

Réaction face à la crise migratoire et à la montée des populismes au niveau de l'UE

Yves Pascouau

Fondateur et éditeur de

www.EuropeanMigrationLaw.eu

Chercheur Associé Senior Institut Jacques Delors
Senior Advisor European Policy Centre

Maison Heinrich Heine
Paris 16 octobre 2018



EuropeanMigrationLaw.eu

1. Les dessous d'une réaction

S'il y a eu réaction, c'est que les mécanismes de prévention n'ont pas fonctionné et pourtant...

- **De nombreux rapports faisaient état de la situation → une inquiétante cécité... qui s'explique par un logiciel dysfonctionnel**
- **Des mécanismes auraient pu être mobilisés → le mécanisme d'alerte rapide en sommeil**



Une inquiétante « cécité »

2013 “Responding to protection needs of displaced Syrians in Europe June 2013”, (<http://www.unhcr.org/51b7149c9.pdf>)

*“European countries located closer to the region neighbouring Syria, including those sharing a border with Turkey or in the Eastern Mediterranean region, **are likely to come under further pressure** as and if there are increases in the numbers of Syrians moving beyond the region”*

2014 UNHCR's recommendations to Italy for the EU Presidency, June 2014

<http://www.refworld.org/docid/53ad14dc4.html>

*“With the number of Syrian refugees displaced in Lebanon, Turkey, Jordan, Iraq and Egypt at over 2.8 million as of May 2014, and an estimated 6.5 million displaced within the country, **the crisis is at its most acute to date**”*



Une inquiétante « cécité »

ARA 2014 « (...) 2013 was characterized by three phenomena: a large increase in illegal-border crossing by Syrians, subsequently applying for asylum, on the Eastern Med. route and in the Central Med. (...)

Most detections of illegal border crossing were of Syrians, Eritreans, Afghans and Albanians who together accounted for 52% of total detections (or 55 400). Syrians alone (25 500) represented almost a quarter of the total. Their detection at the EU border tripled between 2012 and 2013, **reflecting the dire situation in Syria and the desperate plight of Syrian refugees**. Syrians were by far the most common nationality to request international protection with 50 096 applications reported to Frontex by the MS. **This is nearly as twice as much as the already very high number of applications submitted by Syrians in 2012 and represented a significant increase in numbers for the EU**".

(...) Looking ahead, everything points to the heightened likelihood of large numbers of illegal border-crossings into the EU and an increased number of migrants in need of assistance from search and rescue operations but also in terms of provisions of international protection, in particular, in the southern section of the external border, on the eastern Med. route and the central Med. route. Many migrants who crossed illegally are expected to continue making secondary movements within the EU"



Une inquiétante « cécité »

ARA 2015 "In 2014, detections of illegal border-crossings reached a new record, with more than 280000 detections. The unprecedented number of migrants crossing illegally the external borders has **roots in the fighting in Syria that has resulted in the worst refugee crisis since the Second World War. Indeed, most of the detections at the borders concerned migrants from Syria, who later applied for asylum within the EU.** (...)

With record numbers of migrants crossing the border illegally, resources are devoted to their immediate care, rather than screening and obtaining information on their basic characteristics such as nationality. After they are rescued, **they continue their journey to other MS** and not knowing who is traveling within the EU is a vulnerability for the EU internal security. (...)

Most migrants were detected in the central Med. area, where detections totaled over 170 000. On the Eastern Med. route detections totaled over 50 800. Towards the end of 2014, detections sharply increased at the Hungarian land border with Serbia, making the western Balkan route (with 43 357) the 3rd most important irregular route towards the EU. (...)

As regards the wider geographical context, two issues clearly stand out: the conflict in Syria and the continued volatility in North African countries, notably Libya (...) The large number of displaced Syrians in the Middle East and North Africa suggests that Syria will likely remain the top country of origin for irregular migrants and asylum seekers in the EU for some time to come.

Looking ahead, the likelihood of a large number of illegal border-crossings to the EU is high and so is the probability of a large number of migrants needing assistance in terms of SAR operations (but also the provision of international protection) in particular in the southern section of the external border, on the Eastern Med. and the central Med. routes. Many migrants who cross illegally and apply for asylum are not detained and thus continue making their journey within the EU



Une inquiétante « cécité »

Orientation stratégiques adoptées par le EUCO en juin 2014

8. La mise en place de mesures destinées à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière constitue un volet essentiel de la politique migratoire de l'Union européenne; associée à la prévention de cette migration et à la lutte contre ce phénomène, elle devrait permettre d'éviter que des migrants ne périssent lors des dangereux voyages qu'ils entreprennent.(...) Dans ce cadre, il convient de mettre l'accent sur les éléments suivants:

- renforcer et étendre les programmes de protection régionaux, en particulier à proximité des régions d'origine, en collaboration étroite avec le HCR; accroître les contributions aux efforts de réinstallation déployés au niveau mondial, notamment compte tenu de la crise en Syrie, qui se prolonge.



Un logiciel dysfonctionnel ?

Le champ des affaires intérieures

Le domaine de la sécurité intérieure

**L'absence de prise en compte globale du phénomène migratoire →
la frontière et après... ?**

La prééminence du Conseil européen



Le mécanisme d'alerte rapide du règlement Dublin III en sommeil

- 1. Lorsque, sur la base notamment des informations recueillies par le BEAA la Commission établit que l'application du présent règlement peut être compromise soit en raison d'un risque sérieux de pression particulière exercée sur le régime d'asile d'un État membre et/ou en raison de problèmes de fonctionnement du régime d'asile d'un État membre, elle adresse, en coopération avec le BEAA, des recommandations à cet État membre en l'invitant à élaborer un plan d'action préventif. (...)
- 2. (...) L'État membre concerné prend toutes les mesures appropriées pour faire face à la situation de pression particulière exercée sur son régime d'asile ou pour veiller à remédier aux défaillances constatées avant que la situation ne se détériore. (...)
- 3. Lorsque la Commission établit, sur la base de l'analyse du BEAA, que la mise en œuvre du plan d'action préventif n'a pas permis de remédier aux défaillances constatées ou lorsqu'il existe un risque sérieux que la situation en matière d'asile dans l'État membre concerné évolue vers une crise qu'un plan d'action préventif serait peu susceptible de régler, la Commission, en coopération avec le BEAA le cas échéant, peut demander à l'État membre concerné d'élaborer un plan d'action de gestion de crise et, si nécessaire, des révisions de celui-ci. Le plan d'action de gestion de crise garantit, tout au long du processus, le respect de l'acquis de l'Union en matière d'asile, en particulier des droits fondamentaux des demandeurs d'une protection internationale.
- 4. Tout au long du processus d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise (...), le Conseil surveille la situation de près et peut demander un complément d'information et apporter une orientation politique, en particulier en ce qui concerne l'urgence et la gravité de la situation et donc la nécessité pour un État membre d'élaborer un plan d'action préventif ou, si nécessaire, un plan d'action de gestion de crise.



1. Les dessous d'une réaction

→ « Crisis mode »



2. Ajouter la crise à la crise...

**L'absence de mobilisation des dispositifs existant →
directive protection temporaire**

Une crise ou des crises ?



2. Ajouter la crise à la crise...

La directive Protection temporaire (2001/55/CE) « oubliée »

Art. 1 La présente directive a pour objet d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

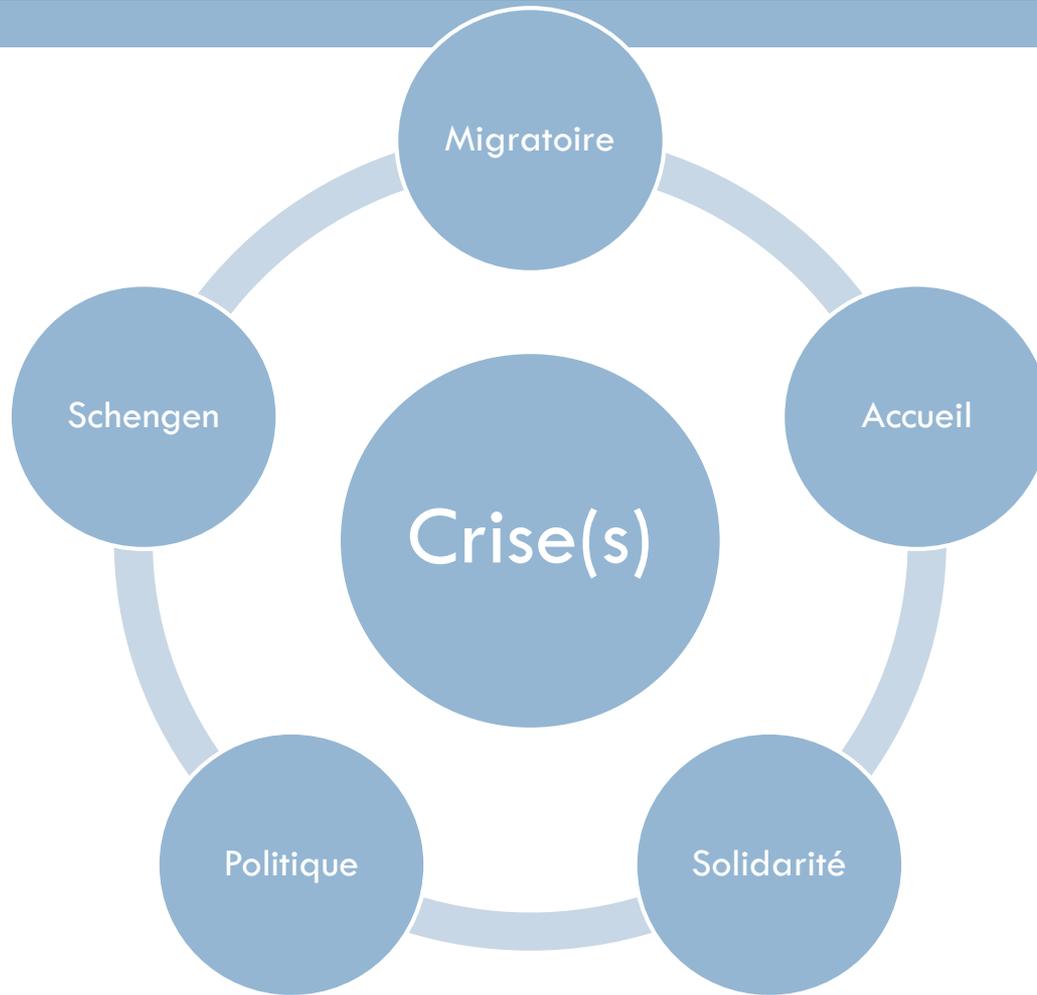
"protection temporaire", une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection;

→ Décision Conseil maj. qual. Sur proposition COM

→ La décision du Conseil a pour effet d'entraîner, à l'égard des personnes déplacées qu'elle vise, la mise en œuvre dans tous les États membres de la protection temporaire



2. Ajouter la crise à la crise... Une crise ou des crises...?



3. De la réaction aux actions

1. **L'action opérationnelle**
2. **L'adaptation législative**
3. **L'inconnue stratégique**



Les réponses opérationnelles et législatives

1. L'action opérationnelle

1. EUNAVFOR Sophia + Triton (Avril 2015)
2. Hotspots et relocalisation
3. Dimension externe (WB; TK, La Valette, Afghanistan, Libye, etc)
4. Fonds financiers
5. Mécanismes de gestion de crise (Prot. Civile; IPCR)

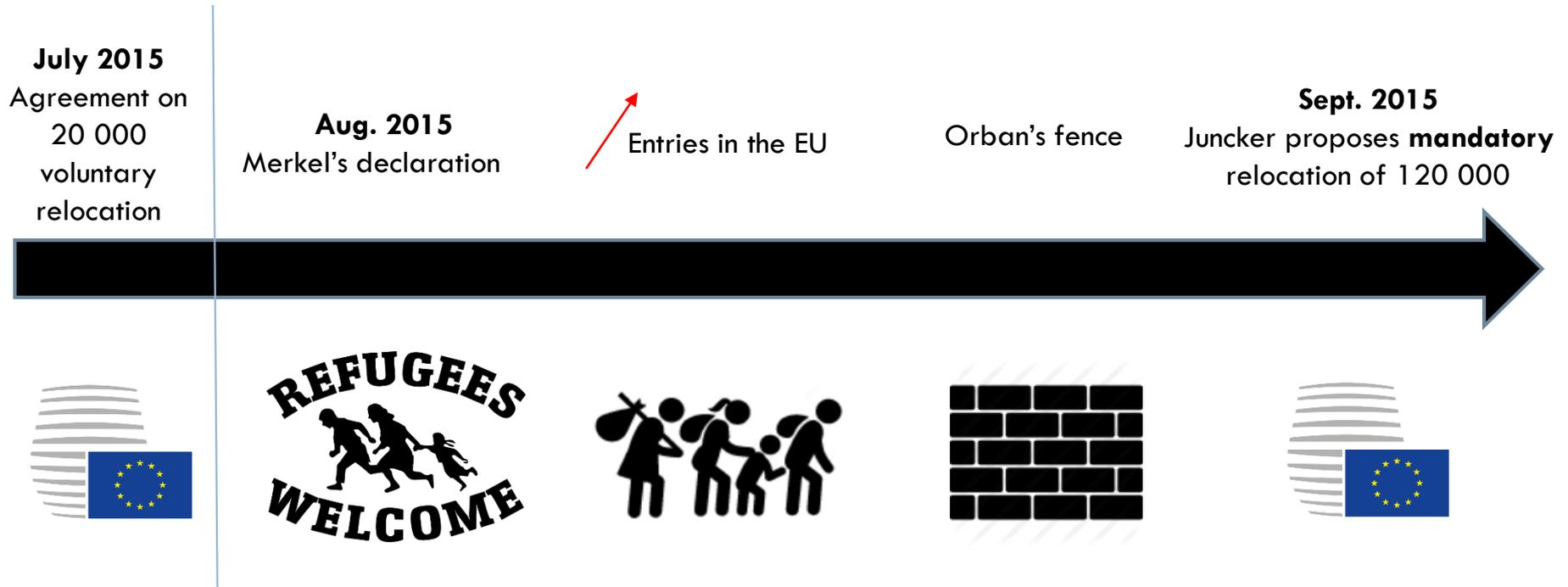
2. L'adaptation législative

1. Doc. Européen pour le retour
 2. Corps Eur. Grade-Frontières
 3. Système entrées/sorties (EES)
 4. ETIAS
 5. Schengen Information System & VIS
 6. CEAS (7 proposals)
- + Nouvelles propositions COM retour, CEGF & EASO



Les réponses

La relocalisation et l'émergence des divisions



3. De la réaction aux actions L'inconnue stratégique

1. La « Conseil européenisation » de la question

- **Endiguer les flux → l'objectif prioritaire**
- **Bratislava → la frontière et le retour**
- **Consensus → le blocage politique et la crise**

2. Un débat hystérisé → le cas de l'Aquarius

3. Des élections à haut risque

4. Quid des nouvelles orientations stratégiques ?



Les réponses

4. Bratislava roadmap → borders and return

II. Migration and external borders

Objective

- Never to allow return to uncontrolled flows of last year and further bring down number of irregular migrants
 - Ensure full control of our external borders and get back to Schengen
 - Broaden EU consensus on long term migration policy and apply the principles of responsibility and solidarity
-
- **Implementing EU-TK statement**
 - **Strengthen BG border with TK + support frontline states**
 - **Full capacity of EBCG**
 - **Migration compacts with third countries (reduce flows and increase returns)**
 - **Broaden EU consensus in terms of long term migration policy incl. how to apply principle of solidarity and responsibility**

