

**PROGRAMME
HUMANITAIRE &
DÉVELOPPEMENT**

EUROPE, LA GESTION MIGRATOIRE

Par

PAUL CHIRON /

Juriste en droit des étrangers et droit d'asile

FÉVRIER 2019

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES



Alors que le président du Parlement européen, Antonio Tajani, craignait avant le début du Conseil européen du 28 juin 2018 que « *l'absence d'accord sur la manière de gérer la crise migratoire ne porte un coup fatal au projet européen* », les vingt-huit chefs d'État et de gouvernement sont, après une nuit de négociation, arrivés à un consensus.

Le sommet européen du 28 juin 2018, présenté comme crucial pour l'avenir de l'Europe, se tenait alors que l'Union européenne (UE) semblait plus divisée que jamais sur la question des arrivées de personnes exilées sur son territoire. En l'espace de quelques semaines, les dirigeants de plusieurs États membres se sont en effet renvoyés la balle concernant leur responsabilité d'accueillir les bateaux de sauvetage des ONG intervenant en Méditerranée. Le 9 juin 2018, le navire *Aquarius* de l'organisation non gouvernementale (ONG) SOS Méditerranée, s'est vu refuser le droit, par l'Italie et Malte, de débarquer sur leur territoire les personnes secourues en Méditerranée. Finalement, après deux jours sans solution, le gouvernement espagnol accepta d'accueillir le navire en son port de Valence. Quelques jours plus tard, la France fit savoir qu'elle accueillerait 132 personnes après qu'une équipe de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) soit venue s'assurer que les personnes dépendaient bien du régime de l'asile.¹ Cette annonce fut saluée par le chef du gouvernement espagnol, notant que la mise en place d'une coopération européenne sur l'accueil des migrants qui font l'objet de débarquements organisés est primordiale. Depuis cet événement, les situations de blocages se sont multipliées², contrairement aux objectifs du Conseil européen de juin 2018.

Né de la pratique et institutionnalisé par l'Acte unique européen, le Conseil européen fournit à l'Union européenne l'impulsion nécessaire à son développement et définit les orientations politiques générales.³ Le rôle des sommets européens explique son mode de fonctionnement ; par consensus. La politique générale de l'UE, qui sera ensuite mise en œuvre par les différentes instances européennes, ne peut être insufflée que par consensus

¹ Aquarius et Lifeline : 132 réfugiés accueillis en France, publié le 3 juillet 2018 https://www.lexpress.fr/actualite/societe/aquarius-et-lifeline-132-refugies-accueillis-en-france_2022462.html Voir également le dossier publié par l'Express sur « La crise de l'Aquarius » https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/la-crise-de-l-aquarius_2016425.html

² Au mois de janvier 2019, le navire de l'ONG Sea Watch est resté 19 jours sans port de débarquement. <https://sea-watch.org/en/eu-hostages-finally-set-free-after-19-days-aboard-sea-watch-3/>

³ Article 4 du Traité sur l'Union européenne

de tous les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne. La politique migratoire, a fortiori depuis quelques années, n'échappe pas à cette règle et la nécessité d'obtenir un accord sur la question explique en partie les principales annonces faites le 29 juin. Plusieurs rencontres européennes ont mis à l'ordre du jour la question migratoire, mais les réponses, imprécises, ne viennent que confirmer la situation de blocage politique.

GENÈSE D'UN CONSENSUS IMPRÉCIS

À la suite des errances des bateaux Aquarius et Lifeline au mois de juin 2018, l'enjeu principal du sommet européen, comme l'annonçait le président du Conseil Donald Tusk⁴, résidait dans la gestion des personnes arrivant sur le territoire européen. Le Conseil européen avait pour but de poursuivre et développer les mesures européennes déjà mises en œuvre, estimant que la baisse du nombre d'arrivées en Europe était due à la réaction de l'UE ; mais l'objectif était également politique, car à moins d'un an des élections européennes il s'agissait de montrer que l'Union européenne ne demeurerait pas impuissante face aux défis qui lui faisaient face et agissait sur la question migratoire, ne laissant pas le monopole de ce débat à l'extrême droite. Donald Tusk écrivait ainsi : « *We have seen the creation of new political movements, which offer simple answers to the most complicated questions. Simple, radical and attractive. The migration crisis provides them with a growing number of arguments. More and more people are starting to believe that only strong-handed authority, anti-European and anti-liberal in spirit, with a tendency towards overt authoritarianism, is capable of stopping the wave of illegal migration. If people believe them, that only they can offer an effective solution to the migration crisis, they will also believe anything else they say.* »⁵ La crise politique qui s'est installée en Europe profite en effet largement de la question migratoire pour remettre en cause le projet européen. Bien au-delà de la question migratoire, l'UE avait donc besoin de prouver sa

⁴ Donald Tusk dans son courrier adressé aux chefs d'État, consulté le 31 août 2018, disponible sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/06/27/invitation-letter-by-president-donald-tusk-to-the-members-of-the-european-council-ahead-of-their-meetings-on-28-and-29-june-2018/>

⁵ Ibid.

capacité à protéger ses concitoyens afin de redonner à nouveau confiance dans le projet européen.

Cependant, en juin, lorsque le Conseil se réunit, l'Union est plus divisée que jamais. La montée du populisme pétrifie les dirigeants tout en bouleversant les lignes politiques nationales. La politique migratoire de l'Union européenne - notamment sur la question de la répartition des arrivées de personnes exilées entre les États membres - ne pouvait s'inscrire que dans un consensus tiré vers le bas par la vague de populisme que connaît l'UE. L'accord obtenu lors du sommet du 28 juin 2018 en est l'exact reflet. La vague de populisme visible *via* le Brexit, l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite dans certains États membres ou encore les manifestations de plus en plus visibles du rejet de l'immigration par une partie de la population européenne ont orienté les politiques migratoires des États membres vers un rejet de plus en plus important de l'immigration tendant parfois vers une xénophobie affichée et assumée.⁶ Cette poussée anti-migration ne pouvant par ailleurs être contrée, comme elle l'était auparavant par l'Allemagne⁷ et dans une moindre mesure par la France⁸. L'Union européenne en pleine crise politique a dû, par conséquent, prendre en compte ces différentes approches et les intégrer afin de pouvoir répondre aux critiques des États membres et de la société civile.

Le renforcement des frontières, fil rouge de l'accord du 28 juin 2018

Les conclusions du Conseil européen, qui devaient porter sur la question de la réforme du système de Dublin déjà engagée et celle des naufrages en mer Méditerranée, n'ont abordé les enjeux de la politique migratoire européenne quasi uniquement sous l'angle de la

⁶ Voir par exemple les refus réitérés du ministre de l'Intérieur italien, Matteo Salvini, d'ouvrir les ports italiens aux navires de sauvetages, ou bien la loi souvent nommée « la loi anti-migrants » adoptée par le Parlement italien en novembre 2018. De même, les pays réunis dans le groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) se sont, dès 2015, montrés farouchement opposés à l'accueil des migrants sur leur territoire. En plus d'avoir refusé la politique des hotspots et le système de relocalisation, ces pays ont mis en œuvre une politique migratoire très dure que la Cour européenne des droits de l'homme a sanctionné à plusieurs reprises.

⁷ L'Allemagne, au travers de sa Chancelière, a, durant de longs mois, été la défenseuse d'une Europe ouverte et accueillante, rappelant que l'Union européenne était construite sur des valeurs humanistes et pacifiques. Cependant, la situation a évolué depuis que A. Merkel a été forcée d'inscrire sa politique en accord avec les conservateurs de la CSU, notamment son ministre de l'Intérieur Horst Seehofer.

⁸ Emmanuel Macron se place comme un défenseur des valeurs européennes et appelle à ne pas tomber dans le piège d'une immigration zéro défendue par les partis d'extrême droite. E. Macron, qui avait axé une part importante de sa campagne présidentielle de l'entre-deux tours sur son aptitude à faire barrage au Front national, se présente une nouvelle fois comme une alternative à la ligne anti-migrants défendue en Europe notamment par Viktor Orbán et Matteo Salvini. Cependant, le président Macron met en œuvre une politique migratoire nationale restrictive.

gestion des arrivées de personnes migrantes sur son sol. Si un accord des chefs d'États et de gouvernements européens n'était pas certain avant le début du sommet, un point semblait cependant faire consensus avant même le début de la réunion : le renforcement des frontières.⁹

Le Conseil européen opère dans ses conclusions une approche globale de la question du renforcement des frontières extérieures de l'UE. Trois sujets sont traités dans l'accord : la question des frontières extérieures elles-mêmes, l'action de l'UE à l'extérieur de son territoire ainsi que l'action intérieure, sur le sol des États membres.

Le Conseil européen estime que la politique migratoire de l'UE ne peut passer que nécessairement par « *un contrôle véritablement effectif des frontières extérieures de l'UE* ». ¹⁰ Ce point est, par la suite, développé en fonction des singularités géographiques de la Méditerranée centrale, orientale et occidentale. Les chefs d'État et de gouvernements européens estiment qu'une meilleure gestion des frontières extérieures de l'UE doit se traduire par une augmentation des moyens attribués à l'agence Frontex, en charge de la gestion des frontières extérieures. ¹¹ Cela passe également par une coopération accrue avec les pays tiers. Cette coopération apparaît à plusieurs reprises, notamment avec la Libye, le Maroc, ou encore les pays des Balkans. Enfin, et ce point figure parmi les plus importants du sommet, le Conseil européen s'intéresse à l'épineuse question des débarquements des personnes sauvées en mer.

Après avoir rappelé qu'il est nécessaire que l'UE soit aux côtés des pays situés en premières lignes, telle l'Italie, les conclusions du Conseil européen évoquent à plusieurs reprises les sauvetages en mer. La première occurrence de ce sujet est un rappel que « *tous les navires qui opèrent dans la Méditerranée doivent respecter les lois applicables et*

⁹ Depuis longtemps, bien avant 2015, l'Union européenne a souhaité abolir les frontières internes et en contrepartie renforcer les frontières extérieures. C'est le cas par exemple des enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla au nord du Maroc qui ont vu leur équipement en termes de sécurité largement financé par l'UE. Après 2015, l'Union européenne a continué, notamment avec la signature d'accord avec des pays tiers comme celui avec la Turquie sur la gestion des frontières.

¹⁰ Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, §1

¹¹ Sur l'Agence Frontex, voir notamment l'article de Nina Fabrizi-Racine, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côte : des données et des hommes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 mars 2017, consulté le 30 décembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3037> ; DOI : 10.4000/revdh.3037

ne pas faire obstacle aux opérations des gardes-côtes libyens ». ¹² Ce rappel au droit vient s'inscrire alors que l'errance des navires *Aquarius* et *Lifeline* a fait les Unes de la presse européenne juste avant la tenue du Conseil européen et que les interceptions effectuées par les navires libyens sont très critiquées par les associations présentes en Méditerranée. Par ailleurs, aucun rappel du droit maritime et à l'obligation pour tous navires de porter secours à une embarcation en péril n'est opéré. Afin de répondre à la problématique des ports de débarquement, les chefs d'État formulent le souhait que soient créés des centres sur le territoire des États membres. Ces centres auraient comme rôle de permettre une identification des personnes relevant de l'asile et de les répartir, sur la base du volontariat, entre les États membres. Les personnes ne relevant pas de l'asile devant, pour leur part, être expulsées. Enfin, le Conseil européen invite dans ses conclusions à réfléchir sur la création de plateformes de débarquement situées dans des pays tiers, engageant davantage encore l'externalisation des frontières de l'UE.

Deuxième point qui, selon le Conseil européen, doit faire partie d'une approche globale de la politique migratoire européenne : la nécessité que l'UE ait une action extérieure accrue. ¹³ Deux approches sont ainsi envisagées : d'une part, la question du développement des pays d'origine des personnes migrantes et des pays se situant sur les routes migratoires, et d'autre part le développement de la co-gestion des flux migratoires. L'aide au développement, notamment en Afrique, avec l'augmentation des financements du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, est ainsi présentée comme un des éléments de la politique extérieure de l'Union. Cependant, les actions extérieures de l'UE présentées dans l'accord européen se concentrent essentiellement sur la co-gestion des flux migratoires. À l'instar de l'accord UE-Turquie, le Conseil européen appelle à intensifier les coopérations avec les pays tiers, par exemple avec la région des Balkans où il est question de « *Les soutenir pour échanger des informations sur les flux migratoires, prévenir les migrations illégales, accroître les capacités en matière de protection des frontières et améliorer les procédures de retour et de réadmission* ». ¹⁴ L'objectif de cette action

¹² Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, §3, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/media/35943/28-euco-final-conclusions-fr.pdf>

¹³ Ibid. 4.

¹⁴ Ibid. §4

extérieure de l'UE est de stopper en amont les flux migratoires, soit dans le pays d'origine, soit dans les pays de transit.

Enfin, dernier élément de cette approche globale voulue par le Conseil européen : les aspects intérieurs. La question des aspects intérieurs se divise en deux points. Les dirigeants européens pointent l'importance qu'un effort plus important soit fait dans l'éloignement des personnes en situation irrégulière, cela pour éviter les mouvements secondaires. Le Conseil souhaite également que l'UE renforce son soutien en faveur de la mise en place de conditions d'accueil humaines et en matière de réinstallations volontaires.

Le volontariat comme compromis

Selon Emmanuel Macron « *la coopération européenne l'a emporté [...]. La solidarité que nous devons aux premiers pays d'entrée a été acceptée lors de ce sommet* ». ¹⁵ Enthousiasme que Donald Tusk a relativisé estimant qu'il était « *beaucoup trop tôt pour parler d'un succès* ». ¹⁶ Le résultat du Sommet européen semble en effet confirmer la désunion des États membres sur la question migratoire. Il apparaît une nouvelle fois au travers de cet accord que ce ne sont pas les institutions européennes qui sont les acteurs les plus importants, mais toujours les États. Il apparaît de plus que la majorité des États semble considérer l'arrivée de personnes exilées sur le territoire comme une menace pour leur intérêt national.

L'UE n'a jamais été unie sur la question de la politique migratoire à mettre en place. Dès 2015, différentes visions et différentes réponses ont été apportées ¹⁷ et aujourd'hui, du fait des éléments conjoncturels évoqués *supra*, les pays ayant en 2015 milité pour une politique humaniste n'ont pas pu imposer leur position. Le consensus s'est alors fait

¹⁵ « Un accord sur les migrations trouvé lors du sommet de l'Union européenne », *Le Monde*, le 29 juin 2018, consulté le 1^{er} septembre 2018, disponible sur : https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/29/un-accord-sur-les-migrations-trouve-au-sommet-de-l-union-europeenne_5322859_3214.html

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Voir les réactions allemandes et bulgares en 2015, lors du pic d'arrivées de personnes migrantes. « Migrants. 1,5 million de réfugiés en 2015 : l'Allemagne dépasse les limites », *Courrier International*, le 5 octobre 2015, disponible sur : <https://www.courrierinternational.com/article/migrants-15-million-de-refugies-en-2015-lallemagne-depasse-les-limites> et « Migrants : Sofia envoie un millier de militaires à la frontière turque », *Le Point*, publié le 17 septembre 2015, disponible sur : https://www.lepoint.fr/monde/migrants-sofia-envoie-un-millier-de-militaires-a-la-frontiere-turque-17-09-2015-1965694_24.php

autour d'une ligne plus stricte, mais sans toutefois proposer de solutions réellement innovantes.

Ainsi, la proposition de la création de centres spécifiques afin d'accueillir les personnes débarquées sur le territoire de l'UE n'apparaît, effectivement, qu'une redite de la mise en place des *hotspots* voulus par la Commission européenne le 13 mai 2015.¹⁸ La seule différence est que ce projet prévoit que la réinstallation des personnes se fera sur la base du volontariat. La question des quotas imposés aux États membres a disparu du projet, seul le volontariat ayant pu faire consensus. Ce changement, par rapport au fonctionnement des *hotspots* de 2015, s'opère alors que l'Allemagne et la France ne peuvent plus jouer un rôle de moteur sur la question migratoire. La position que le couple franco-allemand défendait en 2015 en invoquant « *la responsabilité de chaque État membre et la solidarité de tous* »¹⁹ n'est plus soutenue, ni par la Chancelière allemande, en proie aux critiques y compris dans son propre gouvernement, ni par le nouveau Président français. Le volontariat est ici une réponse aux nombreuses critiques faites par les pays ne souhaitant pas accueillir de migrants sur leur territoire, notamment certains pays de l'est de l'Europe qui avaient déjà voté contre les quotas obligatoires de relocalisation.²⁰ Si la possibilité d'imposer une nouvelle fois des quotas d'accueil aux pays européens s'avérait impossible, l'absence de solution sur la relocalisation des personnes débarquées l'était tout autant. Le compromis du volontariat semble donc répondre à toutes les exigences des chefs d'État réunis à Bruxelles, mais après l'échec du « système *hotspot* » la solidarité effective des pays européens peut apparaître peu crédible. La Commission européenne, le 24 juillet 2018, est venue préciser et développer la mise en place de ces centres fermés sur le territoire de l'Union européenne. Les objectifs affichés restent identiques, « *distinguer les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, des migrants en situation irrégulière qui n'ont pas le droit de rester dans l'UE, tout en accélérant les opérations de retour* ». ²¹ Ce double objectif vient opérer une confusion importante

¹⁸ Sur le sujet des *hotspots* voir : Claire Rodier, « Le faux semblant des hotspots », La Revue des droits de l'homme [En ligne], 13 | 2017, disponible sur : <http://journals.openedition.org/revdh/3375>

¹⁹ « La lettre commune de François Hollande et d'Angela Merkel pour accueillir les réfugiés en Europe », *Le Monde*, le 4 septembre 2009, disponible sur : https://www.lemonde.fr/europe/article/2015/09/04/la-lettre-commune-de-francois-hollande-et-angela-merkel-pour-accueillir-les-refugies-en-europe_4745852_3214.html

²⁰ La République tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie.

²¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_fr.htm

dans le statut des personnes. L'identification ainsi opérée peut rapidement être faite au détriment du droit d'asile. En effet, le tri entre « personnes ayant besoin d'une protection internationale » et « migrants en situation irrégulière » effectué selon une note de la Commission²² en 72 heures ne paraît pas offrir les conditions attendues par les standards internationaux pour déposer et instruire une demande d'asile. Une fois opérée, cette distinction n'ouvre aucune possibilité aux personnes de demander un droit au séjour fondé sur d'autres motivations que l'asile. Par ailleurs, il est fort probable que les critiques qui sont faites à l'encontre des *hotspots* déjà existants (délai d'attente avant instruction, accompagnement social et juridique difficile, insécurité, etc.) seront également imputables aux centres fermés envisagés.

Le Conseil européen a également invité à la réflexion sur la mise en place de « *plateformes régionales de débarquement, en coopération étroite avec les pays tiers concernés ainsi que le HCR et l'OIM*²³ ». ²⁴ Ce concept de plateformes de débarquement hors UE aurait un rôle identique aux *hotspots*, cependant leur emplacement en dehors du territoire de l'Union européenne aurait l'avantage de ne pas « *créer de facteur d'appel* »²⁵. Ce concept est emprunté au HCR, mais souffre de lacunes dans sa mise en place. Aucune précision n'est en effet mentionnée quant à l'installation et le mode de fonctionnement de ces plateformes dans les conclusions du Conseil européen. De plus, les pays du Maghreb et l'Albanie ont fait rapidement savoir qu'ils s'opposent à la mise en place de tels centres sur leur territoire. L'OIM a également souligné que toutes les solutions mises en place par l'UE devaient être européennes, s'opposant en substance au développement de ces plateformes. La Commission est également venue préciser l'accord du 28 juin. « *L'objectif des dispositifs régionaux de débarquement est de permettre un débarquement rapide et sûr des personnes secourues en mer, sur les deux rives de la Méditerranée, conformément au droit international, et notamment au principe de non-refoulement, et un traitement responsable après le débarquement.* »²⁶ Le Commissaire européen vient ainsi placer les plateformes de débarquement hors UE comme le pendant des centres évoqués *supra*.

²² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/controlled_centres_en.pdf

²³ A savoir le Haut-Commissariat pour les Réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations.

²⁴ Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, §5

²⁵ Ibid.

²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_fr.htm

Cette manœuvre permet de situer le débat sur le plan de la légitimité de l'existence de ces plateformes en évitant ainsi la question de la légalité. De nombreuses garanties sont données par la Commission, notamment dans un document non officiel revenant plus en détail sur les développements de ce projet.²⁷ Ce document précise ainsi les différentes étapes à suivre pour l'établissement des plateformes de débarquement, mais également la procédure qui devra être mise en place, du sauvetage au débarquement des personnes secourues. Il est également indiqué que les lieux de débarquement devront être installés « aussi loin que possible » des lieux de départs, notamment en cas de présence de trafiquants d'êtres humains. Cet éloignement est justifié non pas pour la sécurité des personnes débarquées, mais pour éviter les nouveaux départs et ainsi éviter tout risque d'appel d'air. La question du principe de non-refoulement qui avait agité la place publique au lendemain du sommet européen est ici directement traitée. Il est précisé dans ce document que « *les débarquements se feront conformément au droit international, et notamment au principe de non-refoulement* ». La Commission prévoit que « *un concept élaboré par le HCR et l'OIM, qui contribueront à faire en sorte que les personnes débarquées puissent recevoir une protection si elles en ont besoin, y compris en étant orientées vers des programmes de réinstallation, ou, si elles n'ont pas besoin d'une protection, qu'elles puissent retourner dans leur pays d'origine, y compris en bénéficiant des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration gérés par l'OIM* » précisant que « *les personnes débarquées ayant besoin d'une protection internationale ne bénéficieront pas toutes des mesures de réinstallation disponibles* ». ²⁸ La mise en place de tels centres se ferait cependant en violation du principe de non-refoulement. Ce principe n'est pas prévu que par l'article 33 de la Convention de Genève, mais également par de nombreux autres textes, universels ou nationaux, qui sont venus le compléter. Ainsi, la Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial²⁹, adoptée en 1967, interdit « *le refus d'admission [d'une personne] à la frontière ou, si elle est déjà entrée dans le territoire où elle cherchait asile, l'expulsion ou le refoulement vers tout État où elle risque d'être victime de persécutions* ». Cet article, tout comme l'article 33 de la Convention de Genève, ne vise pas

²⁷ « Non-paper on regional disembarkation arrangements » disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/regional_disembarkation_fr.pdf

²⁹ Disponible sur : [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2312%20\(XVII\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2312%20(XVII))

le pays d'origine de la personne protégée ou en quête de protection, mais bien tout pays où elle a des raisons de craindre d'être victime de persécution. Or, l'éloignement des lieux de débarquement des lieux de départ, et donc potentiellement des lieux où seraient présents des trafiquants d'êtres humains, ne permet pas de contourner l'interdiction du refoulement de personnes cherchant l'asile vers un territoire où les risques de persécutions sont réels. À titre d'exemple, une plateforme de débarquement sur le territoire libyen malgré une potentielle cogestion de l'Union européenne et de la Libye ne peut légaliser un débarquement dans un pays où les risques de persécutions sont réels et élevés. Cette annonce du Conseil européen, assez vague malgré les développements apportés par la Commission européenne, ne pourrait être qu'une manière d'entendre et de prendre en compte les voix anti-immigration qui se font de plus en plus nombreuses au sein des décideurs et des sociétés civiles européennes.

De manière plus pratique, le Conseil européen annonce le renforcement des moyens de l'agence Frontex. Cette augmentation en termes de budget et de moyens matériels vise à permettre à l'agence en charge des frontières extérieures une plus grande efficacité, d'une part dans la surveillance des frontières, mais également dans son soutien aux États membres pour la reconduite à la frontière des personnes en situation irrégulière. Ce renforcement étant conjugué avec l'intensification de la coopération avec la Libye, notamment *via* le renforcement des capacités des gardes-côtes.³⁰

Loin de l'idéalisme porté par l'esprit de la construction européenne souhaitant s'inspirer « *des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit* »,³¹ mais également loin d'une politique basée sur un respect du droit international et des valeurs européennes souhaitées par une partie de la population, et verbalisée notamment par les associations venant en aide aux personnes exilées, la politique migratoire présentée par le Conseil européen du 28 juin 2018 s'inscrit dans la continuité des politiques déjà

³⁰ Voir sur ce sujet la tribune de Jérôme Duval « Quand l'Aide publique au développement finance les gardes-côtes libyens » publiée sur le site Politis.fr <https://www.politis.fr/articles/2018/06/tribune-quand-laide-publique-au-developpement-finance-les-garde-cotes-libyens-38992/>

³¹ Préambule du Traité sur l'Union européenne.

menées. Les chefs d'États et de gouvernements s'inscrivent dans un paradigme réaliste faisant le choix d'une gestion de la pression migratoire par la fermeture des frontières en lieu et place d'un paradigme idéaliste appelant au respect du droit international et des droits humains.

À LA SUITE DE L'ACCORD, UN QUASI-IMMOBILISME

Depuis ces annonces, floues, les actes sont quasi-inexistants. Cependant le sujet de l'immigration semble rester une priorité pour l'Union européenne.³² La politique migratoire au sein de l'Union européenne ne semble être abordée dorénavant que sous l'angle des frontières. La réforme du système Dublin, que les pays de première entrée jugent injuste de par leur obligation d'enregistrer et de traiter une grande partie des demandes d'asile, déjà lancée,³³ ne semble plus pouvoir aboutir. Les dissensions entre les pays méditerranéens, d'Europe de l'Est et de l'Ouest bloquent *de facto* toute avancée. De même, aucun système de répartition des personnes débarquées suite à un sauvetage en Méditerranée n'a pu voir le jour. L'uniformisation des standards d'octroi de la protection internationale apparaît également comme hypothétique. Seules les questions sécuritaires, l'objectif de réduire encore le nombre d'arrivées, d'empêcher le développement de nouvelles routes migratoires et l'intensification des reconduites à la frontière semblent pouvoir progresser. Ce constat, déjà identifié *supra*, a pu se confirmer lors des rencontres qui ont suivi. En effet, lors de chaque rencontre européenne³⁴, les enjeux, crispations et conclusions furent les mêmes. Si la mise en place de centres de débarquement hors territoire de l'UE semble rapidement avoir été enterrée, aucun accord n'a été trouvé pour répondre à l'obligation d'accueillir les bateaux, de sauvetage ou non, ayant à leur bord des personnes rescapées de naufrage en Méditerranée. En effet, depuis l'été 2018, les blocages politiques laissant un navire sans port de débarquement se sont multipliés et aucune réponse durable à la question de la prise en charge des personnes

³² En témoigne les ordres jour des rencontres, officielles ou non, des dirigeants européens.

³³ Voir le rapport de la députée européenne Cécilia Wikstrom <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+PDF+V0//FR>

³⁴ La question de l'immigration a ainsi été à l'ordre du jour des réunions des dirigeants européens du 18 octobre, des 6 et 7 décembre et des 13 et 14 décembre 2018.

sauvées ne semble envisageable du fait des désaccords profonds existants entre les pays européens ainsi que du fait des élections européennes approchant (26 mai 2019).

Les conclusions du Sommet européen du 18 octobre 2018 s'inscrivent dans la lignée de celles de juin. L'objectif restant de prévenir la migration illégale et de renforcer la coopération avec les pays d'origine des personnes exilées et des pays de transit. Pour ce faire les chefs d'États et de gouvernements appellent à intensifier la lutte contre les filières clandestines. Ils demandent également au Parlement européen d'entamer une réflexion sur l'édiction de normes minimales communes pour la surveillance des frontières extérieures.³⁵ En outre, le 6 décembre 2018 un accord a été trouvé entre les chefs d'États et de gouvernements visant à augmenter les missions de l'agence Frontex. L'agence pourrait en effet apporter un soutien technique et opérationnel aux États membres dans le cadre des opérations de retours. Elle verrait également son cadre de coopération étendu aux pays tiers, et non plus limité aux seuls pays voisins de l'UE. Cet accord intervient alors que E. Macron avait estimé en septembre 2018, lors du Sommet de Salzbourg, que « *Les pays qui ne veulent pas davantage de Frontex ou davantage de solidarité sortiront de Schengen* ». ³⁶ Cependant, cet accord ne permet d'entamer aucune négociation au Parlement européen et ne constitue qu'une orientation générale partielle. Les conclusions du Conseil de décembre 2018 illustrent elles aussi l'inertie européenne sur la question migratoire. Le Conseil européen se félicite de la baisse de 95% du nombre d'arrivées depuis le pic du mois d'octobre 2015. Le Conseil fait en effet le lien entre la politique migratoire menée (contrôle accru des frontières, lutte contre les filières de passeurs et coopération renforcée avec les pays d'origine et de transit) et la baisse du nombre d'arrivées en occultant de nombreux aspects des migrations. Les dirigeants demandent également que plus d'efforts soient faits sur les négociations de la réforme de la directive retour ainsi que sur celle relative au système d'asile européen.

³⁵ §4 des conclusions du Conseil européen du 18 octobre 2018.

³⁶ Brexit et migration : le décevant bilan du sommet européen de Salzbourg, publié le 21 septembre 2018, disponible le <https://information.tv5monde.com/info/brexit-et-migration-le-decevant-bilan-du-sommet-europeen-de-salzburg-261293>

Ainsi, l'Union européenne semble pour le moment ne concevoir sa politique migratoire que sous l'angle des frontières. Les dissensions entre les États membres empêchent toute avancée sur d'autres sujets, seules les questions sécuritaires rassemblent et permettent un consensus. À quelques mois des élections européennes, les dirigeants européens, acculés ou tétanisés par la montée des populismes ne veulent pas prendre le risque d'une politique plus humaniste. Cette politique de gestion, au coup par coup, se basant sur de perpétuelles négociations, ne laisse que peu de place à la prise en compte des personnes exilées et laisse les ONG pallier seules à ce manquement. ■

EUROPE, LA GESTION MIGRATOIRE

par **PAUL CHIRON** / Juriste en droit des étrangers et droit d'asile

FÉVRIER 2019

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS
maietta@iris-france.org

Un observatoire du

PROGRAMME HUMANITAIRE & DÉVELOPPEMENT

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS
maietta@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
2 bis rue Mercoeur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org
@InstitutIRIS

www.iris-france.org