

Question d'Europe
n°396
13 juin 2016

L'accord UE-Turquie et ses implications

Un partenariat incontournable mais sous conditions

Charles de Marcilly
Angéline Garde

Résumé :

Entre janvier et novembre 2015, l'agence Frontex a dénombré plus de 1,2 million de passages illégaux aux frontières extérieures de l'Union européenne [1], soit quatre fois plus que sur l'ensemble de l'année 2014. Aussi, en octobre 2015, face à l'incapacité des 28 Etats membres de répondre au défi de la gestion des flux migratoires, l'Allemagne, soutenue par la Commission européenne, a encouragé la coopération avec la Turquie. Cette note reprend les différentes étapes et la teneur de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie.

Inscrite dans les dix priorités du programme de Jean-Claude Juncker lors de la campagne des élections européennes de mai 2014, la réponse apportée à la gestion des migrants - on ne parlait pas encore de réfugiés - répondait aux préoccupations des Etats confrontés à un afflux d'embarcations maritimes laissées à la dérive. Les réponses proposées en 2014 (lutte contre les passeurs et l'immigration illégale, soutien humanitaire) et la mise en avant des règles de Dublin (avec des propositions de modification par la suite en 2016 [2]) laissaient la responsabilité aux pays situés à la périphérie de l'Union. Ces derniers, situés en première ligne (île italienne de Lampedusa, îles grecques) ont multiplié les appels à la solidarité pour faire face à cet afflux. Or, la détérioration dans les zones de conflit, notamment en Syrie, en Irak mais aussi en Erythrée ont accru de manière continue les arrivées sur le sol européen. Le premier pays d'accueil, l'Allemagne, a recensé 1,09 million [3] de migrants en 2015 dont environ 477 000 demandeurs d'asile [4]. Derrière la « Willkommen Politik », les accès par voies maritime ou terrestre et le manque de frontières extérieures sont devenus pour tous les migrants un aimant vers l'Europe. Force est de constater qu'il a fallu que l'Allemagne se retrouve elle-même en situation d'appeler à la solidarité pour que les recherches de solution soient plus incisives. La crise a été considérée comme une priorité européenne à partir du moment où elle est devenue une problématique continentale. Cet élément a contribué à la crispation des opinions publiques et des autorités des pays de l'Est et du Sud de l'Union. En effet, entre les Etats qui appelaient

depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, à une entraide européenne (Grèce et Italie) et ceux qui percevaient - et perçoivent encore - la solidarité comme une « contrainte », les dissensions ont été nombreuses, comme l'illustre l'échec du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 en partie consacré à la crise des réfugiés.

Dans ce contexte, les propositions de la Commission (plan d'action avec la Turquie, procédures de relocalisation et de réinstallation, réforme du régime d'asile européen) se sont superposées à des réponses « régionales » souvent défensives, telles que le rétablissement des contrôles temporaires aux frontières intérieures ou un transfert anarchique des migrants. [5] Aussi un partenariat avec la Turquie est devenu la pierre centrale du dispositif européen de gestion des réfugiés.

I. LA TURQUIE, UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE!

A. Les dispositions

Le plan d'action

Le 5 octobre 2015, la Commission européenne a proposé un plan d'action [6] dont l'objectif est de venir en aide aux réfugiés et à leurs communautés d'accueil en Turquie et de renforcer la coopération pour prévenir les flux de migrants irréguliers à destination de l'Union européenne. Ce plan a été adopté lors du sommet UE-Turquie le 29 novembre 2015. Il identifie des actions à mettre en œuvre, à la

1. Frontex, "540 000 migrants arrived on Greek islands in the first 10 months of 2015", 10 novembre 2015

2. Communication de la Commission européenne sur le processus de réforme du régime d'asile européen, 6 avril 2016

3. Euractiv, "Confirmation : Germany welcomed 1 million refugees in 2015", 6 janvier 2016

4. Bloomberg, "Germany saw 1.1 million migrants in 2015 as debate intensifies", 6 janvier 2016

5. Cette partie reprend et développe, « Crise des réfugiés: mal de crâne national, casse-tête européen », Charles de Marcilly, Telos, 2 décembre 2015

6. Ce projet de plan d'action conjoint a été publié suite à plusieurs rencontres parmi lesquelles un dîner de travail UE-Turquie le 17 mai 2015 entre Federica Mogherini, Johannes Hahn, Volkan Bozkir et Mevlüt Çavuşoğlu ; une réunion informelle du Conseil européen le 23 septembre ; et la rencontre entre Donald Tusk, et Recep Tayyip Erdoğan.

L'accord UE-Turquie et ses implications

Un partenariat incontournable mais sous conditions

fois par la Turquie et par l'Union européenne.

A cette occasion, l'Union européenne s'est engagée sur 3 volets spécifiques : une aide financière, la procédure de libéralisation des visas de courte durée et l'ouverture de nouveaux chapitres de négociations dans le cadre de l'adhésion turque à l'Union européenne, alors que les discussions étaient gelées depuis 2006 suite au désaccord sur Chypre.

En particulier, l'accord détaille les actions suivantes [7] :

1) Soutenir les Syriens sous protection internationale et les communautés d'accueil turques

a. Engagements de l'Union européenne

- Fournir une aide financière conséquente pour améliorer la situation interne turque via des associations humanitaires (pas de financement direct au gouvernement) ;
- Continuer à fournir une assistance, au-delà de 4,2 milliards € déjà mobilisés par l'Union européenne, pour les réfugiés syriens au Liban, en Jordanie, en Irak et déplacés au cœur même de la Syrie

b. Engagements de la Turquie

- Mettre en œuvre la législation sur la protection internationale ;
- Enregistrer les migrants et faciliter leur identification ;
- Faciliter l'accès des réfugiés aux services publics (éducation, santé, participation économique) ;
- Prendre soin des personnes vulnérables

2) Renforcer la coopération pour prévenir l'immigration irrégulière

a. Engagements de l'Union européenne

- Communiquer sur l'immigration illégale et ses risques ;
- Informer les migrants sur les procédures « légales » d'entrée sur le territoire européen ;
- Renforcer les capacités turques dans la lutte contre le trafic humain par le biais des patrouilles de garde-côtes et les capacités de surveillance ;
- Favoriser la coopération des Etats-membres et de la Turquie sur les procédures de retour et de réintégration ;
- Déployer un office de liaison de Frontex en Turquie ;
- Participer au développement d'un système d'asile, de migration, de visa et de frontières intégrées efficace

b. Engagements de la Turquie

- Renforcer la capacité d'interception turque ;
- Coopérer avec la Grèce et la Bulgarie pour prévenir l'immigration illégale ;
- Accélérer les procédures pour réadmettre les

migrants irréguliers n'ayant pas besoin de protection internationale ;

- Assurer l'octroi du statut de réfugié aux personnes concernées ;
- Davantage lutter contre les réseaux criminels ;
- Intensifier les échanges d'information et la coopération avec l'UE et les Etats membres ;
- Modifier les procédures d'octroi de visa avec les pays sources de fortes immigrations illégales ;
- Intensifier la coopération avec Frontex ;
- Déployer un office de liaison d'Europol

Le programme de facilité en faveur des réfugiés en Turquie

Le sommet du 29 novembre a été l'occasion de revenir sur le programme de facilité en faveur des réfugiés, discuté le 12 novembre à La Valette. Le sommet de La Valette sur la migration, conduit par Pierre Vimont, a réuni les Chefs d'Etat et de gouvernement européens et africains en vue de renforcer leur coopération, de relever les défis et d'exploiter les possibilités offertes par la migration. Il a formellement lancé le fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique mis en place par l'Union européenne, pour un montant de 1,8 milliard €. [8]

Le programme de facilité en faveur des réfugiés est la réponse spécifique à la demande d'aide financière pour la Turquie. Il propose le financement d'actions à la fois par le budget européen et les contributions des Etats membres. Avec un budget de 3 milliards €, les premières actions devaient être financées dès le 1er janvier 2016 (les financements ont débuté en mars). Toutefois, les dirigeants européens ont exigé que ces moyens passent par des intermédiaires (tels que des ONG) et soient expressément destinés à l'amélioration des conditions d'accueil des réfugiés.

Le 3 février, les 28 Etats membres sont convenus des modalités de financement de ces 3 milliards € pour la Turquie. Celles-ci sont critiquées car le plan d'action [9] et le programme de facilité du 29 novembre 2015 sont des déclarations politiques et les engagements reposent sur une base volontaire de «donnant-donnant» qui s'apparente à un cadre juridique fragile, voire inexistant.

Normalement, chaque disposition budgétaire doit être approuvée par le Parlement européen. Toutefois, le plan de La Valette et les modalités de financement des 3 milliards € pour la Turquie ont suivi une procédure spéciale :

Le 25 novembre, le Parlement a adopté une résolution relative à la position du Conseil sur le projet de budget

7. European Commission, « EU-Turkey joint action plan », 15 octobre 2015

8. Plan d'action, Sommet de la Valette sur la migration, Conseil européen, 11 et 12 novembre 2015

9. European Commission, EU-Turkey joint action plan, 15 octobre 2015

rectificatif n°8/2015 de l'Union européenne pour l'exercice 2015 [10], entraînant une diminution de 9,4 milliards € des contributions des Etats membres au budget de l'Union. Il a noté l'absence de compromis solide sur l'utilisation des remboursements générés par le budget rectificatif et a escompté l'acquittement par les Etats membres de leurs engagements en termes de contributions au programme d'installation des réfugiés. Par cette « pirouette » juridique, le Conseil a

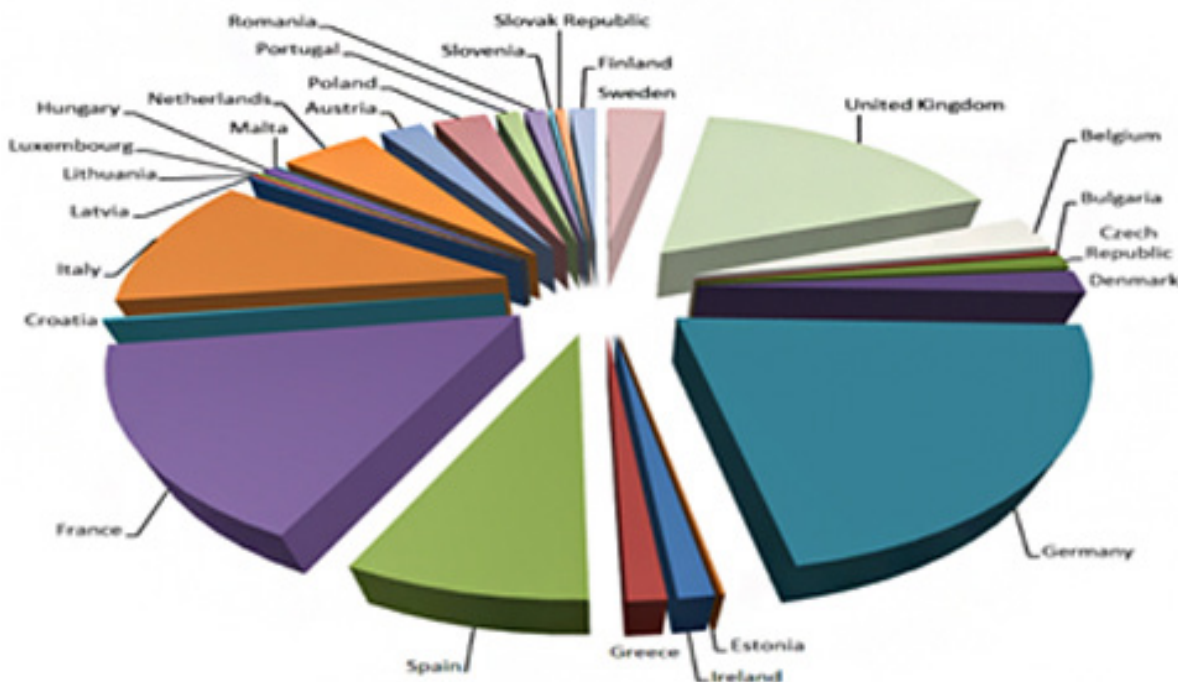
soustrait l'accord financier à toute base juridique : les engagements financiers pris par l'Union sont transférés aux niveaux nationaux, ce qui permet non seulement de ne pas avoir à engager officiellement le budget de l'Union européenne, ce qui aurait obligatoirement nécessité une procédure juridique avec approbation par le Parlement, mais également de laisser à chaque Etat membre une souveraineté décisionnelle sur les montants à consacrer au programme.



Council of the European Union

Member state National contribution for the Turkey Refugee Facility⁽¹⁾⁽²⁾ (€ million)

Belgium	57.6	Luxembourg	4.3
Bulgaria	5.9	Hungary	14.7
Czech Republic	20.4	Malta	1.1
Denmark	38.4	Netherlands	93.9
Germany	427.5	Austria	45.6
Estonia	2.8	Poland	57.0
Ireland	22.9	Portugal	24.4
Greece	25.1	Romania	21.6
Spain	152.8	Slovenia	5.2
France	309.2	Slovak Republic	10.5
Croatia	5.9	Finland	28.4
Italy	224.9	Sweden	61.3
Latvia	3.5	United Kingdom	327.6
Lithuania	5.2	Total	2000.0⁽²⁾



10. Parlement européen, *Projet de budget rectificatif n°8/2015 : ressources propres et Contrôleur européen de la protection des données*, 25 novembre 2015

L'accord UE-Turquie et ses implications

Un partenariat incontournable mais sous conditions

Au 31 mai, 240 millions € [11] ont été débloqués pour soutenir, entre autres, les actions du HCR, de la Croix-Rouge internationale et d'autres organisations humanitaires. L'enveloppe devrait atteindre 1 milliard € d'ici juillet 2016. [12]

B. Les engagements politiques

La libéralisation des visas

Le dialogue avec la Turquie sur la libéralisation des visas de courte durée a débuté le 16 décembre 2013. Ce dialogue se base sur une feuille de route détaillant les conditions que les Etats tiers doivent remplir afin que la Commission propose au Parlement européen et au Conseil d'amender le règlement n° 539/2001 [13] pour permettre à leurs ressortissants de voyager sans visa pendant 90 jours sur une période de 180 jours pour motifs professionnels, touristiques ou familiaux dans l'espace Schengen [14].

D'un point de vue juridique, une fois que la Turquie aura rempli l'ensemble des conditions détaillées par la feuille de route, la Commission européenne devra présenter une proposition d'exemption de visa pour les citoyens turcs et la soumettre au Parlement européen et au Conseil afin qu'ils amendent le règlement n°539/2001. Néanmoins, l'Union européenne n'est pas juridiquement contrainte de respecter les délais impartis par ses engagements politiques. Lors du sommet du 29 novembre 2015, les dirigeants européens et turcs sont convenus de l'accélération de la mise en œuvre de la libéralisation des visas afin d'autoriser une éventuelle décision en octobre 2016. Lors de l'accord UE-Turquie du 18 mars dernier, l'Union européenne s'est engagée à accélérer la procédure de libéralisation des visas turcs afin d'y parvenir d'ici au 1er juillet alors que le mois d'octobre 2016 était l'échéance fixée en novembre 2015.

Les 72 critères

La conformité à 72 critères est nécessaire pour obtenir la libéralisation des visas de courte durée sur le territoire européen. La Commission a publié 3 rapports [15] sur la conformité de la Turquie aux exigences européennes. Ces rapports s'articulent autour de 5 blocs : la sécurité

des documents, la gestion migratoire, l'ordre public et la sécurité, les droits fondamentaux et la réinstallation des migrants. D'après le rapport du 4 mars, les efforts de la Turquie entre 2013 et le sommet du 29 novembre 2015 ont été particulièrement lents et seuls une vingtaine de critères étaient respectés. Toutefois, et selon la Commission européenne, de réels efforts ont été faits depuis, notamment avec la reconnaissance par le Parlement turc du droit d'entrée sur son territoire pour tous les Européens, y compris les Chypriotes. En outre, la législation turque a été modifiée de manière à assurer l'octroi de la protection temporaire aux Syriens renvoyés de Grèce. Ainsi, lors de la publication de son 3e rapport le 4 mai, la Commission européenne a soutenu le principe d'une exemption de visas pour la Turquie, tout en mentionnant la législation sur le terrorisme, la lutte contre la corruption, la protection des données et la coopération judiciaire comme les derniers critères à remplir [16]. A l'heure actuelle, seuls 10% des Turcs possèderaient un passeport. [17] Or, la Commission a annoncé dans un communiqué du 2 juin 2016 que 2 critères ne seraient pas remplis d'ici juin [18].

- Il s'agit du perfectionnement des passeports biométriques existants afin d'y inclure des éléments de sécurité conformes aux normes européennes. Compte tenu de l'accélération du processus de libéralisation du régime des visas, il est objectivement impossible à la Turquie de satisfaire entièrement à ce critère de référence dans les temps. En guise de solution intérimaire, la Turquie émettra, à partir de juin 2016, des passeports biométriques dont la durée de validité sera courte et qui contiendront l'image faciale et les empreintes digitales de leur titulaire souhaitant se prévaloir de la possibilité de se rendre dans l'UE sans visa. Ces éléments seront cryptés conformément aux normes de l'organisation de l'aviation civile internationale. D'ici à octobre 2016, la Turquie délivrera des passeports répondant aux normes de l'UE. Cette solution, en tout état de cause, implique que seuls les citoyens turcs titulaires d'un passeport biométrique pourront entrer dans l'UE sans visa.

- Le second critère, qui ne pouvait objectivement être atteint dans le délai précité, concerne la mise en œuvre complète des dispositions de l'accord

11. Commission européenne, « Facilité en faveur des réfugiés en Turquie: 47 millions d'euros pour renforcer la gestion des migrations et soutenir l'éducation des réfugiés syriens », 28 mai 2016

12. Commission européenne, « Facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie – le comité directeur accélère et élargit la mise en œuvre », 12 mai 2016

13. Règlement n°539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, 15 mars 2001

14. Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation », 4 mai 2016

15. Commission européenne, rapports présentés le 20 octobre 2014, ainsi que les 4 mars et 4 mai 2016

16. European Commission, European Commission opens way for decision by June on visa-free travel for citizens of Turkey, 4 mai 2016

17. Selon les données citées dans l'émission « On va plus », Public Sénat, 18 mai 2016

18. Commission européenne, Troisième rapport sur les progrès accomplis par la Turquie dans la mise en œuvre des exigences de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas, 2 juin 2016

de réadmission UE-Turquie, y compris celles liées à la réadmission de ressortissants de pays tiers. Cette impossibilité tient simplement au fait que ces dispositions ne sont entrées en vigueur qu'au 1er juin 2016.

Toutefois, les autorités turques, par la voix de leur Président, ont annoncé leur ferme intention de ne pas modifier la législation anti-terroriste. Alors que l'Union européenne reproche à Ankara une définition trop large du terrorisme [19] favorisant la répression de l'opposition et la censure de la presse, le gouvernement turc a affirmé que sa législation était seulement destinée à combattre les Kurdes et l'Etat islamique en Irak et en Syrie. [20] Ce refus du Président turc de modifier la loi anti-terroriste jugée non conforme aux standards européens de garantie des droits de l'Homme risque de faire échouer la mise en œuvre de cette disposition. A partir de là, par réaction en chaîne, tout l'accord pourrait être remis en cause.

Vers une relance du processus d'adhésion ?

Le 14 décembre, le chapitre 17 « politique économique et monétaire » a été ouvert. Pour mémoire, 14 chapitres de négociations (sur un total de 35) ont été ouverts à ce jour avec la Turquie et un seul provisoirement clôturé ! La relance du processus d'adhésion répond à une volonté unilatérale turque dans le cadre de négociations au point mort depuis plusieurs années. Le blocage sur la question chypriote, le durcissement de la politique intérieure, les critiques récurrentes sur le respect des droits de l'Homme et de la liberté de la presse rendent hypothétiques des avancées significatives à court et moyen terme.

C. Le Conseil européen des 18 et 19 mars

En amont du Conseil européen des 18 et 19 mars, la Turquie a accepté, le 7 mars, le retour rapide de migrants partis de Turquie pour la Grèce et n'ayant pas besoin d'une protection internationale, ainsi que la reprise de tous les migrants en situation irrégulière interceptés dans les eaux turques. En pratique, du 4 avril au 1er juin, ces retours se sont basés sur l'accord de réadmission Grèce-Turquie. Depuis le 1er juin, l'accord de réadmission UE-Turquie est entré en

vigueur, suite à la mise en œuvre des dispositions relatives à la réadmission des ressortissants de pays tiers. [21]

Lors du Conseil des 18 et 19 mars, les actions supplémentaires suivantes ont été définies [22] :

- Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars (effectif le 4 avril) sont renvoyés en Turquie ;
- Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'Union européenne en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies. C'est le principe du « 1 pour 1 ». Avec cet accord, l'objectif est de « désengorger » les centres d'accueil grecs et de limiter la détérioration de la situation humanitaire sur place mais surtout de lutter contre les passeurs en favorisant des voies migratoires légales.

- Dans un premier temps, les Européens utiliseront les 18 000 places de réinstallation encore disponibles dans le contexte du Conseil du 20 juillet 2015.

- En cas de besoin, un arrangement volontaire similaire, dans la limite de 54 000 personnes, sera conclu.

- La Turquie prendra toutes les mesures pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres ne s'ouvrent ;

- La concrétisation de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas sera accélérée à l'égard de l'ensemble des Etats membres participants afin que les obligations en matière de visa pour les citoyens turcs soient levées au plus tard à la fin du mois de juin 2016, pour autant que tous les critères de référence soient respectés.

- L'Union européenne accélérera le versement des 3 milliards € alloués au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie. Une fois que ces ressources seront sur le point d'être intégralement utilisées, l'Union mobilisera un financement additionnel à hauteur de 3

19. Le Monde, Libéralisation des visas en Turquie : Erdogan refuse de réviser la loi antiterroriste, 7 mai 2016

20. L'Orient le Jour, Ankara refuse de modifier sa loi antiterroriste, 12 mai 2016

21. Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etat ou de gouvernement de l'UE, 8 mars 2016

22. Ces éléments sont repris de la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016

L'accord UE-Turquie et ses implications

Un partenariat incontournable mais sous conditions

milliards € jusqu'à la fin de 2018 (la base juridique d'un tel financement additionnel reste floue) pour un total théorique de 6 milliards €.

- La présentation d'une proposition de la Commission européenne pour l'ouverture du chapitre 33 (dispositions financières et budgétaires) ; mais l'ouverture de ce chapitre n'a toujours pas eu lieu.
- L'Union européenne et les Etats membres collaboreront avec la Turquie pour améliorer les conditions humanitaires à l'intérieur de la Syrie.

II. UN ACCORD, PAR DÉFAUT, CONTESTÉ

A. Le constat d'une réduction des flux migratoires

D'après les derniers chiffres de Frontex, le nombre de migrants arrivant en Grèce en avril a chuté de 90%

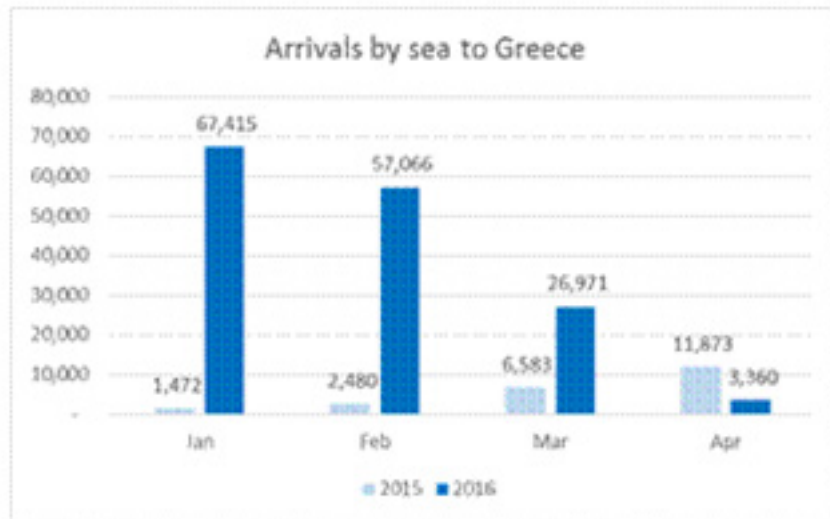
par rapport aux précédents mois, atteignant moins de 2700 personnes – c'est-à-dire l'équivalent des arrivées quotidiennes lors des pics migratoires de 2015 [23]. Cette baisse spectaculaire est due à plusieurs facteurs parmi lesquels l'accord UE-Turquie et une application plus stricte des contrôles aux frontières par la Macédoine (ARYM). Les migrants sont principalement Syriens, Pakistanais, Afghans et Irakiens.

Désormais, les migrants ont tendance à davantage emprunter les routes de Méditerranée centrale via la Libye. Pour la première fois depuis juin 2015, le nombre de migrants arrivés en Italie a dépassé celui de la Grèce. Toutefois, les autorités ont enregistré une baisse de 13% du nombre de migrants entre mars et avril 2016 et de 50% à un an d'intervalle entre les mois d'avril 2015 et 2016.

En termes de relocalisation, la Commission européenne a jugé les derniers chiffres insuffisants.

Diminution des arrivées en Grèce à la suite de l'accord, mai 2016

(Source : OIM)



En complément, soulignons qu'à la suite de l'accord UE-Turquie, l'administration grecque a dû être fortement soutenue. Transformée en territoire de "détention" provisoire pour de nombreux migrants et réfugiés, la Grèce

fait face à de nombreux défis. Sur le plan des ressources humaines, celle-ci a besoin d'experts, d'interprètes, de médecins et de juristes. Les procédures d'asile nécessitent une assistance juridique encore trop rare. Les tribunaux

23. Frontex, "Number of migrants arriving in Greece dropped 90% in april", May 13th 2016

sont dépassés alors que légalement, il est obligatoire que les migrants déboutés de leur demande puissent présenter un recours. Aussi, la Commission européenne a fourni une aide financière d'urgence de 25 millions € [24]. Destinée au Bureau d'appui européen en matière d'asile, cette enveloppe est censée permettre le recrutement de nouvelles équipes et la mise en place de nouveaux hotspots pour gérer au mieux les demandes d'asile.

B. Une efficacité qui reste à démontrer

Les inquiétudes politiques et institutionnelles

Le Parlement européen a adopté son rapport annuel sur la Turquie le 14 avril dernier [25]. Il y dénonce la dégradation du respect des droits de l'Homme, des attaques contre la liberté de la presse (par exemple, mise sous tutelle du journal Zaman ou les poursuites contre l'humoriste allemand caricaturant Erdogan) ainsi que la reprise des hostilités contre les Kurdes. L'Allemagne et la France ont proposé un mécanisme d'urgence permettant de rétablir les visas en cas d'afflux massif de Turcs ou le non-respect des 72 critères. La Turquie ne s'y est pas opposée à partir du moment où ce mécanisme concerne tous les pays. Néanmoins, selon l'article 1 du règlement 539/2001, l'Union européenne peut déjà suspendre l'exemption de visas à condition que les critères requis ne soient pas remplis. L'application possible de cette disposition semble une stratégie politique pour faciliter un accord au Conseil. Une fois la libéralisation des visas octroyée, il paraît très peu probable que l'Union revienne en arrière sauf circonstances exceptionnelles.

Le 22 mars, le HCR a partagé son inquiétude liée à la mise en œuvre de l'accord avant que la Grèce ne soit pourvue des infrastructures nécessaires à la prise en charge des réfugiés et au suivi de leurs demandes. [26] Pour l'Institut de politique migratoire (MPI), l'accord du 18 mars place la protection des populations comme une tâche fongible, quitte à laisser les réfugiés avec de moins en moins d'alternatives. [27]

La remise en cause de la légalité de l'accord

De nombreuses critiques ont été émises sur la légalité et la teneur juridique de l'accord du 18 mars. Le

Défenseur des droits français, Jacques Toubon, a souligné devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale que l'accord UE-Turquie du 18 mars n'était pas « juridiquement correct ». [28] Effectivement, celui-ci « ne pourrait être mis en œuvre que si la Turquie était considérée comme un pays sûr ». La Convention de Genève et la directive sur les procédures d'asile entrée en vigueur le 21 juillet 2015 considèrent un pays comme d'origine sûre s'il dispose d'un système démocratique et s'il n'y a pas de conflit armé ou de persécutions.

Par ailleurs, l'enjeu diplomatique est réel. Ce n'est pas anodin si le Président turc a insisté lors de sa visite à Bruxelles le 13 octobre pour que la Turquie soit ajoutée à la liste européenne même si, selon la Commission, 23.1% des demandes d'asile des ressortissants turcs en 2014 étaient justifiées. Etre sur cette liste est, par conséquent, un enjeu politique.

Pour la Turquie, une disposition reste problématique. En effet, un Etat doit avoir ratifié, pour être un pays sûr, la convention de Genève sans aucune limitation géographique. Ce n'est pas le cas de la Turquie. Cette dernière a ratifié la convention de Genève, mais n'en a pas adopté toutes les modifications, et notamment celle sur la limitation géographique. La Turquie continue de prôner la seule protection des Européens, excluant *de facto* les Syriens et autres nationalités concernées. Celles-ci ne peuvent pas bénéficier du statut de réfugiés. Or, le système d'asile turc n'a aucune structure et les dispositifs d'intégration sont inexistantes.

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'Homme interdit « de renvoyer une personne dans un pays, y compris considéré comme sûr, s'il y a un risque que ce dernier renvoie lui-même cette personne dans un autre pays qui serait risqué pour elle, celui de sa nationalité ou de sa résidence ». Or « cela pourrait tout à fait être le cas des personnes de nationalité syrienne (...) Je crois que la légalité internationale, européenne, de cet accord mérite sérieusement d'être interrogée », a conclu le Défenseur des droits français. [29]

La légalité de l'accord est également contestée par des organisations présentes sur le terrain. Le 23 mars, John Dalhuisen, directeur adjoint du programme Europe et Asie centrale d'Amnesty

24. Commission européenne, Commission awards €25 million in emergency funding to the European Asylum Support Office for capacity building in Greece, 24 mai 2016

25. Résolution du Parlement européen du 14 avril sur le rapport 2015 sur la Turquie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0133+0+DOC+PDF+V0//FR>

26. UNHCR, UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect, 22 mars 2016

27. Migration Policy Institute, The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal, mars 2016

28. Le Figaro, Accord UE-Turquie, la légalité mise en doute, 22 mars 2016

29. Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 23 mars 2016

L'accord UE-Turquie et ses implications

Un partenariat incontournable mais sous conditions

International, a déclaré « l'encre n'était pas encore sèche sur l'accord UE-Turquie que plusieurs dizaines d'Afghan(e)s étaient déjà renvoyé(e)s dans un pays où leur vie pourrait être menacée. » [30]. Le Centre international pour la paix et les droits de l'Homme (CIPADH) prône que l'accord joue sa légalité sur le fil en profitant de l'ambiguïté des termes et des principes internationaux. [31]

C. Des doutes légitimes quant à la bonne volonté turque

Plusieurs éléments témoignent d'un durcissement de la politique intérieure d'Ankara mais également d'une volonté de confrontations diplomatiques.

Ces derniers mois, la liberté de la presse et la liberté d'expression turques ont été mises à mal à plusieurs reprises. En octobre 2015, les médias du groupe Koza İpek ont été placés sous tutelle judiciaire. La décision de la Cour constitutionnelle exigeant la libération de Can Dündar et Erdam Gül du Cumhuriyet a même été refusée. Début mars, un des principaux journaux de l'opposition, Zaman, a été mis sous tutelle par le gouvernement [32]. De même, la chaîne de télévision IMC TV a été privée de diffusion.

La mise à l'écart d'Ahmet Davutoglu le 22 mai – remplacé par Binali Yildirim – et le vote sur la suspension des immunités parlementaires dénoncées par le Parlement européen [33] n'ont fait que confirmer l'orientation du Président turc vers un régime présidentiel avec rééquilibrage des pouvoirs en sa faveur.

Enfin, une succession de provocations médiatiques du Président turc permet de sérieusement douter de la volonté turque de mettre en œuvre à tout prix les dispositions de l'accord.

L'Union est prise au piège d'un équilibre périlleux. Elle a besoin de la Turquie pour réduire ses flux migratoires et les contrôler. Minée par une crise économique dont les lacunes sont encore présentes et des dissidences nationales symptômes d'une remise en cause de la solidarité de ses Etats-membres – même si la crise n'est pas la cause des dissensions entre Etats membres, mais son révélateur [34] –, sa marge de manœuvre est limitée. Or, sans plan alternatif à cette coopération avec la Turquie, l'Union européenne n'a d'autre choix que d'accepter les conditions et les caprices du Président turc. Toutefois, il est utile de se demander jusqu'où Erdogan est capable d'aller ? Pris dans un étau géopolitique avec l'ouverture de fronts avec la Russie, la Syrie et l'Union européenne, les prochains mois seront déterminants pour son crédit politique. Aussi la stratégie d'usure pour l'Union européenne est-elle réelle, portée à la fois par le coût démocratique d'une insuffisance européenne et la réalité d'une dépendance politiquement dangereuse, diplomatiquement insoutenable et pourtant, difficilement évitable.

Charles de Marcilly,

responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation

Angéline Garde,

Sciences Po

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

30. Amnesty International, Accord UE-Turquie : le droit déjà bafoué, 23 mars 2016

31. CIPADH, L'accord entre la Turquie et l'UE : une légalité contestée, 6 avril 2016

32. Cengiz Aktar, La Turquie et le nouveau critère de Copenhague : l'asile I, Fondation Robert Schuman, 14 mars 2016 <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/divers/turquie-fr-14032016.pdf>

33. Parlement européen, Le retrait de l'immunité de 138 députés turcs sape la primauté du droit, estiment les députés, 9 juin 2016 <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20160608IPR31206/Le-retrait-de-l'immunit%C3%A9-de-138-d%C3%A9put%C3%A9s-turcs-sape-la-primaut%C3%A9-du-droit>

34. Jean-Louis Bourlanges "L'Europe au miroir de Schengen", Telos - 29 mars 2016