



# Un espace de liberté, de sécurité et de justice : pour qui ?

Danièle Lochak

## ► To cite this version:

Danièle Lochak. Un espace de liberté, de sécurité et de justice : pour qui ?. Myriam Benlolo-Carabot; Karine Parrot. Actualité du droit des étrangers, Bruylant, pp. 13-40, 2011, 978-2-8027-3508-3. hal-01710212

**HAL Id: hal-01710212**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01710212>**

Submitted on 15 Feb 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Un espace de liberté, de sécurité et de justice : pour qui ?

par Danièle Lochak

professeur émérite, Université Paris Ouest Nanterre La Défense (CREDOF)

in Myriam Benlolo-Carabot et Karine Parrot (dir.), *Actualité du droit des étrangers*,  
Bruylant, 2011, pp. 13-40

Plutôt que d'analyser pour elles-mêmes les mesures adoptées à l'égard des migrants au niveau européen – qui commencent à être bien connues –, on a choisi de les appréhender ici à travers le discours qui sert à les annoncer et à les présenter. Et puisque cette journée est consacrée à l'actualité du droit des étrangers, on s'appuiera essentiellement sur un corpus composé de trois documents récents qu'on peut considérer comme énonçant la parole officielle de l'Union puisqu'ils émanent, l'un de la Commission, les deux autres du Conseil européen<sup>1</sup> :

- le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 ;

- la communication de la Commission [COM(2009)262 final] présentant le futur programme de Stockholm destiné à prendre la suite du programme de Tempere (2000-2004) et du programme de La Haye (2005-2009), intitulée : « un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens » ;

- le programme de Stockholm lui-même, adopté par le Conseil européen les 10 et 11 décembre 2009<sup>2</sup>, qui, sous le titre : « Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », « définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

On s'attachera dans un premier temps à mettre en lumière les ressources rhétoriques mobilisées par un discours à dominante technocratique. Ce qui permettra dans un second temps de mieux comprendre comment ce discours, qui traduit une préoccupation essentielle sinon exclusive pour la liberté et la sécurité des citoyens de l'Union, réussit à justifier ou – selon les cas – à occulter les atteintes à la liberté et aux droits fondamentaux des non citoyens qui découlent inéluctablement de la politique suivie, ou même à présenter cette politique comme bénéfique pour les pays tiers et pour leurs ressortissants. Autrement dit : comment l'art du discours est mis au service de la bonne conscience.

## I. L'ART DU DISCOURS...

### A. Un registre technocratique : *rationalisation, efficacité, obscurité*

Le discours cultive par moments le lyrisme, par exemple lorsque le Pacte présente en ces termes l'œuvre accomplie et ses retombées positives pour les citoyens de l'Union :

Depuis un demi-siècle, le projet politique et de civilisation qui porte la création et l'approfondissement de l'Union européenne a permis des progrès considérables. L'un des fruits les plus remarquables de cette entreprise est la constitution d'un vaste espace de libre circulation couvrant aujourd'hui la majeure partie du territoire européen. Ce développement a permis un accroissement sans précédent des

<sup>1</sup> Dans la suite de cette contribution, on se référera à ces trois documents en les désignant respectivement par les abréviations suivantes : [PACTE], [COM], [CONSEIL]. Les passages en italiques sont soulignés par nous. Les passages en gras figurent comme tels dans les textes reproduits.

<sup>2</sup> [register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st17/st17024.fr09.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st17/st17024.fr09.pdf)

libertés pour les citoyens européens comme pour les ressortissants des pays tiers circulant librement sur ce territoire commun. Il représente aussi un important facteur de croissance et de prospérité

Mais le registre dominant de ce discours est technocratique. La politique d'immigration y est présentée comme rationnelle, visant avant tout un objectif d'efficacité, grâce notamment au recours aux nouvelles technologies. Sont mises en avant la volonté de cohérence, l'utilisation optimale des ressources, l'évaluation nécessaire.

L'efficacité concerne en priorité la dimension répressive de la politique d'immigration :

[COM] Il faut renforcer *l'efficacité* des contrôles aux frontières ou encore assurer une *gestion efficace des frontières extérieures*, rendre *efficaces* les politiques de lutte contre la migration irrégulière, améliorer la *mise en œuvre effective* des instruments disponibles pour combattre l'immigration irrégulière. Il faut déployer des *outils technologies modernes*, *moderniser* l'acquis Schengen, assurer une *meilleure coordination* des objectifs de contrôle des flux, *renforcer les capacités opérationnelles* de Frontex, *rationaliser* les contrôles aux points de passage des frontières grâce à un recours accru aux *nouvelles technologies* (identifiants biométriques). Une coopération plus étroites entre les États permettra une *utilisation optimale des ressources*. L'entrée en vigueur du nouveau Code des visas et le déploiement progressif du VIS permettront *plus de cohérence et d'efficacité*.

[CONSEIL] Le Conseil préconise de développer encore la gestion intégrée des frontières, notamment de renforcer le rôle de l'agence Frontex afin d'améliorer sa capacité de répondre *plus efficacement* aux variations des flux migratoires. Il propose de mettre en place un système faisant appel aux *technologies modernes*, favorisant *l'interopérabilité* et des normes uniformes de surveillance aux frontières. Le Conseil invite à étudier comment les différents types de contrôles effectués à la frontière extérieure peuvent être *mieux coordonnés, intégrés et rationalisés*. Il propose d'améliorer les échanges d'informations et de resserrer la coopération entre les garde-frontières et les autres services répressifs opérant à l'intérieur du territoire afin d'accroître *l'efficacité* pour toutes les parties concernées et de *lutter plus efficacement* contre la criminalité transfrontière. Il relève que les possibilités qu'offrent *les nouvelles technologies interopérables* ouvrent de grandes perspectives pour ce qui est de rendre la gestion des frontières *plus efficace* et plus sûre ».

Le Conseil européen souligne qu'il faut prendre « de nouvelles mesures pour *maximiser* les retombées positives des migrations sur le développement et en *minimiser* les effets négatifs ».

Mais l'efficacité concerne également les autres volets de la politique d'immigration, notamment l'immigration de main-d'œuvre :

[CONSEIL] Afin de favoriser une *meilleure adéquation* entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, il convient de mettre en place des politiques d'immigration *cohérentes* et d'effectuer des *évaluations plus efficaces* en termes d'intégration pour déterminer les aptitudes recherchées sur les marchés du travail européens.

Le Conseil européen invite :

- la Commission à étudier comment les sources et les réseaux d'information existants peuvent être utilisés *plus efficacement* pour que l'on dispose de données comparables sur les questions de migration, afin de *mieux éclairer les choix* posés;
- la Commission et le Conseil à *évaluer* les politiques existantes, devant notamment permettre d'*améliorer* la reconnaissance des compétences et l'*adéquation entre l'offre et la demande* de main-d'œuvre entre l'Union européenne et les pays tiers ;
- la Commission à *évaluer l'impact et l'efficacité* des mesures adoptées en la matière

Le registre technocratique apparaît aussi dans la profusion de néologismes et de concepts obscurs : « gestion intégrée des frontières extérieures », « approche globale », « migration circulaire », « plateformes de coopération », « partenariats pour la mobilité ». L'utilisation de cette terminologie contribue à occulter le contenu concret de la politique qu'elle est censée décrire. Il s'agit là d'un des effets rhétoriques mobilisés pour légitimer cette politique.

*B. De quelques effets rhétoriques :  
naturalisation, euphémisation, occultation*

Les textes analysés se caractérisent par l'utilisation d'une série d'effets rhétoriques qui concourent à la légitimation de la politique d'immigration, notamment en atténuant l'expression de ce qui pourrait choquer ou émouvoir les bonnes âmes « droitsdel'hommistes »

1. D'abord, un effet de *naturalisation*. La primauté de la lutte contre l'immigration irrégulière apparaît comme une chose naturelle, évidente, dont le bien-fondé échappe à toute contestation :

[PACTE] L'Union européenne n'a toutefois pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent y trouver une vie meilleure. Une immigration mal maîtrisée peut porter atteinte à la cohésion sociale des pays de destination. L'organisation de l'immigration doit donc prendre en compte les capacités d'accueil de l'Europe, sur le plan du marché du travail, du logement, des services sanitaires, scolaires et sociaux.

Tout aussi « naturel » apparaît le lien entre la réalisation de l'espace de sécurité et de liberté et le contrôle des frontières, comme l'illustre, entre autres exemples, le fait que, dans la communication de la Commission sur le programme de Stockholm, le chapitre consacré à « l'Europe qui protège » soit quasiment tout entier axé sur la mise à distance des migrants, comme si c'était là la source essentielle de l'insécurité. Il est vrai que le concept de « risque migratoire » a fait depuis longtemps son entrée dans le lexique de Schengen.

2. Ensuite un effet d'*euphémisation*. On entend par là le mécanisme par lequel un discours s'emploie à masquer le caractère déplaisant de certaines situations pour ne pas heurter la sensibilité des récepteurs. Les mesures répressives ne sont ni tuées ni cachées, au contraire leur énumération remplit des pages entières dans les textes adoptés, mais elles sont exprimées sur le mode de l'euphémisme, en des termes qui occultent leurs implications concrètes et leurs conséquences potentiellement dramatiques pour les individus visés, à savoir les retours forcés et l'usage de la violence, la séparation des familles, l'enfermement, les risques mortels pris pour parvenir aux frontières de l'Europe, le renvoi vers des pays où l'on risque sa vie, son intégrité ou sa liberté...

Il en est ainsi, quand on parle d'assurer une *gestion* efficace des frontières extérieures, de *maîtriser* l'immigration irrégulière ou d'assurer le *retour* des étrangers en situation irrégulière – les vols conjoints, autrement dit les charters, n'apparaissant qu'au détour d'une phrase, dans une parenthèse. C'est ainsi que la Commission, dans sa communication évoque l'objectif :

de développer la coopération entre les Etats membres en ayant recours, sur la base du volontariat et autant que nécessaire, à des dispositifs communs pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (identification biométrique des clandestins, vols conjoints...) ;

Ailleurs il est question de :

maîtriser plus efficacement **l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains** en développant l'information relative aux routes migratoires, en promouvant la coopération en matière de surveillance et de contrôle des frontières; et en facilitant la réadmission par la promotion de mesures d'accompagnement au retour ;

Développer l'information, promouvoir la coopération, promouvoir des mesures d'accompagnement au retour : autant de termes flous, neutres ou connotés positivement, mais qui renvoient à des réalités plus brutales : à la fermeture des frontières, à la contrainte et au développement de l'appareil policier.

3. Enfin un effet d'*occultation* par l'utilisation de mots, d'expressions ou de phrases qui ne disent pas ce qu'elles veulent dire. Le discours technocratique, on l'a noté, use et abuse de néologismes, de concepts dont le sens reste obscur aussi longtemps que ne sont pas explicitées les pratiques qu'ils recouvrent. En voici quelques exemples :

[COM] L'approche globale constitue un cadre cohérent et novateur qui mérite d'être approfondi. À cette fin, l'Union et ses États membres doivent :

– **utiliser de manière cohérente l'ensemble des instruments de politique migratoire**, notamment les profils migratoires, les programmes de migration circulaire, les plateformes de coopération et renforcer le rôle des **partenariats pour la mobilité** ;

[CONSEIL] Le Conseil européen demande que cette approche intégrée soit encore développée et consolidée. Il faut accélérer la mise en œuvre de l'approche globale par une utilisation stratégique de tous ses instruments existants et l'améliorer par une coordination accrue.

Le Conseil européen insiste sur les priorités suivantes :

- faire un usage stratégique et systématique, en s'appuyant sur des éléments d'information fiables, de tous les instruments disponibles de l'approche globale de l'UE sur la question des migrations - profils migratoires, missions sur la question des migrations, plateformes de coopération sur les migrations et le développement et partenariats pour la mobilité – pour mener une coopération à long terme sur toutes les dimensions de la politique migratoire, en partenariat étroit avec certains pays tiers ciblés situés le long des itinéraires de migration; poursuivre et étendre l'utilisation de l'instrument que constitue le partenariat pour la mobilité, qui est le principal cadre de coopération stratégique, global et à long terme pour gérer les migrations avec les pays tiers et qui apporte une valeur ajoutée par rapport aux cadres bilatéraux existants.

Au chapitre de la surveillance des frontières, une phraséologie obscure permet de rendre moins apparente la contradiction intrinsèque entre les impératifs énoncés : contrôle maritime vs sauvetage en mer, interceptions maritimes vs protection des demandeurs d'asile qui se déplacent en « flux mixtes ». Les « flux mixtes » sont un concept mis aujourd'hui en avant par le HCR<sup>3</sup> pour désigner un phénomène qui prend, selon lui, une ampleur croissante : le fait que les réfugiés et demandeurs d'asile « circulent de plus en plus d'un pays ou d'un continent à l'autre, aux côtés de personnes qui migrent pour des raisons différentes, indépendantes de toute question de protection ». Compte tenu des conditions dans lesquelles sont conduites les opérations d'interception, on doute de la possibilité – sinon même de la volonté des États – de concilier les deux impératifs. La difficulté, pour ne pas dire la contradiction, est malgré tout reconnue à demi-mots, si l'on en juge par la référence réitérée à la nécessaire (mais forcément illusoire) « clarification » des règles et des procédures :

[COM] L'Union européenne devra également considérer la *clarification* des règles internationales au regard des *impératifs de contrôle et de surveillance* maritimes tout en sauvegardant les *obligations fondamentales de sauvetage en mer*.

Les États membres doivent [...] mettre en place un système efficace et solidaire de prévention de la migration irrégulière, de gestion de la migration régulière et d'assistance aux migrants ayant besoin de protection et d'asile. Ceci est particulièrement nécessaire en Méditerranée.

[CONSEIL] Le Conseil souhaite l'élaboration de procédures opérationnelles communes *claires* qui énoncent des règles *claires* [sic] concernant la participation à des opérations conjointes en mer, tenant dûment compte de la nécessité d'assurer la protection des personnes démunies qui se déplacent en flux mixtes, conformément au droit international ;

Derrière cette profusion de termes techniques apparemment neutres se dissimulent des intentions et des pratiques qui ne le sont pas.

---

<sup>3</sup> Voir par exemple « La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un Plan d'action en six points », révision 1, Janvier 2007.

\*

Les cinq engagements fondamentaux du Pacte fournissent une bonne illustration de la façon dont les effets rhétoriques que l'on a repérés permettent d'énoncer en toute bonne conscience les objectifs d'une politique qui fait prévaloir les intérêts des États membres et de leurs ressortissants sur les droits des migrants tout en donnant à croire qu'on se préoccupe du sort de ces derniers.

Le premier engagement porte sur l'organisation de l'immigration légale qui doit tenir compte « des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre » : la prééminence des intérêts des États membres va ici de soi, elle est présentée comme une donnée d'évidence. Le deuxième et le troisième engagement portent respectivement sur la lutte contre l'immigration irrégulière, « notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière » et sur le renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières : la dimension répressive est énoncée, mais de façon euphémisée. Enfin, les engagements de « bâtir une Europe de l'asile » et de « créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit » constituent typiquement une forme de discours destiné à procurer à bon compte de la bonne conscience en occultant les aspects concrets des mesures envisagées.

## **II. ... AU SERVICE DE LA BONNE CONSCIENCE**

### *A. La priorité « naturelle » accordée aux citoyens et aux intérêts des États membres*

La liberté et la sécurité des citoyens de l'Union et les intérêts, notamment économiques, des États membres constituent une préoccupation essentielle, sinon exclusive des organes de l'Union. Ceci n'est certes pas nouveau. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter au préambule de la Charte des droits fondamentaux. Il énonce que l'Union « place la personne au cœur de son action... » mais en ajoutant immédiatement « en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Est-ce à dire que la personne dont se préoccupe l'Union est celle qui peut revendiquer la qualité de citoyen ? La formule le laisse en tout cas supposer. Dans ce contexte, la liaison instaurée dans le texte entre l'institution de la citoyenneté et la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice a au moins le mérite de la franchise. On sait bien, en effet, que la « liberté » n'est pas reconnue de la même façon à tous, et qu'au nom de la sécurité qu'on entend assurer aux citoyens on met en place une politique d'asile et d'immigration qui, c'est le moins qu'on puisse dire, n'apporte pas les mêmes droits et garanties aux ressortissants des États tiers.

#### **1. Un espace de liberté et de sécurité pour les seuls citoyens**

Sur le site Europa, à la page « espace de liberté, de sécurité et de justice », on lit ceci :

##### **Renforcer l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice**

Un des objectifs fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que le stipule le traité de Lisbonne [...] est d'offrir aux citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures.

Il est bien question des citoyens. Et si l'espace de liberté, de sécurité et de justice n'a pas de frontières intérieures, on sait – c'est le cœur même de la logique Schengen – qu'elle a en revanche des frontières extérieures qu'il faut étroitement surveiller.

L'objectif se décline en douze rubriques : citoyenneté de l'Union, lutte contre les discriminations, lutte contre la drogue, contre la criminalité organisée, contre le terrorisme, contre la

traite des être humains, coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale, en matière policière et douanière, et enfin libre circulation des personnes, asile et immigration.

Si l'on s'attache à cette dernière rubrique, on constate qu'à part la liberté de circulation des citoyens, tous les autres items correspondent à des mesures concernant les migrants : système d'information Schengen, franchissement des frontières extérieures, visas, asile, immigration et droits des ressortissants des États tiers, relations avec les États tiers. Ces mesures sont clairement inspirées par l'idée qu'ils représentent une menace : si « la libre circulation des personnes [...] s'est concrétisée par la suppression des contrôles aux frontières intérieures », « cette suppression implique d'assurer la sécurité du territoire des États membres par le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne, une coopération policière et judiciaire pénale accrue ainsi que la réglementation de l'entrée et du séjour des citoyens non européens, notamment au moyen d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration ».

La communication de la Commission a elle aussi pour sous-titre : « Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens ».

Les citoyens veulent vivre dans une Union européenne prospère et pacifique au sein de laquelle leurs droits sont respectés et leur sécurité protégée. Ils veulent pouvoir voyager librement, et choisir de s'installer temporairement ou de manière permanente dans un autre pays européen pour étudier, travailler, fonder une famille, créer une entreprise ou bien prendre leur retraite. Ils sont cependant inquiets de voir que le contexte de stabilité et sécurité qui a prévalu en Europe ces dernières années est menacé par des crises et des phénomènes globaux.

... La priorité doit maintenant être de mettre le citoyen au centre de ce projet

La communication de la Commission annonce que la thématique centrale du nouveau programme sera de « construire l'Europe des citoyens ». Toute action future, ajoute-t-elle, sera centrée sur le citoyen. Les priorités qui en découlent sont déclinées en conséquence :

**1. Promouvoir les droits des citoyens** : l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit être avant tout un espace unique de protection des droits fondamentaux, au sein duquel le respect de la personne et de la dignité humaine ainsi que des autres droits consacrés dans la Charte des droits fondamentaux constitue une valeur essentielle. [...]

**2. Faciliter la vie des citoyens** [...]

**3. Protéger les citoyens** [...]

**4. Promouvoir une société plus intégrée pour le citoyen** : une priorité importante au cours des années à venir sera de consolider et de mettre véritablement en œuvre une politique d'immigration et d'asile, qui garantit la solidarité entre les États Membres et le partenariat avec les pays tiers. Elle devra offrir un statut clair et commun pour les immigrés légaux. Des liens plus forts entre immigration et besoins du marché du travail européen devront être développés ainsi que des politiques ciblées d'intégration et éducation. La mise en œuvre effective des instruments disponibles pour combattre l'immigration irrégulière devra être améliorée. La cohérence avec l'action extérieure de l'Union est cruciale pour la gestion de ces politiques. L'Union devra également confirmer sa tradition humanitaire en offrant généreusement sa protection à celles et ceux qui en ont besoin.

Le dernier alinéa témoigne de ce que la politique d'immigration est clairement subordonnée au bien-être des citoyens – fût-ce de façon artificielle car l'idée que cette politique concourra à « promouvoir une société plus intégrée pour le citoyen » est un postulat non démontré.

Le Conseil européen réuni à Stockholm réaffirme à son tour qu'il « considère comme une priorité pour les années à venir la prise en compte des intérêts et des besoins des citoyens ». Dans le programme adopté par le Conseil, les priorités passent de quatre à six mais restent déclinées de façon assez proche. On relève toutefois qu'à côté des citoyens, une allusion est faite aux « autres personnes à l'égard desquelles l'Union a une responsabilité » et il est prévu de « veiller à ce que les citoyens européens et les autres personnes puissent exercer pleinement leurs droits spécifiques.

## 2. Une politique d'immigration calée sur les besoins des États membres

Le premier engagement du Pacte est on ne peut plus clair : il s'agit d' « organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre ». Tout en affirmant que « l'immigration légale doit relever d'une double volonté, celle du migrant et celle du pays d'accueil, avec un objectif de bénéfice mutuel », cet objectif vertueux est immédiatement démenti dans la suite du texte, puisque le Conseil européen appelle les États membres :

à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail, et concertée, en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur les autres États membres.

Dans cette perspective, le Conseil convient :

a) d'inviter les États membres et la Commission, dans le respect de l'acquis communautaire et de la *préférence communautaire*, et en prenant en compte le potentiel en ressources humaines au sein de l'Union européenne, à mettre en œuvre, avec les moyens les plus appropriés, *des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte de tous les besoins du marché du travail de chaque État membre*;

b) de renforcer l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés ;

Une préoccupation analogue est énoncée à propos du cinquième engagement relatif aux partenariats avec les États tiers. Il est question :

a) de conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant, de façon appropriée, *des dispositions relatives aux possibilités de migration légale, adaptées à l'état du marché du travail des États membres*

b) d'encourager les États membres, dans le cadre de leurs possibilités, à offrir aux ressortissants des pays partenaires, à l'est comme au sud de l'Europe *des possibilités d'immigration légale adaptées à l'état du marché du travail des États membres*

Dans la communication de la Commission, on lit, dans le paragraphe consacré à « une politique concertée, en phase avec les besoins du marché du travail », que :

L'immigration économique devra *mieux correspondre aux besoins du marché de l'emploi dans les États membres*. Ceci permettra en particulier de mieux tenir compte des compétences des immigrés et de faciliter leur intégration. L'Union doit se doter d'un **cadre commun** sous forme d'un régime d'admission flexible *permettant de s'adapter à la mobilité accrue et aux besoins des marchés nationaux du travail*.

En outre, il est indispensable de *faire correspondre les compétences des immigrés aux besoins du marché de l'emploi des États membres*. C'est pourquoi, l'organisation de l'immigration devra se fonder sur **l'évaluation globale des compétences** dont l'Europe aura besoin jusqu'en 2020 en tenant compte de la situation économique

Dans le programme de Stockholm le discours est identique :

Vu les défis démographiques considérables auxquels l'Union sera confrontée à l'avenir, avec notamment une demande croissante de main-d'œuvre, des politiques d'immigration empreintes de souplesse *seront d'un grand apport pour le développement et les performances économiques à long terme de l'Union*.

Il faut donc :

[...] Une politique concertée, en phase avec les besoins du marché du travail national

Le Conseil européen est conscient que *l'immigration de main-d'œuvre peut contribuer à accroître la compétitivité et la vitalité de l'économie*. Dans cette optique, il estime que l'Union devrait encourager la création de régimes d'admission flexibles, qui *répondent aux priorités, besoins, nombres et volumes définis par chaque État membre*.

## B. La présentation euphémisée des mesures dirigées



## *contre les migrants*

Le deuxième et le troisième engagements du Pacte sont axés respectivement sur la lutte contre l'immigration irrégulière et sur le contrôle des frontières extérieures. Concernant le premier objectif, le Conseil commence par rappeler, au titre des principes fondamentaux, que :

- le renforcement de la *coopération des Etats membres et de la Commission avec les pays d'origine et de transit* afin de lutter contre l'immigration irrégulière [...] est une nécessité ;
- les étrangers en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres *doivent quitter ce territoire*. Chaque Etat membre s'engage à assurer l'application effective de ce principe dans le respect du droit et de la dignité des personnes concernées, en donnant la préférence au retour volontaire, et *reconnaît les décisions de retour prises par un autre Etat membre*;
- tous les Etats ont *l'obligation de réadmettre* leurs ressortissants qui sont en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat.

A cette fin, le Conseil européen convient :

[...] b) de conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des *accords de réadmission* ;

[...] d) de développer la coopération entre les Etats membres en ayant recours, sur la base du volontariat et autant que nécessaire, à des dispositifs communs pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (*identification biométrique des clandestins, vols conjoints...*);

Le renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières, de son côté, suppose notamment, de :

- mobiliser tous leurs moyens disponibles pour assurer un contrôle plus efficace des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes ;
- généraliser la délivrance des visas biométriques ;
- donner à Frontex plus de moyens. La création d'un système européen de gardes frontières pourra être étudiée ;

Les mesures prises ou à prendre sont énumérées mais sous une forme allusive et euphémisée. On évoque le renforcement de la coopération avec les pays d'origine ou de transit et la conclusion d'accords de réadmission, l'obligation pour les étrangers en situation irrégulière de quitter le territoire ; on parle de respecter la dignité des personnes et on préconise de donner la préférence au retour volontaire en masquant le fait que le retour dit « volontaire » n'est en pratique, compte tenu des conditions dans lesquelles où il est « proposé » et réalisé, qu'un retour contraint qui ne dit pas son nom parce qu'il n'a pas lieu sous escorte policière. Mais à aucun moment ne sont évoqués l'usage de la force et le recours à l'enfermement, en Europe ou dans les pays de transit, qui sont pourtant les corollaires de la politique de contrôle des frontières. Les « vols conjoints », désignation euphémisée des « charters », sont simplement mentionnés, comme on l'a relevé plus haut, à l'intérieur d'une parenthèse.

On peut faire la même remarque lorsque, à propos du regroupement familial, mentionné dans le premier engagement du Pacte, il est proposé :

d) de *mieux réguler* l'immigration familiale en invitant chaque Etat membre, sauf catégories particulières, à prendre en considération dans sa législation nationale, dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ses *capacités d'accueil* et les capacités d'intégration des familles appréciées au regard de leurs *conditions de ressources et de logement* dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur *connaissance de la langue* de ce pays ;

Subordonner l'immigration familiale à des capacités d'accueil, à des conditions de ressources et de logement et à des « capacités d'intégration », appréciées notamment sur la base de la connaissance de la langue, c'est inévitablement y mettre des obstacles. Mais on parle seulement, par euphémisme, d'une « meilleure régulation ».

Dans la communication de la Commission sur le programme de Stockholm, on trouve dans le chapitre intitulé « l'Europe qui protège », essentiellement axé, comme on l'a relevé plus haut, sur la mise à distance des migrants, un long inventaire des dispositions destinées à permettre un « accès plus sécurisé au territoire » :

- au titre du contrôle et de la surveillance des frontières, on évoque l'amélioration de la coopération opérationnelle entre États membres à travers Frontex, le recours aux nouvelles technologies de contrôle et aux données biométriques ainsi que le Système Européen de surveillance des frontières (Eurosur) dont l'objectif, tel qu'il a été présenté par la Commission, est « d'appuyer les États membres dans leurs efforts pour limiter le volume de ressortissants de pays tiers pénétrant illégalement sur le territoire de l'Union, en améliorant la connaissance de la situation à leurs frontières extérieures et en augmentant la capacité de réaction de leurs services de renseignement et de contrôle des frontières » ;

- il est également question du développement des systèmes d'information (SISI II et VIS), ainsi que de la mise en place d'un système d'enregistrement électronique des entrées et sorties du territoire des États membres de l'Union européenne ;

- concernant la politique des visas, une des innovations programmées consiste en la révision régulière des listes positives et négatives d'États et un changement de méthode pour la délivrance des visa qui devrait progressivement se fonder non plus sur une présomption de risque liée à la nationalité mais sur l'appréciation du risque individuel.

Dans le programme adopté par le Conseil, on retrouve le même inventaire de mesures répressives. Simplement, là où on présentait, à l'intérieur de la rubrique « une Europe qui protège », les éléments d'un « accès plus sécurisé au territoire », la rubrique s'intitule ici, de façon plus euphémisée, « accès à l'Europe à l'heure de la mondialisation ». Mais il y est toujours question :

- de la gestion intégrée des frontières extérieures, car l'Union « doit prendre des mesures pour contrer l'immigration clandestine ». La Commission est donc invitée à présenter des propositions visant à renforcer le rôle de Frontex et à examiner la possibilité d'affréter régulièrement des vols de retours communs financés par l'Agence ;

- de la priorité qui doit être accordée à la mise en service du SIS II et du VIS et des espoirs que le Conseil fonde sur un système d'enregistrement électronique des entrées aux frontières terrestres, et plus généralement des « grandes perspectives » ouvertes par les nouvelles technologies interopérables pour rendre la gestion des frontières plus efficace et plus sûre ;

- de la politique commune en matière de visas, et notamment du réexamen périodique de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont ou ne sont pas soumis à une obligation de visa, ou encore de la prise en compte du risque individuel pour compléter la présomption de risque liée à la nationalité du demandeur.

Le contrôle des frontières – donc des entrées – est complété par le volet qui consiste dans « une meilleure maîtrise de l'immigration irrégulière » [COM] ou dans « des politiques performantes pour lutter contre l'immigration clandestine » [CONSEIL].

Le texte de la Commission rappelle l'objectif de prévention et de réduction de l'immigration irrégulière. L'emploi illégal doit être combattu par des mesures préventives et répressives, la mise en place d'une politique d'éloignement et de retour efficace doit se poursuivre. La Commission annonce que la mise en œuvre de la directive sur le retour « sera suivie attentivement ».

Les objectifs affichés dans le texte adopté par le Conseil sont exprimés dans des termes très proches.

Le Conseil européen est convaincu que, dans le cadre de l'élaboration d'une politique d'immigration commune, *lutter efficacement contre l'immigration clandestine* demeure fondamental [...].

L'Union européenne et les États membres devraient intensifier les efforts pour rapatrier les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

A cette fin, il convient notamment :

[...] de conclure des *accords de réadmission* effectifs et efficaces,... d'accroître la coopération concrète entre les États membres, par exemple en ce qui concerne l'affrètement périodique d'avions en vue de *vols communs* de rapatriement, financé par Frontex,... [d' étoffer] le réseau d'agents de liaison dans les pays d'origine et de transit.

### *C. Une préoccupation fallacieuse pour le « bien » des pays tiers et le sort des migrants*

À de multiples reprises, on trouve la trace dans les textes analysés d'une préoccupation pour le bien des pays tiers, pour le sort des migrants ou pour le respect des droits de l'homme en général, à l'instar de ce paragraphe extrait du préambule du Pacte :

Fidèle aux valeurs qui n'ont cessé d'inspirer depuis l'origine le projet européen et les politiques mises en œuvre, le Conseil européen réaffirme solennellement que les politiques migratoires et d'asile doivent être conformes aux normes du droit international et en particulier à celles qui se rapportent aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés.

Dans la communication de la Commission, à propos de la dimension externe de la construction de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, on lit de même que :

L'Union devra également confirmer sa *tradition humanitaire* en offrant généreusement sa protection à celles et ceux qui en ont besoin.

ou, s'agissant de la surveillance des frontières, qu'il faudra :

accorder une attention toute particulière à la situation *des personnes et des groupes vulnérables* et que les *besoins en matière de protection internationale* ainsi que l'accueil des *mineurs non accompagnés* devront constituer des priorités à cet égard.

et, dans le chapeau du chapitre intitulé « une politique d'immigration dynamique », que :

la politique d'immigration doit s'inscrire dans une vision à long terme mettant l'accent sur le *respect des droits fondamentaux et la dignité humaine*.

Mais il est difficile d'interpréter l'expression de ces préoccupations autrement que comme un effet d'affichage ou une façon de produire de la bonne conscience. Le cadre contextuel dans lequel s'expriment ces bons sentiments suffit parfois à s'en convaincre. C'est le cas lorsqu'on trouve accolés dans une même et unique phrase l'objectif répressif et l'intention protectrice, dont l'expérience a montré qu'ils étaient en pratique inconciliables.

Ainsi la Commission, dans le développement consacré à « une meilleure maîtrise de l'immigration irrégulière », rappelle que :

- la prévention et la *réduction de l'immigration irrégulière* dans le *respect des droits de l'homme* doit compléter la politique commune dans le domaine de l'immigration légale ;
- l'emploi illégal doit être combattu par des mesures préventives et répressives tout en assurant la protection des migrants qui en sont victimes.
- la mise en place d'une politique d'éloignement et de retour efficace doit se poursuivre dans le respect du droit et de la dignité des personnes.

On peut citer aussi ce passage du programme de Stockholm qui appelle à « des politiques performantes pour lutter contre l'immigration clandestine » :

Il convient de privilégier le retour *volontaire*, sachant qu'il faut inévitablement disposer de moyens efficaces pour *contraindre* les personnes au retour si nécessaire

Au-delà de ces affirmations générales, les textes contiennent aussi des développements dans lesquels il est question, en termes apparemment positifs, de limiter la fuite des cerveaux, de favoriser l'intégration des migrants légaux, de protéger les mineurs ou les victimes des

passeurs et des trafiquants, de construire une « Europe de l'asile » ou encore un partenariat avec les pays tiers. Mais la confrontation entre l'objectif annoncé et les mesures proposées – dont la très grande majorité ont ou auront des conséquences néfastes pour les migrants – ou la mise en parallèle avec ce qu'on sait de la politique effectivement suivie amène à douter de la sincérité des objectifs affichés.

On peut ainsi passer au crible quelques-uns de ces objectifs.

### ***Limiter la fuite des cerveaux***

Dans le Pacte, les États sont invités à :

veiller, en encourageant la migration temporaire ou circulaire, à ce que ces politiques ne favorisent pas la fuite des cerveaux ;

La communication de la Commission explique que « l'approche globale » qui constitue « un cadre cohérent et novateur » pour une politique d'immigration dynamique suppose notamment de :

développer des initiatives additionnelles en matière de migration et de développement : [...] atténuation de la fuite des cerveaux.

Le texte du Conseil contient cette même mention obligée au chapitre « migration et développement ».

les initiatives visant à promouvoir une mobilité et des migrations concertées avec les pays d'origine devraient être étroitement liées à celles qui visent à multiplier les possibilités d'exercer, dans les pays tiers, un travail décent et productif et d'avoir des moyens de subsistance plus satisfaisants, l'objectif étant de limiter la fuite des cerveaux.

En dépit de ces affirmations réitérées, l'Union européenne continue parallèlement – et contradictoirement – à prendre des mesures visant à renforcer l'attractivité de l'Union pour les travailleurs hautement qualifiés. Il est significatif que, sur les cinq propositions du programme d'action relatif à l'immigration légale, décidé à La Haye en 2004, seule ait été jusqu'à présent adoptée en 2009 la directive sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

### ***Promouvoir l'intégration***

Le Pacte insiste, dans le cadre de la politique d'immigration choisie, sur :

l'importance qu'il convient d'attacher à une politique qui permette un traitement équitable des migrants et leur intégration harmonieuse dans la société de leur pays d'accueil [...]

A cet effet, le Conseil convient :

[...] g) d'inviter les Etats membres [...] à mettre en place, selon les procédures et avec les moyens qui leur paraîtront adaptés, des politiques ambitieuses pour favoriser l'intégration harmonieuse, dans leur pays d'accueil, des migrants ayant la perspective de s'y installer durablement; ces politiques [...] devront reposer sur *l'équilibre des droits des migrants (...) et de leurs devoirs* (respect des lois du pays d'accueil). Elles [...] *mettront l'accent sur le respect des identités des États membres et de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la démocratie, la tolérance, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'obligation de scolariser les enfants.*

On reconnaît là la mise en discours et la proposition de généralisation de la politique expérimentée en France et dans d'autres pays comme les Pays Bas ou le Danemark : sous couvert d'intégration, il s'agit en pratique de restreindre, y compris pour les membres de famille, non seulement l'accès au séjour durable mais l'obtention d'un droit au séjour et désormais aussi les possibilités d'accès au territoire.

Dans ces conditions, on se prend à douter du réalisme (et de la sincérité...) de l'engagement acté dans le programme de Stockholm :

l'Union européenne doit garantir un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur le territoire de ses États membres. Une politique d'intégration plus énergique devrait viser à accorder à ces personnes des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE. Cet aspect devrait continuer à compter parmi les objectifs d'une politique d'immigration commune, et devrait être réalisé dès que possible, et au plus tard en 2014.

On en doute d'autant plus que toutes les mesures concrètes prises dans la perspective d'une meilleure intégration des migrants se sont révélées jusqu'à présent au mieux décevantes, comme la directive sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, adoptée le 25 novembre 2003, au pire négatives, comme la directive sur le regroupement familial du 22 septembre 2003 qui aligne le droit communautaire en la matière sur les standards minimaux des législations nationales et prévoit au surplus que les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration édictées par les législations nationales.

Concernant les résidents de longue durée, si l'idée initiale était bien d'aligner leur statut sur celui des ressortissants des États membres en leur donnant notamment le droit de s'installer dans un autre État membre pour y exercer une activité professionnelle, la directive n'a rien apporté de tel : la mobilité des ressortissants des pays tiers reste subordonnée aux besoins économiques des États membres et obéit simplement au souci de mieux répartir l'offre de travail dans l'Union. On ne voit pas pourquoi ce qui a été délibérément écarté en 2003 aurait plus de chances de se concrétiser à l'horizon 2014.

### ***Protéger les mineurs isolés***

La préoccupation pour les mineurs isolés est réitérée à plusieurs reprises. Mais elle ne s'accompagne d'aucun engagement concret... sinon de tout mettre en œuvre pour favoriser le retour de ces mineurs dans leur pays d'origine.

[COM] Les mineurs non accompagnés qui entrent irrégulièrement sur le territoire de l'Union posent un autre défi particulier qui devra faire l'objet d'un examen approfondi. Cet examen sera suivi par un *plan d'action visant à consolider et à compléter les instruments législatifs et financiers applicables* et à renforcer les formes de coopération avec les pays d'origine y compris pour la *facilitation du retour* des mineurs dans leur pays d'origine.

Le programme de Stockholm, après avoir déclaré, de façon très vague, dans le paragraphe consacré au renforcement des contrôles aux frontières, que :

Le renforcement des contrôles aux frontières ne devrait pas empêcher que les personnes ayant le droit de bénéficier de systèmes de protection puissent y accéder, et notamment les personnes et les groupes se trouvant en situation vulnérable. Les besoins en matière de protection internationale ainsi que l'accueil des mineurs non accompagnés devront constituer à cet égard des priorités.

consacre une subdivision entière aux mineurs non accompagnés, qui reste très floue sur les instruments à mobiliser pour relever le « défi » et résoudre les « problèmes » qu'ils représentent :

Les mineurs non accompagnés qui arrivent dans les États membres en provenance de pays tiers représentent un groupe particulièrement vulnérable qui *nécessite une attention spéciale et des solutions adaptées*, notamment en ce qui concerne les mineurs en danger. Leur situation constitue *un défi pour les États membres* et pose des problèmes qui les concernent tous. [...] Les mesures prises au niveau de l'UE pour traiter l'ensemble de cette problématique devraient viser à la fois la prévention, la protection et l'assistance au retour, tout en tenant compte de l'intérêt supérieur des enfants.

La présentation du plan d'action en gestation ne laisse en revanche aucun doute sur le choix privilégié du retour dans le pays d'origine, au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, ... et de la prévention de nouveaux départs.

Le Conseil européen accueille donc avec intérêt l'initiative de la Commission visant à élaborer un plan d'action, qui sera adopté par le Conseil, sur les mineurs non accompagnés; ce plan étayera et complètera les instruments législatifs et financiers pertinents et combinera des mesures de prévention, de protec-

tion et d'assistance au retour. Il devrait mettre en exergue la nécessité de coopérer avec les pays d'origine, y compris pour *faciliter le retour des mineurs ainsi que pour prévenir de nouveaux départs*. Le plan d'action devrait aussi envisager des mesures pratiques visant à faciliter le retour du grand nombre de mineurs non accompagnés qui n'ont pas besoin d'une protection internationale, sachant que *l'intérêt supérieur de bon nombre d'entre eux* pourrait être de retrouver leur famille et de s'épanouir dans leur propre environnement culturel et social.

### ***Protéger les demandeurs d'asile***

Au chapitre « bâtir une Europe de l'asile », le Conseil européen rappelle « solennellement », dans le Pacte :

que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union Européenne en application de la Convention de Genève. [...] Il se félicite des progrès accomplis ces dernières années, grâce à la mise en œuvre de normes minimales communes, sur la voie de la mise en place du régime d'asile européen commun. [...] Le Conseil européen estime que le moment est venu de prendre de nouvelles initiatives pour achever la mise en place [...] du régime d'asile européen commun et offrir ainsi [...] un niveau de protection plus élevé.

A cet effet, il convient [...] :

d) de renforcer la coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés afin d'assurer une meilleure protection aux *personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne*, notamment:

- *en progressant, sur la base du volontariat, sur la voie de la réinstallation* sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, notamment *dans le cadre des programmes de protection régionaux*;

- en invitant la Commission à présenter en liaison avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés des *propositions de coopération avec les Etats tiers en vue du renforcement des capacités de leurs systèmes de protection*.

Dans la communication de la Commission, on retrouve le même discours autosatisfait reposant sur une présentation enjolivée de la politique suivie – qui laisse quand même entrevoir *in fine* le souci de lutter contre les « abus » :

L'Union doit continuer le travail entrepris afin de devenir un véritable espace commun et solidaire de protection *basé sur le respect des droits fondamentaux, des standards élevés de protection* et l'amélioration générale de la qualité des systèmes nationaux, *tout en renforçant la lutte contre les abus*.

[...] L'Union a fait d'importantes avancées vers la création d'un régime d'asile européen commun pleinement fondé sur la Convention de Genève et sur les autres instruments internationaux applicables. Un socle commun de normes a été établi au cours des dix dernières années.

Le programme de Stockholm réaffirme, parmi les priorités politiques, la nécessité « de garantir aux personnes qui ont besoin d'une protection la possibilité d'accéder à des procédures d'asile juridiquement sûres et efficaces ». Le Conseil y redit que :

L'élaboration d'une politique commune en matière d'asile devrait être fondée sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève relative au statut des réfugiés ainsi que des autres traités internationaux pertinents.

Mais non seulement on trouve énoncés dans une seule et même phrase l'objectif de protection et celui de prévention des abus, mais la tournure rhétorique utilisée – « s'il est vrai... » – laisse entendre que le second préoccupe plus les États membres que le premier :

*S'il est vrai* que le régime d'asile européen commun *devrait* être fondé sur des *normes élevées* en matière de protection, *il convient également* d'accorder toute l'attention voulue à des *procédures équitables et efficaces* permettant de *prévenir les abus*.

La présentation qui est faite, dans le Pacte puis dans le programme de Stockholm, de la nécessaire solidarité avec les pays tiers, n'est pas moins fallacieuse. Rappelons en les principales propositions.

[PACTE] La **solidarité avec les pays tiers** confrontés à des flux importants de réfugiés ou hébergeant de l'Union européenne appuiera le renforcement des capacités des pays tiers pour le développement de leurs propres systèmes d'asile et de protection.

Dans ce contexte, de nouvelles responsabilités de protection pourraient être considérées. Des **procédures** d'entrée **protégée** et la délivrance de visas humanitaires devraient être facilitées [...].

Afin de renforcer davantage la dimension extérieure de la politique d'asile, l'Union pourra étendre, les **programmes de protection régionale** en partenariat avec l'UNHCR et les pays tiers concernés.

L'Union **approfondira** ses efforts en matière de **réinstallation** afin d'offrir des solutions durables aux réfugiés.

[CONSEIL] L'UE devrait agir en partenariat et coopérer avec les pays tiers qui hébergent d'importantes populations de réfugiés. [...]

... Il est important de continuer à développer les instruments permettant de se montrer solidaires avec les pays tiers, afin de les inciter et de les aider à se doter des capacités nécessaires pour gérer les flux migratoires et les situations où l'état de réfugié se prolonge dans ces pays.

Le Conseil européen invite :

- le Conseil et la Commission à concourir au renforcement des capacités dans les pays tiers, en particulier des moyens d'assurer une protection efficace, et à approfondir et à étendre le concept de programmes de protection régionale, sur la base des évaluations qui seront effectuées.
- le Conseil, le Parlement européen et la Commission à encourager les États membres à participer volontairement au dispositif commun de réinstallation de l'UE et à augmenter le nombre total de réfugiés réinstallés, en prenant en compte la situation propre à chaque État membre,

Derrière ces mots neutres et ces formulations vertueuses se profile l'entreprise méthodique d'externalisation du droit d'asile menée depuis plusieurs années par l'Union européenne. Les programmes de protection régionaux, déjà évoqués dans le programme de La Haye de 2004, ont pour objectif de « renforcer les capacités de protection des pays tiers afin de permettre de protéger les réfugiés dans les régions d'origine et dans les pays de transit ». Mais développer les capacités d'asile, grâce à ces programmes, c'est permettre de présenter ensuite les pays cibles comme des pays tiers sûrs vers lesquels il sera alors possible de refouler les demandeurs d'asile sans être accusé de violer la Convention de Genève. La « solidarité avec les pays tiers » est en réalité une solidarité à sens unique : on demande à ces derniers de « coopérer » avec les pays européens en retenant les candidats réfugiés pour les empêcher de gagner l'Europe.

Quant aux « procédures d'entrée protégée » et à la « délivrance de visas humanitaires », elles ont certes une finalité légitime puisqu'elles visent à faire venir en Europe des personnes en danger directement depuis le pays où elles se trouvent : la demande d'asile est déposée auprès d'une ambassade qui en apprécie le bien-fondé, et en cas d'accord la personne, au lieu d'entreprendre un voyage périlleux, bénéficie d'un passage sécurisé vers le pays d'accueil. Reste que la contrepartie possible, sinon probable, de ce schéma *a priori* bénéfique pour les réfugiés, c'est que cette procédure devienne à terme le seul mode d'accès reconnu au territoire européen avec pour corollaire l'impossibilité d'obtenir l'asile pour les personnes arrivant aux frontières sans visa. Cette procédure s'inscrit aussi dans la tendance de plus en plus affirmée à l'externalisation de l'asile, impliquant un examen systématique des demandes en amont des frontières de l'Union dans le but de protéger ces frontières contre un afflux de migrants.

### ***Le partenariat avec les pays tiers***

Partenariat global, dialogue, approche globale... Ces mots eux aussi recouvrent des pratiques dont l'objectif essentiel est de faire participer les pays tiers, et notamment les pays du Sud, à la politique européenne de contrôle des flux migratoires.

Dans le préambule du Pacte, le Conseil européen :

réaffirme sa conviction que les questions migratoires font partie intégrante des relations extérieures de l'Union et qu'une gestion harmonieuse et efficace des migrations doit être globale et donc traiter à la fois de l'organisation de la migration légale et de la lutte contre l'immigration illégale comme des moyens de favoriser les synergies entre les migrations et le développement. Il est convaincu que l'Approche globale des migrations n'a de sens que dans le cadre d'un partenariat étroit entre les pays d'origine, de transit et de destination.

Au chapitre de la lutte contre l'immigration irrégulière le Conseil convient :

e) de renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit, dans le cadre de l'Approche globale des migrations, afin de lutter contre l'immigration irrégulière.

Au titre du cinquième engagement qui vise à « créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement »,

Le Conseil européen réaffirme son attachement à l'Approche globale des migrations [...] qui traite à la fois de l'organisation de la migration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et des synergies entre les migrations et le développement au bénéfice de tous les pays concernés et des migrants eux-mêmes

A cet effet, le Conseil européen convient :

a) de conclure [...] des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant, de façon appropriée, des dispositions relatives aux possibilités de migration légale, adaptées à l'état du marché du travail des Etats membres, à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la réadmission ainsi qu'au développement des pays d'origine et de transit ;

[...] c) de conduire des politiques de coopération avec les pays d'origine et de transit en vue de dissuader ou combattre l'immigration clandestine notamment par le renforcement des capacités de ces pays;

Dans la communication de la Commission il est prévu de la même façon de « consolider l'approche globale » et d'approfondir le dialogue et le partenariat avec les pays, régions et continents tiers.

Une gestion *concertée* des flux migratoires requiert une *coopération véritable* avec les pays tiers. À cette fin, l'Union et ses États membres doivent :

– travailler activement à l'approfondissement du **dialogue** et du **partenariat** avec les pays, régions et continents tiers, en associant systématiquement les pays d'origine, de destination et de transit.

– envisager la conclusion de nouveaux accords spécifiques couvrant les trois dimensions de l'approche globale – maîtrise de la migration irrégulière (y compris la réadmission et le soutien au retour volontaire et à la réintégration), promotion de la mobilité et de l'immigration légale, contribution au développement, en suivant le modèle des partenariats pour la mobilité;

– mettre en place un système efficace et solidaire de prévention de la migration irrégulière, [...]

– **utiliser de manière cohérente l'ensemble des instruments de politique migratoire**, notamment les profils migratoires, les programmes de migration circulaire, les plateformes de coopération et renforcer le rôle des **partenariats pour la mobilité** ;

– mobiliser les divers instruments de coopération de l'Union pour **renforcer les capacités des autorités centrales, régionales et locales des pays tiers à gérer les questions migratoires**, y compris afin d'améliorer la capacité des pays tiers d'offrir une protection adéquate

Ce discours truffé de néologismes met en avant les bienfaits attendus pour tous du partenariat avec les pays tiers. Mais si l'on voit bien les avantages que peuvent en tirer les États membres, ceux qu'en tireront les États tiers et leurs ressortissants sont moins évidents. L'amélioration de la capacité des pays tiers à « gérer les questions migratoires » et à offrir une protection adéquate présente surtout l'avantage, comme on l'a rappelé plus haut, de justifier le



refoulement des migrants qui parviennent aux frontières de l'Union. La coopération dans la lutte contre l'immigration clandestine, au profit de l'Union et d'elle seule, oblige les États tiers à contrôler leurs frontières et à accepter la réadmission des migrants qui ont transité par leur territoire.

La promotion de la mobilité, on l'a rappelé plus haut, a elle aussi pour objectif premier de servir les besoins économiques des États membres, y compris lorsqu'il s'agit de fixer des « profils migratoires » sur la base de ces besoins. Quant aux « partenariats pour la mobilité », il s'agit là encore d'un concept promu par la Commission dans plusieurs communications successives<sup>4</sup> dans le but d'intégrer « les possibilités de migration légale [...] dans les politiques extérieures de l'Union afin d'instaurer avec les pays tiers un partenariat équilibré qui soit adapté aux besoins spécifiques du marché du travail des États membres », notamment en favorisant la migration circulaire et la migration temporaire.

L'absence de véritable réciprocité pour ne pas dire le caractère léonin de ces partenariats saute aux yeux lorsque la Commission explique que ces « approches innovantes » permettent « d'améliorer la gestion des déplacements légaux de personnes entre l'UE et les pays tiers qui sont disposés à faire des efforts soutenus pour lutter contre les migrations clandestines » et lorsqu'elle expose sans fard les engagements à prendre de part et d'autre. Les pays tiers devront par exemple s'engager à réadmettre leurs ressortissants ainsi que ceux de pays tiers, prendre des initiatives visant à décourager les migrations clandestines, faire des efforts en vue d'améliorer le contrôle aux frontières avec l'appui éventuel de Frontex et pour améliorer la sécurisation des documents de voyage contre la fraude et la contrefaçon, mais aussi de favoriser la création d'emplois productifs et le travail décent – non pas par souci des travailleurs concernés, mais parce qu'il peut contribuer à réduire les incitations à la migration clandestine... En contrepartie les États membres rendront plus aisée l'immigration des ressortissants du pays tiers, sachant que les dispositifs destinés à faciliter l'immigration économique devront être basés sur les besoins de main d'œuvre des États membres... en respectant de surcroît le principe de préférence communautaire.

Dans cette panoplie de mesures figure la migration circulaire, présentée comme devant permettre aux États membres de satisfaire leur besoin de main-d'œuvre tout en ayant un effet positif sur le développement car répondant à la nécessité pour les pays d'origine de bénéficier de transferts de compétences et d'atténuer les conséquences de la fuite des cerveaux. Dans les faits, elle répond surtout au souci des États membres de s'assurer que cette immigration de travail dont ils ont besoin ne se transforme pas, comme ce fut le cas après la guerre, en immigration d'installation.

Le partenariat sans cesse mis en avant n'est donc en définitive que la couverture d'une forme de donnant-donnant, pour ne pas dire de chantage : la possibilité d'obtenir un assouplissement de la politique des visas ou de la délivrance de cartes de séjour – dans le cadre de l'immigration choisie sur la base des besoins des pays d'accueil – est subordonnée à la bonne volonté dont témoignent les États dits « partenaires » pour participer à la « gestion des frontières extérieures » des pays européens.

\*

Ces implications concrètes de la politique communautaire, exposées avec une certaine franchise dans les communications de la Commission que l'on vient de citer, sont soigneusement gommées dans le Pacte et le programme de Stockholm : on reste ici dans le non dit et la

---

<sup>4</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Migrations et développement : des orientations concrètes » : COM(2005) 390 du 1.9.2005 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers : COM(2007) 248 final du 16.5.2007.

présentation euphémisée. Cette différence de registre n'est-elle pas la preuve de ce que l'art du discours à l'œuvre dans ces textes – sorte de « vitrine » officielle de l'Union – s'inscrit dans une stratégie de légitimation qui suppose l'occultation délibérée de tout ce qui risquerait de susciter la mauvaise conscience et de rejaillir négativement sur l'image que l'Europe entend donner d'elle-même ?