

L'agenda européen des migrations

Au croisement du régime d'asile
et du contrôle des frontières
extérieures

Citoyenneté & Participation | Mathilde Van Roost



: lien consultable dans l'Internet

” La migration est un voyage à la recherche de la dignité ”

François Crépeau, rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants (2011-2017)

Introduction

Ce début d'année scolaire marque la fin d'un projet citoyen de grande ampleur au CPCP : l'exposition « Des murs entre les hommes » en lien avec la campagne « Faites le mur ! ». Cette publication s'inscrit dans le droit fil de ce projet qui portait un regard critique et humain sur la triste réalité des « murs de la honte » instaurant l'incompréhension, le rejet et la haine entre les hommes. En effet, la présente analyse témoigne de l'ambiguïté de la mondialisation et de ses enjeux sécuritaires. Son but est d'aborder la question migratoire sous un angle objectif et rationnel afin de mettre en exergue les incohérences et contradictions de la politique migratoire européenne et de son régime d'asile.

Le phénomène migratoire est une réalité séculaire mais qui semble s'être amplifiée avec la mondialisation actuelle. Les premières décennies du ^{xxi} siècle ont été marquées par l'émergence d'une nouvelle route migratoire : la mer Méditerranée. En raison de l'intensification de la sécurisation des frontières terrestres et de la multiplication des murs « physiques » séparant l'Europe du reste du monde, de plus en plus de migrants venant d'Afrique se sont aventurés sur cette route maritime périlleuse. Frontière méridionale naturelle du continent européen, la Méditerranée est aujourd'hui la première porte d'entrée en Europe et se dresse comme nouveau « mur de la honte », utilisée par les réseaux criminels au détriment de milliers de vies humaines.

I. État des lieux du phénomène migratoire en Europe

Les migrations sont aujourd'hui un thème pour le moins polémique et passionnel en Europe. Les flux migratoires occupent d'ailleurs une place centrale dans l'actualité. Les sujets ne manquent pas : naufrages en Méditerranée¹, fermeture des ports européens et blocage des navires de sauvetage², arrestation de leurs capitaines³, levée de l'accord entre la Turquie et l'Union européenne pour la réinstallation des migrants⁴, collaboration avec les garde-côtes libyens⁵, négociation des chefs d'État européens pour un mécanisme de soli-

¹ « Plus de 100 migrants disparus après un naufrage, 'pire' tragédie de l'année en Méditerranée », L'OBS, 26 juillet 2019, [en ligne :] <https://www.nouvelobs.com/migrants/20190726.OBS16425/libye-plus-de-100-migrants-disparus-apres-un-nauffrage-pire-tragedie-en-mediterranee-de-l-annee.html>, consulté le 6 août 2019.

² « Deux navires humanitaires défient Salvini, l'un a accosté à Lampedusa », Le Soir, 6 juillet 2019, [en ligne :] <https://www.lesoir.be/235077/article/2019-07-06/deux-navires-humanitaires-defient-salvini-lun-accoste-lampedusa>, consulté le 6 août 2019.

³ « Italie : Carola Rackete, la capitaine du Sea Watch 3, s'explique devant les magistrats », Le Figaro, 18 août 2019, [en ligne :] <http://www.lefigaro.fr/international/italie-carola-rackete-la-capitaine-du-sea-watch-3-s-explique-devant-les-magistrats-20190718>, consulté le 20 août 2019.

⁴ M. CANDAU, « La Turquie suspend l'accord de réadmission de migrants conclu avec l'UE », Euractiv, [en ligne :] <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/la-turquie-suspend-laccord-de-readmission-de-migrants-conclu-avec-lue>, consulté le 31 juillet 2019.

⁵ « Comment l'Europe et la Libye laissent mourir les migrants en mer », *Courrier International*, 2 janvier 2019, [en ligne :] <https://www.courrierinternational.com/video/enquete-comment-leurope-et-la-libye-laissent-mourir-les-migrants-en-mer?fbclid=IwAR39Ka8-Xi2B3s7PFRcBRcQPnmR9d48TvPJNnpKmj08il-MVhP-unq4LwzKA>, consulté le 1^{er} août 2019.

darité⁶, traite et trafic de migrants⁷, criminalisation de la solidarité citoyenne⁸, centres fermés⁹, durcissement des sanctions envers les ONG¹⁰, etc.

Les conflits, la répression et la pauvreté sont autant de facteurs qui poussent chaque jour des milliers d'hommes, femmes et enfants à fuir leurs pays en quête d'un avenir meilleur. Les migrations en Méditerranée ne constituent que la partie immergée de l'iceberg : en effet, la majorité des migrants d'origine africaine trouve refuge dans d'autres pays africains.¹¹ Néanmoins, beaucoup rejoignent l'Europe par la mer. Depuis les événements du « printemps arabe » en 2011, le nombre d'arrivées par la mer ainsi que le nombre de migrants succombant en Méditerranée ont considérablement augmenté.

Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), plus de 1,9 million de personnes ont rejoint l'Europe par la mer depuis 2014.¹²

⁶ « Migrants en Méditerranée : 14 pays européens d'accord sur un 'mécanisme de solidarité' », *La Libre*, 22 juillet 2019, [en ligne :] <https://www.lalibre.be/der-nieres-depeches/afp/migrants-en-mediterranee-14-pays-europeens-d-accord-sur-un-mecanisme-de-solidarite-5d360c73f20d5a58a8536147>, consulté le 10 août 2019.

⁷ R. ABOUZEID, « Fleeing Syria, these child refugees become child laborers », *National Geographic*, 20 juin 2019, [en ligne :] https://www.nationalgeographic.com/culture/2019/06/after-fleeing-syria-young-refugees-become-youngest-laborers-feature/?fbclid=IwAR0VcZ-qYQOr_HZ2kBlk_aBhCaYKJ51MlrqQFJrdSv_nFsRz_FOPm3WKy5w, consulté le 10 août 2019 ; « Trafic de migrants : la face cachée d'un big business », *Le Soir*, 15 mai 2019, [en ligne :] https://www.rtb.be/info/societe/detail_trafic-de-migrants-la-face-cachee-d-un-big-business?id=10221047, consulté le 10 août 2019.

⁸ « La Belgique parmi 11 pays de l'Union européenne qui criminalisent la solidarité envers les migrants », *Le Soir*, 26 juillet 2019, [en ligne :] https://www.rtb.be/info/monde/detail_la-belgique-parmi-11-pays-de-l-union-europeenne-qui-criminalisent-la-solidarite-envers-les-migrants?id=10279800, consulté le 10 août 2019.

⁹ « De nouveaux arguments contre l'enfermement des familles en centre fermé », *La Libre*, 30 juillet 2019, [en ligne :] <https://www.lalibre.be/belgique/societe/de-nouveaux-arguments-contre-l-enfermement-des-familles-en-centre-ferme-5d3f400af20d5a58a887b2c6>, consulté le 10 août 2019.

¹⁰ « L'Italie adopte un décret durcissant les sanctions contre les navires humanitaires », *France TV info*, 5 août 2019, [en ligne :] https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/l-italie-adopte-un-decret-durcissant-les-sanctions-contre-les-navires-humanitaires_3565969.html, consulté le 10 août 2019.

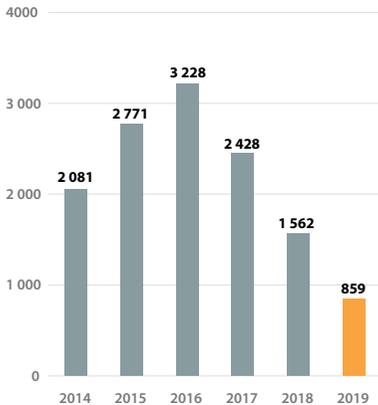
¹¹ J. VIGNON, *Pour une politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité*, Paris : Institut Jacques Delors, Rapport n°116, novembre 2018, p. 24.

¹² « Traversées, noyades, sauvetages... Huit chiffres pour comprendre la tragédie des migrants en Méditerranée », *France TV info*, 9 août 2019, [en ligne :] https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/video-traversees-noyades-sauvetages-huit-chiffres-pour-comprendre-la-tragedie-des-migrants-en-mediterranee_3559067.html, consulté le 10 août 2019.

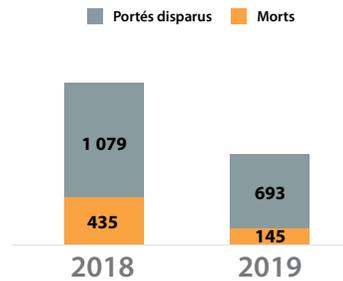
L'Organisation internationale des Migrations (OIM) observe, quant à elle, que les arrivées par la mer ont chuté depuis 2015. Elle évalue ainsi le nombre d'arrivées irrégulières dans l'Union à plus d'un million d'individus en 2015 contre moins de 400 000 en 2016, puis 187 000 en 2017 et 144 000 en 2018.¹³

Quant aux décès et disparitions en mer, l'OIM et le HCR donnent des chiffres relativement similaires. Les deux organisations onusiennes notent toutes deux une diminution récente du nombre de morts en Méditerranée :

Total des décès enregistrés en Méditerranée du 1^{er} janvier au 26 août 2019



Morts et portés disparus depuis le 31 juillet - 2018 et 2019



Sources : <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>
<https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/70773>

Dans ce contexte, la capacité des États européens à gérer le flux migratoire a montré ses limites. La situation depuis la « crise migratoire » de 2015 est préoccupante sur le plan humanitaire. Même si moins de migrants tentent aujourd'hui la traversée, les trajets empruntés restent meurtriers puisque le contrôle renforcé des frontières les a forcés à emprunter des routes de plus en plus dangereuses. En raison de l'intensification sécuritaire des frontières

¹³ « Migration : la réforme de l'asile, un rendez-vous manqué pour l'UE », Euractiv, 20 mai 2019, [en ligne :] <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/migration-la-reforme-de-lasile-un-rendez-vous-manque-pour-lue>, consulté le 10 août 2019.

extérieures, de la multiplication des réseaux criminels de passeurs et de la difficulté d'obtenir un permis de séjour légal, nombreux sont ceux qui s'aventurent sur la route migratoire au péril de leur vie.

Les migrations constituent un phénomène mondial qui devrait par conséquent faire l'objet d'une réglementation mondiale et régionale.¹⁴ Cependant, au cœur de ce phénomène résonnent une désorientation et une dissension sociale forte. D'Ouest en Est, l'Europe est marquée, d'une part, par un élan de solidarité citoyen et, d'autre part, par la montée d'un populisme xénophobe, du racisme et de l'extrême droite.¹⁵ En raison des oppositions auxquelles le phénomène migratoire fait face, ce dernier constitue un défi majeur pour l'Union européenne. Il en va de même pour la communauté internationale dans son ensemble.¹⁶

S'il est évident que le défi migratoire fera partie intégrante de l'agenda politique de la nouvelle législature de l'Union européenne, la question de savoir si les dirigeants européens s'accorderont sur la mise en œuvre d'une politique migratoire cohérente et transversale reste ouverte. Cette question est fortement liée à la crédibilité de l'Union dans son engagement pour la protection des droits de l'homme et pour la mise en œuvre d'une politique étrangère basée sur ses valeurs fondamentales. Le défi migratoire constitue également une occasion pour l'UE de se réaffirmer comme un acteur fiable et efficace sur la scène internationale.¹⁷

L'Union européenne dispose d'un régime d'asile européen commun (RAEC) depuis 20 ans déjà. Cependant, sa politique migratoire manque encore aujourd'hui de perspicacité. Le récent agenda en matière d'immigration et d'asile semble en effet être uniquement axé sur la sécurité et la lutte contre le trafic d'êtres humains. En effet, sous prétexte d'un prétendu « état d'urgence », l'Union a renforcé ses contrôles aux frontières extérieures, afin de contenir les flux migratoires illégaux, et a mobilisé ses capacités militaires afin de lutter

¹⁴ C. ROBINSON, « Making Migration Knowable and Governable : Benchmarking Practices as Technologies of Global Migration Governance », *International Political Sociology*, 2018, n°12, p. 418.

¹⁵ Y. PROST, « Migrations : l'impasse européenne », *Politique étrangère*, n°3, 2018, p. 164-165.

¹⁶ F. PASTORE, G. Henry, « Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime », *The International Spectator*, 2016, LI, 1, p. 45.

¹⁷ O. BÖHNKE, D. REINHARDT, « From Reaction to Action - Europe's Asylum and Migration Policy at the Crossroad », *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik*, 19 June 2015, p. 1-8, [en ligne :] <https://oegfe.at/2015/06/from-reaction-to-action-europes-asylum-and-migration-policy-at-the-crossroad>, consulté le 10 août 2019, p. 2.

contre les passeurs.¹⁸ Pour autant, la politique migratoire actuelle est dépourvue de toute stratégie commune et intégrée, qui permettrait une gestion efficace des migrations et des demandes de protection internationale, laquelle profiterait à chaque État membre.

Sans nier l'importance de ces problématiques, la politique migratoire ne peut se résumer au contrôle des frontières et à la lutte contre le trafic d'êtres humains par des organisations criminelles. Il est nécessaire de mettre sur pied une approche globale et transversale permettant de traiter les causes profondes de ce phénomène. Les États membres de l'Union sont d'ailleurs conscients de la nature multidimensionnelle du phénomène migratoire. Toutefois, ils ne semblent toujours pas pouvoir assurer de concert un accès effectif à la procédure d'asile et débattent encore de la mise en place d'un mécanisme temporaire de solidarité pour la répartition et relocalisation des demandeurs d'asile en Europe – les fameux « quotas ».¹⁹ Des tentatives visant à établir de commun accord des voies légales de migration vers l'Europe sont également en cours d'examen.

L'Union européenne se trouve actuellement dans une impasse puisque sa capacité à gérer le flux migratoire est limitée par des contraintes politiques, juridiques, économiques et techniques visant des objectifs parfois contradictoires. Pourtant, par le biais d'une politique solide et intégrée basée sur le consensus, les migrations pourraient être une source potentielle de bénéfices économiques, sociaux et culturels pour les pays européens et institutions de l'Union.²⁰

¹⁸ T. FAKHOURY, « Securitising Migration : The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals », *The International Spectator*, 2016, vol. LI, n°4, p. 68.

¹⁹ N. DIDELOT, L. LESPINASSE, « Migrants secourus en mer : le nouveau 'mécanisme de solidarité' avance au ralenti », *Libération*, 22 juillet 2019, [en ligne :] https://www.liberation.fr/planete/2019/07/22/migrants-secourus-en-mer-le-nouveau-mecanisme-de-solidarite-avance-au-ralenti_1741450, consulté le 30 juillet 2019.

²⁰ Y. PASCOUAT, « Politique européenne d'asile : quel cap ? », *Confrontations Europe – La Revue*, 122, octobre-décembre 2018, p. 21.

II. Migrant, réfugié, demandeur d'asile... quèsaco ?

Traditionnellement, les flux migratoires sont classifiés selon leurs mobiles qui sont soit forcés (conflits, persécutions, catastrophes naturelles, etc.), soit socio-économiques (délocalisation et déplacement de travailleurs). Dans le premier cas, on parlera de « réfugiés » et, dans le second, de « migrants ». Cependant, depuis le « printemps arabe » et l'arrivée massive de milliers de personnes sur les côtes méditerranéennes, un débat sur le sens des termes de « réfugié » et de « migrant » a vu le jour. Les médias et le public semblent aujourd'hui avoir recours à ces termes de manière interchangeable. Toutefois, d'un point de vue juridique, il existe une différence fondamentale car ces termes correspondent à deux réalités distinctes.²¹ Ceux-ci doivent également être distingués de deux autres termes : le demandeur d'asile et le déplacé interne. Clarifions ces quatre notions avant d'aller plus loin.

A. Migrant : une personne se déplaçant dans le but d'améliorer son niveau de vie

Dans le langage courant, un migrant est une personne qui se déplace d'un pays à un autre. Il peut être en situation régulière (s'il dispose d'un permis de travail ou de résidence) ou irrégulière (si le pays où il souhaite s'installer ne lui procure pas d'autorisation).²²

En droit international, il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme « migrant ». Selon l'OIM, ce terme générique reflète « l'usage commun » et « désigne toute personne qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays, soit dans un autre pays,

²¹ « Point de vue du HCR: "Réfugié" ou "migrant" – Quel est le mot juste ? », UNHCR, [en ligne :] <https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/7/55e45d87c/point-vue-hcr-refugie-migrant-mot-juste.html>, consulté le 5 août 2019.

²² « Demandeurs d'asile : la solidarité se fait attendre », Amnesty International, 26 septembre 2017, [en ligne :] <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/demandeurs-d-asile-la-solidarite-europeenne-se-fait-attendre>, consulté le 10 août 2019.

franchissant ainsi une frontière internationale. »²³ Il s'agit d'une catégorie englobant plusieurs réalités juridiques telles que les travailleurs migrants, les migrants objets d'un trafic illicite, les personnes nécessitant une protection internationale ou encore les étudiants internationaux.

B. Réfugié : le bénéficiaire d'une protection internationale

Un réfugié est une personne qui fuit la violence ou la persécution et fait face à une situation périlleuse qui le pousse à quitter son pays et à chercher refuge au-delà de ses frontières nationales. Il est alors internationalement reconnu comme réfugié et accède ainsi à l'aide des États, du HCR et d'autres organisations humanitaires. Il bénéficie de cette protection car il est dangereux pour lui de retourner dans son pays où il s'exposerait à des risques pour son intégrité.²⁴

Le déplacé interne : un « réfugié » confiné aux frontières nationales

Un déplacé interne est en quête de sécurité mais ne traverse aucune frontière internationale. Il fuit dans une autre région au sein de son propre pays. Le droit international considère que les déplacés internes sont des personnes forcées ou contraintes « à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter

²³ Glossary on migration, Geneva : International Organization for Migration, « IML Series », n°34, 2019, [en ligne :] https://publications.iom.int/system/files/pdf/im_Protocole_relatif_au_statut_des_refugies.pdf, New York : Nations Unies, 4 octobre 1967, Recueil des Traités, vol. 606, p. 267.I_34_glossary.pdf, consulté le 5 août 2019.

²⁴ « Point de vue du HCR: "Réfugié" ou "migrant" – Quel est le mot juste ? », op. cit.

les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État. »²⁵

Le déplacé interne demeure sous la protection de son propre gouvernement, même si ce dernier ne peut ou ne veut le protéger et même s'il est à l'origine des persécutions. On considère donc les déplacés internes comme une catégorie de personnes extrêmement vulnérables car elles trouvent souvent refuge dans des zones où l'acheminement de l'aide humanitaire est difficile.²⁶

En droit international, le terme « réfugié » est défini par la Convention relative aux réfugiés de 1951²⁷ et son protocole de 1967.²⁸ Ces documents identifient également les droits fondamentaux que doivent garantir les États aux réfugiés. Un droit fondamental essentiel énoncé est le principe de non-refoulement, selon lequel un réfugié ne peut être renvoyé ni expulsé vers un pays où sa vie ou sa liberté pourraient être menacées. En outre, un réfugié doit pouvoir accéder à une procédure d'asile juste et efficace et il est protégé par la mise en œuvre de diverses mesures de protection de ses droits fondamentaux visant à assurer sa sécurité et le respect de sa dignité sur le long terme.

Notons qu'il existe deux types de protection internationale : le statut de réfugié et la protection subsidiaire. Sans trop s'attarder sur le jargon juridique, retenons simplement que (1) les critères qui permettent d'être reconnu comme réfugié ont un seuil plus élevé que ceux de la protection subsidiaire ; et (2) que la protection subsidiaire est souvent octroyée pour une durée limitée dans le temps, contrairement au statut de réfugié.

²⁵ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Genève : UNHCR, 11 février 1998, [en ligne :] <https://www.unhcr.org/fr/4b163f436.html>, consulté le 25 juillet 2019.

²⁶ « Personnes déplacées internes », UNHCR, s. d., [en ligne :] <https://www.unhcr.org/fr/personnes-deplacees-internes.html>, consulté le 25 juillet 2019.

²⁷ Convention relative au statut des réfugiés, Genève : Nations Unies, 28 Juillet 1951, Recueil des Traités, vol. 189, p. 137.

²⁸ Protocole relatif au statut des réfugiés, New York : Nations Unies, 4 octobre 1967, Recueil des Traités, vol. 606, p. 267.

C. Demandeur d'asile : un potentiel réfugié en devenir

Un demandeur d'asile est une personne qui a quitté son pays en quête d'une protection internationale. On l'identifie comme tel lorsque la procédure d'asile est en cours et qu'il n'a pas encore été internationalement reconnu comme réfugié. Il est soumis au régime d'asile du pays au sein duquel il formule sa demande de protection internationale et doit fournir la preuve des menaces dont il fait l'objet afin de bénéficier du statut de réfugié.²⁹ Le demandeur d'asile se voit reconnaître un statut à part entière, qui lui donne droit à certaines protections tout au long de l'examen de sa demande auprès du pays d'accueil. À titre d'exemple, il bénéficie du « droit à l'accueil », c'est-à-dire une aide matérielle lui permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine.³⁰

D. Conséquences de cette classification

La distinction entre « migrant » et « réfugié » revêt une importance capitale pour les gouvernements. Alors que les États demeurent libres de gérer les migrants selon leurs propres lois et procédures en matière d'immigration, ils sont tenus de respecter les normes internationales et régionales de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile.

En définitive, lorsque le monde politique et les médias dénaturent le sens de ces termes, ils entraînent de graves conséquences pour la vie et la sécurité des réfugiés et demandeurs d'asile. Cette confusion détourne en fait l'attention de la protection internationale dont les réfugiés peuvent se prévaloir mais érode également l'opinion publique en la matière.

En outre, il semble qu'un autre facteur ait contribué à la confusion depuis l'arrivée massive en 2015 de personnes réfugiées et migrantes. En effet, la majorité d'entre eux est originaire de pays ravagés par des conflits armés et

²⁹ En Belgique, le régime d'asile se fonde sur l'application de législations belges, mais également sur des lois européennes et internationales transposées en droit belge : voir par exemple, « Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », *Le Moniteur Belge*, 31 décembre 1980, p. 14584 ; « Loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, et des Annexes, signées à Genève, le 28 juillet 1951 », *Le Moniteur Belge*, 4 octobre 1953, p. 6262.

³⁰ « Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers », *Le Moniteur Belge*, 7 mai 2007, p. 24027.

pourrait donc bénéficier d'une protection internationale. Par contre, une plus petite partie d'entre eux ne pourrait prétendre au statut de réfugié car ils ne remplissent pas les conditions de cette protection et migrent en Europe dans le but de trouver un avenir meilleur.³¹ La présence de migrants aux côtés des réfugiés est souvent utilisée pour justifier le renforcement de politiques migratoires d'orientations sécuritaires et particulièrement sévères.³²

III. Les bases juridiques de la politique européenne d'immigration et d'asile

Nombreux sont ceux qui considèrent que la fonction de l'Union européenne se limite à la gestion d'un espace économique, monétaire et financier. Pourtant, depuis les années 1980, une politique commune d'immigration et d'asile est entrée dans les compétences des institutions européennes. Ces deux domaines sont cependant traités de manière distincte sur le plan administratif, politique et juridique et ce en dépit des chevauchements existants entre eux.³³ Analysons de plus près la politique d'immigration (1) et le régime d'asile européen commun (2).

³¹ « Réfugié, demandeur d'asile, migrant et déplacé interne : quelles différences ? », *L'Atlas sociologique mondial*, 31 juillet 2017, [en ligne :] <https://atlasocio.com/revue/politique/2017/refugie-demandeur-d-asile-migrant-et-deplace-interne-quelles-differences.php>, consulté le 25 juillet 2019.

³² P. ARISTOTLE, « The human displacement challenge - Understanding and framing our response to refugees and asylum seekers ? », *Foundation House - The Victorian Foundation for Survivors of Torture Inc.*, [en ligne :] http://foundation-house.org.au/wp-content/uploads/2017/05/Speech_FASST_March_2017.pdf, consulté le 10 août 2019, p. 1.

³³ C. ROBINSON, *op. cit.*, p. 46.

A. Politique en matière d'immigration

En 1995, l'espace Schengen est créé et consacre l'abolition des frontières entre les États concernés tout en renforçant le contrôle aux frontières extérieures. Cet espace communautarisé formalise la liberté de circulation et inclut aujourd'hui 22 des 28 États membres de l'Union.³⁴

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1997, les domaines d'immigration et d'asile entrent formellement dans les compétences de l'Union et sont dès lors considérés comme corollaires essentiels de l'« espace de liberté, de sécurité et de justice ». ³⁵ L'Union est désormais compétente pour :

- fixer les conditions d'entrée et de séjour des immigrants légaux ;
- soutenir et encourager les États pour l'adoption de mesures d'intégration ;
- prendre des mesures visant à prévenir et réduire l'immigration irrégulière, par exemple par une politique de retour et la signature d'accords de réadmission avec les pays tiers.

Chaque État membre reste compétent pour fixer le nombre de ressortissants de pays tiers entrant sur son territoire à la recherche d'un emploi. En cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, chaque État membre dispose également du droit de rétablir temporairement le contrôle aux frontières nationales.³⁶

Le traité d'Amsterdam a également étendu le principe de libre circulation aux citoyens de pays tiers résidant dans l'UE. Cette nouvelle extension a contraint les États membres à unifier leurs politiques d'asile et d'immigration. Ils ont notamment harmonisé leurs systèmes de visa, considéré comme un « régime général très restrictif »³⁷.

³⁴ Y. PASCOUAU, « L'espace Schengen face aux crises : la tentation des frontières », *Fondation Robert Schuman*, Question d'Europe n°392, 17 mai 2016, p. 1-6, [en ligne :] <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0392-l-espace-schengen-face-aux-crisis-la-tentation-des-frontieres>, consulté le 9 juillet 2019.

³⁵ Article 3, § 2 du *Traité sur l'Union européenne* du 2 octobre 1997, (*Journal officiel*, n°C 340, 10 novembre 1997).

³⁶ Articles 79 et 80 du *Traité sur l'Union européenne* du 2 octobre 1997.

³⁷ E. RHEIN, « Quelle politique de migration pour l'Union européenne ? », *Outre-Terre*, IV, 17, 2006 p. 68.

Par ailleurs, différentes directives européennes ont établi des voies légales d'immigration en Europe. Une première directive a facilité l'accès de « travailleurs hautement qualifiés » dans l'Union et l'obtention d'une « carte bleue européenne ». Son objectif était de combler la pénurie de main-d'œuvre et de compétences ainsi que de stimuler la compétitivité économique de l'UE.³⁸

Une seconde directive fut adoptée dans le but de favoriser la mobilité des étudiants, chercheurs et entrepreneurs, fixant ainsi les conditions d'entrée et de séjour de ces ressortissants de pays tiers.³⁹

Une troisième directive concerne les travailleurs saisonniers et entend répondre à la pénurie de main-d'œuvre croissante en Europe. Cette dernière simplifie les règles d'admission des travailleurs saisonniers, les protège contre l'exploitation et les mauvaises conditions de travail et contribue à la lutte contre l'influx de travailleurs saisonniers illégaux.⁴⁰

Quant à la surveillance des frontières extérieures de l'UE, elle est confiée dès 2005 à Frontex, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE. Basée à Varsovie, elle a alors commencé à exercer ses compétences avec un petit budget et une équipe de moins de 100 fonctionnaires.⁴¹

Enfin, l'Union a développé davantage l'aide au développement dans les pays d'origine des personnes migrantes et aux pays de transit, notamment sur le continent africain. Cette politique est désormais présentée comme composante essentielle de la politique extérieure de l'Union.

³⁸ « Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 155/17, 18 juin 2009.

³⁹ « Directive 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 132/21, 28 mars 2016.

⁴⁰ « Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 94/375, 21 mai 2014.

⁴¹ E. RHEIN, *op. cit.*, p. 68.

B. Régime d'asile européen commun

En 1999, les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis pour le Conseil européen de Tampere, au cours duquel ils ont posé les fondements de la politique d'asile. Ils y ont manifesté leur attachement au « respect absolu du droit de demander l'asile » et se sont accordés sur la nécessité d'aboutir à « un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève. »⁴²

Le régime d'asile européen commun (RAEC), formulé lors du Sommet de Tampere, est un ensemble de textes juridiques fixant des normes et procédures communes en matière de protection internationale.

Premièrement, la Convention de Dublin de 1990 – réformée à deux reprises et actuellement intitulée « Règlement Dublin III » – détermine l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale pour éviter qu'une même personne n'introduise des demandes simultanées dans plusieurs États membres. Selon ce règlement, le pays responsable de l'examen de la demande sera généralement le premier État européen par lequel la personne est entrée.⁴³ Les pays situés aux frontières extérieures sont donc particulièrement touchés. Ce texte législatif étend également les garanties des demandeurs d'asile au cours de la procédure, notamment en introduisant le droit à l'information et aux entretiens systématiques, des critères de détermination, des procédures de (re)prise en charge, des voies de recours et en réglementant les conditions de détention et les échanges d'informations entre pays européens.

Après de longues et laborieuses négociations entre États membres, une première vague d'harmonisation se concrétise au début des années 2000 par l'adoption de trois textes législatifs en matière d'asile. Ceux-ci laissent néanmoins une grande marge d'appréciation aux États quant à leur mise en œuvre.⁴⁴ Ces directives seront ensuite révisées en 2013 par trois nouveaux textes.

⁴² Y. PASCQUAU, « Politique européenne d'asile : quel cap ? », op. cit., p. 20.

⁴³ « Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 180/31, 26 juin 2013, Articles 3 et ss.

⁴⁴ M. TARDIS, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique étrangère*, 2015, n°3, p. 114.

- 1) Une première directive portant sur les critères de qualification et le contenu des deux types de protection internationale, c'est-à-dire le statut de réfugié et la protection subsidiaire. Ce texte améliore également l'accès aux mesures d'intégration et aux droits sociaux.⁴⁵
- 2) Une seconde directive concernant les modalités d'accueil des demandeurs d'asile dont l'objectif est de garantir à ces derniers un hébergement pendant l'examen de leur demande, des conditions de vie décentes ainsi qu'une assistance sociale. Elle impose aussi une évaluation des besoins spécifiques des personnes vulnérables – telles que les mineurs non accompagnés et les victimes d'actes de torture – et prévoit que la détention ne doit se faire qu'en cas de dernier recours.⁴⁶
- 3) Une dernière directive relative aux procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale. Elle fixe les délais pour l'examen des demandes d'asile dans le but d'améliorer leur qualité et prévoit de nouvelles garanties procédurales (c'est-à-dire des entretiens systématiques, la présence d'une personne tierce lors de l'examen, la possibilité d'être entendu par un officier de protection, la présence d'un interprète de même sexe, l'enregistrement de l'entretien).⁴⁷

Par ailleurs, le Règlement Eurodac, adopté en 2000 et révisé ensuite en 2013, a pour objectif de mettre en œuvre le Règlement Dublin III en « identifiant l'État responsable de la demande d'asile suite à la prise des empreintes digitales du demandeur d'asile ; le règlement de Dublin et celui d'Eurodac constituent ainsi le « système de Dublin »⁴⁸. La révision de 2013 a permis l'accès des

⁴⁵ « Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 337/9, 20 décembre 2011.

⁴⁶ « Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 180/96, 26 juin 2013.

⁴⁷ « Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 180/60, 26 juin 2013.

⁴⁸ « La réforme d'EURODAC : Renforcement du contrôle des personnes plutôt qu'un système d'asile plus équitable », AEDH, 30 novembre 2016, [en ligne :] <http://www.aedh.eu/la-reforme-deurodac-renforcement-du-controle-des-personnes-plutot-quun-systeme-dasile-plus-equitable-2>, consulté le 10 août 2019.

données informatisées aux autorités répressives nationales afin de prévenir et déceler d'éventuels actes terroristes et autres infractions graves.

Enfin, une agence européenne spécialisée en matière d'asile est mise sur pied dès 2010. Il s'agit du « Bureau européen d'Appui en matière d'Asile », qui coordonne la coopération entre États membres, notamment par la mise en commun de bonnes pratiques et informations concernant les pays d'origine.⁴⁹

IV. Récentes évolutions

A. Le volet humanitaire du régime d'asile européen commun dans l'impasse...

Différentes réformes de la Convention de Dublin ont été entreprises et la dernière version, dite « Règlement Dublin III » est entrée en vigueur en 2013. Une dernière réforme « Dublin IV » a été proposée par la Commission européenne lors de la « crise migratoire » de 2015 suggérant notamment d'établir une répartition des demandeurs d'asile lorsque le nombre de demandes au sein d'un pays particulièrement touché dépasse la capacité d'absorption de ce dernier.

La nécessité de réformer le système d'asile européen apparaît alors comme évidente. En effet, le Conseil européen observe que « les règles actuelles sont telles que les demandeurs d'asile ne font pas l'objet d'un traitement uniforme dans l'ensemble de l'UE et que la proportion de décisions positives relatives à l'asile varie aussi considérablement [d'un pays à l'autre]. »⁵⁰ Cela pousse donc les demandeurs d'asile à présenter une demande dans un pays qui leur offre une plus grande chance de bénéficier d'une protection internationale.

Cette réforme entend donc répondre à un triple objectif :

⁴⁹ M. TARDIS, *op. cit.*, p. 110.

⁵⁰ « Réforme des règles de l'UE en matière d'asile », *consilium.europa.eu* (Conseil européen et Conseil de l'UE), 21 novembre 2018, [en ligne :] <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/ceas-reform>, consulté le 10 août 2019.

- 1) « Rendre le système plus efficace et plus résistant aux pressions migratoires ;
- 2) Supprimer les facteurs d'attraction ainsi que les mouvements secondaires ;
- 3) Combattre les abus et mieux soutenir les États membres les plus touchés. »⁵¹

En 2016, la Commission demande au Parlement européen d'analyser différents textes voués à répondre à la crise, dont le texte « Dublin IV ». Selon cette nouvelle version, les demandeurs de protection internationale « seraient en priorité relocalisés vers le pays où ils ont des liens (famille, langue...) ou, à défaut, auraient le choix entre quatre pays, définis en fonction de leur PIB, leur population totale ou encore des efforts déjà consentis pour accueillir des migrants. »⁵² Ce dispositif permettrait d'alléger le poids qui repose sur les pays de première entrée, c'est-à-dire l'Italie et la Grèce qui accumulent du retard dans l'examen des demandes de protection internationale. Bien qu'un groupe de travail ait acté un texte de consensus en octobre 2017, conforté par le vote du Parlement en séance plénière, ce dernier n'a pas réussi à influencer la suite du processus puisque le Conseil européen n'a pas accepté le nouveau texte « Dublin IV ».

Les négociations se sont poursuivies en 2018 mais une fois encore, les chefs d'État et de gouvernement ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la réforme du système Dublin et ce malgré diverses menaces de l'Italie de ne plus contribuer au budget de l'Union.⁵³

Il est important de noter qu'un élément clef du texte « Dublin IV » a déjà été mis à l'essai. En effet, un plan d'urgence de « relocalisation » a émergé en 2015 lors de la « crise migratoire » afin de soulager la Grèce et l'Italie alors totalement dépassées quant à l'examen des demandes de protection internationale. Ce plan constituait une dérogation au régime « Dublin » afin de contrebalancer le « fardeau disproportionné » qui reposait sur ces deux pays de première ligne.⁵⁴

⁵¹ « Réforme des règles de l'UE en matière d'asile », op. cit.

⁵² « Immigration, le règlement de Dublin dans l'impasse », *La Croix*, 22 mars 2019, [en ligne :] <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/Immigration-reglement-Dublin-limpasse-2019-03-22-1201010683>, consulté le 10 août 2019.

⁵³ « Entre l'UE et l'Italie, un dialogue de sourds sur les migrants », *La Croix*, 28 août 2019, [en ligne :] <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/Immigration-reglement-Dublin-limpasse-2019-03-22-1201010683>, consulté le 10 août 2019.

⁵⁴ « Migration : la réforme de l'asile, un rendez-vous manqué pour l'UE », *Euractiv*, op. cit.

Malgré l'opposition des pays du groupe de Visegrad,⁵⁵ les dirigeants européens se sont accordés sur une répartition initiale de 160 000 personnes, dont 120 000 selon un système de quotas obligatoires. Dans les faits, ce ne sont que 35 000 personnes qui ont été relocalisées. Ce résultat déplorable surprend d'autant plus lorsqu'on sait que les pays européens ont, en quatre ans, « réinstallés » 50 000 personnes issues des pays tiers comme la Libye ou le Liban.⁵⁶

Deux raisons peuvent expliquer cet échec des quotas. Premièrement, le dispositif de relocalisation a mis du temps à se mettre en place. Ainsi, de nombreux migrants ont préféré poursuivre leur trajet vers l'Union plutôt que d'attendre la mise en œuvre concrète de celui-ci. Deuxièmement, la mauvaise volonté de certains pays – comme la Hongrie, la Pologne ou encore la République tchèque – a même poussé la Commission européenne à lancer des procédures d'infraction à leur encontre.

Ces oppositions entre chefs d'État et de gouvernement ont également bloqué le projet de refonte du régime d'asile proposé en 2016 par la Commission, laquelle allait au-delà du système de Dublin. Ladite réforme avait pour ambition d'harmoniser les normes nationales d'asile qui s'avèrent bien différentes d'un pays à un autre et qui poussent les demandeurs d'asile aux « mouvements secondaires irréguliers ».⁵⁷ Ces mouvements se rencontrent lorsqu'un demandeur d'asile ou un réfugié qui a déjà trouvé refuge dans un pays européen se rend illégalement (c'est-à-dire sans les documents requis et/ou sans l'autorisation du premier pays) dans un autre État membre jugé plus accueillant que celui où il se trouve.⁵⁸ Ils constituent une réelle source de tensions au sein de l'UE.⁵⁹

Pour compenser le déséquilibre auquel l'Italie et la Grèce font face et surmonter l'enlisement de la réforme « Dublin », en 2018, la Commission européenne a proposé de recourir à nouveau au système de « relocalisation », mais seu-

⁵⁵ Le groupe de Visegrad se compose de la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, soutenues par l'Autriche.

⁵⁶ « Migration : la réforme de l'asile, un rendez-vous manqué pour l'UE », *Euractiv*, op. cit.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Convention Plus - Faire face aux mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile, UNHCR, 11 mars 2004, [en ligne :] <https://www.unhcr.org/fr/protection/convention/4b151bbe/faire-face-mouvements-secondaires-irreguliers-refugies-demandeurs-dasile.html>, consulté le 10 août 2019, §. 4.

⁵⁹ Y. PROST, op. cit., p. 166.

lement en dernier recours, après épuisement d'autres types de mesures de soutien aux pays de première ligne, en cas d'arrivées massives de migrants sur le sol européen.

Ce système d'urgence a un goût de « trop peu » pour les uns et de « trop » pour les autres. En effet, l'Italie et la Grèce estiment qu'une meilleure répartition des demandeurs de protection internationale doit être faite systématiquement et non uniquement en période de « crise ». Quant aux pays de Visegrad, ils s'opposent purement et simplement à la répartition des migrants.⁶⁰

Différents eurocrates ont d'ailleurs dénoncé le « blocage » de la réforme de Dublin et l'ont qualifié de situation « honteuse ». Déjà en mai 2018, Elly Schlein, eurodéputée italienne et négociatrice sur le dossier Dublin, décrivait la situation comme suit :

*[Les membres du Conseil] ont la proposition de la Commission européenne depuis deux ans. Mais au lieu de trouver un accord, ils ne se concentrent que sur les frontières extérieures [...] en concluant des accords avec la Libye ou la Turquie. Il n'y a pas de leadership, pas de compréhension du fait que les défis communs nécessitent des solutions communes.*⁶¹

Des négociations sont en cours entre les chefs d'État et de gouvernement de quatorze États membres qui désirent renforcer la coopération au sein de l'Union quant à la répartition des migrants secourus en Méditerranée. Il s'agit d'une proposition franco-allemande pour la mise en place d'un « mécanisme temporaire de solidarité européen » en vue de répartir l'accueil des demandeurs de protection internationale au sein d'une « coalition de pays volontaires ».

Aucun texte législatif n'a encore été élaboré à ce stade mais les États membres participants, l'OIM et le HCR ont donné leur accord de principe dans une « déclaration conjointe » fin juillet 2019. Parmi les quatorze États membres assis à la table de négociation, huit d'entre eux ont marqué leur accord pour

⁶⁰ « Dernière ligne droite pour la réforme de l'asile européen », Euractiv, 25 janvier 2018, [en ligne :] <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/derniere-ligne-droite-pour-la-reforme-de-lasile-europeen>, consulté le 10 août 2019.

⁶¹ B. Fox, « Les eurodéputés dénoncent l'impasse sur la réforme de Dublin », Euractiv, 31 mai 2018, [en ligne :] <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/meps-hope-to-break-deadlock-on-migration-reform>, consulté le 10 août 2019.

une participation « active ». ⁶² Ce texte permettrait de répondre à l'obligation d'accueil et de prise en charge des personnes migrantes secourues en Méditerranée et de leur garantir un accès efficace à une procédure d'asile, selon une répartition entre États membres volontaires. La déclaration conjointe invite les États membres à une coordination efficace, à la responsabilité et à la solidarité tout en respectant les normes humanitaires et le droit maritime. Les États membres participants appellent également l'État libyen « à mettre fin à l'enfermement systématique des populations migrantes en situation irrégulière, et un renforcement des programmes de retour, depuis la Libye, des personnes non éligibles à l'asile, en étroite collaboration avec l'Union africaine, le HCR et l'OIM » ⁶³.

Cette avancée positive face à l'impasse à laquelle fait face l'Union a été saluée par le HCR, l'OIM et de nombreuses organisations humanitaires. ⁶⁴ Cet accord risque cependant de se confronter aux réalités politiques de notre continent, comme en illustrent les propos de Matteo Salvini, ex-Ministre de l'Intérieur italien. Ce dernier a « fustigé » la décision conjointe des parties prenantes qui a, d'après lui, « réaffirmé que l'Italie devrait continuer à être le camp de réfugiés de l'Europe » ⁶⁵.

Compte tenu de la disparité des réalités politiques dans l'Union, il était presque prévisible que les propositions de réforme en matière de quotas de répartition des demandeurs d'asile et d'une potentielle réforme du « système de Dublin »

⁶² S. AKLOUF, « Migrants : pourquoi la portée de l'accord signé par 14 pays de l'UE est limitée », *Le Journal du Dimanche*, 23 juillet 2019, [en ligne :] <https://www.lejdd.fr/International/migrants-pourquoi-la-portee-de-laccord-signé-par-14-pays-europeens-est-limitée-3911152>, consulté le 10 août 2019.

⁶³ « Migrants et réfugiés arrivant en Europe par la Méditerranée : un accord qui va dans le bon sens mais dont les modalités restent à préciser », *Forum Réfugiés*, 25 juillet 2019, [en ligne :] <https://www.forumrefugies.org/presse/nos-communiqués-de-presse/393-migrants-et-refugiés-arrivant-en-europe-par-la-méditerranée-un-accord-qui-va-dans-le-bon-sens-mais-dont-les-modalités-restent-a-préciser>, consulté le 10 août 2019.

⁶⁴ « Entente de principe entre 14 pays de l'Union européenne sur un "mécanisme de solidarité" en Méditerranée », *France Terre d'Asile*, Veille Europe du 16 au 31 juillet, [en ligne :] <https://www.forumrefugies.org/presse/nos-communiqués-de-presse/393-migrants-et-refugiés-arrivant-en-europe-par-la-méditerranée-un-accord-qui-va-dans-le-bon-sens-mais-dont-les-modalités-restent-a-préciser>, consulté le 10 août 2019.

⁶⁵ S. AKLOUF, « Migrants : pourquoi la portée de l'accord signé par 14 pays de l'UE est limitée », *op. cit.*

au lendemain de la « crise migratoire » n'allaient pas recueillir l'assentiment de l'ensemble des États membres, contrairement à des mesures sécuritaires en lien avec le contrôle des frontières extérieures et la lutte contre les passeurs.

B. Alors que le volet sécuritaire des politiques d'asile et d'immigration est en pleine expansion...

Le Conseil européen semble aujourd'hui considérer que les « flux migratoires » ne peuvent être maîtrisés que par un contrôle plus effectif des frontières extérieures de l'Union. Cela s'est traduit par différentes mesures et accords pris au cours de ces dernières années. La politique d'asile et d'immigration européenne est cependant marquée par un « orientation historiquement sécuritaire ». Cette approche doit se comprendre dans le cadre du « débat complexe où s'entremêlent, avec parfois beaucoup d'amalgames, de nombreuses questions liées à la montée des populismes, à la recrudescence des attentats terroristes et à la place de l'Islam en Europe »⁶⁶.

Premièrement, l'Union a développé sa coopération avec les pays se trouvant sur les routes migratoires dans le but de créer une « zone tampon ».⁶⁷ Ces dispositifs se concentrent sur la « co-gestion des flux migratoires » dans le but de stopper « en amont » les migrations illégales et ce en échange d'une importante aide financière de l'Union.⁶⁸

En 2016, les dirigeants européens se sont ainsi accordés sur un « pacte migratoire » avec la Turquie contre 6 milliards d'euros versés à cette dernière.⁶⁹ Il s'agit d'un accord de réadmission, qui prévoit des engagements réciproques de collaboration entre l'Union et un pays tiers, en l'occurrence la Turquie,

⁶⁶ V. LEQUEUX, « Asile et migrations dans l'Union européenne », *Toute l'Europe*, 11 février 2019, [en ligne :] <https://www.touteurope.eu/actualite/asile-et-migrations-dans-l-union-europeenne.html>, consulté le 10 août 2019.

⁶⁷ G. TANZARELLA, *Migrations et mobilités en Méditerranée*, Paris : Réseau EuroMed France, « Les Cahiers du Réseau EuroMed France », juin 2017, p. 149.

⁶⁸ P. CHIRON, *Europe, la gestion migratoire*, Paris : IRIS, Observatoire des questions humanitaires, février 2019, [en ligne :] <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/02/Obs-huma-EUROPE-LA-GESTION-MIGRATOIRE-f%C3%A9v-2019.pdf>, consulté le 10 août 2019, p. 6-7.

⁶⁹ « Tétanisée par le populisme, l'Europe échoue sur la question migratoire », *L'Écho*, 7 mai 2019, [en ligne :] <https://www.lecho.be/dossiers/elections-regionales-federales-europeennes-2019/tetanisee-par-le-populisme-l-europe-echoue-sur-la-question-migratoire/10124320.html>, consulté le 10 août 2019.

pour le retour et la réinstallation des personnes se trouvant en situation irrégulière sur le territoire européen.⁷⁰ Cet accord de réadmission de migrants, quoique décrié, a significativement fait baisser le nombre d'arrivées de migrants sur les côtes grecques. Son objectif est « d'établir un corridor humanitaire entre les deux pays, de lutter contre les routes de migrations irrégulières et de mieux contrôler les flux : pour un Syrien renvoyé en Turquie, un autre est accueilli légalement dans l'Union européenne. »⁷¹

En juillet 2019, le ministre turc des Affaires étrangères, Mevlüt Çavusoglu, a cependant déclaré que la Turquie suspendait l'accord. Le ministre a mis en cause les récentes sanctions européennes imposées en raison de l'exploration par la Turquie de gisements de gaz dans les eaux territoriales chypriotes et l'inaction de l'UE quant à la mise en place d'exemption de visas pour les citoyens turcs.⁷² Les menaces des autorités turques illustrent bien l'instrumentalisation de cet accord comme outil de pression diplomatique contre l'UE. Bien que les institutions européennes ne se soient pas explicitement prononcées sur la suspension de l'accord, la Commission a cependant annoncé qu'elle allouerait un montant supplémentaire de 127 millions d'euros à la Turquie pour le programme de « filet de sécurité sociale d'urgence ». Ce programme alloue un montant mensuel aux réfugiés résidant en Turquie et contribue à l'intégration des réfugiés dans la société locale.⁷³

En 2017, l'Union développe le « Cadre de partenariat pour les migrations » avec la Libye pour un montant de 136 millions d'euros.⁷⁴ Elle apporte désor-

⁷⁰ M. RAIS, « Les accords de réadmission de l'Union européenne », *Migrations forcées Revue*, janvier 2016, [en ligne :] <https://www.fmreview.org/fr/destination-europe/rais>, consulté le 10 août 2019, p. 45.

⁷¹ « La politique d'immigration de l'UE : externaliser la crise ? », *Toute l'Europe*, 26 novembre 2017, [en ligne :] <https://www.touteleurope.eu/actualite/la-politique-d-immigration-de-l-ue-externaliser-la-crise.html>, consulté le 10 août 2019.

⁷² M. CANDAU, « La Turquie suspend l'accord de réadmission de migrants conclu avec l'UE », *op. cit.*

⁷³ « Actualités – Commission européenne – Facilité en faveur des réfugiés en Turquie – Stimuler le plus grand programme humanitaire jamais entrepris par l'UE », *Toute l'Europe*, 6 août 2019, [en ligne :] <http://www.europeanmigration-law.eu/fr/articles/actualites/commission-europeenne-facilite-en-faveur-des-refugies-en-turquie-stimuler-le-plus-grand-programme-humanitaire-jamais-entrepris-par-l-ue.html>, consulté le 10 août 2019.

⁷⁴ « La politique d'immigration de l'UE : externaliser la crise ? », *Toute l'Europe*, *op. cit.*

mais son soutien, d'autant plus controversé,⁷⁵ aux garde-côtes libyens afin qu'ils ralentissent les arrivées de migrants sur les côtes italiennes et assurent leur retour en Libye avant d'atteindre les côtes européennes.

Le Conseil européen a également renforcé sa coopération avec les pays des Balkans ou encore le Maroc, bien que cela ne se soit pas formalisé par la signature d'accords. Cette coopération passe par un échange d'informations, par la mise en œuvre de mesures visant à prévenir les migrations illégales, par l'amélioration des procédures de retour et de réadmission, ou encore par un renforcement des frontières terrestres et maritimes.⁷⁶

Cette stratégie européenne est vivement critiquée par la société civile et les organisations non gouvernementales, qui dénoncent les risques auxquels s'exposent les personnes nécessitant une protection internationale. En effet, les conditions de détention en Turquie et en Libye exposent les personnes migrantes à de graves violations de leurs droits fondamentaux.⁷⁷

Comme souligné par William Lacy Swing, directeur général de l'OIM, même si cette stratégie a permis de réduire le nombre d'arrivées de personnes migrantes sur le sol européen, le « ratio de personnes qui meurent par rapport aux personnes qui tentent la traversée [de la Méditerranée] est toujours le même »⁷⁸.

Quant à l'agence Frontex, elle a vu ses capacités considérablement renforcées et disposera d'ici 2027 d'un contingent de 10 000 gardes-frontières et garde-côtes. Le Conseil européen entend rendre l'action de cette agence européenne plus efficace, tant au niveau de la surveillance des frontières qu'à la reconduite des personnes en situation irrégulière aux frontières extérieures.⁷⁹

⁷⁵ Y. PASCOUAT, F. MC NAMARA, « EU external dimension of migration : the Libyan sirens' call ? », *European Migration Law*, [en ligne :] <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/points-of-view/eu-external-dimension-of-migration-the-libyan-sirens-call.html>, consulté le 9 juillet 2019.

⁷⁶ « La politique d'immigration de l'UE : externaliser la crise ? », *Toute l'Europe*, op. cit.

⁷⁷ « Libye, l'UE doit prendre des mesures pour sauver des vies », *Amnesty International*, 12 juillet 2019, [en ligne :] <https://www.amnesty.be/infos/actualites/UE-Libye>, consulté le 10 août 2019.

⁷⁸ D. VICENTI, « Il n'y a pas de crise migratoire, mais une crise politique en Europe », *Euractiv*, 12 février 2018, [en ligne :] <https://www.euractiv.fr/section/migrations/interview/mon-iom-chief-there-is-no-migration-crisis-but-a-political-emergency>, consulté le 10 août 2019.

⁷⁹ P. CHIRON, op. cit., p. 11.

Le contrôle renforcé des frontières européennes ne semble pourtant pas entraver le « flux migratoire », mais le déplace uniquement sur des « routes plus risquées et chaotiques »⁸⁰.

Conclusions

*La protection des frontières externes de l'UE est très importante, les représentants des groupes politiques au Parlement ont beaucoup insisté là-dessus. Nous ferons tout notre possible pour renforcer nos frontières, mais cela n'implique pas de commencer à construire des murs partout. Ce n'est pas la solution. Il est donc encore plus important d'appliquer des règles strictes pour l'enregistrement des demandes et le contrôle des réfugiés.*⁸¹

Ce court passage d'un entretien avec le député européen Péter Niedermüller en dit long sur l'approche préconisée par l'Union européenne. Celui-ci était alors rapporteur sur la réforme du Régime d'Asile européen commun, mais son discours revêt d'emblée un aspect sécuritaire plutôt qu'humanitaire et témoigne d'une profonde confusion entre migration et asile.

Tout au long de cette analyse, nous avons mis en évidence les positions jusqu'à présent inconciliables des chefs d'État et de gouvernement. Ces dernières ont mené l'Union dans une impasse sur les questions migratoires. Très peu de compromis ont pu être trouvés, si ce n'est sur le volet sécuritaire des politiques d'immigration et d'asile. Ces mesures palliatives répondant aux vagues de « crise » successives sont prises dans l'urgence et n'englobent certainement pas toutes les facettes du phénomène migratoire. Par ailleurs, le recours à de telles mesures est légitimé par des discours médiatiques et politiques « qui agitent le spectre de l'invasion, contribuant à construire les flux maritimes comme une menace »⁸².

⁸⁰ G. TANZARELLA, *Migrations et mobilités en Méditerranée*, op. cit., p. 154.

⁸¹ F. SCHULZ, « Renforcer nos frontières, ça ne signifie pas construire des murs partout », Euractiv, 30 mai 2018, [en ligne :] <https://www.euractiv.fr/section/migrations/interview/mep-we-have-to-prevent-games-with-multiple-identities-in-asylum-system>, consulté le 10 août 2019.

⁸² G. TANZARELLA, *Migrations et mobilités en Méditerranée*, op. cit., p. 157.

Un récent événement de l'agenda européen a d'ailleurs démontré que l'approche sécuritaire des questions migratoires a bel et bien pris racine et qu'elle risque de perdurer au cours de la nouvelle législature européenne. En effet, le portefeuille « Migrations, Affaires intérieures et Citoyenneté » s'intitule désormais « Protection du mode de vie européen ». Ce changement laisse entendre que les questions migratoires se réduisent désormais à protéger les frontières en vertu d'un idéal européen uniforme.⁸³

Par la sécurisation des frontières et les nombreux accords passés avec les pays de transit, les dirigeants européens avaient déjà fait le choix de contrôler plutôt que de protéger les populations migrantes. Or, la réinstallation des réfugiés est une question de protection : elle permet d'offrir un refuge à l'abri des persécutions, elle contribue à l'édification de la nation, elle rend simplement justice.⁸⁴ L'accueil des demandeurs d'asile et la reconnaissance du statut de réfugié engendrent à la fois des obligations morales mais surtout juridiques aux États, comme nous en avons exposé les détails ci-dessus. Ces obligations sont énoncées car elles protègent les droits fondamentaux dont ces personnes vulnérables peuvent se prévaloir sur la scène internationale.

De vives controverses, attisées par les médias et les partis d'extrême droite, ont vu le jour sur notre continent depuis la « crise » de 2015 et bloquent toute avancée structurée en matière d'asile et d'immigration sur le plan humanitaire.⁸⁵ Depuis l'été 2018, de nouveaux « bras de fer diplomatiques » illustrent ces tensions à chaque fois qu'un navire humanitaire ayant secouru des migrants entre dans les eaux européennes.⁸⁶ Celui-ci reste routinièrement bloqué en mer des jours, voire des semaines durant, sans qu'aucun port italien,

⁸³ R. HERREROS, « Commission européenne : le nom du portefeuille à l'immigration passe mal », *Huffpost*, 10 septembre 2019, [en ligne :] https://www.huffingtonpost.fr/entry/le-nom-du-nouveau-portefeuille-europeen-couvrant-limmigration-passe-tres-mal_fr_5d77a594e4b075210233447c?utm_hp_ref=fr-home-page, consulté le 15 septembre 2019.

⁸⁴ P. ARISTOTLE, *op. cit.*, p. 1.

⁸⁵ M. PRZEOR, « Migrations – Cross-Border Threat to Safety or Challenge for the Members States of the European Union ? », *Studia Ubb. Europaea*, LXIII, 1, 15 Juillet 2018, p. 140.

⁸⁶ « Migration : la réforme de l'asile, un rendez-vous manqué pour l'UE », *Euractiv*, *op. cit.* ; E. CUSUMANO, K. GOMBEER, « In deep waters : The legal, humanitarian and political implications of closing Italian ports to migrant rescuers », *Mediterranean Politics*, 15 October 2018, p. 1-9, [en ligne :] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2018.1532145>, consulté le 10 août 2019.

maltais ou espagnol ne lui autorise l'accès avant que d'autres États membres ne se portent volontaires pour la prise en charge des personnes à bord.⁸⁷

Nombreux sont ceux qui plaident aujourd'hui pour l'adoption de mesures plus humaines, plus structurées et axées sur le long terme. Ces organisations humanitaires et académiques proposent d'ailleurs un éventail de pistes concrètes que le monde politique peine encore à prendre en considération.

Premièrement, le Régime d'asile européen commun doit avant tout aboutir à ses aspirations initiales : une refonte de l'asile doit être mise en œuvre, particulièrement concernant l'harmonisation des législations nationales des conditions d'accès à l'asile et l'établissement d'un « véritable office européen de l'asile »⁸⁸.

Deuxièmement, les voies légales d'immigration actuellement en vigueur sont trop strictes et ne permettent pas aux personnes nécessitant une protection internationale d'accéder dignement à l'asile. Leur caractère restrictif contraint, d'une part, les personnes fuyant la violence et la persécution à s'engager dans des routes dangereuses au péril de leur vie. D'autre part, l'inaccessibilité des voies d'immigration favorise l'enrichissement des organisations criminelles de passeurs. Le franchissement illégal des frontières les expose également à la détention, à des sanctions financières et à une interdiction de retour. Cette criminalisation de la migration nuit à la perception de l'opinion publique sur les migrants et favorisent les actes discriminatoires, racistes et xénophobes mais fait avant tout obstacle à la cohésion sociale sur notre continent.⁸⁹ Il importe donc de développer ces voies d'immigration afin de répondre correctement aux besoins de main-d'œuvre de notre continent et aux obligations internationales des pays de l'Union comme, par exemple, concernant le regroupement familial.

Troisièmement, les personnes migrantes arrivant sur notre continent ne connaissent bien souvent pas leurs droits et ne peuvent donc pas s'en prévaloir. C'est pourquoi l'Union doit favoriser l'accès à l'information, en la dif-

⁸⁷ « L'Open Arms toujours bloqué en mer, malgré l'accord de six pays européens », Euronews, 16 août 2019, [en ligne :] <https://fr.euronews.com/2019/08/16/l-open-arms-toujours-bloque-en-mer-malgre-l-accord-de-six-pays-europeens>, consulté le 19 août 2019. <https://fr.euronews.com/2019/08/16/l-open-arms-toujours-bloque-en-mer-malgre-l-accord-de-six-pays-europeens>, consulté le 16 août 2019.

⁸⁸ J. VIGNON, op. cit., p. 41.

⁸⁹ F. GEMENNE, P. VERBEEREN, *Au-delà des frontières – pour une justice migratoire*, Bruxelles : Liberté j'écris ton nom, 2019, p. 26 ss.

fusant dans une multitude de langues. Il s'avère tout aussi nécessaire qu'elle conscientise l'opinion publique aux causes des migrations, aux réalités des migrants en situation irrégulière ainsi qu'à leurs droits fondamentaux.⁹⁰

Enfin, les dirigeants européens se doivent de développer davantage la co-construction de solutions migratoires et de développement en collaboration avec les pays tiers, et ce afin de s'attaquer aux causes profondes des migrations.⁹¹

Ces quelques illustrations non exhaustives témoignent du chemin qui reste encore à parcourir afin de mettre en place une politique migratoire européenne à la hauteur des aspirations humanistes. Ces aspirations parviendront-elles à s'opposer à la mouvance populiste s'enracinant sur notre continent et bloquant sans cesse les négociations européennes en matière d'immigration et d'asile ?

**

Mathilde Van Roost est titulaire d'un master en droit public et international et travaille comme chercheuse au pôle Recherche et Plaidoyer au CPCP.

⁹⁰ « Protéger la dignité et les droits des migrants en situation irrégulière », Red Cross EU Office, Document de positionnement CR/UE, Juillet 2016, p. 3 et ss., [en ligne :] https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Migration/Migrants%20in%20an%20irregular%20situation/RCEU_PositionPaper_Migrants%20irregular%20situation_FR.pdf, consulté le 10 août 2019.

⁹¹ J. VIGNON, *op. cit.*, p. 56 et ss.

Pour aller plus loin...

- ANTIL A., BERTOSSI C., MAGNANI V., TARDIS M., « Migrations : logiques africaines », *Politique étrangère*, 2016, 1, p. 11-23.
- FAKHOURY T., « Securitising Migration : The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals », *The International Spectator*, 2016, LI, 4, p. 67-79.
- GEMENNE F., VERBEEREN P., *Au-delà des frontières – pour une justice migratoire*, Bruxelles : Liberté j'écris ton nom, 2019, 93 p.
- *La migration et le Programme 2030 : Un guide à l'usage des praticiens*, Genève : Organisation internationale pour les Migrations, 2018, 156 p.
- *Perspectives des migrations internationales 2018*, Paris : OCDE, 2018, 42e éd., 433 p.
- *Protéger la dignité et les droits des migrants en situation irrégulière. Document de positionnement CR/UE*, Bruxelles : Red Cross EU Office, juillet 2016, [en ligne :] https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Migration/Migrants%20in%20an%20irregular%20situation/RCEU_PositionPaper_Migrants%20irregular%20situation_FR.pdf.
- TANZARELLA G., *Migrations et Mobilités en Méditerranée*, Paris : Réseau EuroMed France, « Les Cahiers du Réseau Euro-Med France », juin 2017, 32 p, [en ligne :] <http://www.euromed-france.org/wp-content/uploads/2017/09/CAHIER-DU-REF-NUME%CC%81RO-3-MIGRATIONS-ET-MOBILITE%CC%81S-EN-ME%CC%81DITERRANE%CC%81E-.pdf>.
- VIGNON J., *Pour une politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité*, Paris : Institut Jacques Delors, Rapport n°116, novembre 2018, 74 p.

VAN ROOST Mathilde, *L'agenda européen des migrations. Au croisement du régime d'asile et du contrôle des frontières extérieures*, Bruxelles : CPCP, Analyse n° 384, 2019, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/publications/agenda-migrations>.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Ce début d'année scolaire marque la fin d'un projet citoyen de grande ampleur au CPCP : l'exposition « Des murs entre les hommes » en lien avec la campagne « Faites le mur ! ». Cette publication s'inscrit dans le droit fil de ce projet qui portait un regard critique et humain sur la triste réalité des « murs de la honte » instaurant l'incompréhension, le rejet et la haine entre les hommes. En effet, la présente analyse témoigne de l'ambiguïté de la mondialisation et de ses enjeux sécuritaires. Son but est d'aborder la question migratoire sous un angle objectif et rationnel afin de mettre en exergue les incohérences et contradictions de la politique migratoire européenne et de son régime d'asile.

Le phénomène migratoire est une réalité séculaire mais qui semble s'être amplifiée avec la mondialisation actuelle. Les premières décennies du ^{xxi}^e siècle ont été marquées par l'émergence d'une nouvelle route migratoire : la mer Méditerranée. En raison de l'intensification de la sécurisation des frontières terrestres et de la multiplication des murs « physiques » séparant l'Europe du reste du monde, de plus en plus de migrants venant d'Afrique se sont aventurés sur cette route maritime périlleuse. Frontière méridionale naturelle du continent européen, la Méditerranée est aujourd'hui la première porte d'entrée en Europe et se dresse comme nouveau « mur de la honte », utilisée par les réseaux criminels au détriment de milliers de vies humaines.

Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 | info@cpcp.be | www.cpcp.be



Chaque jour, des nouvelles du front !

www.facebook.com/CPCPasbl

Toutes nos publications sont disponibles en téléchargement libre :
www.cpcp.be/publications/