherche et sauvetage en mer », 6 juillet 2018

8. Commission européenne, « Gestion des migrations : la Commission développe les concepts de débarquement et de centres contrôlés », communiqué de presse, 24 juillet 2018

1. Des centres « contrôlés » pour répartir l'effort d'accueil des migrants entre les États membres

Afin d'encourager les États membres à accepter ces centres, sans remise en cause de la révision du règlement Dublin, la Commission propose⁸ qu'ils revêtent un caractère temporaire ou ad hoc et propose que le concept soit testé dans le cadre d'une phase pilote. La Commission contribuerait à la coordination européenne pour décider du lieu de débarquement. Tous les coûts induits par le fonctionnement de ces centres contrôlés seraient couverts par le budget de l'UE. Elle propose que des équipes, de FRONTEX, l'EASO, EUROPOL et des États membres procèdent dans un délai de 72 heures aux enregistrements, premiers contrôles sécuritaires et sanitaires, et que l'EASO fasse la distinction entre les demandes manifestement infondées ou irrecevables, et celles qui nécessitent un examen plus approfondi. Les personnes considérées dès ce stade comme non éligibles à l'asile seraient orientées vers une procédure de retour avec un fort soutien de FRONTEX. Celles dont la demande d'asile devrait être examinée au fond pourraient être orientées vers le système d'asile national de l'État membre hôte d'un centre contrôlé. Mais les demandeurs d'asile pourraient également être transférés vers un autre État membre, soit en application des dispositions du règlement Dublin (pour un motif de réunification familiale notamment), soit parce que cet autre État membre se porterait volontaire pour prendre en charge l'examen de leur demande d'asile. À l'issue de l'examen au fond, les personnes admises à l'asile dans l'État hôte du centre contrôlé pourraient être relocalisées vers un autre État membre, sur une base volontaire. Les personnes non éligibles à l'asile seraient orientées vers des procédures de retour vers leur État d'origine ou même vers un pays tiers de transit. L'ensemble de la procédure d'examen individuel de la demande devrait intervenir dans un délai de 4 à 8 semaines.



Source : Commission européenne "Migration: 'controlled centres' in EU member states, follow-up to the European Council conclusions of 28 June 2018"

2. Des plateformes régionales de débarquement pour encourager les pays de la rive sud de la Méditerranée à traiter chez eux les demandes d'asile des migrants secourus en mer⁹

Avec le soutien du HCR et de l'OIM, l'UE s'engagerait à renforcer les capacités des pays du sud de la Méditerranée afin d'y permettre effectivement le débarquement de personnes secourues en haute mer ou dans les zones SAR de ces pays tiers, tant par des navires battant pavillon de pays tiers que par des navires européens, dans le respect du droit international, et en particulier du principe de non-refoulement. Cela nécessiterait que tous les États du sud de la Méditerranée acceptent d'établir des zones de recherche et de sauvetage (SAR) ainsi que des centres de coordination de sauvetage (MRCC), et qu'ils puissent être considérés comme des « lieux sûrs ». Une fois débarquées dans les pays du sud de la Méditerranée, les personnes secourues ne devraient pas être placées dans des camps ou dans des lieux de rétention. Leur situation individuelle serait examinée par le HCR et l'OIM. Pour celles qui n'ont pas besoin d'une protection, l'OIM organiserait des retours forcés ou volontaires ; celles que le HCR

aurait identifiées comme étant en besoin de protection internationale devraient pour leur part pouvoir bénéficier de programmes de réinstallation dans les États membres de l'UE, sur une base volontaire. Pour encourager les pays tiers méditerranéens à accepter de telles plateformes de débarquement, l'Union européenne s'engagerait à leur apporter des soutiens financiers et opérationnels (formation des garde-côtes, soutiens aux systèmes d'asile et de retour, ainsi qu'à une meilleure gestion des frontières).

L'OIM et le HCR ont convié les États intéressés à une réunion à Genève le 30 juillet 2018 afin de préciser l'approche commune de l'UE et de décider d'une stratégie pour convaincre des pays tiers d'accepter ces plateformes régionales de débarquement. Les discussions devront se poursuivre après la pause estivale.

⁹ Commission européenne, "Migration: Regional Disembarkation Arrangements, Follow-up to the European Council Conclusions of 28 June 2018", 24 juillet 2018



Source : Commission européenne "Migration; regional disembarkation arrangements, follow-up to the European Council conclusions of 28 June 2018"

3. Conditions nécessaires au succès des centres contrôlés et des plateformes régionales de débarquement

La Commission européenne ne mentionne pas de financements supplémentaires ni de modification spécifique de la législation actuelle pour mettre en place des centres contrôlés ou des plateformes de débarquement en pays tiers, qui seraient donc créés à droit et à financements constants. Cela souligne le caractère ad hoc de ces initiatives, dans l'attente en particulier de la révision du règlement Dublin. Cependant, l'absence à ce stade de financements supplémentaires fragilise ces initiatives. De plus, alors que, dans les États membres, pour éviter des mouvements secondaires, il est question de centres visant à « contrôler » les mouvements des personnes accueillies, au sud de la Méditerranée, pour des raisons liées au précédent des géôles libyennes, il n'est question que de centres ouverts, dont la capacité à orienter les mouvements des migrants sera *de facto* réduite.

1. S'agissant des centres contrôlés, qui relèveraient de la procédure d'asile à la frontière actuellement prévue par l'article 43 de la directive « procédures », leur valeur ajoutée par rapport aux hotspots actuels est difficile à évaluer dans la mesure où il n'est pas prévu

que ces centres soient fermés, ce qui aurait nécessité des réformes législatives en Italie et en Espagne, notamment. Il aurait en effet été difficile de retenir un nombre potentiellement très grand de migrants, pour une durée qui dépendrait de la capacité effective à traiter rapidement les demandes d'asile et à éloigner les déboutés du droit d'asile. Le transfert – sur une base volontaire – de demandeurs d'asile vers d'autres États membres en dehors d'une procédure Dublin pourrait être un moyen efficace de soulager l'État membre hôte d'un centre contrôlé. Cependant, il pourrait s'avérer coûteux de transférer des demandeurs d'asile sans prise en compte de leur perspective d'éligibilité, s'il faut ensuite organiser l'éloignement à partir de l'État membre de transfert des personnes non éligibles à l'asile. L'articulation entre le rôle de coordination qui serait confié à la Commission européenne et celui qui revient actuellement aux centres de coordination et de sauvetage (Maritime Rescue Coordination Centre, MRCC) n'est pas précisé. Surtout, à l'issue du Conseil européen, plusieurs États membres de première entrée – Italie et Espagne en particulier – ont exprimé leurs réticences à accueillir chez eux de tels centres.

2. S'agissant des plateformes de débarquement, elles nécessiteront que tous les États du sud de la Méditerranée appliquent effec-

tivement les règles de droit international en matière de secours en mer et qu'ils puissent être considérés comme des lieux « sûrs »¹⁰, pour éviter des condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme pour refoulement¹¹, ce qui ne sera pas évident. En outre, en l'absence de fermeture des plateformes de débarquement, ces dernières ne seront attractives pour les migrants que si elles offrent de véritables perspectives de réinstallation dans les États membres. Or, la Commission ne demande pas à ce stade aux États de l'UE d'augmenter leurs promesses de réinstallations, qui ne s'effectueront de toute façon que sur une base volontaire. Par ailleurs, si les capacités de l'OIM à promouvoir des retours pour les personnes non éligibles à la réinstal-

lation s'avéraient insuffisantes, les pays du sud de la Méditerranée qui accepteraient de telles plateformes pourraient voir leur population migrante augmenter, ce qui, pour certains d'entre eux, pourrait s'accompagner de risques de déstabilisation. Enfin et surtout, il faudra que ces pays acceptent la mise en place de tels centres, ce qui, à ce stade, est loin d'être gagné, certains d'entre eux ayant déjà exprimé publiquement leur refus de telles plateformes.

À l'instar des autres discussions sur la révision du régime d'asile européen commun, les débats sur la création de « centres contrôlés » et de plateformes de débarquement risquent donc de se prolonger bien au-delà de l'été.

¹⁰. Un lieu sûr est défini dans les directives (non contraignantes) de l'OMI sur le traitement des personnes secourues en mer (§ 6.12) comme « un emplacement où les opérations de sauvetage sont censées prendre fin (...) où la vie des survivants n'est plus menacée et où l'on peut subvenir à leurs besoins fondamentaux (tels que des vivres, un abri et des soins médicaux). De plus, c'est un endroit à partir duquel peut s'organiser le transport des survivants vers leur prochaine destination ou leur destination finale. »

¹¹. Dans l'arrêt *Hirsi Jamaa*, la Cour européenne des droits de l'homme avait affirmé en 2012 la responsabilité des autorités italiennes, y compris dans les eaux internationales, et condamné l'Italie pour violation du principe de non-refoulement. Cf. Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, « *Hirsi Jamaa et autres contre Italie* », 23 février 2012.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors