

Question Migratoire: l'affaire franco-italienne et la remise en cause de l'espace Schengen

Laureline Congnard

Juriste-assistante Université de Szeged

Suite aux contestations populaires dans les pays du sud de la Méditerranée et à la guerre en Lybie contre le régime du colonel Kadhafi au début de l'année 2011, l'Union européenne a dû faire face à l'arrivée de migrants sur son territoire.

Les médias et/ou les autorités nationales, notamment italiennes et françaises, ont souvent qualifié ces flux migratoires comme «une invasion massive»¹ débarquant sur le territoire européen. Le Président français de l'époque, Nicolas Sarkozy mentionnait, au tout début des révolutions arabes, que ces flux migratoires pourraient avoir des conséquences majeures «*sur le terrorisme et en devenant incontrôlables*», ajoutant que «*c'est toute l'Europe qui serait en première ligne*»². C'est là une preuve d'un discours alarmiste et d'un amalgame entre révolutions, aspiration à la liberté, migrants et menaces, qui était présenté à l'époque dans beaucoup de journaux européens! Or, cette «pseudo crise migratoire» était bien loin d'envahir les États européens qui comptent, pour rappel, 500 millions de citoyens, alors que la Tunisie, de son côté, a été frappée plus lourdement par un flux d'exilés fuyant la Lybie en guerre, puisqu'elle a accueilli plus de 500 000 exilés³. Selon les chiffres de l'Organisation internationale des migrations, plus de 1,1 million de personnes ont dû fuir la Lybie depuis la fin février, en franchissant essentiellement les frontières tunisienne et égyptienne, mais seulement 1,7% ont tenté de fuir sur le territoire européen en

¹ Voir pour cela les journaux français de l'époque, comme Le Figaro du 19 avril 2011; Le Point, 8 mai 2011 etc.

² Discours télévisé du Président de la République française du 27 février 2011.

³ Chiffre avancé par la Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH) et l'Organisation Internationales des Migrations (OIM), «La spécificité de cet exode est qu'il concerne en priorité des immigrés qui travaillaient en Lybie: plus de 500.000 personnes originaires d'Égypte, de Tunisie, de quelques pays asiatiques comme le Bangladesh, le Pakistan ou la Chine, et surtout de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne.»

arrivant sur les îles de Lampedusa et de Malte. Ce fantasme d'invasion est donc à nuancer, sans pour autant remettre en cause une augmentation sensible sur une courte période d'une migration sur le territoire européen.

Cette poussée soudaine des flux migratoires a surtout entraîné une crispation sécuritaire des politiques migratoires tant au niveau français qu'au niveau européen, qui a été lourdement critiquée par les défenseurs des droits de l'homme. L'Union européenne et ses États membres ont eu un réflexe de fermeture et de gestion sécuritaire excessive mettant en évidence la fragilité de l'espace Schengen et une réponse européenne timide, contraire aux droits fondamentaux de la personne humaine, valeur que l'UE a cependant toujours défendue dans ses politiques. L'arrivée des migrants a posé la question des contrôles aux frontières, et donc une lecture et une analyse des dispositions du Code frontière Schengen qui a été dénaturée et parfois mal interprétée.

Le printemps arabe et les migrations vers le territoire européen ont ainsi posé la question de l'efficacité des instruments de contrôle européen des frontières: Schengen pour le contrôle des frontières externes de l'Europe, Dublin pour le droit d'asile vers l'Europe, Frontex⁴ pour la mise en commun des polices européennes au service du contrôle des frontières.

Les débarquements par milliers de migrants tunisiens, suivis quelques semaines plus tard par la délivrance d'un permis de séjour temporaire par l'Italie, comme nous le verrons plus tard, ont déclenché, coup sur coup, deux moments de tension diplomatique: la première, entre l'Italie et la France, et la deuxième, entre les États membres et l'Union européenne, surtout vis-à-vis de l'inaction ou de la lenteur des autorités européennes, ainsi qu'une politique portant atteinte aux droits humains.

Nous verrons successivement si les règles de Schengen ont bien été respectées par l'Italie et la France, puis les constats que nous pouvons tirer de cette crise migratoire.

I. Remarques préliminaires sur l'essence même des accords Schengen

Les objectifs et pensées initiaux des accords de Schengen étaient différents de ce que nous entendons maintenant. En effet les questions d'immigra-

⁴ FRONTEX est l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne créée par le Règlement (CE) No 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004.

tion et d'asile ne se trouvaient pas au cœur de la problématique Schengen, qui était plutôt concentrée sur le marché commun et le transport routier: en 1984, lorsque les camions bloquèrent les frontières des pays de la Communauté économique européenne, il était question de crise du marché commun. L'immigration relevait exclusivement de solutions policières. Il faut relever aussi que les flux d'étrangers non communautaires légaux ou illégaux étaient stables voir même plutôt faibles en 1985-1986.

Cette situation a ensuite évolué puisqu'entre 1985 et 2000, les négociations autour de Schengen ont permis d'entamer des coopérations transfrontalières dans des secteurs tels que l'asile et l'immigration. On a assisté, et on le constate encore aujourd'hui, à un renforcement des contrôles aux frontières extérieures, allant, de plus en plus, vers une logique sécuritaire et intergouvernementale. Ensuite, les accords ont été institutionnalisés en 1997 puisque l'acquis Schengen est incorporé dans le traité d'Amsterdam. Par conséquent, les politiques d'immigration et d'asile sont devenus un domaine de compétence de l'Union européenne. Mais nous verrons que les États membres disposent encore de pouvoirs bien importants et que les autorités européennes peuvent s'incliner et se faire discrètes en cautionnant les actions des États dans ce domaine de l'immigration, notamment dans l'interprétation des dispositions des accords Schengen.

II. Les réactions des deux États membres de l'Union européenne étaient-elles conformes aux règles de Schengen?

Voulant fuir les révolutions en Tunisie et la guerre en Libye, environ 20 000 migrants arrivent sur le territoire européen, en Italie principalement. Comme le soulève Virginie GUIRAUDON: «un centième des flux annuels dans l'UE⁵», autrement dit une partie infime de migrants. Mais dès les premières vagues, les autorités italiennes ont crié à «l'invasion». Faisant le constat des difficultés des nouvelles autorités tunisiennes à rétablir les contrôles sur le littoral tunisien, surtout après le déclenchement du conflit libyen et l'exode massif des travailleurs immigrés en Libye en direction du Sud tunisien, les autorités italiennes sont allées jusqu'à préconiser la participation de forces italiennes à la surveillance des côtes tunisiennes. Ces déclarations du ministre italien de l'Intérieur ont soulevé un tollé en

⁵ GUIRAUDON, Virginie: *Schengen, une crise en trompe l'œil*, in: *Politique étrangère*, 2011/4. 773-784.

Tunisie et ont été dénoncées par les autorités, les médias et les organisations de la société civile. «C'est une ingérence inacceptable» a déclaré le porte parole du gouvernement transitoire tunisien, Taieb Baccouche, «le peuple tunisien refuse le déploiement de soldats étrangers sur son territoire», le contrôle du littoral tunisien «relève de la compétence des autorités tunisiennes»⁶. En effet, en déployant des patrouilles communes sur le territoire tunisien, les autorités italiennes auraient porté une atteinte directe à la souveraineté nationale de la Tunisie. Ainsi l'Italie, s'estimant submergée par ces flux migratoires appelle l'État d'urgence humanitaire. Elle se tourne également vers ses partenaires européens et appelle à plus de solidarité, en vain ! Aucune réaction n'arrive des États membres. Le 5 avril 2011, devant l'indifférence de ses partenaires, le gouvernement italien décide donc de délivrer, par la voie d'un décret, des titres de séjour pour raisons humanitaires aux migrants tunisiens arrivés sur le territoire entre le 1er janvier 2011 et la date du décret. Une fois leurs titres de séjour en poche, une grande partie des migrants essaient de rejoindre le territoire français où ils ont de la famille. Les effets de cette mesure italienne ne se sont pas fait attendre, déclenchant des tensions diplomatiques prononcées entre la France et l'Italie. Le gouvernement français riposte immédiatement le 8 avril en réintroduisant des contrôles à des frontières avec l'Italie et en dénonçant le «laxisme» des autorités italiennes. Un Conseil européen Justice et Affaires intérieures se tient le 11 avril pendant lequel le Ministre de l'Intérieur italien essaie de défendre l'action de son gouvernement face aux accusations des autres États membres.

Pour apaiser la situation et trouver une solution, les Présidents français et italien organisent un sommet franco-italien le 26 avril. «Schengen est donc officiellement en crise»⁷.

1. La délivrance des titres de séjour par le gouvernement italien

Si l'on se réfère d'un point de vue juridique aux articles relatifs à la délivrance des titres de séjour dans l'espace Schengen, on fait tout d'abord référence à l'article 5§1 du Code frontière Schengen (CFS) qui fixe les

⁶ Journal Le Monde, *Tensions entre l'Italie et la Tunisie autour des réfugiés*, En ligne www.lemonde.fr, 14 février 2011. (2013.12.31.).

⁷ *Ibidem*, 778.

conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers⁸ (possession de documents, de ressources suffisantes etc.)

L'article 21 de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CCAS) précise ensuite que: *«Les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par une des Parties contractantes peuvent, sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, ces documents étant en cours de validité, circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres Parties contractantes, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a), c) et e), et qu'ils ne figurent pas sur la liste de signalement nationale de la Partie contractante concernée. Le paragraphe 1 s'applique également aux étrangers titulaires d'une autorisation provisoire de séjour, délivrée par l'une des Parties contractantes et d'un document de voyage délivré par cette Partie contractante.»*

A première vue, il semble que l'Italie ne soit pas en faute.

Pourtant, l'article 5§2 de la Convention d'application de l'accord de Schengen apporte un doute précisant que *«L'admission des ressortissants de pays tiers»* (précision apportée dans l'article 5§4 du CFS: *«entrés sur le territoire pour des motifs humanitaires ou d'intérêt nationaux»*) sera limitée au territoire de la partie contractante concernée qui devra en avvertir les autres parties contractantes». L'Italie a respecté cette dernière contrainte, puisque le 8 avril 2011, elle a notifié à la Commission son intention de délivrer des titres de séjour temporaire. Mais selon les dispositions du CCAS, les titres de séjour délivrés n'autorisaient pas leurs détenteurs de circuler librement dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

⁸ Article 5 du CFS - Conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers

Pour un séjour n'excédant pas trois mois sur une période de six mois, les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sont les suivantes:

- a) être en possession d'un document ou de documents de voyage en cours de validité permettant le franchissement de la frontière;
- b) être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis en vertu du règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation [17], sauf s'ils sont titulaires d'un titre de séjour en cours de validité;
- c) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens;
- d) ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le SIS;
- e) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des États membres pour ces mêmes motifs.

2. Suite à l'action italienne, la réaction immédiate de la France: la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures

Face à l'arrivée de migrants tunisiens en provenance d'Italie, qui a délivré ces titres de séjour, Paris a vivement réagi en annonçant le renforcement des contrôles de police jusqu'à 20 kilomètres au-delà de ses frontières. Pour Paris, la situation est claire: Schengen n'empêche pas la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures et les titres de séjour délivrés ne suffisent pas à circuler librement sur le territoire⁹. Les ressortissants de pays tiers, pour circuler dans l'espace Schengen, doivent en effet remplir cinq autres conditions que le Ministre de l'Intérieur n'a pas manqué de rappeler dans une circulaire du 6 avril adressée aux préfets et aux forces de police, qui a fait grand bruit¹⁰. Le matin même, Christian Estrosi, Maire de Nice, affirmait qu'aucun Tunisien ne pénétrerait en France, grâce à la vigilance du ministre de l'Intérieur et sa circulaire envoyée aux préfets. Selon lui, «aucun» des migrants tunisiens «ne remplira les conditions [...]»¹¹. Il les a détaillées: être en possession:

1. d'une autorisation de séjour;
2. d'un document de voyage;
3. de ressources suffisantes;
4. ne pas constituer une menace à l'ordre public; et ne pas être rentré en France depuis trois mois.

Dans la pratique, le ministre de l'Intérieur a donc demandé que la présence policière soit renforcée à la frontière franco-italienne, en déployant des CRS¹² et les forces de l'ordre antiémeute pour effectuer des contrôles dans une bande de 20 km au-delà de celle-ci.

La France avait donc la volonté d'accentuer encore plus les contrôles des personnes à la frontière, y compris celles qui seront en possession d'une autorisation de séjour délivrée par l'Italie, indiquant que cela ne suffirait pas! Pourtant, cette circulaire violait clairement les dispositions du CFS car ces dernières faisaient référence, non pas à des contrôles réintroduits aux

⁹ Courrier International, *Vu d'Italie- La France ferme un peu plus ses frontières*, La Stampa, Alberto Mattioli, 13 avril 2011.

¹⁰ Circulaire du 6 avril 2011 du Ministère de l'Intérieur «*Autorisation de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les États membres de Schengen*».

¹¹ Déclaration à la Radio française Europe 1.

¹² Compagnies républicaines de sécurité

frontières intérieures d'un Etat membre, mais à des contrôles à la frontière extérieure!

On se pose donc la question de savoir si la France était autorisée à effectuer des contrôles à ses frontières intérieures?

Selon cette circulaire du 6 avril, il était prévu que les autorités françaises, lors des contrôles, pouvaient exiger des migrants concernés de présenter les documents exigés pour entrer sur le territoire Schengen (autorisation de séjour; papier d'identité; ressources suffisantes...) sur le fondement de l'article 5 du CFS.

Or, ces critères de vérification concernent en réalité un contrôle effectué sur un ressortissant pays tiers pour l'entrée dans l'espace Schengen, autrement dit par une frontière extérieure. La circulaire visait ainsi de manière inappropriée l'article 5 du CFS¹³.

De même, le CFS apporte des précisions en mettant en évidence les critères restrictifs de restauration des contrôles aux frontières intérieures. Ainsi un État peut rétablir les contrôles de manière exceptionnelle en raison «d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure», pour une durée maximale de 30 jours et dans un périmètre circonscrit¹⁴.

L'État concerné doit aussi respecter des exigences procédurales bien précises. Il doit aviser son intention de rétablir les contrôles aux frontières dès que possible aux autres États membres et à la Commission. Ce faisant, il doit mentionner *«les motifs de la réintroduction des contrôles, en précisant les événements qui constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure; le champ d'application de la réintroduction envisagée, en précisant le lieu où le contrôle aux frontières doit être établi; le nom des points de passages autorisés; la date et la durée de la réintroduction envisagée; et le cas échéant, les mesures que les autres États membres devraient prendre»*¹⁵. Un rapport doit ensuite être établi et transmis aux institutions européennes (la Commission, le Parlement et le Conseil) qui vont effectuer un contrôle sur les conditions et les modalités de la réintroduction des contrôles¹⁶. C'est donc une logique interactive et bien encadrée par des exigences spécifiques qui commande la réintroduction des contrôles aux frontières.

La France a respecté ces différents principes procéduraux selon la Commission européenne. Toutefois, c'est plus l'attitude des forces de police lors des contrôles qui a été lourdement critiquée.

¹³ Article 5 intitulé *«Conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers»* et faisant partie du Chapitre 1 intitulé *«Franchissement des frontières extérieures et conditions d'entrée»*

¹⁴ Article 23§1 du CFS.

¹⁵ Article 24 du CFS.

¹⁶ Article 29 du CFS.

En effet, la mission d'observation effectuée par des membres du GISTI¹⁷ à la frontière franco-italienne a relevé, par des témoignages de Tunisiens, que certains d'entre eux, bien que munis de ressources suffisantes, ont été placés en rétention administrative car ils ne pouvaient pas justifier de garantie de rapatriement comme le prévoit un contrôle aux frontières extérieures¹⁸.

De même, les contrôles effectués par les patrouilles aux frontières (la PAF) auraient été menés selon des critères discriminatoires, contrôle au faciès notamment. Toujours selon les témoignages, lors des contrôles aucune personne à la peau blanche n'a été contrôlée. Seules les personnes à la peau mate ont été contrôlées. Or le contrôle direct de la régularité du séjour doit respecter une éthique particulière et ne pas être mené selon des critères discriminatoires fondé sur la race ou l'origine ethnique¹⁹. Au contraire, tout contrôle doit se baser sur un critère objectif susceptible de justifier l'interpellation, ce qui ne fut pas le cas pour les autorités policières françaises.

La Cour de justice a notamment rappelé cette condition dans un arrêt en date du 22 juin 2010, Melki et Abdeli²⁰. La Cour a estimé contraire à l'article 67§2 TFUE et aux articles 20 et 21 du règlement n° 562/2006, intitulé «Franchissement des frontières intérieures» (ou «Code frontières Schengen») les contrôles d'identité de la «bande des 20 km Schengen» prévus à l'article 78-2 alinéa 4 du Code de procédure pénale.

¹⁷ Groupe d'information et de soutien des immigrés, Association française indépendante à but non lucratif créée en 1972.

¹⁸ Rapport du GISTI: *L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne, vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace «Schengen»?* 2011. En ligne: http://www.gisti.org/publication_pres.php?id_article=2308 (2013.12.31.).

¹⁹ Exigence rappelée dans plusieurs textes européens. Par exemple, l'article 6 du CFS „1. Les garde-frontières respectent pleinement la dignité humaine dans l'exercice de leurs fonctions. Toutes les mesures prises dans l'exercice de leurs fonctions sont proportionnées aux objectifs poursuivis. 2. Lors des vérifications aux frontières, les garde-frontières n'exercent envers les personnes aucune discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.”; Article 21 de la Charte européenne des droits fondamentaux; Article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

²⁰ Affaire portée en cassation devant la Cour de Cassation française, Cour de Cass., 16 avr. 2010, *MM. Melki et Abdeli*, n° 10-40002 présentée devant la CJUE pour une question préjudicielle, CJUE, 22 juin 2010, C-188/10 et C-189/10, Aziz Melki et Sélim Abdeli. La Cour de Luxembourg estime le dispositif de contrôle sur la „bande des 20 km Schengen” contraire au droit communautaire car l'article 67, paragraphe 2, TFUE ainsi que les articles 20 et 21 du règlement n° 562/2006 („code frontière Schengen”) „s'opposent à une législation nationale conférant aux autorités de police de l'État membre concerné la compétence de contrôler, uniquement dans une zone de 20 kilomètres à partir de la frontière terrestre de cet État avec les États parties à la Convention d'application des accords de Schengen, l'identité de toute personne, indépendamment du comportement de celle-ci et de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public”.

Le 17 avril, les autorités françaises ont également interrompu le trafic ferroviaire depuis la ville italienne de Vintimille, et notamment un train d'immigrés en provenance d'Italie, en déployant un imposant dispositif policier à la frontière franco-italienne. Il s'agit là d'une fermeture directe et unilatérale de la frontière d'un État membre dans l'espace Schengen, accompagnée de contrôles d'identité sur les migrants.

Comme mentionné précédemment, la réintroduction des contrôles aux frontières peut être justifiée s'il y a «une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure²¹». Le Préfet des Alpes maritimes a avancé divers arguments pour justifier la suspension de la circulation des trains²². Les motifs avancés sont notamment «l'organisation d'une manifestation non autorisée; un risque grave de trouble à l'ordre public, éviter tout risque d'accident et la présence de personnes mal intentionnées». Mais au vu des faits, ces motifs étaient exagérés et ne semblaient donc pas justifiés la réintroduction de tels contrôles. Le groupe d'observation du GISTI qui a mené une enquête sur place, a ainsi constaté que la manifestation était pourtant organisée de manière pacifique et «avait pour objectif de faire en sorte que le droit soit appliqué et que les personnes, avec un titre de séjour et un document de voyage, puissent circuler librement au sein de l'espace Schengen²³».

Toutefois, les autorités européennes ont estimé que la France était dans son droit²⁴. «Nous avons reçu ce jour (lundi) une lettre des autorités françaises qui nous expliquent que c'était une mesure d'ordre public, une interruption très temporaire, unique, et que maintenant le trafic passe normalement», a indiqué la commissaire chargée des questions d'immigration,

²¹ Chapitre 2, «Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures», Article 23 «Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures» du CFS:

«1. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours, conformément à la procédure prévue à l'article 24 ou, en cas d'urgence, conformément à la procédure prévue à l'article 25. L'étendue et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave.

2. Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure se prolonge au-delà de la durée prévue au paragraphe 1, l'État membre peut maintenir le contrôle aux frontières pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours, conformément à la procédure prévue à l'article 26.»

²² Interview à la presse, notamment au journal Nice matin, du Préfet des Alpes maritime le 18 avril 2011.

²³ Rapport du GISTI, 2011.

²⁴ Voir article sur France 24, *Bruxelles donne raison à Paris dans l'affaire du train des immigrés tunisiens*, 18 avril 2011. En ligne: <http://www.france24.com/fr/20110418-union-europeenne-discorde-france-italie-train-migrants-clandestins-tunisie-vintimille-gare> (2013.12.31.).

Cecilia Malmström à l'époque des faits. Selon les dispositions du CFS²⁵, lorsqu'un État membre envisage de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, il doit en aviser dès que possible les autres États membres et la Commission. Dans le cas du conflit franco-italien, l'événement en cause était un événement d'urgence, un événement imprévisible mais cela n'empêchait pas les autorités françaises d'assurer la transparence de leur décision de bloquer la frontière franco-italienne et de réintroduire les contrôles, comme le mentionne l'article 25 du CFS. L'Italie a, pour sa part, reproché à la France d'avoir adopté une décision unilatérale et de ne pas l'en avoir informé. La colère de l'Italie s'est d'autant plus accentuée que la France, lors des interpellations de migrants tunisiens qui n'étaient pas en possession des cinq documents requis pour circuler dans l'espace Schengen, les a renvoyés en Italie. Les autorités françaises, ont parfois procédé à des réadmissions «*sans prise d'empreintes, ni notification des droits et sans qu'aucun document ne leur soit remis*»²⁶. Plusieurs atteintes flagrantes aux droits fondamentaux des migrants peuvent être avancées.

L'Italie a mentionné que la réaction de la France était inadmissible dans une Europe qui «se veut solidaire» et que cette dernière n'était «pas encline à assumer sa part du fardeau migratoire»²⁷. En effet, la police française a procédé à de nombreuses réadmissions de migrants sur le territoire italien: Par exemple, en janvier 2011, 66 réadmissions; en février 2011, 139 réadmissions et en mars 2011, 337 réadmissions²⁸. Pourtant l'accord de Chambéry signé en 1997 entre la France et l'Italie pose ce principe de réadmission²⁹, si les responsables du pays d'accueil ont des preuves qu'ils sont venus de l'autre pays. Donc juridiquement, les réadmissions effectuées par les autorités françaises étaient justifiées sur la base de cet accord.

²⁵ Article 24 et 25 du CFS.

²⁶ Rapport du GISTI, 2011.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, 28.

²⁹ Accord de Chambéry signé le 3 octobre 1997, entré en vigueur en 2000, en application de la convention de Schengen du 19 juin 1990. Objectif: les gouvernements français et italien, par cet accord ont décidé d'engager une coopération transfrontalière en matière policière et douanière. Des centres de coopération policière et douanière ont été institués et l'accord a défini les règles de coopération directe entre les agents des deux pays dans les zones frontalières.

III. Les constats à tirer de ces réactions française et italienne

Face à l'exagération du phénomène, la crise générée par les flux migratoires a soulevé deux constats.

1. Le contexte de l'élection nationale

Le premier constat relève que les réactions françaises et italiennes sont intervenues dans un contexte de l'élection nationale. En effet, en France, l'approche de l'élection présidentielle a eu une forte influence dans le renforcement de l'action et du discours sécuritaire du gouvernement en place. L'objectif était très certainement de conquérir l'électorat de l'extrême droite qui avait aidé à porter au pouvoir le candidat de l'UMP³⁰ lors des élections précédentes. Il en allait de même pour l'Italie où les élections municipales se tenaient à peine trois semaines après les événements et qui était une élection test pour Silvio Berlusconi.

Le rôle des considérations de politique intérieure n'est donc pas étranger à cette situation survenue en 2011.

De même, il ne faut pas oublier qu'à la même période, le 11 mai 2011, le Danemark avait profité pour annoncer son intention de rétablir lui aussi les contrôles aux frontières intérieures, soulevant de nombreuses réactions parmi les personnalités européennes, et fâchant la Commission européenne, car la décision danoise intervenait au moment même où l'Union européenne devait rediscuter des accords de Schengen. Dans ce pays également, des élections législatives étaient prévues en novembre et le gouvernement minoritaire de centre droit, comme l'a soulevé M.-L. Basilien-Gainche, «*était lié au Parti du peuple danois, formation d'extrême droite qui exige(ait) de son allié une politique migratoire restrictive*»³¹.

Le président de la Commission européenne José Manuel Barroso avait d'ailleurs dénoncé «la tentation de faire cavalier seul».

En exagérant l'ampleur des événements, les partis politiques nationaux en place en ont profité pour renforcer leur politique à l'égard des migrants et rallier ainsi une partie de l'électorat en vue des prochaines élections. Le journal italien de droite *La Stampa* avait d'ailleurs écrit que «*la lutte contre*

³⁰ Parti politique français de droite «Union pour un mouvement populaire».

³¹ BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure: *La remise en cause des accords de Schengen*, in: Ceriscope frontières, 2011.

l'immigration (pas seulement clandestine) constitue le noyau dur de la présidence Sarkozy, tout comme la 'sécurité', véritable moteur de sa politique, dont l'origine et le développement sont dus à la confrontation avec l'extrême droite de Jean-Marie Le Pen.» De même, en Italie, de nombreux diplomates italiens sous couvert de l'anonymat avaient accusé le ministre de l'Intérieur, Roberto Maroni *«d'utiliser ces 20.000 migrants à des fins politiques, électorales, pour son parti, la Ligue du Nord»*, un mouvement xénophobe membre du gouvernement dirigé à l'époque par Silvio Berlusconi. Il ne faut pas oublier aussi que suite à la réélection de la coalition gouvernementale en avril 2008, conduite par cette même personne (S. Berlusconi, Président du Conseil à l'époque), un durcissement de la politique migratoire italienne s'était déjà fait ressentir, et pour confirmer le durcissement de sa politique migratoire, le gouvernement italien avait adopté une nouvelle loi en juillet 2009 qui criminalise l'immigration illégale en instituant le délit de «clandestinité»³²!

Les gouvernements de droite ont ainsi trouvé leur terrain d'élection dans la lutte sécuritaire contre l'étranger. L'immigration reste une question politique de premier ordre, qui préoccupe toujours les citoyens et leurs représentants. Les partis politiques ont toujours essayé de s'emparer de la question des étrangers pour définir leur profil politique jusqu'à instrumentaliser cette question pour servir leurs calculs électoraux et séduire leur électorat. Ce thème est ainsi devenu facilement exploitable dans le discours politique, d'une part parce-que les étrangers ne sont pas des électeurs et d'autre part parce-que les citoyens/les électeurs veulent être rassurés.

Toutefois, cette stratégie consistant à utiliser l'immigration *«à des fins de mercantilisme politique avec de brusques accélérations en période de campagne électorale»³³*, ne date malheureusement pas d'aujourd'hui. Ce fut déjà le cas lors des élections présidentielles françaises de 2002 pendant lesquelles, sous la pression de la présence de M. Le Pen au second tour de l'élection, le thème de l'immigration était déjà devenu l'enjeu électoral majeur. Ce fut la même chose lors de la campagne électorale anglaise de mai 2010 où le parti conservateur de David Cameron voulait plafonner le nombre d'immigrés hors Union européenne admis légalement sur le territoire britannique etc. Le «problème des étrangers» est ainsi devenu l'un

³² Cette nouvelle loi fait de l'entrée ou du séjour irrégulier en Italie un délit puni d'une amende de 5 000 à 10 000 euros. Toute personne ayant volontairement loué un logement à un immigré clandestin en connaissant sa situation est passible de trois ans de prison.

³³ Propos recueillis dans le rapport de la CIMADE de 2009.

des thèmes fondamentaux de la concurrence entre les partis, en particulier pendant les campagnes électorales³⁴.

Le ministre italien de l'Intérieur a été l'un des premiers à *interpréter la position française* sur les Tunisiens de Lampedusa, lors d'une émission télévisée «Porta a Porta»: *«Je comprends qu'il y a des élections en France en 2012 et que Sarkozy subit la concurrence de l'extrême droite, mais mettre des troupes aux frontières est la plus grosse erreur.»* Patrick Weill, directeur de recherche au CNRS³⁵, a également expliqué que la querelle entre la France et l'Italie, *«(était) de la pure agitation électorale [...] Car il n'y a pas d'arrivée massive, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement italien et à ce que laissent croire les images spectaculaires provenant de l'île de Lampedusa»*, et il a ajouté sans ménagement qu' *«il n'y a en réalité aucun 'fardeau' à partager: cet afflux est dans la norme et gérable»*.

2. L'inefficacité critiquée des autorités européennes

Le deuxième constat que l'on peut retenir de ce conflit est l'attitude des autorités européennes, qui a été fortement critiquée; d'une part, dans sa réponse face à l'arrivée des migrants et d'autre part, dans le manque de respect des droits humains, valeur qu'elle entend pourtant toujours défendre. Sans entrer dans le détail des conséquences qui ont suivi cette crise avec notamment la remise en cause des accords de Schengen, nous allons donc nous attarder ici sur ces différentes critiques.

Le principe de solidarité entre États membres est une des valeurs défendues par l'Union européenne dans plusieurs de ses politiques, et notamment celle relative à l'immigration et à l'asile. L'UE a notamment adopté le programme cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013 visant ainsi à améliorer la gestion des flux migratoires au niveau de l'Union européenne et à renforcer la solidarité entre les États membres³⁶.

C'est sur la base de ce principe que le gouvernement italien a demandé l'application de la directive 55 de 2001 portant sur l'afflux massif des migrants, et qui prévoit un régime de protection temporaire réparti entre

³⁴ HAGEDORN, Heine: *L'immigration dans le débat politique allemand*, in: Revue internationale et stratégique, 2003/2. 105-112.

³⁵ Organisme public français de recherche, CNRS: Centre national de la recherche scientifique.

³⁶ COM/2005/123.

les États membres³⁷. Mais le 12 avril, le Conseil européen des ministres de l'Intérieur a refusé cette demande au motif qu'il s'agit de «migrants économiques» et non pas d'une population fuyant des conflits. La réponse de l'UE sur la responsabilité commune des pays de l'Union européenne n'est donc pas en adéquation ici avec les valeurs qu'elle entend défendre. Nous avons non seulement deux pays divisés sur la question de la solidarité et de la confiance mutuelle, mais en plus une autorité supranationale qui ne cherche pas à défendre et à imposer ses propres valeurs. Par conséquent, l'UE présente une image divisée, se renfermant sur elle-même au moment où des populations du Sud avaient le plus besoin d'elle. Nous sommes en présence d'une Europe malléable dans laquelle les États membres disposent toujours plus de pouvoirs importants et ont toujours le dernier mot, au point de pouvoir décider unilatéralement une réintroduction des contrôles aux frontières intérieures et de remettre en cause les règles d'un principe fondateur de la construction européenne.

Comme l'a soulevé Bastien Nivet, chercheur associé à l'IRIS³⁸: «*l'UE a ainsi montré une sorte de déstabilisation face au changement, voire de crainte du changement*»³⁹.

Le mélange de cécité et de maladresse des institutions européennes a parfois été expliqué par le fait que les institutions en charge des relations extérieures et de la diplomatie de l'UE étaient en pleine refonte⁴⁰. Mais peut-on retenir un tel argument face à une situation d'urgence, une situation humanitaire qui demandait une réponse et une réaction rapide des autorités européennes? L'UE, acteur de compromis par définition, n'est pas véritablement organisée, chacun le savait déjà, pour des réactions ou actions diplomatiques immédiates et ambitieuses. À plusieurs reprises, les États membres se sont montrés incapables d'afficher une position commune pour décider d'une intervention dans un pays tiers confrontés à une guerre civile (Mali, Syrie, etc.), l'UE peine à parler d'une seule voix et à prendre les décisions adéquates. Dans le contexte du printemps arabe et

³⁷ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *Journal officiel n° L 212 du 07/08/2001 p. 0012 – 0023*.

³⁸ IRIS: Institut de Relations Internationales et Stratégiques.

³⁹ NIVET, Bastien: *L'Union européenne et le printemps arabe: une puissance transformationnelle inadaptée?*, Opinions, Academia, 2013.

⁴⁰ Les services compétents de la Commission et du Conseil européen étaient en train d'être fusionnés au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) au moment des événements.

notamment de l'arrivée de migrants sur son territoire, c'est encore l'absence de cohérence diplomatique et stratégique d'ensemble qui a posé problème dans la gestion, par l'UE et par les Européens.

«*Le paradoxe d'une politique européenne en Méditerranée insistant sur la libre circulation de tout, flux économiques et financiers, échanges culturels, etc., sauf des personnes, a été révélé ici de façon vive*⁴¹». Les réponses politiques de l'Europe restent encore trop timides, incertaines voire inaudibles. Dans ce climat d'incertitude où l'économie peine à retrouver le chemin de la croissance, et de crise identitaire, les Européens attendent pourtant des réactions fermes et réfléchies. Une autre critique soulevée à l'encontre de l'UE concernait son indifférence face au sort des migrants et sa négligence dans la protection des droits de l'homme, notamment ceux retenus dans les centres de rétention et ceux disparus en mer! L'arrivée des migrants sur le sol européen suite à la révolution de Jasmin a engendré une réaction sécuritaire. Préconisée par l'Italie et la France, cette politique sera entérinée par l'Union européenne dans les actions qu'elle a entreprises. Qualifiée par l'UE de «situation d'urgence», un renforcement du système de surveillances aux frontières extérieures avait pour objectif d'empêcher l'arrivée de nouveaux migrants. Ce dispositif de lutte contre l'immigration clandestine se concrétise par le biais de l'agence FRONTEX⁴² et met en place des équipes de protection des frontières aux «plaques tournantes» de la migration illégale (exemple aux frontières de l'île de Lampedusa) qui au moyen de radars, satellites, hélicoptères et bateaux repèrent les embarcations de réfugiés et les refoulent. Avec FRONTEX, l'Union européenne mène donc une politique sécuritaire très critiquée puisque ce dispositif ne respecterait pas les droits de l'homme et d'asile que détiennent ces réfugiés politiques et oublierait que l'Europe se veut terre d'asile.

L'excuse de l'Union européenne face à de telles critiques est que «l'UE ne peut pas accueillir toute la misère du monde.» Ce dispositif a été fortement critiqué puisque par exemple, dans la nuit du lundi 14 mars 2011, 35 migrants partis de Tunisie et se dirigeant vers l'île italienne de Lampedusa étaient portés disparus après le naufrage de leur embarcation, d'après les autorités portuaires italiennes. Le bateau, avec 40 personnes à bord, a chaviré peu de temps après avoir quitté le port de Zarzis en Tunisie, alors qu'aucune patrouille n'a pu les sauver.

⁴¹ NIVET 2013.

⁴² Agence FRONTEX: Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

Une commission spéciale sur la migration illégale a été formée en Tunisie pour enquêter sur les disparitions en mer et sur les détenus tunisiens dans les centres italiens et français. Le Ministère tunisien de l'Intérieur avait publiquement livré, pour la première fois, une base de données personnelles d'environ 300 migrants disparus, qui a été présentée aux autorités italiennes. Seule la moitié des migrants recherchés ont été reconnus par les autorités italiennes comme ayant été identifiés à leur arrivée. Comme l'a dénoncé le député européen Joseph Daul du PPE, «à la vague d'immigrés qui gagnent nos côtes dans des conditions précaires, qui meurent en mer, nos pays réagissent trop souvent par la division, les querelles, les fermetures de frontière, voire la remise en cause d'un instrument de liberté de circulation aussi essentiel que Schengen».

De même, des actions de protestation ont été conduites dans plusieurs États européens et en Tunisie contre la détention des migrants dans les centres de rétention en Italie, contre le refoulement ou l'expulsion de ces émigrés par les autorités italiennes et françaises. Ont également été dénoncées les pressions exercées par les pays européens sur la Tunisie pour l'amener à mieux lutter contre la migration illégale: conférence de presse pour dénoncer la visite du Président du Conseil italien en avril 2011, protestation contre l'appel de la France et de l'Italie pour aménager certaines dispositions de la convention de Schengen afin de restreindre le droit des ressortissants des pays tiers à circuler librement à l'intérieur de l'espace européen etc.

IV. Conclusion

A la suite de ce conflit inter-étatique, nous pouvons constater que la logique intergouvernementale semble bien résister et prendre le dessus sur la logique intégrative en matière d'immigration et d'asile voulue par l'Union européenne. Les décisions prises par les deux États membres en question ont créé un conflit entre eux et engendré une image négative de l'UE. Rome et Paris n'ont pas trouvé d'accord satisfaisant en ce qui concerne le problème de l'immigration, et se sont donc opposés sur la manière de gérer ces flux migratoires en provenance des pays arabes. Mais on voit bien comment l'UE est prise en otage par des gouvernants, italien et français dans cette affaire, qui paraissent uniquement soucieux de se maintenir au pouvoir, quitte à instrumentaliser les peurs et le rejet de l'étranger.

L'UE devrait faciliter une approche plus communautaire et éviter les emprises des États membres. Michele Cercone, porte-parole de Ce-

cilia Malmström, a expliqué que l'«approche communautaire» signifierait d'impliquer la Commission européenne dans le processus de prise de décision concernant Schengen, alors que cela se fait actuellement au niveau intergouvernemental. L'Europe a besoin, rapidement, de règles simples et claires non susceptibles d'être interprétées selon l'humeur du moment de chaque État membre, c'est-à-dire selon le contexte politique intérieur du pays visé. La timidité de la réaction de l'Union européenne dans la gestion de ce conflit interne était difficilement compréhensible alors même que deux États membres sont allés loin dans le défi aux valeurs et aux règles communes de l'Union.

L'UE doit ainsi trouver des solutions adéquates pour faire face à l'arrivée de migrants illégaux sur son territoire en construisant une Europe plus solidaire et une Europe politique en privilégiant une position communautaire, plus qu'intergouvernementale. Ce phénomène n'est pas nouveau et rien ne pourra empêcher les ressortissants de pays tiers d'essayer de braver les règles d'entrée, toujours plus sécuritaires, sur le territoire de cette «Europe forteresse».

«Dans l'UE, la solidarité ne doit pas avoir de frontières» avait déclaré le Président du Comité économique et social européen sur la situation des migrants des pays du sud méditerranéen⁴³.

⁴³ Référence: CES/11/43 Date de l'événement: 13/04/2011. En ligne: http://europa.eu/rapid/press-release_CES-11-43_fr.htm?locale=FR (2013.12.31.).