Frontières et migrations : les Européens au défi de la solidarité

Par Denis DUEZ

Université Saint-Louis - Bruxelles

Les défis auxquels l'Union européenne, ses institutions et ses États membres doivent actuellement faire face sont nombreux, et sans doute sans précédent dans l'histoire de l'intégration européenne. Trois priorités semblent toutefois faire consensus en ce début d'année 2021 : organiser la transition écologique, assurer la relance de l'économie européenne dans le contexte post-crise sanitaire et, enfin, trouver des solutions durables aux difficultés rencontrées par l'Union et les États membres dans les domaines de l'asile et de la migration.

De ces trois défis, tous considérables, le dernier apparaît comme étant le plus lourd de menaces pour l'unité européenne. L'enjeu de la gestion des phénomènes migratoires porte en effet en lui le ferment de la division, comme en témoignent les traces laissées par la gestion chaotique de la crise des réfugiés et l'échec de la mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration adopté en 2015. Le partage des responsabilités et l'affirmation d'un principe de solidarité entre États membres sont apparus comme la principale pierre d'achoppement de la politique européenne en matière d'asile, de migration et de gestion des frontières et, au-delà, de l'intégration européenne elle-même.

Cinq ans après le début de la crise, la Commission présentait le 23 septembre 2020 un nouveau Pacte européen sur la Migration et l'Asile (NPMA) censé jeter les fondations d'un « nouveau départ » dans le domaine des migrations. Pour la Commission, « [l]a crise des réfugiés de 2015-2016 a mis en lumière de graves insuffisances, tout en montrant combien il est complexe de gérer une situation dans laquelle tous les États membres ne sont pas touchés de la même manière[124] ». La crise, poursuit la Commission, « […] a suscité de vives inquiétudes et fait apparaître des différences qui doivent être reconnues et dépassées ». Au-delà de ces effets d'annonce, le Pacte proposé est-il à la hauteur de ces ambitions ? C'est à cette question que se propose de répondre cette contribution.

La crise de 2015 : des « cicatrices toujours visibles »

Il n'est pas nécessaire de revenir ici en détail sur la crise de 2015. Contentons-nous d'en rappeler quelques éléments-clés. Tout d'abord, la crise humanitaire ne débute pas en 2015 : plus de 22 000 personnes ont déjà perdu la vie en tentant de rejoindre l'Europe entre 2000 et 2014[125]. Elle ne devient toutefois tangible pour nombre d'Européens qu'au cours de l'été 2015 lorsque des centaines de milliers

[124] Von der Leyen, Ursula, « Discours sur l'État de l'Union de la présidente von der Leyen en session plénière du Parlement européen », Bruxelles, le 16 septembre 2020.

[125] Tara Brian and Frank Laczko (eds), *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, Geneva, International Organization for Migration, 2014.

des réfugiés fuyant la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak, empruntent la route dite des Balkans pour rejoindre l'Allemagne depuis la Grèce. Au cours de la première année de crise, 1 257 000 primo-demandeurs d'asile introduiront une demande de protection internationale dans les États membres de l'UE[126]. Ils seront encore 1 204 300 l'année suivante. Surtout, six candidats réfugiés sur dix introduiront leur demande en Allemagne, le pays enregistrant à lui seul quelques 722 300 demandes d'asile en 2016.

Face à la crise, les États membres répondent en ordre dispersé, choisissant souvent, dans le sillage du gouvernement hongrois de Viktor Orbán, de fermer leurs frontières aux migrants. En septembre 2015, l'Allemagne, qui incarnait pourtant la culture européenne de l'accueil – on se rappellera à cet égard du célèbre « *Wir schaffen das* » de la Chancelière Angela Merkel[127] – fait elle aussi ce choix de rétablir temporairement des contrôles à ses frontières. La crise des réfugiés se double d'une crise de l'espace Schengen.

Plus généralement, les événements de 2015 font apparaître des tensions entre États membres qui s'avèreront délétères pour le système européen d'immigration et d'asile. En simplifiant quelque peu, l'on peut distinguer trois groupes d'États qui, par leurs positionnements respectifs, contribuent chacun à déstabiliser la politique de l'UE. Il s'agit premièrement des États de « première ligne » par les territoires desquels les migrants entrent dans l'Union : la Grèce, l'Italie et Malte. Ces pays peineront à assumer leurs obligations en matière de contrôle aux frontières extérieures, mais aussi en matière d'accueil et d'enregistrement des personnes entrant dans l'espace Schengen. Il s'agit deuxièmement des pays du Groupe de Višegrad – Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque – auxquels s'ajoutent l'Autriche et la Roumanie qui s'opposeront à la mise sur pied de mécanismes européens de solidarité contraignants. Enfin, un troisième groupe qui pourrait être qualifié de groupe des États « accueillants » comprend les États qui sont prêts à prendre leur part, voire plus, dans la gestion de la crise. Ce sera le cas de la Suède, mais aussi et surtout de l'Allemagne jusqu'au revirement de septembre 2015. En décidant de prendre en charge l'examen de nombreuses demandes d'asile alors qu'elle n'est pas le pays de première entrée, l'Allemagne suspend de fait l'application du règlement Dublin.

Les tensions entre Européens culmineront à l'occasion du débat sur le mécanisme de relocalisation d'urgence présenté par la Commission européenne. Ce mécanisme vise à soulager la Grèce et l'Italie qui sont aux avant-postes de l'accueil des réfugiés. Il prévoit la relocalisation de 160 000 personnes « ayant manifestement besoin d'une protection internationale » arrivant sur le territoire de ces États entre août 2015 et septembre 2017. Obtenu au forceps, ce mécanisme de relocalisation fera l'objet d'un recours en annulation introduit par la Hongrie et la Slovaquie, soutenu par la Pologne. Ces États seront déboutés par la Cour de Justice de l'UE, mais la victoire de la Commission sera amère. La saga judiciaire laisse des traces profondes pour un résultat bien maigre : à peine plus de 27 000 personnes ont bénéficié du programme tandis que la Hongrie et la Pologne refuseront jusqu'au bout de prendre en charge le moindre réfugié[128].

Dans ce panorama de la discorde européenne, c'est sans surprise sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures que les États membres parviendront à s'entendre. À l'initiative de l'Allemagne, ils obtiendront tout d'abord de la Turquie qu'elle ferme ses frontières, externalisant ce faisant la gestion des réfugiés vers un État tiers. L'accord conclu le 18 mars 2016 prévoit qu'en échange du versement d'un fonds de trois milliards d'euros, auxquels s'ajouteront plus tard trois

[126] EUROSTAT, « Demandes d'asile dans les États membres de l'UE. 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016 », newsrelease n° 46/2017, 16 mars 2017.

[127] Tambarin Marcel, « L'opinion allemande face à la crise des réfugiés », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016/4, n° 218, p. 178-194.

[128] Quinzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, Bruxelles, COM/2017/0465 final.

milliards supplémentaires, tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partiront de la Turquie pour gagner les îles grecques seront renvoyés en Turquie. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE. Les États membres s'accorderont également pour transformer l'Agence Frontex en un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes disposant, à terme, d'un contingent permanent de 10 000 agents opérationnels[129].

Au final, c'est donc l'approche répressive qui l'emporte et l'Union sort divisée de la crise dont elle est un dommage collatéral. La crise souligne les limites et les insuffisances du système Dublin, connues de longue date, mais aussi les profondes divergences entre États membres sur la question de l'asile et de la migration.

Le Pacte européen sur la Migration et l'Asile : vers un nouveau Système européen de gouvernance des migrations ?

C'est des cendres encore chaudes de la crise de 2015 que nait le NPMA. Ce dernier vise en effet à rétablir la confiance et à instiller une forme de solidarité entre Européens. Le pacte reconnaît « qu'aucun État membre ne devrait se voir imposer une responsabilité disproportionnée et que tous les États membres devraient systématiquement contribuer à la solidarité[130] ». Il propose un « nouveau départ » et jette les fondations d'un nouveau cadre européen visant à « mieux gérer l'interdépendance entre les politiques et les décisions des États membres » dans les domaines de la migration et de l'asile, tout en apportant « une réponse adéquate aux possibilités et aux difficultés qui apparaissent en temps normal, dans les situations de pression et dans les situations de crise[131] ». L'ambition affichée est grande : il s'agit ni plus ni moins de refonder la politique européenne d'immigration et d'asile. Mais l'objectif est-il atteint ?

Premièrement, il convient de noter la nature surprenante du pacte : une simple communication de la Commission accompagnée d'un « paquet législatif » de cinq propositions législatives, de trois recommandations, d'orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles relatives à l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et, enfin, d'une feuille de route. La Commission ne propose donc pas au Conseil européen un programme stratégique pluriannuel comme le prévoit l'article 68 du TFUE[132]. La communication de la Commission n'est même pas adressée au Conseil européen, chose pour le moins surprenante s'agissant d'un texte censé poser les bases d'un consensus politique entre États membres. À l'évidence, le Conseil européen a choisi de déléguer sa fonction d'impulsion à la Commission.

Deuxièmement, au-delà de la rhétorique du renouveau, le changement de paradigme annoncé n'apparaît pas évident. Certes, le Pacte est un ensemble riche de plusieurs centaines de pages dont la valeur est surtout programmatique et dont il est impossible de connaître aujourd'hui la descendance effective, en particulier après que les différentes propositions législatives auront été examinées par le Conseil et le Parlement. Mais force est de constater que les dispositions du NPMA ne sont pas à la hauteur des ambitions. En particulier, le mécanisme de Dublin, dont l'abandon a pourtant été annoncé par Ursula von der Leyen en marge de son discours sur l'état de l'Union de 2020[133], se trouve maintenu pour l'essentiel. Il reste la pierre angulaire du système européen de l'asile,

[129] Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, *JO*, L 251 du 16.9.2016, pp. 1-76.
[130] Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609 final, Bruxelles, 23.09.2020, p. 2.
[131] *Ibid*., p. 1.
[132] De Bruycker, Philippe, « The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been », *Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 15 décembre 2020. En ligne : https://eumigrationlawblog.eu/
[133] « Ursula von der Leyen confirme qu'un système sur la gestion des migrations remplacera le règlement 'de Dublin' sur l'asile », *Agence Europe*, Bruxelles, 16/09/2020.

comme en témoigne la procédure de filtrage préalable à l'entrée proposée par la Commission.

Le filtrage préalable à l'entrée (« *pre-screening* ») vise à orienter précocement certaines personnes vers des procédures simplifiées. Elle consisterait en un contrôle d'identité, un relevé des empreintes digitales et un enregistrement dans la base de données Eurodac, complétés par des contrôles sanitaires et de sécurité. Ces contrôles s'opéreraient avant l'entrée sur le territoire de l'Union. Il continuerait donc à faire reposer une charge lourde sur les États de première entrée ; même si l'objectif annoncé est de mieux articuler les contrôles aux frontières extérieures, les procédures d'asile et les procédures de retour afin d'éviter les situations d'engorgement aux frontières extérieures de l'Union comparables à celles ayant conduit aux événements dramatiques du Camp de Moria au cours de l'été 2020. Concrètement, il s'agit de mettre en place une procédure rapide en matière d'autorisation d'entrée et d'accès à la procédure appropriée applicable à tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures sans autorisation. Les personnes dont la demande d'asile serait rejetée à la frontière seraient orientées vers une procédure de retour européenne qui s'appliquerait immédiatement, tandis que la procédure d'asile normale s'appliquerait aux autres demandeurs d'asile.

Sans surprise, la Commission ne manque pas de préciser que toutes les garanties nécessaires seraient mises en place pour veiller à ce que chaque personne bénéficie d'une évaluation individuelle de sa situation et à ce que les garanties essentielles soient préservées, en particulier en matière de non-refoulement. Une telle affirmation reste cependant sujette à caution. Les procédures accélérées sont par nature dangereuses[134]. En pratique, un candidat réfugié serait soumis à une procédure de *pre-screening* endéans les cinq jours suivant son arrivée à une frontière extérieure de l'Union. Le cas échéant, il serait orienté vers la procédure « retour » et pourrait être expulsé dans un délai de douze semaines. Ce schéma est en réalité peu crédible compte tenu des réalités de terrain. Il suppose que les États membres concernés soient capables de traiter les dossiers individuels dans des délais très courts, ce qui semble peu probable à l'heure actuelle. La procédure de *pre-screening*, comme toute procédure accélérée, s'accompagnerait en effet d'un risque de multiplication des recours mais aussi de complications administratives. Enfin, plus fondamentalement, le système de *pre-screening* contient en lui une tension, non résolue, entre le principe de non-admission des migrants durant la procédure, d'une part, et, d'autre part, l'interdiction de la détention généralisée des migrants. Au final, on voit mal comment la formule proposée pourrait effectivement éviter les phénomènes d'engorgement observés dans les camps de migrants grecs et italiens.

Le défi manqué de la solidarité

Visiblement consciente de ses échecs précédents, la Commission aborde de front les difficultés qui ont entouré le mécanisme de relocalisation entre 2015 et 2017. Le nouveau cadre commun en matière de migration et d'asile envisage d'emblée un partage plus équitable des responsabilités entre États membres. Il prévoit un nouveau mécanisme de solidarité *obligatoire* mais *flexible* qui vise à introduire plus d'équité dans le régime d'asile européen, notamment en tenant compte des difficultés différentes qui se posent selon la situation géographique de chaque État. La solidarité intra-européenne pourrait ainsi prendre deux formes distinctes : la participation au mécanisme de la relocalisation, dont nous avons déjà souligné la fragilité, ou le « parrainage

[134] Jakulevičienė, Lyra, « Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders », *Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 27 octobre 2020. En ligne : https://eumigrationlawblog.eu/

en matière de retour »[135]. Dans ce second cas, les États membres seraient amenés à fournir à un État membre sous pression l'aide nécessaire pour procéder au retour rapide des personnes n'ayant pas le droit de séjourner dans l'Union. Chaque État membre devrait donc « prendre sa part du fardeau », mais pourrait le faire soit en participant à la relocalisation, soit en parrainant des retours. Concernant l'équilibre entre les États membres, une clé de répartition tenant compte de la population et du PIB de chaque pays, sur le modèle de celle établie dans le précédent schéma de relocalisation, serait appliquée. Les États membres auraient aussi la possibilité de montrer leur solidarité selon d'autres modalités : renforcement des capacités, soutien opérationnel, expertise technique et opérationnelle, ou encore un soutien concernant les aspects extérieurs de la migration.

Ce nouveau mécanisme de solidarité a de quoi laisser l'observateur dubitatif. Premièrement, il est loin de répondre au défi lancé par la Pologne, la Hongrie et la République tchèque qui s'étaient opposées au plan de relocalisation des réfugiés de 2015. La proposition de la Commission européenne intègre le point de vue de ces États en introduisant la possibilité d'un *opt out* pour l'accueil de réfugiés. Elle établit au passage un lien discutable entre solidarité européenne et expulsions. La Commission oublie par ailleurs de préciser ce qui se passerait si une majorité d'États membres faisait le choix du parrainer des retours plutôt que d'accueillir des personnes en besoin de protection internationale. Deuxièmement, le mécanisme de solidarité flexible répond à une logique déroutante dans laquelle ce sont les États les moins accueillants, ceux qui peinent le plus à garantir le respect des droits fondamentaux des migrants, qui seraient amenés à prendre la main sur les opérations de retour ; opérations que l'on sait par nature particulièrement délicates. Enfin, troisièmement, le mécanisme prévoit que c'est l'État membre fournissant l'aide – le sponsor – qui assumerait l'entière responsabilité du candidat réfugié en cas d'inexécution du retour dans le délai fixé. Comble du paradoxe lorsque l'on sait les difficultés d'une mise en œuvre effective des décisions d'expulsion.

Si la conception de la solidarité intra-européenne développée par la Commission européenne interpelle, qu'en est-il de la solidarité *avec* les réfugiés et les migrants eux-mêmes ? Deux avancées notables sont contenues dans le Pacte. La première prend la forme d'une recommandation de la Commission visant à faire reconnaître la légitimité des opérations de recherche et de sauvetage en mer conduites pas des entités privées[136]. Cette recommandation, *a priori* superflue compte tenu des obligations déjà existantes des États membres au regard du droit de la mer, vise à mettre fin à une situation bien réelle, celle du refus récurrent de certains États membres – singulièrement l'Italie et Malte – d'ouvrir leurs ports à des bateaux d'ONG ayant secouru des migrants en Méditerranée. La seconde avancée notable est la proposition consistant à remplacer l'actuelle Directive 2001/55/CE relative à la protection temporaire par un nouvel instrument de gestion de crise[137]. Cet instrument couvrirait les situations exceptionnelles d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides susceptibles de rendre inopérant le système d'asile, d'accueil ou de retour d'un État membre et qui risqueraient d'avoir de graves répercussions sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun. Sans rentrer dans une comparaison de la Directive Protection temporaire et de la nouvelle proposition de règlement, soulignons simplement que s'il était adopté le nouveau texte offrirait une définition plus claire de ce qu'est une « situation de crise ». Il confierait aussi à la Commission plutôt qu'au Conseil l'autorité pour identifier les situations

[135] Proposition de Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds « Asile et migration »], COM(2020) 610 final, Bruxelles, 23.9.2020.
[136] Recommandation de la Commission relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage, C(2020) 6468 final, Bruxelles, le 23.9.2020.
[137] Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, COM(2020) 613 final, Bruxelles, le 23.9.2020.

justifiant le déclenchement d'une protection désormais qualifiée d'immédiate et non plus de temporaire.

* * *

À défaut d'offrir des perspectives réelles de « nouveau départ », le NPMA se révèle être un objet politique surprenant. Si rupture ou changement de paradigme il y a, c'est finalement moins dans les dispositions précises, notamment législatives, qui sont soumises au Parlement et au Conseil que dans la nature même de l'instrument et dans sa justification politique. Le NPMA prend acte du fait qu'en matière de politique d'immigration et d'asile, comme dans tous les domaines de politiques publiques, le droit ne suffit pas. Les dispositions existantes, même juridiquement contraignantes, peuvent être mal appliquées, voire inopérantes. Les décisions de 2015 relatives au mécanisme d'urgence de relocalisation des réfugiés, la Directive de 2001 sur la protection temporaire ou encore le Règlement Dublin en témoignent. De tels instruments ne peuvent sortir leurs effets que s'ils s'appuient sur un large consensus politique. À cet égard, le nouveau Pacte apparaît comme un acte de *Realpolitik* destiné à sauver l'unité entre Européens dans un domaine politiquement miné.

Une telle approche, que d'aucuns qualifieront de « pragmatique », a un coût. La politique européenne en matière d'immigration et d'asile était jusqu'à présent indexée sur le plus petit dénominateur commun entre les préférences politiques non pas de tous les États membres, mais bien des États membres les plus influents dans les processus de négociation, qui étaient aussi souvent les « mieux-disants » en matière d'immigration et d'asile. Le Pacte semble annoncer le début d'une nouvelle ère, moins favorable encore à la cause des migrants. Car ce ne sont plus désormais les États les plus ouverts qui façonnent l'agenda politique européen, mais au contraire les États au sein desquels les forces anti-immigrants apparaissent les plus fortes. Le Pacte marque la victoire politique des États les « moins-disants », en particulier les États du groupe de Višegrad, dont il intègre largement les points de vue. Tel est aujourd'hui, semble-t-il, le prix de l'unité européenne et de la sauvegarde de l'espace Schengen.