

Gérer les migrations « avec efficacité et compassion » grâce au nouveau Pacte ?

Francesco Luigi Gatta, Francesco Maiani
*Université Catholique de Louvain, Université de Lausanne**

L'Union européenne (ci-après l'UE) est habilitée à légiférer dans le domaine de la migration, y compris en matière d'asile. Elle a notamment pour objectif de mettre progressivement en place un Régime d'Asile Européen Commun (RAEC) par l'intermédiaire de différents instruments législatifs (tels que la Directive qualification ou encore le Règlement Dublin III), visant à coordonner et soutenir les systèmes nationaux des États membres. À la suite d'un afflux régulièrement qualifié de massif de demandeurs d'asile en 2015, révélant selon certains des failles dans le système d'asile de l'UE, la Commission européenne a présenté, dès 2016, une proposition de nouvelles dispositions législatives (« un paquet asile ») pour réformer le RAEC. En raison de désaccords majeurs entre les États membres, aucune réforme d'importance n'a jusqu'ici été adoptée. L'initiative a été relancée en 2020 avec la proposition d'un nouveau « Pacte sur la migration ». Si les négociations sont toujours en cours, elles seraient cette fois sur le point d'aboutir ; les institutions annonçant « l'adoption définitive de l'ensemble du train de mesures d'ici avril 2024 »¹. Dans un contexte de fermeture et de protection du territoire européen, la réforme porte un nouveau système composé notamment de procédures à la frontière révisées ou encore d'un mécanisme de solidarité « à la carte » en complément au système dit de Dublin, qui serait maintenu en l'état. L'efficacité des réformes envisagées questionne, et il est à craindre qu'elles ne fassent que renforcer les pratiques de refoulement pourtant contraires aux droits de l'homme et encore augmenter les mouvements secondaires tant décriés.²

I. INTRODUCTION : « FINISSONS LE TRAVAIL ! »

« Un accord sur le pacte n'a jamais été aussi proche... Montrons que l'Europe peut gérer les migrations avec efficacité et compassion. Finissons le travail ! »³. Comme l'a annoncé triomphalement quoique un peu prématurément la Présidente de la Commission, M^{me} von der Leyen, après des années de négociations conflictuelles, la réforme du système d'asile de l'Union européenne pourrait finalement avoir lieu. En septembre 2022, les colégislateurs de l'UE se sont en effet mis d'accord sur une « feuille de route commune » en vue de la finalisation de tous les dossiers législatifs et de l'adoption de la réforme au printemps 2024, sous la présidence belge du Conseil et avant les élections européennes⁴. Ceci a donné un élan renouvelé à la réforme et, en 2023, le Parlement européen (avril) et le Conseil (juin) ont adopté leur position respective sur des instruments législatifs cruciaux. Le chemin aura été long, les efforts en vue de la réforme ayant été lancés au lendemain de la « crise des réfugiés » de 2015, avec le paquet législatif proposé en 2016 par la Commission Juncker⁵. Ce « bâton législatif » a ensuite été repris par la Commission

2 L'équipe de l'ADDE a déterminé la thématique de l'article en raison de la probable prochaine adoption du pacte sur la migration et l'asile sous présidence belge du Conseil de l'Union européenne au 1^{er} semestre 2024 et a commandé l'article auprès des deux auteurs sélectionnés en raison de leur connaissance pointue de la matière et de leur réputation internationale.

3 « Répondre à l'appel de l'histoire », discours sur l'état de l'Union 2023 de la Présidente von der Leyen, discours, Strasbourg, 13 septembre 2023.

4 Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organization, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum, Bruxelles, 7 septembre 2022.

5 Pour une vue d'ensemble du paquet de réforme de 2016, voir « Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe », COM (2016) 197 final, 6 avril 2016.

* Les auteurs tiennent à remercier M^{me} Chloé Pignolet, doctorante à l'Université de Lausanne, pour son aide précieuse dans la révision du texte.

1 Conseil européen, « Règles de l'UE en matière d'asile et de migration », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/> (24/10/2023)

von der Leyen qui, en 2020, a présenté son propre paquet de réformes, connu sous le nom de « nouveau pacte » sur la migration et l'asile⁶. Le processus législatif stagne depuis des années, en raison de discussions houleuses et d'escarmouches entre États membres. Quels sont les enjeux ? Quelles sont les questions-clés et les principaux points de la réforme ? Le nouveau paquet législatif peut-il, s'il est finalement adopté, tenir la promesse de « *gérer les migrations de manière efficace et avec compassion* » ? Dans cet article, nous tentons d'apporter quelques réponses. Pour des raisons d'espace, l'accent sera mis exclusivement sur l'asile et nous nous bornerons à esquisser les principales tendances qui sous-tendent la réforme, ainsi que les implications systémiques qui pourraient en découler.

II. UN « ANNEAU DE SÉCURITÉ » AUTOUR DE L'UE : L'EXTERNALISATION

La réforme doit être replacée dans le contexte de la politique plus large menée par l'UE, y compris dans sa dimension extérieure. Depuis des années, des ressources politiques et économiques considérables ont été investies dans la collaboration avec les pays d'origine et de transit des flux migratoires, aux frontières de l'Union et au-delà. Poursuivant l'objectif ouvertement déclaré de « *freiner l'afflux de migrants irréguliers* », l'UE s'est efforcée d'empêcher les départs vers l'Europe et d'accroître le retour effectif des migrants et des demandeurs de protection étant malgré tout arrivés à atteindre ses frontières. Pour y parvenir, l'UE soutient le renforcement des contrôles aux frontières, négocie des accords de réadmission et les associe à des politiques de libéralisation/facilitation des visas.

Les « gardiens » stratégiques – tels que la Turquie⁸, la Libye⁹ et plus récemment la Tunisie¹⁰ – ont reçu des ressources économiques et opérationnelles importantes pour freiner les flux migratoires sortants vers l'Europe. De même, la politique de réadmission repose sur un réseau ramifié de collaboration avec des pays tiers ciblés, fondé à la fois sur des accords officiels¹¹, et sur des instruments de coopération informelle

(par ex. protocoles d'accord, accords administratifs, arrangement de travail, notes verbales). Ces outils atypiques, qui se sont multipliés ces dernières années, garantissent une certaine flexibilité, mais sont entourés d'opacité et d'incertitude quant à leur qualification juridique et à l'absence de contrôles démocratique et judiciaire. La politique de l'UE en matière de visas a également été utilisée pour accroître son influence vis-à-vis des pays partenaires : selon le degré de coopération en matière de réadmission, les pays tiers peuvent être récompensés par des mesures de facilitation et de libéralisation ou « sanctionnés » par des restrictions susceptibles d'entraver la mobilité de leurs ressortissants¹². Les réformes de l'asile envisagées dans le pacte visent à consolider cette tendance, notamment en abaissant les normes relatives aux renvois vers des « *pays tiers sûrs* »¹³. Enfin, une autre pièce récente du « puzzle extérieur » est la prolifération des refoulements aux frontières européennes, couplée au refus d'enregistrer les demandes d'asile. Initialement autorisées par les gouvernements au nom de l'urgence migratoire (ou comme mesures anti-Covid-19), ces pratiques se sont progressivement consolidées, devenant *de facto* une forme routinière de gestion des frontières. Dans certains États membres, tels que les républiques baltes, elles ont même fait l'objet de réformes parlementaires visant à les légitimer sur le plan démocratique. Malgré l'incompatibilité de ces pratiques avec les normes fondamentales en matière de droits humains et les autres dispositions du droit communautaire, la Commission est restée le plus souvent passive – une absence d'action qui, de l'avis d'observateurs avisés, crée une « *atmosphère d'impunité* »¹⁴.

III. RESPONSABILITÉS, FRONTIÈRES ET ORDRE PUBLIC

Les migrants qui, malgré tous les obstacles dressés sur leur chemin, parviennent à atteindre les côtes européennes, seront confrontés, si la réforme voit le jour, à un nouveau système de gestion « procéduralisée » des frontières et de l'asile visant à garantir un traitement plus ordonné qu'en 2015-16 des arrivées « mixtes » de réfugiés et de migrants économiques, ainsi qu'à prévenir les mouvements secondaires. L'idée est de créer une interface plus forte entre les contrôles aux frontières extérieures et les procédures d'asile et de retour, dans le droit fil de ce qui s'est fait depuis 2015 avec l'approche dite des *hotspots*. À cette fin, les ressortissants de pays tiers arrivant aux frontières de l'UE de manière

6 « Un nouveau pacte sur la migration et l'asile », COM (2020) 609 final, 23 septembre 2020.

7 Conseil européen, Réunion des chefs d'État ou de gouvernement avec la Turquie – Déclaration UE-Turquie, Bruxelles, 29 novembre 2015.

8 Voir notamment la déclaration UE-Turquie, Bruxelles, 18 mars 2016.

9 Pour une vue d'ensemble du soutien de l'UE en faveur de la Libye en matière de migration, voir la fiche d'information EU Support on Migration in Libya, février 2022, disponible en ligne.

10 Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie, Tunis, 16 juillet 2023.

11 Actuellement, l'UE a conclu 18 accords de réadmission, le plus récent, signé en juillet 2020, avec la Biélorussie. La liste est disponible sur le site officiel de la Commission, Migration et affaires intérieure, « *A humane and effective return and readmission policy* ».

12 Voir Règlement (UE) 2019/1155 (Code des visas), article 25a. La Gambie a été le premier pays visé par une « sanction », laquelle portait les frais de visa à €120 (à la place de €80). Voir la Décision d'exécution (UE) 2022/2459 du 8 décembre 2022 relative à l'application d'une augmentation des droits de visa en ce qui concerne la Gambie.

13 Document n° 10444/23 du Conseil.

14 Katy Fallon, "The legal battle to stem the EU's border pushback boom", *The New Humanitarian*, 9 janvier 2023.

irrégulière, y compris à la suite d'une opération *Search and Rescue* (SaR), seront soumis à un contrôle préalable à l'entrée, à effectuer en règle générale dans un délai de cinq jours¹⁵. Les contrôles d'identité, ainsi que l'évaluation des risques de santé et de sécurité, seront effectués selon des règles uniformes et, selon les circonstances, les personnes pourront être orientées vers des procédures à la frontière accélérées¹⁶. Si les colégislateurs parviennent à concilier leurs divergences sur ce point, cette procédure pourrait devenir obligatoire dans certaines circonstances (par ex. si le requérant représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou si la demande est susceptible d'être infondée en raison de la nationalité de la personne). S'agissant de ces procédures à la frontière révisées, plusieurs problèmes ont été signalés, tant pour les États que pour les migrants. D'une part, la longueur et la complexité de ces procédures risquent d'entraîner des lourdeurs administratives voire des responsabilités ingérables pour les États membres de première ligne, dont les systèmes d'accueil et d'asile sont déjà fortement sollicités. D'autre part, précisément ces charges et les coûts y relatifs pourraient inciter les États en question à refuser l'accès au territoire et à s'engager dans des pratiques de *pushback* déjà tristement communes et frontalement contraires aux interdictions du refoulement et des expulsions collectives. Le nouveau mécanisme procédural comporte en outre un risque de surpopulation dans les installations frontalières telles que les zones de transit et les hotspots, où les demandeurs seront maintenus en attendant l'examen accéléré de leur demande d'asile et, le cas échéant, pendant la procédure de retour qui s'ensuivrait. La banalisation des procédures accélérées à la frontière est également susceptible de conduire à une érosion des garanties d'une procédure régulière, y compris l'accès à une assistance linguistique et juridique, ou l'accès à la justice, et de ce fait d'avoir un impact négatif sur la qualité des procédures de détermination des statuts de protection. La multiplication des contrôles invasifs sur les migrants, de même que la collecte et le stockage systématiques de leurs données personnelles, constituent d'autres sujets de préoccupation. Les risques décrits ci-dessus sont amplifiés par la proposition d'un règlement sur la gestion des situations de crise et de force majeure, lequel autoriserait les « adaptations nécessaires à apporter aux règles de l'UE ». Cela signifie que les États membres seront en mesure de déroger aux normes ordinaires en cas d'afflux massif, réel ou potentiel, de migrants¹⁷. Les dérogations prévues comprennent des modifications des étapes et des délais de procédure, lesquels pourront être raccourcis (par ex. pour une procédure frontalière « accélérée ») ou prolongés (par ex. pour l'enregistrement des demandes d'asile ou la détention). Les

15 COM (2020) 612 final.

16 COM (2020) 611 final.

17 COM (2020) 613 final.

États membres auraient en quelque sorte carte blanche pour modifier les règles et les procédures relatives à la gestion des frontières et de l'asile, et même si le concept est actuellement contesté également pour se soustraire temporairement à des obligations de solidarité qui, comme nous le verrons, sont déjà empreintes de discrétion et de flexibilité.

IV. SOLIDARITÉ À LA CARTE

La réforme n'entraîne aucune révolution s'agissant des critères dits « de Dublin ». Dans les propositions de la Commission, le principe du premier pays d'entrée est confirmé, voire étendu. Plus globalement, les responsabilités des États de première entrée/première demande seront alourdies par l'effet combiné de délais raccourcis, d'exigences procédurales accrues et d'une responsabilité plus durable. Pour compenser l'exacerbation des déséquilibres distributifs actuels du système Dublin, la réforme prévoit un mécanisme de solidarité « correctif », dont le mantra est « obligatoire mais flexible ». Les États membres devront contribuer, mais pourront choisir entre la relocalisation, l'aide matérielle ou l'aide financière – la forme fallacieuse de solidarité nommée « parrainage de retour » ayant entre-temps été retirée de la table des négociations, espérons le pour de bon. De tels mécanismes de solidarité pourront être déclenchés dans plusieurs scénarios de pression migratoire, y compris en raison d'arrivées par la mer à la suite d'opérations de débarquement et de SaR. Il incombera à la Commission européenne de déterminer l'existence d'une telle pression et, par conséquent, d'identifier les besoins de solidarité de l'État membre bénéficiaire, ainsi que les mesures appropriées pour y faire face. Bien qu'un mécanisme de solidarité obligatoire soit une évolution positive et, nécessaire depuis longtemps, les propositions faites manquent encore cruellement de concret et sont inaptes à fonder la confiance nécessaire au fonctionnement du système d'asile européen. La Commission et les États membres contributeurs y jouissent d'un pouvoir discrétionnaire si large que la satisfaction effective des besoins de solidarité des pays bénéficiaires n'est pas garantie et que donc, plus fondamentalement encore, les pays bénéficiaires vont difficilement s'y fier au point d'abandonner leur pratiques de défense unilatérale. En outre, et néanmoins, le mécanisme est pour une bonne partie axé sur le « partage des personnes ». Sur le papier, et si l'on oublie un instant ce qui est en jeu, soit le sort de personnes et non de simples chiffres, il s'agit de la forme la plus complète de partage des responsabilités que l'on puisse imaginer. Mais dans la pratique, les demandeurs et demandeuses de protection sont bel et bien des personnes : ils et elles, tendent à avoir des préférences très fortes quant à leur destination et à résister à l'idée d'en être détournées et d'être « déplacées » par dizaines ou centaines de milliers contre leur volonté. Aussi, le « partage de personnes » ne peut fonctionner à grande échelle que si les

demandeurs (et les États membres) sont pleinement engagés et désireux de coopérer. Si elle a bénéficié à des milliers de personnes, et si elle a marqué une période d'apprentissage institutionnel intensif, l'expérience de relocalisation de 2015-17 est la parfaite illustration de ce propos : politiquement clivante, au point de donner lieu à une saga judiciaire opposant institutions de l'UE et pays du « groupe de Visegrád » ; administrativement lourde, révélant toute la complexité de la mise en œuvre pratique des relocalisations ; et incapable d'engager pleinement ses propres bénéficiaires en raison des délais, du manque de prévisibilité et du manque d'appropriation. Le mécanisme proposé est quant à lui plus coercitif pour les demandeurs, encore plus lourd d'un point de vue procédural, et truffé de portes dérobées et d'échappatoires pour les États réticents. Il y a en effet fort à parier que peu d'États membres opteront pour l'accueil de demandeurs d'asile par le biais de la relocalisation, préférant s'acquitter autrement de leurs obligations de solidarité. Si l'on ajoute à cela le risque toujours présent de retards et de non conformité dans l'exécution des relocalisations convenues, le cercle vicieux existant restera probablement intact : confrontés à des responsabilités potentiellement disproportionnées, les pays de première ligne seront toujours plus incités à s'engager dans les pratiques de refoulement précédemment mentionnées, et tant ces pays que les demandeurs seront probablement encouragés à respectivement tolérer et s'engager dans des mouvements secondaires. Comme indiqué plus haut, le point le plus décevant de toute la réforme est peut-être le fait que les décideurs politiques de l'UE persistent à ignorer le rôle et l'action des demandeurs dans le fonctionnement du régime d'asile européen commun. Comme dans le cas des mécanismes de relocalisation Dublin et, dans une moindre mesure, de 2015-17, les demandeurs sont réduits à l'état d'objets dans une politique de distribution dans laquelle ils n'ont formellement pas leur mot à dire. Le prix à payer est connu : les mouvements secondaires en sont la conséquence. Ceci est d'autant plus frappant que l'approche inverse, celle du laissez-faire adoptée dans le cadre de l'exode ukrainien, bien que loin de produire des résultats parfaits, a permis d'éviter l'éruption de tensions politiques explosives et a généré des avantages tangibles pour les personnes concernées, leurs communautés et les deniers publics à travers l'Europe.

V. CONCLUSIONS : FINIR CE TRAVAIL ?

Malgré l'étiquette de « nouveau » pacte, la réforme semble être en grande partie un exercice de *path-dependency* et il est peu probable qu'elle montre « que l'Europe peut gérer les migrations avec efficacité et compassion », pour reprendre les termes de la Présidente de la Commission. Elle suit la logique de l'endigement et de la sécurisation, laquelle doit être réalisée par le biais d'une forte procéduralisation des frontières. Des barrières physiques, juridiques et technologiques sont érigées pour sécuriser l'espace Schengen et traiter les demandes d'asile et les opérations de retour le long de son périmètre. Le risque principal est double : un système d'asile encore moins en état de fonctionner efficacement que l'existant, ainsi que de graves répercussions sur les droits de l'homme humains. Pourtant, l'UE aurait de nombreuses leçons à tirer de ses expériences des dernières années : les succès limités du mécanisme de relocation de 2015 ; la coopération contre-productive avec les pays tiers instables et peu fiables, prêts à contourner et à instrumentaliser les règles à leur profit ; les situations insupportables et honteuses dans les hotspots italiens et grecs ; l'augmentation alarmante des refoulements illégaux aux frontières et la dépréciation de l'État de droit qu'elle entraîne ; et, enfin, la réponse réussie au déplacement ukrainien, fondée sur des procédures légères, un accès rapide au statut de protection et la responsabilisation des personnes en tant que titulaires de droit à la mobilité, qui a permis une répartition plus équitable des responsabilités et une meilleure protection de l'unité familiale. Pour surmonter l'inefficacité, la polarisation et la génération institutionnalisée de la misère humaine qui caractérisent le système actuel, ou plutôt l'application actuelle du cadre juridique posé il y a une décennie, toute réforme future de l'asile doit partir du constat que la clé est d'impliquer les demandeurs et susciter leur coopération volontaire. Face à un paquet de réformes allant résolument dans la direction opposée, on en est réduits à espérer que des années de négociation ne mènent finalement à rien. Après tout, mieux vaut aucune réforme qu'une mauvaise réforme.