

ramses 2021

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



LE GRAND BASCULEMENT ?

|| SANTÉ/CLIMAT : COVID-19, ET MAINTENANT ?

|| EUROPE : SE REFAIRE OU SE DÉFAIRE

|| MONDE ARABE : 10 ANS APRÈS LE FAUX PRINTEMPS

DUNOD

Asile et immigration en Europe

Nouveau départ ou dernière chance ?

Les options de la Commission issue des élections européennes de 2019 ne permettront pas de surmonter les divergences entre États membres de l'Union européenne, qui bloquent depuis 2018 l'adoption de positions communes. Et le choc du COVID-19 pourrait bien faire passer les questions migratoires en arrière de la scène.

La politique commune d'asile et d'immigration de l'Union européenne (UE) est en friche depuis deux ans. Rappelons brièvement les épisodes précédents. Lancé en 1999, ce chantier a traversé des vagues d'harmonisation législative *a minima* avant que ne s'exposent en plein jour contradictions et failles, avec l'arrivée de plus d'un million de personnes sur les côtes européennes en 2015. S'ouvre alors une période durant laquelle asile et immigration deviennent des questions quasi existentielles pour l'avenir de l'UE. Après l'adoption de mesures d'urgence pour soutenir la Grèce et l'Italie, et la coopération avec la Turquie et la Libye pour endiguer les flux, l'UE retrouve ses réflexes et propose en 2016 un nouveau paquet législatif visant à renforcer le Régime d'asile européen commun (RAEC).

Les négociations s'arrêtent brutalement en juin 2018, les États membres officialisant leurs désaccords sur la réforme du système Dublin et la solidarité européenne. On préfère alors attendre les élections européennes de mai 2019, mettre en scène la confrontation entre nationalistes et progressistes, et observer le rapport des forces. Entre-temps, les migrants ne cessent d'arriver, bien qu'à un niveau inférieur à celui de 2015. L'immigration reste une préoccupation des États : elle se traite désormais hors du cadre institutionnel européen.

Toujours en juin 2018, l'*Aquarius* erre en Méditerranée avec plusieurs centaines de migrants à bord, suite à la décision de Matteo Salvini, ministre italien de l'Intérieur, de fermer les ports de la péninsule aux navires affrétés par les organisations non gouvernementales (ONG). Cette situation, comme d'autres qui suivront durant des mois, trouve son issue grâce à l'Espagne et à une poignée d'États membres qui s'accordent sur le débarquement du bateau et la répartition des migrants sur leurs territoires. Ce type d'ententes *ad hoc* reposant sur la bonne volonté de quelques États se multiplie sans devenir pour autant un mécanisme standardisé. En septembre 2019, Allemagne, France, Italie et Malte s'accordent sur un mécanisme de répartition des migrants sauvés en Méditerranée centrale. L'accord est présenté aux autres États membres lors du Conseil européen d'octobre : sans suite.

Nouvelle Commission, vieilles recettes

Les enjeux environnementaux dominent la campagne des élections européennes. Le Parlement européen sort fragmenté d'élections dont aucune majorité claire ne se dégage au niveau européen. En revanche, les majorités nationales se trouvent confortées dans nombre de pays. Les gouvernements campent donc sur leurs positions, parfois inconciliables, jusqu'à ce que la chute de la coalition gouvernementale italienne de la Ligue et du Mouvement 5 Étoiles laisse espérer une sortie de l'impasse des négociations sur le RAEC.

Deux mois plus tard, en novembre 2019, la nouvelle Commission européenne est formée après de longues discussions entre États membres et Parlement européen. Dans son premier discours devant les députés européens, la présidente Ursula von der Leyen revient sur le dossier migratoire. Elle annonce un Pacte européen sur l'asile et l'immigration, présenté comme « un nouveau départ » qui permettrait de dépasser les oppositions entre États membres et de jeter les bases d'un équilibre plus équitable entre solidarité et responsabilité. On sent bien que la nouvelle Commission joue une partie de sa crédibilité sur la question migratoire et qu'elle entend éviter le sort du précédent exécutif qui s'est particulièrement essoufflé sur la crise migratoire, bien qu'il n'ait pas manqué d'autres dossiers explosifs comme la crise de l'euro ou le Brexit.

Deux commissaires sont désignés pour définir et mettre en œuvre la stratégie migratoire de la nouvelle Commission : la commissaire Johansson en charge des Affaires intérieures et le commissaire Schinas, vice-président de la Commission, en charge de « la promotion de notre mode de vie européen ». L'intitulé de ce dernier portefeuille a donné lieu à la première controverse sur cette Commission. Il n'en constitue pas moins un message à destination de ces gouvernements européens qui voient l'immigration comme un danger pour les identités européennes. Les objectifs assignés à ces deux commissaires dans leur lettre de mission ressemblent pourtant au mot près à ce que la Commission dit depuis le début des années 2000 : une liste non hiérarchisée de mesures mêlant contrôle des frontières extérieures, retour des migrants, coopération avec les pays tiers, respect du droit d'asile et voies légales d'immigration.

L'adoption d'un texte miraculeusement censé faire consensus entre États membres est également une méthode éprouvée, en des temps où l'immigration était pourtant un sujet de moindre tension en Europe. Les programmes quinquennaux sur les questions de justice et des affaires intérieures – dont l'asile et l'immigration – étaient la norme entre 1999 et 2009. Un Pacte européen sur l'asile et l'immigration a déjà été adopté sous l'égide de la présidence française de l'UE en 2008. Et l'Agenda européen en matière de migration proposé par la Commission en mai 2015, fraîchement accueilli par plusieurs États membres, devait devenir une des boussoles de l'action de la Commission Juncker.

L'éclatement du cadre européen

La crise de 2015 a confirmé que les États membres pouvaient refuser de s'astreindre aux règles européennes sans grandes conséquences. Les réticences, voire l'opposition frontale du groupe de Visegrad au mécanisme temporaire de relocalisation des demandeurs d'asile à partir de la Grèce et de l'Italie, sont à cet égard

exemplaires. Garante du respect du droit européen, la Commission ne peut faire pression que par la voie juridictionnelle. Or, l'arrêt de la Cour européenne de Justice condamnant la Hongrie, la Pologne et la République tchèque n'est intervenu qu'en avril 2020, soit plus de deux ans après la fin du dispositif. De plus, la suspension du processus de négociation législative sur l'avenir du droit d'asile exclut *de facto* le Parlement européen de toute compétence délibérative, y compris concernant l'accord avec la Turquie de mars 2016. Bref, les États membres ont pratiquement les pleins pouvoirs sur les questions d'asile et d'immigration, mettant progressivement de côté les standards européens en la matière.

Le droit d'asile, inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, fait ainsi les frais d'approches nationales privilégiant sans ambiguïté les aspects sécuritaires de la gestion des flux migratoires par rapport aux principes de la protection internationale. Lorsqu'en février 2020, moins de 15 000 migrants se présentent à la frontière gréco-turque, la réaction du gouvernement grec est immédiate. Il envoie police et armée pour leur interdire l'entrée sur le territoire grec, et suspend sans délai le droit à demander l'asile. Le soutien des gouvernements européens et de la présidente de la Commission est alors quasi unanime : la protection des frontières européennes prime sur les devoirs humanitaires et le droit international.

La politique des frontières est également mise à profit dans la lutte contre le COVID-19. La fermeture des frontières intérieures et extérieures de l'UE a des conséquences immédiates pour les personnes en situation de migration, et en premier lieu pour celles qui ont un besoin de protection internationale. Seuls trois États membres, et la Norvège, ont explicitement exempté les demandeurs d'asile de leurs interdictions d'entrée. À l'inverse, certains pays ont profité du COVID-19 pour dérouler des mesures anti-migratoires non autorisées dans le cadre européen, sans établir de liens réels entre l'immigration et la pandémie. Sans surprise, ce fut le cas de la Hongrie, qui a interdit l'entrée des demandeurs d'asile, les contacts avec les ONG, et suspendu la procédure d'asile. Nombre d'autres pays – dont la France – ont *de facto* suspendu le droit de demander l'asile, en invoquant l'impossibilité de garantir les exigences sanitaires dans les administrations concernées. Enfin, l'Italie et Malte ont déclaré que leurs ports n'étaient plus sûrs en raison de la pandémie, laissant peu de chances de survie à ceux qui tentent encore la traversée de la Méditerranée.

La réponse de la Commission européenne reste timide, en dépit des efforts de la commissaire Johansson. Dans une communication du 16 mars sur les restrictions de voyage dans l'UE, elle n'exige plus des États membres qu'un « service minimum », en deçà des standards habituels européens, n'invoquant que le respect du principe de non-refoulement. Le 16 avril, la Commission a publié ses lignes directrices sur les procédures d'asile, de réinstallation et de retour, incitant les pays européens à maintenir ces procédures *a minima*. La Commission s'est enfin abstenue de commenter la décision des gouvernements italien et maltais.

Sauver les apparences

Le COVID-19 a également retardé la présentation du Pacte européen sur l'asile et l'immigration à l'automne 2020, un pacte concocté après une tournée des capitales européennes. La commissaire Johansson ne cache pas que ce texte est imparfait. Comment pourrait-il en être autrement, la Commission souhaitant garder tous

les États à bord? Concilier des positions aussi antagonistes relève d'une mission impossible – sans parler de celles des collectivités locales et des organisations de la société civile. Si la coopération avec les États tiers en matière migratoire fait relativement consensus, les axes du Pacte relatifs à l'identification des demandeurs d'asile aux frontières extérieures de l'UE, puis leur répartition en Europe, sont au centre des controverses.

On distinguera ici trois débats. Le premier est juridique. Le niveau de contrainte sur la liberté et les garanties procédurales des migrants et des réfugiés qu'implique l'approche sécuritaire soulève des questions de compatibilité avec les droits fondamentaux, et une jurisprudence bien établie des Cours de Strasbourg et de Luxembourg. L'UE peut-elle faire fi de l'ordre juridique européen d'un trait de plume? Le deuxième débat est d'ordre technique et pose la question de la faisabilité opérationnelle de ces politiques. Si les moyens des agences européennes (Frontex et le Bureau européen de l'asile) ont fortement augmenté depuis 2015, les États membres demeurent chargés de la mise en œuvre des politiques européennes. L'exemple du mécanisme de relocalisation est éloquent. Seuls 35 000 demandeurs d'asile ont pu être répartis dans l'UE entre 2015 et 2017, sur un objectif de 160 000. Ce chiffre étant certainement le meilleur que l'UE pouvait obtenir... En fait, les décisions de l'UE ont généralement une cohérence et une rationalité sur le papier. Mais elles ne résistent pas au principe de réalité lié à la complexité des mouvements de populations, et aux jeux des pays tiers auxquels l'UE confie de plus en plus de responsabilités dans ses politiques migratoires.

Le troisième débat est évidemment politique. Il est même prioritaire sur les deux autres, qui occupent les experts depuis maintenant plusieurs décennies. Le niveau de défiance entre États membres est tel que l'objectif de régimes d'asile et d'immigration efficaces et justes semble secondaire par rapport à l'obtention d'un accord apaisant les tensions en Europe même. Autrement dit, l'enjeu est que chaque partie ait l'impression d'avoir gagné sur le moment. Peu importe que la politique adoptée soit impraticable, au risque d'évacuer définitivement l'idée d'une politique commune d'asile et d'immigration. À moins que les enjeux sanitaires et environnementaux ne renvoient franchement au second plan les débats sur l'immigration. Compte tenu du choc de la crise du COVID-19, cette dernière option ne peut être exclue.

M. T.

Pour en savoir plus

- « Global Trends: Forced Displacement in 2019 », Genève, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, juin 2020.
- A. Liga, « Les politiques migratoires en France, en Italie et en Espagne : un système complexe d'interdépendances internes et régionales », *Études de l'Ifri*, juin 2020.
- M. Tardis, « L'UE est-elle prête pour les défis migratoires ? », *Politique étrangère*, vol. 84, n° 3, Ifri, septembre 2019.

