

Le pacte européen sur l'immigration et l'asile

Catherine Wihtol de Wenden

Ce Pacte est le fruit d'une négociation qui a débuté il y a un peu plus de trois ans, en 2020. D'autres pactes l'avaient précédé, en 2008 et 2014, tous les six ans, mais celui-ci a mis beaucoup plus de temps à être adopté par le Parlement européen, fin décembre 2023, puis voté le 10 avril 2024. IL n'a pas de valeur obligatoire, mais il constitue un accord sur les mesures de convergence. Entre états. Il est composé de 9 textes que le Parlement a souhaité traiter de manière globale et qui ont été soutenus par les trois grands groupes (Parti populaire européen PPE, Renew, sociaux-démocrates), avec abstention des socialistes français, une extrême droite absente et une extrême gauche assez présente et de plus en plus opposée au texte.

Cinq règlements et directives ont fait l'objet des débats :

- le rôle d'Eurodac (le recueil informatisé des empreintes digitales des demandeurs d'asile, créé au début des années 2000) ;
- l'asile à la frontière ;
- le filtrage des ressortissants des pays tiers ;
- la gestion de l'asile et de l'immigration (accueil) ;
- les situations de crises et mesures à mettre en œuvre.

Il était prévu initialement que les accords de Dublin sur l'asile (Dublin I, II et III) devaient être remplacés par un texte évitant de reporter sur les pays du sud de l'Europe (Italie et Grèce notamment) l'essentiel des renvois des demandeurs d'asile – les « dublinés » – quand ils étaient entrés en Europe par ces pays, favoriser les possibilités de rejoindre les pays européens pour ceux qui

avaient des liens familiaux forts dans ces pays, mettre en œuvre une solidarité volontaire entre les États de l'Union et procéder à une relocalisation obligatoire en cas de défaillance de certains États, pour ne pas réitérer les manquements à la solidarité observés durant la crise de 2015 (les pays dits de Visegrad ont été défaillants), dans un contexte de mise en scène de la souveraineté des États dans un domaine qui revient pourtant à l'Europe.

Selon Fabienne Keller, députée européenne du groupe Renaissance, rapporteuse du Pacte, quatre priorités ont été affichées :

- une gouvernance et un pilotage stratégiques entre les 27 États membres ;
- une solidarité obligatoire entre les États grâce à un principe de relocalisation ;
- un contrôle de la migration irrégulière aux frontières de l'Union, avec des procédures accélérées à la frontière pour ceux venant de pays dont le taux de reconnaissance comme réfugiés est faible (moins de 20 % des demandeurs) ;
- des procédures d'asile plus harmonisées et plus efficaces avec des garanties spécifiques pour les familles et les mineurs et un mécanisme de contrôle des droits fondamentaux.

Mais elle souligne que le débat sur la migration légale n'a pas pu aboutir, insistant sur les difficultés d'une négociation autour d'un sujet explosif (selon ses termes) pour l'Europe et que l'extrême droite, dont c'est le « carburant » alors que l'Europe ne souhaite pas alimenter le « carburant » (selon ses termes) dont elle se nourrit.

Les critiques ont surtout porté sur :

- Les contrôles renforcés aux frontières du fait d'un filtrage préalable à l'entrée, y compris pour les enfants de moins de six ans (grâce au système Eurodac, à la notion de pays tiers sûrs d'où l'on n'est pas fondé à demander l'asile), afin de procéder au renvoi après vérification des liens avec le pays d'origine et le durcissement des règles de rétention.
- Une procédure spécifique de contrôle à la frontière pour ceux qui viennent de pays où moins de 20 % de demandeurs d'asile obtiennent le statut, avec 12 semaines d'examen de la demande et 12 semaines pour procéder au renvoi, après rétention.
- Une plus grande solidarité entre les États membres difficile à mettre en œuvre du fait d'une solidarité obligatoire entre États membres, d'une relocalisation en Europe ou d'un soutien financier (le pays défaillant devra payer 20 000 euros de compensation pour chaque demandeur d'asile non accueilli).
- Un mécanisme spécifique en cas de crise migratoire avec prolongation de la durée de rétention d'un migrant aux frontières extérieures de l'Europe, un examen plus rapide des demandes d'asile, ce mécanisme s'appliquant aussi en cas d'instrumentalisation de la migration pour déstabiliser les pays de l'Union, comme on l'a vu pour la Biélorussie à l'encontre de la Pologne ou aux frontières de la Finlande par la Russie.

D'autres critiques (comme celles adressées par JRS, Jesuit refugee Service, par exemple) portent sur les défaillances dans le respect des migrants et des réfugiés, comme l'avait rappelé le pape François lors de son déplacement à Marseille à l'automne 2023 (« Il ne s'agit pas seulement de migrants ») ;

sur le fait de ne pas permettre que la dignité des personnes cède le pas à la politique migratoire. Mais le Pacte, souligne-t-on, n'est pas à la hauteur des questions concernant les migrants et les réfugiés, et reste très en dessous des attentes du Haut Commissariat aux réfugiés et à celles du Pacte de Marrakech :

- les procédures aux frontières accélérées sont autorisées et se feront souvent en rétention ;
- des outils sont mis en place pour refuser l'accès à la demande d'asile ;
- (filtrage pour refuser l'accès au territoire) ;
- l'érosion des droits de recours supprime l'effet suspensif de celui-ci ;
- les régimes dérogatoires en situation de crise sont contraires au respect des droits ;
- on serait donc en dessous de ce que l'on pourrait attendre d'une politique d'asile commune, vœu pourtant formulé de longue date à l'échelon européen ;
- plus largement, on peut douter que ce Pacte atteigne l'objectif européen de limiter les arrivées en Europe. D'abord parce, dans le contexte international chaotique du monde, ceux qui partent considèrent qu'ils n'ont aucun espoir d'avoir une vie meilleure alors qu'ils sont considérés comme « à risque migratoire » du fait de leur passeport qui exige des visas pour toutes les destinations qu'ils se proposent d'effectuer. Ensuite parce que la question de fond n'a pas été traitée : on ne peut gérer l'asile que si on gère aussi l'immigration de travail. Tant que les frontières ne seront pas plus ouvertes aux secteurs où les pays européens manquent de main-d'œuvre, qualifiée et non qualifiée, on ne réglera pas l'asile, qui est la seule solution pour ceux qui cherchent à venir en Europe comme voie d'entrée.

Dans un continent où l'immigration de travail salarié a été suspendue depuis 1973 et 1974 selon les pays européens (sauf en Allemagne qui a commencé à rouvrir ses frontières en 2023), il y aura une difficulté très grande à « faire le tri » entre ceux qui correspondent aux profils de demandeurs d'asile et les autres aux profils de chercheurs d'emploi. On augmentera les trafics aux portes de l'Europe (Libye et Méditerranée notamment), on aura de plus en plus de morts en Méditerranée aux portes de l'Europe (plutôt que des entrées régulières pour les travailleurs, comme par le passé d'avant 1974) : on a dénombré plus de 3 000 morts

en 2023 et le même nombre en 2022 et les mécanismes de dissuasion mis en place à l'entrée pour les demandeurs d'asile n'auront aucun impact. Les drames survenus devraient obliger à placer le débat sur le terrain du respect des personnes, les pénuries de main-d'œuvre et les déficits démographiques plutôt que de chercher à perpétuer la dissuasion par des moyens qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, depuis plus de trente ans (retours, rétention, développement, reconductions à la frontière).

Catherine Wihtol de Wenden est directrice de recherche émérite au CNRS (CERI, Sciences Po)