

BLOG POST

NOUVEAU PACTE POUR LA MIGRATION: UNE PROPOSITION ÉQUILIBRÉE À APPROFONDIR

09/28/2020 | JÉRÔME VIGNON | JEAN-LOUIS DE BROUWER | TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES

*Jérôme Vignon,
Conseiller de l'IJD*

*Jean-Louis De Brouwer,
Directeur du Programme « Affaires européennes », Institut Egmont*

On prête à l'ancien président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, l'idée selon laquelle la Commission d'Ursula von der Leyen aurait devant elle trois tâches principales : la mise en route de la transition écologique, la relance de l'économie européenne après la crise sanitaire et l'apport de solutions durables à la crise migratoire ouverte en 2015. De ces trois défis, le troisième pourrait être celui qui porte les enjeux les plus lourds pour l'unité politique de l'Union Européenne et pour sa raison d'être en tant que communauté de valeurs.

Vu sous cet angle, il faut saluer la publication le 23 septembre dernier de la communication programmatique, souvent reportée, qui propose un « nouveau Pacte sur la migration et l'asile » de l'Union Européenne¹. Le projet en avait été annoncé comme une priorité de la nouvelle présidente dès juillet 2019 et l'adjectif « nouveau » laissait entendre un changement de méthode. Cependant le sujet était perçu comme particulièrement clivant, prenant à rebrousse-poil des opinions publiques préparées à de nouvelles augmentations du chômage en 2021. Il fallait attendre que le Conseil européen ait refait son unité autour d'autres questions majeures, à l'instar du plan de relance « Next Generation EU », pour ouvrir à nouveau le dossier de la conception d'une politique commune des migrations et de l'asile.

Sans doute ces conditions paraissent elles aujourd'hui réunies à la faveur d'une relative accalmie de la pression migratoire. Le drame des incendies du camp grec de Moria, en manifestant l'inconsistance des politiques d'asile européennes, a même précipité la clarification attendue des intentions de la Commission. Cette clarification était d'autant plus nécessaire que, malgré de nombreux tours des capitales européennes et malgré les efforts de présidences compétentes comme celle de la Finlande en 2019, aucun accord de compromis ne s'est dégagé jusqu'à présent entre les 27 États membres. Sur ce dossier ultra-sensible qu'est la question migratoire, la Commission a dû jouer seule le rôle qui lui incombe d'exprimer l'intérêt général de l'Union Européenne. Bravant les réticences, elle a

1. Communication sur un nouveau Pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609.

franchi le Rubicon, en cherchant à englober dans sa démarche l'ensemble des aspects de la politique migratoire de l'UE depuis ses fondations dans les années 1990.

Les atouts de la Commission pour trouver un consensus

Cependant cette approche globale n'est pas nouvelle. C'était déjà l'état d'esprit de communications fondatrices, comme celle de 2005² qui inscrivait la maîtrise des flux migratoires dans une vision d'ensemble des relations extérieures de l'UE, ou l'Agenda européen sur les migrations³ adopté en mai 2015 dans le contexte de la crise, et qui a défini le programme de travail de la Commission dans ce domaine sous la législature précédente.

Quels sont les éléments nouveaux avancés cette fois par la Commission pour surmonter les antagonismes persistants entre les États, particulièrement sur la réforme de « Dublin » en litige depuis 2016⁴ ? Comment compte-t-elle enclencher un processus vertueux de négociations, « rétablir la confiance entre les États » sur le sujet de l'asile, pour reprendre l'expression martelée par Ursula Van der Leyen ?

À lire l'impressionnant ensemble de textes qui composent le nouveau Pacte⁵ et surtout à entendre les présentations politiques de la Présidente et des Commissaires en charge, la Commission compte d'abord sur la concrétisation des instruments de régulation qui avaient fait l'objet d'un large consensus et dont la mise en œuvre effective devrait contribuer à rassurer les États les plus suspicieux. Cela vaut particulièrement pour l'opérationnalisation de l'Agence Frontex, très renforcée en moyens et en compétences sur la base du nouveau mandat adopté en 2019, comme pour l'extension du mandat du Bureau européen de l'Asile promu au rang d'Agence ou encore pour la création d'un cadre juridique pour la réinstallation. La Commission ne fait pas table rase. Elle capitalise au contraire sur l'acquis consensuel des trois années antérieures.

La consensualité est le second atout explicitement valorisé par la démarche de la Commission. À lire le nouveau Pacte, on comprend que la Commission entend tirer les leçons des déchirements en visant pour l'ensemble du pacte une adoption consensuelle, conformément aux directives de négociation sur l'asile adoptées à la mi-2018 par le Conseil européen. Traumatisée par les empoignades au Conseil européen provoquées par les déclarations musclées de Matteo Salvini, éprouvée par la guerre de tranchées menée par les pays de Visegrád, **la Commission choisit de rechercher l'unité des 27**, dans l'esprit unitaire qui lui a réussi pour les négociations du Brexit. En cela, elle ne suit pas les recommandations des *think tanks*, tel l'Institut Jacques Delors, qui préconisaient d'avancer à quelques-uns pour surmonter les blocages entourant la réforme du règlement de Dublin⁶ mais prend le risque de la complexité. De manière subliminale, la Commission s'adresse aux deux groupes de pays minoritaires par rapport aux pays centraux, les pays de Visegrád et les pays de « première entrée », pour les inviter à reconnaître les mérites d'un compromis qui évite de les marginaliser et préserve leurs intérêts essentiels.

2. « Migration et développement: des orientations concrètes », COM(2005) 390.

3. Commission européenne, Agenda européen sur les migrations, COM(2015) 240.

4. Le règlement de Dublin, du nom de la présidence irlandaise sous laquelle il vit le jour est une clef de voûte du système européen de l'asile. Son objet est de déterminer sans ambiguïté l'État membre responsable pour instruire la demande d'asile déposée à son entrée sur le territoire de l'UE par un ressortissant d'un État tiers.

5. Pas moins de dix documents dont 5 propositions de Règlement et deux Recommandations.

6. « Pour une politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité », rapport Notre Europe N°116, novembre 2018.

Le cœur du pacte responsabilité-solidarité-gestion des crises

Le Pacte entend donc construire un nouveau consensus entre les États de l'UE 27 permettant de normaliser le processus des migrations régulières et irrégulières vers l'Union et sortir ainsi de la succession des drames dont le Conseil européen devient le théâtre ultime lorsque personne ne s'entend pour accueillir les migrants sauvés en mer ou encore prévenir la répétition du scandale humanitaire de Moria. Pour ce faire, la Commission propose un nouveau schéma de solidarité susceptible d'équilibrer les principes d'attribution de responsabilité ancrés dans le règlement Dublin, qui demeurent intacts malgré certaines annonces malencontreuses.

La première de ces dispositions, chère au ministre allemand de l'Intérieur, Horst Seehofer, consiste dans **l'instauration aux frontières extérieures d'un test de recevabilité** destiné à identifier, parmi les demandeurs d'asile, ceux qui ont très peu de chances d'obtenir une protection légale et d'instruire pour eux une **procédure accélérée de validation** raccourcissant *a minima* les étapes prévues de la législation européenne en matière de recours et de décision de retour (vers un pays tiers ou vers le pays d'origine). Effectuée dans des centres fermés (ce que la loi européenne autorise dans certaines limites de durée et en exemptant les personnes vulnérables), cette procédure serait conduite sous la responsabilité du pays d'entrée mais avec un soutien majeur de Frontex et de la nouvelle agence européenne de l'asile. Ce dispositif n'est pas sans rappeler les « hotspots » imaginés en 2015 mais n'ayant jamais été réellement mis en application.

Le défi opérationnel d'un tel dispositif réside dans la contradiction entre l'objectif d'efficacité (la durée de la procédure doit être brève, de quelques semaines au maximum) et celui de garantie des droits fondamentaux auxquels l'UE par sa Charte des droits fondamentaux est attachée. Deux points sont à cet égard particulièrement critiques : ces centres jouiront-ils d'un statut d'extraterritorialité, sorte d'antichambre au territoire de l'UE ? Sur quelle base sera appliqué le critère fondamental du droit d'asile qu'est le non-refoulement, interdisant le retour vers des pays où l'intégrité des personnes peut être mise en danger ? Ces deux points ont suscité jusqu'à présent de vives controverses, non seulement avec la société civile mais aussi parfois entre les États membres. On garde en mémoire la situation tragique créée aux frontières de la Grèce, juste avant que n'éclate la pandémie, par le rejet sans ménagement des migrants poussés par Recep Tayyip Erdoğan. L'attitude de la Grèce assumant une rupture avec le droit européen de l'asile n'avait pas suscité de critiques de la part des dirigeants européens. Concrètement, le danger existe que de tels dispositifs, en restreignant les conditions d'accès aux droits des migrants, ne donnent lieu à une avalanche de contentieux juridiques.

La seconde disposition du compromis inclus dans le Pacte avancé par la Commission veut apporter aux pays de première ligne les apaisements qu'ils réclament. Ceux-ci bénéficieraient, dans le cadre du nouveau Pacte, d'une solidarité automatique et obligatoire par voie de relocalisation dans les autres États membres des demandeurs d'asile ayant passé le test de recevabilité. La solidarité serait construite sur base d'une clef de répartition tenant compte des capacités et des efforts de chacun⁷. **Solidarité automatique et obligatoire dans son principe mais offrant des flexibilités dans sa mise en œuvre** : les pays hostiles à toute relocalisation ne seraient pas tenus de relocaliser chez eux des personnes dont la demande d'asile est recevable. Mais ils devraient exprimer leur « solidarité » sous d'autres formes : Ils devraient s'engager à mettre en œuvre autant de retours qu'ils auraient dû assumer de prises en charge et deviendraient alors « **parrains** » des retours selon l'expression ambiguë de la Commission, qui n'exclut pas des retours involontaires. On voit la subtilité de cette disposition qui prend les États de Visegrád au mot de leur rhétorique anti-migratoire. Elle laisse cependant perplexe lorsqu'on sait les difficultés que connaissent les pays d'ancienne tradition migratoire, comme la France, dans la mise en œuvre effective des processus de retour. Ils pourraient aussi

7. Efforts tenant compte par exemple des ré-installations de personnes reconnues comme « méritant une protection internationale », issues des camps de réfugiés sous la responsabilité du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en dehors du territoire de l'UE.

choisir d'apporter des soutiens en experts ou en matériels susceptibles d'alléger la charge des pays de première entrée.

Ce simple énoncé des variantes de la « solidarité obligatoire et flexible » suffit à en montrer la complexité. Elle deviendrait obligatoire et flexible **en cas de pression migratoire excessive** sur un État, reconnue par la Commission. Elle serait rendue **encore plus contraignante en régime de crise** déclarée mettant en péril non seulement les capacités d'accueil d'un État mais aussi l'ensemble du système européen de l'asile : la répétition d'un épisode tel que celui de 2015 est clairement visée. La Commission semble avoir ici tiré les leçons de l'échec de la directive sur la protection temporaire adoptée en 2001 et censée permettre de faire face aux urgences d'une crise migratoire exceptionnelle. Elle n'avait jamais été appliquée, même en 2015, faute d'accord du Conseil des ministres pour la déclencher. Selon le nouveau Pacte proposé, à la requête d'un État membre et sur base d'une évaluation soumise à des critères stricts, la Commission aurait la possibilité d'enclencher le mécanisme de la solidarité exceptionnelle en s'appuyant sur une sorte de réseau d'alerte précoce permanent associant tous les États membres et toutes les agences européennes compétentes⁸. Le Pacte comporte également une proposition nouvelle de directive sur une **forme de protection temporaire** qui pourrait être accordée en urgence, donnant à ses bénéficiaires une protection minimale pour une durée d'un an.

Une innovation bienvenue, la gouvernance migratoire

Le Pacte comporte d'autres innovations telles que **l'organisation à l'échelle européenne des actions de réinstallation ouvrant des voies légales et sûres d'immigration aux personnes en besoin d'une protection internationale**. Il invite également les États membres, sur la base du droit maritime international, à donner un caractère stable et permanent à **l'exercice de la solidarité pour les personnes recueillies en mer**⁹ et reconnaît la **légitimité de l'action humanitaire** conduite par la société civile.

Le Pacte met aussi en place une forme de **gouvernance migratoire prévisionnelle** pour l'exercice de la solidarité. Basée sur une anticipation des flux entre l'Union et le reste du monde, elle devrait conduire les États membres à s'informer mutuellement de leurs politiques respectives en matière d'asile et d'immigration légale et devrait aussi servir à nourrir un « forum permanent » présidé par la Commission pour le pilotage de la solidarité et l'orientation des financements européens correspondants. Ce dispositif serait aussi mobilisé en cas de crise et apporterait une nette valeur ajoutée à la coordination européenne.

Jointes aux éléments structurants, ces innovations suffiront-elles à remettre les États membres sur le chemin de la confiance mutuelle et de la coopération souhaitées par Ursula Von der Leyen ?

La nécessité d'aboutir rapidement à un accord...

Se pose d'abord une question de calendrier. Les négociations doivent aller bon train pour ne pas risquer l'enlisement, alors que se multiplient les situations qui relèvent d'arrangements *ad hoc* intergouvernementaux. La Présidence allemande l'a bien perçu, qui prend une initiative spécifique visant, en coopération avec la Commission, à alléger la pression sur la situation dans les îles grecques. Le danger est qu'en l'absence d'un accord d'ensemble sur les règles communes de l'asile, la dynamique propre à l'espace Schengen ne l'emporte. Or cette dynamique tend aujourd'hui à affaiblir les disciplines communes (et le rôle de la Commission) au bénéfice d'arrangements partiels et de décisions unilatérales sous couvert de persistance des menaces sanitaires. Ne pas trouver d'issue rapide à la prise en charge

⁸. Recommandation de la Commission relative à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration, C(2020) 6469.

⁹. Recommandation de la Commission relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage, C(2020) 6468.

collective par les États de l'UE des demandeurs d'asile, c'est remettre en cause subrepticement le principe de la libre circulation et se mettre en position de faiblesse face aux chantages que la Turquie est plus que jamais en mesure d'exercer.

Au-delà de la présidence allemande qui semble décidée à lancer les négociations, il faudra compter sur la diligence du Portugal et de la Slovaquie, qui exerceront successivement la présidence du Conseil de l'UE l'an prochain. La France, qui leur succèdera en 2022, a tout intérêt à voir aboutir ces négociations l'an prochain si elle ne veut pas en hériter au moment de l'élection présidentielle. Hostile jusqu'à présent à toute forme de relocalisation en dehors des périodes de crise, Paris devra sans doute faire cette concession à l'Allemagne et à l'Italie. La première prise de position du gouvernement français sur le Pacte, quoique rédigée en termes généraux, accueille favorablement l'initiative et souhaite l'engagement rapide de sa discussion.

On peut avoir des doutes cependant quant à la faisabilité du calendrier d'approbation du nouveau pacte que la Commission souhaite voir aboutir avant la fin de l'an prochain. Ils tiennent à l'audace même de ce « paquet » qui réside moins dans son contenu (la plupart des dispositions ont déjà été évoquées) que dans sa méthode : l'organisation d'une solidarité obligatoire pour tous posée sur un socle de responsabilité ; l'instauration de la Commission au centre de la gouvernance d'ensemble. Nul ne peut prétendre que cette approche sera adoptée aisément par le Conseil des ministres.

...pourra conduire à ouvrir d'autres pistes

Pourtant, il faut souhaiter que la Commission réussisse. Car elle seule se trouve actuellement en position de construire un nouveau consensus sur la question migratoire. Le couple franco-allemand n'est pas capable, à la différence d'autres dossiers, de sortir l'Union Européenne de l'impasse. Pour réussir le nouveau Pacte, il faudra cependant davantage que le savoir-faire des présidences à venir. Quatre dimensions, insuffisamment développées dans le projet actuel de la Commission, doivent absolument la compléter si l'on veut dépasser **une approche par trop défensive ou minimaliste qui se limite trop visiblement à réduire le « fardeau de l'asile »** et prend du même coup le risque de perpétrer des situations d'inhumanité à nos frontières :

- L'Union a besoin d'un cadre international structuré pour organiser sa diplomatie migratoire. Le nouveau pacte comporte des annonces bienvenues en matière de partenariats « gagnant gagnant » adaptés au cas par cas aux besoins propres de ses partenaires, pays d'origine ou de transit, usant d'une variété d'outils de politique extérieure. Il n'y a en cela rien de neuf, d'autant que la menace d'user du bâton de la conditionnalité des visas est toujours présente. Une vraie nouvelle donnerait par exemple de **se référer au cadre multilatéral adopté par les Nations Unies fin 2018**, crédibilisant une démarche réellement en phase avec l'évolution des migrations internationales de travail au Nord comme au Sud.
- Encore, et c'est le second point, faut-il **que l'UE dispose d'une politique d'immigration légale affichée**, intelligible aux migrants et aux États d'origine dont on attend qu'ils concourent à faire respecter nos règles d'admission. Cette dimension est, on le sait, la seule capable de **remédier aux causes profondes d'une immigration irrégulière que l'on ne peut traiter seulement sous l'angle de la gestion des retours**. Or cette dimension fait actuellement défaut au Pacte tel qu'il est. Il comporte certes des formules positives, prenant en considération une logique gagnant gagnant dans les relations avec les pays de départ. Il esquisse, avec la notion de « partenariat des talents », les traits d'une politique de mobilité professionnelle entre l'Union et ses partenaires extérieurs mais ne propose **aucune vision d'ensemble pour une politique européenne de l'immigration légale de travail**, remettant à d'autres consultations le soin d'y réfléchir.

- La place réservée au fonctionnement courant du code Schengen qui connaît aujourd'hui une crise profonde avec les initiatives non coordonnées des États membres pour des motifs sanitaires devra être réévaluée. **L'espace Schengen doit retrouver un pilote** car ses dysfonctionnements sont autant de prétextes pour ne pas appliquer les mécanismes de solidarité prévus par le Pacte.
- Enfin le succès de la stratégie migratoire ne peut reposer sur les seuls États. **Ce sont les régions et les villes qui accueillent, forment, logent et intègrent : elles doivent avoir voix au chapitre.** Évoquer les territoires qui composent l'Europe, où se jouent les mobilités et les échanges, c'est aussi une manière de reconnaître que la politique migratoire européenne repose essentiellement sur la conscience qu'ont les Européens d'un avenir commun face au monde.

Ce dernier point souligne en creux le rôle des opinions publiques et de la société civile qui a pour vocation de les sensibiliser aux enjeux de l'avenir. L'Union Européenne a besoin d'une vision, d'un narratif qui situe dans le long terme la nécessité des échanges migratoires futurs dans une perspective de réciprocité d'intérêt entre l'UE et ses partenaires du Nord et du Sud. **Les migrations restent une respiration nécessaire au développement, celui des Européens et celui de leurs partenaires.** La réciprocité ouvre sur une logique d'égalité de droits et de devoirs : les migrants qui ont besoin de trouver du travail en Europe sont en droit d'y être traités humainement et l'UE est en droit de faire respecter les règles qui organisent cet apport. C'est une telle vision qui justifie les audaces de méthode incluses dans le nouveau pacte et les pistes complémentaires qui devront aussi être ouvertes dans son sillage.

La Commission a placé haut la barre des ambitions et doit être soutenue, malgré les faiblesses conceptuelles et opérationnelles de certaines de ses propositions. L'accord entre Institutions et États membres est un préalable indispensable à la restauration de la crédibilité de l'Union Européenne dans sa prétention de définir une politique commune et, à ce titre, d'engager un dialogue avec les pays tiers mais aussi au niveau global, sur les enjeux de migration et de mobilité.

La négociation inter-institutionnelle sera vraisemblablement longue et difficile. Mais, pendant tout ce temps, l'UE sera désarmée face à toute « crise ». Le « Pacte » proposé se fonde sur une architecture dont la Commission est le centre de gravité. Tant le Conseil que le Parlement pourraient s'y opposer. C'est pourtant la seule voie pour sauvegarder une certaine vision de l'intérêt commun et surmonter les blocages mortifères découlant du heurt des logiques inter-institutionnelles et intergouvernementales. Plus que jamais, la « méthode communautaire » à 27 sera à l'épreuve.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■
Version originale ■ © Institut Jacques Delors