

# Migration : un accord qui n'en est pas un

Les 28 annonçaient vendredi matin un accord sur la politique migratoire. Il n'a pas fallu longtemps pour que les déclarations des dirigeants européens le vident de sa substance.

Les Européens sont encore loin d'avoir résolu les querelles sur les migrations après leur accord conclu dans la douleur vendredi à Bruxelles, qui soulève de nombreuses questions sur sa mise en pratique et de sévères critiques de la part d'ONG.

Les pays d'Europe centrale, les plus hostiles à l'accueil de migrants, ont crié victoire à l'issue du sommet en soulignant qu'il n'y avait aucune mesure d'accueil obligatoire dans le compromis, que l'Italie avait menacé de bloquer faute d'engagements de solidarité de ses voisins face aux arrivées sur ses côtes. « L'Italie n'est plus seule », s'était finalement réjoui le chef du gouvernement populiste italien Giuseppe Conte après les « conclusions » du sommet approuvées à l'unanimité à 4 h 30 du matin, au bout de neuf heures de tractations tendues.

« C'est un accord pour construire, il ne règle en rien la crise que nous vivons », a admis le président français Emmanuel Macron, tandis que la chancelière alle-

mande Angela Merkel a reconnu que les Européens n'étaient « pas encore au bout du chemin ». « Il est beaucoup trop tôt pour parler d'un succès » pour l'UE, a asséné de son côté le président du Conseil européen Donald Tusk vendredi. L'accord politique était « en fait la partie la plus facile de la tâche, comparé à ce qui nous attend sur le terrain, quand nous commencerons à appliquer » les propositions, a-t-il admis.

L'accord des 28 propose notamment d'explorer une « nouvelle approche » controversée avec la création de « plateformes de débarquement » de migrants en dehors de l'UE pour dissuader les traversées de la Méditerranée. Pour les migrants secourus dans les eaux européennes, des « centres contrôlés » sont proposés dans le texte – et non « fermés » comme le souhaitait la France –, que les États membres mettraient en place « sur une base volontaire ». Une distinction y serait faite « rapidement » entre migrants irréguliers à expulser et demandeurs d'asile légitimes, qui pour-

raient être répartis dans l'UE, mais là aussi « sur une base volontaire ».

« Il est clair que la relocalisation des migrants ne pourra pas s'effectuer sans l'accord préalable et le consentement des pays concernés », s'est félicité le Premier ministre hongrois Viktor Orban, estimant que « la Hongrie restera un pays

hongrois et ne deviendra pas un pays de migrants ». La question se pose également de la localisation des « centres contrôlés » évoqués dans le compromis européen. « Des pays ont dit leur disponibilité, pas l'Italie », a rappelé M. Conte, après que le chancelier autrichien Sebastian Kurz a aussi exclu d'en avoir en Autriche.

Dès son retour au bâtiment du Conseil européen, Charles Michel niait catégoriquement que la Belgique participerait à ces partages de réfugiés à partir des nouveaux « centres contrôlés ». Pas question donc de rééditer des offres de prise en charge, comme notre pays l'a fait pour dix passagers du bateau *Life-line* cette semaine. ■

## Un accord aussi beau que virtuel

► À peine conclu, l'accord des 28 sur la politique migratoire semblait détricoté à chaque déclaration d'un des dirigeants qui l'avaient négocié.

Que s'est-il passé dans la nuit de jeudi à vendredi, lorsque les 28 chefs d'État ou de gouvernement de l'UE ont négocié puis conclu vers 4h30 du matin un accord global sur leur politique migratoire commune ? Ou plutôt, s'est-il passé quelque chose entre 4h30 et la fin de la matinée de vendredi, c'est-à-dire entre les premières explications de texte et les commentaires à tête (à peine) reposée des dirigeants européens, après quelques trop brèves heures de sommeil ? Toujours est-il que, de l'accord atteint dans un consensus inespéré après huit heures de négociations, il semblait ne rester qu'une coquille vide vendredi. Du moins, pour la partie qui

porte sur les questions qui ont généré les plus grandes divisions entre États membres depuis la crise des réfugiés de 2015. En tous les cas, vendredi lors des conférences de presse clôturant le sommet des 28, l'optimisme était mesuré : « Il est prématuré de parler de succès », avertissait le président du Conseil européen Donald Tusk. *Nous avons réussi à atteindre un accord entre nous, mais ceci est la partie la plus aisée de la tâche.* » On n'aurait pu mieux dire... Reprenons de manière systématique, en commençant par les points de l'accord qui ne semblent pas s'être effrités entre la conclusion de la négociation et les lectures divergentes qu'en ont donné ses auteurs.

**1 Plateformes régionales de débarquement** Le président du Conseil européen Donald Tusk avait initié cette idée de centres de débarquement situés sur les côtes nord-africaines, où les bateaux chargés de migrants sauvés en mer iraient « débarquer » leurs chargements humains. Ce dispositif est censé réduire au

minimum les traversées en mer, par une pratique dissuasive de renvoi vers les côtes africaines. De nombreux doutes existaient quant à la conformité de cette pratique, que l'on est tenté d'assimiler à du refoulement, avec les lois de la mer et les conventions des droits humains. Mais, depuis que le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR) et l'Office international pour les migrations (OIM) ont officiellement signifié mardi leur accord d'apporter leur concours à la mise en place de ces centres par les Européens, le plan a clairement gagné en crédibilité aux yeux de ceux parmi les dirigeants – majoritaires, quand même – qui ne voulaient pas entendre parler de mécanismes « limite » sur le plan du droit humanitaire. Mais il est clair que, vu qu'il faut encore trouver le ou les pays qui seraient prêts à héberger chez eux ces « plateformes », elles ne sont pas pour demain...

Enfin, si l'UE tient à respecter les lois, elle lance avertissement à peine voilé aux ONG : « *Tous les vaisseaux opérant en Méditerranée doivent respecter les lois*

*applicables et ne pas obstruer les opérations des gardes-côtes libyens* », indiquent les conclusions officielles du Conseil. Plusieurs chefs d'État ou de gouvernement, dont le président français et le Premier ministre belge,

ont tenu des propos assez durs sur le travail des ONG à proximité des côtes libyennes : la pression des gouvernements va clairement augmenter. Le ministre italien de l'Intérieur Matteo Salvini, chef de file de la Ligue (extrême droite) et véritable homme fort du gouvernement, a déjà déclaré qu'il maintiendrait jusqu'à la fin de l'été l'interdiction faite aux bateaux d'ONG d'accoster dans les ports italiens avec des migrants à bord...

**2 Approche globale** Le président français comme le Premier ministre belge insistent depuis longtemps sur la nécessité de prendre en compte tous les volets de la politique migratoire (contrôle aux frontières extérieures, relations avec les pays tiers, et dimension interne), plutôt que de s'en tenir à un accord limité à l'une ou l'autre mesure d'urgence, tels les plateformes de débarquement ou les centres fermés (dont il sera question plus bas). C'est donc par un paragraphe sur cette approche globale que commence le texte des conclusions du sommet, cadrant les diverses mesures opérationnelles convenues dans le courant de la nuit. Par ailleurs, l'accord indique également que l'enjeu migratoire requiert de « *rehausser l'ampleur et la qualité de notre coopération avec l'Afrique à un nouveau niveau* ».

La décision a d'ailleurs été accé- tée d'alimenter le Fonds pour l'Afrique du demi-milliard d'euros qui lui manquait. Et les 28 demandent aussi à la Commission européenne de présenter des projets concrets de renforce-

ment de Frontex, le corps européen de gardes-côtes et gardes-frontières. Inspirée par la France, la Commission propose de transformer Frontex en une véritable police des frontières, avec des compétences propres, et d'en faire passer les effectifs de 2.000 à 10.000 personnes. (Que feront des gardes-frontières estoniens en Espagne – par exemple –, se demandent nombre d'États membres suspicieux de leur souveraineté ? Il y aura du travail de conviction à effectuer...)

**3 « Les centres contrôlés » : la version souhaitée** C'est une idée de la France, dont les dirigeants sont extrêmement sceptiques quant aux « plateformes de débarquement » sur les côtes africaines promues par Donald Tusk. Mais à l'entame du sommet, Emmanuel Macron, qui a eu des mots « arrogants » à se faire pardonner par le gouvernement italien, a réussi à convaincre le Premier ministre Giuseppe Conte de la présenter avec lui comme une proposition franco-italienne. Ces centres « contrôlés » – un euphémisme pour « centre fermés » – seraient créés sur le territoire européen par des pays sur base volontaire. Les migrants arrivant par la mer, ou débarqués par des navires de sauvetage, y seraient triés comme dans les « plateformes » (voir plus haut). Mais « *si on a des centres ouverts et volontaires, les gens en partent, on ne traite pas leurs demandes d'asile et on ne peut les reconduire [dans leurs pays d'origine en cas de refus]* », expliquait vendredi matin une source élyséenne. *On a donc trouvé un concept qui aille à l'Italie, avec un soutien européen renforcé.* »

Car même si ces centres fermés sont censés être proposés par les pays hôtes sur base volontaire, il était clair dans l'idée de ses promoteurs qu'il s'agissait des pays de première entrée, comme l'a assuré Emmanuel Macron : soit « *l'Italie, l'Espagne et la Grèce* », avait précisé l'entourage du président français. Mais qu'est-ce qui pouvait décider l'Italie à accepter des centres fermés dont elle s'était toujours défendue ? C'est le second pied de la construction : des « relocalisations et réinstallations sur base volontaire » des demandeurs d'asile débarqués et retenus dans ces centres.

Volontaire ? Le terme représente la concession majeure aux pays de Visegrad (Hongrie, Pologne, Tchéquie et Slovaquie). Ceux-ci ont bataillé depuis 2016 pour refuser d'exécuter une décision de répartition de réfugiés par quotas obligatoires. Et ils continuaient à bloquer ces relocalisations dans la réforme du fameux règlement de Dublin, qui établit que c'est le pays de première entrée qui est responsable du traitement de la demande d'un candidat à l'asile. Selon plusieurs sources officielles et concordantes, l'accord tacite était clair : les pays récalci-

trants étant désormais exemptés de ce volet de la solidarité européenne, une quinzaine de pays étaient censés participer à ce partage des demandeurs : ceux qui ont participé au « mini-sommet » sur la migration dimanche dernier, selon une source.

**4 Les « centres contrôlés » : la version évidée** Vendredi, à leur arrivée puis lors des conférences de presse de clôture, les déclarations de différents dirigeants ont agi comme des seaux d'eau froide sur l'espoir fragile né de l'annonce de l'accord. Charles Michel, notamment, déclarait que « *tant que l'accord de Dublin*

*n'aura pas été réformé, il n'y aura pas de solidarité* ». À ce moment-là, le Premier ministre italien se réjouissait encore que « *l'Italie n'est plus seule* ». Mais son entourage indiquait déjà qu'il était hors de question que les « centres » à créer soient des centres fermés. Plus tard, M. Conte démentait le président français qui avait déclaré que ces centres seraient créés uniquement dans les pays de première entrée (donc pas en France) : « *Ce n'est écrit nulle part dans le texte. M. Macron devait être fatigué.* » Pas plus l'Italie que l'Espagne ni la Grèce n'ont en définitive signifié leur disponibilité à héberger les fameux centres.

Les seuls, finalement, à triompher sans complexe ont été les dirigeants du groupe de Visegrad : « *Après plus de deux années de discussions difficiles, de controverses et de pressions, toute l'UE à 28 a adopté à l'unanimité la position de la Pologne et du V4 : un « non » pour la répartition obligatoire et l'unanimité exigée pour réformer Dublin* », avait twitté le Premier ministre polonais.

Aucun engagement de quelque ne permet de savoir qui accueillera les bateaux de migrants naufragés. Aucun pays n'est candidat à accueillir des centres fermés pas plus que des « plateformes » en Afrique. Si elle accepte des centres, l'Italie ne veut pas qu'ils soient fermés. Et si on fait miroiter aux pays de première ligne des moyens pour monter ces centres, rien ne garantit qu'il se trouvera des pays pour assumer les « relocalisations volontaires ». Peut-être que si l'accord a fini par être conclu, c'est tout simplement parce que toutes les réponses pratiques sont restées dans la sphère du non-dit... ■

JUREK KUCZKIEWICZ

# réactions Un tri rapide et efficace entre migrants et réfugiés ? Pas simple

Si quelques ONG se sont fendues de communications cinglantes contre un pré-accord « égoïste » (Amnesty international) et « dangereux » (MSF), nombre d'organisations restaient prudentes, vendredi, dans l'attente de précisions face à un texte et des déclarations confuses.

Pour l'heure, la principale source d'inquiétudes tient à la création de ces centres « contrôlés », adjectif qui ressemble fort à un cache-sexe pour ne pas dire « fermés ». Une précaution sémantique nécessaire pour s'assurer le soutien des agences de l'ONU. Les associations craignent des conditions de détentions indignes, qui ne cadrent pas avec les obligations légales envers les demandeurs d'asile et ce... loin des yeux. Une partie des centres pouvant être construits sur les côtes nord-africaines (aucun pays n'est pour l'instant clairement cité ou exclu). Les États rassurent en évoquant un triage efficace et la prise en charge des « vrais » réfugiés par voie de solidarité européenne.

Sauf que l'exemple donné jusqu'à présent par les hotspots créés en 2015 au sud de l'Italie et dans les îles grecques n'a rien de très rassurant.

En Italie, la situation dans le centre de Lampedusa est en tout cas apparue comme suffisamment épouvantable pour que le ministre de l'Intérieur - pas Matteo Salvini, son prédéces-

seur - décide de sa fermeture voilà quelques mois. « Non seulement les conditions sont épouvantables, les droits fondamentaux ne sont pas respectés mais il y a aussi un accès à la procédure d'asile qui n'est pas de qualité », relève Sotieta Ngo, directrice du Ciré, la principale association belge de défense des étrangers. *Il n'y a pas assez d'avocats, pas d'occasion de préparer sereinement son entretien. Et alors si vous venez d'un pays estampillé "migration économique" comme le Sénégal mais que vous avez vraiment besoin de protection, bon courage pour vous faire entendre.* »

## Peu de « relocalisables »

Si ces centres peinent à maintenir des conditions correctes, c'est notamment que la distinction entre réfugiés et « migrants économiques » est plus évidente sur papier qu'en réalité. Rares sont en effet les nationalités qui induisent un octroi de protection quasi automatique, comme c'est le cas pour les Syriens. L'examen consiste alors essentiellement à vérifier la véracité de la nationalité, pas l'histoire personnelle. Pour les autres, la plupart des demandeurs d'asile, c'est une autre histoire. Y compris pour des ressortissants de pays où des conflits meurtriers sévissent depuis des années : les Afghans ont, par exemple, un taux de reconnaissance moyen de seulement 36 % au niveau eu-

ropéen car on estime certaines régions comme relativement sûres, les profils jouant aussi un rôle. À l'inverse, les Nigériens généralement désignés comme migrants économiques ont aussi un contingent de ressortissants en besoin de protection (10 % de reconnaissance).

Le « tri » prend du temps : il faut expliquer la procédure, réunir des documents (autant que faire se peut), mener des entretiens avec un traducteur... De sorte que les demandeurs d'asile qui débarquent dans les hotspots sont susceptibles de rester plusieurs mois, voire plus d'un an. Avec un effet d'entonnoir qui amène à la surpopulation des centres, dans des conditions généralement extrêmement précaires.

Et le soulagement apporté par les relocalisations - ou assimilé - est loin d'être important. Le système élaboré en 2015 et qui sert pour l'instant de base aux opérations ponctuelles (Aquarius) était prévu uniquement pour les nationalités ayant un taux de reconnaissance moyen européen supérieur à 75 %. Autant dire, pas grand monde. Sur les 20 nationalités les plus représentées parmi les demandeurs d'asile, seuls les Syriens et les Érythréens atteignent ce niveau de reconnaissance, soit 17 % des 45.000 migrants débarqués sur les côtes européennes depuis le début de l'année. ■

LORRAINE KIHL

## les Belges

« Nous ne chercherons pas de réfugiés »

La position du Premier ministre Charles Michel, mais aussi du président français Macron, sur le schéma des « centres contrôlés » et des « relocalisations volontaires » de demandeurs d'asile potentiels qui atterrieraient dans ces centres en bordure de Méditerranée, a-t-elle changé entre le moment de la conclusion de l'accord nocturne des 28 et la fin de la matinée de vendredi ? Dès son retour au bâtiment du Conseil européen, Charles Michel niait catégoriquement que la Belgique participerait à ces « relocalisations ». Pas question de rééditer des offres de prise en charge, comme notre pays l'a fait pour dix passagers du bateau Lifeline cette semaine.

Interrogé par *Le Soir* lors de sa

conférence de presse, prolongée par un échange à bâtons rompus entre le chef de gouvernement et les journalistes belges, Charles Michel affichait la surprise lorsqu'on pointait la contradiction qu'il y avait pour la Belgique à ne pas envisager de participer à ces « relocalisations » de réfugiés d'Italie, alors que ceci était la seule condition de nature à motiver ce pays ou d'autres à accepter ces centres fermés... « Il y a une volonté d'apporter du support matériel et logistique. Mais cela n'aurait aucun sens de changer les règles de Dublin (c'est le pays de première entrée qui traite les demandes d'asile), sans une réforme de Dublin. (...) Il n'y a aujourd'hui ni crise migratoire, ni encore de réforme de Dublin. La solidarité ne signifie pas que nous al-

lons chercher des réfugiés. »

C'est pourtant bien le schéma qui est indiqué dans le texte de l'accord des 28... On peut se demander dès lors quels autres pays seraient censés, en suivant le raisonnement du Premier ministre, participer à ces relocalisations volontaires ? Selon de nombreuses sources officielles, l'idée était bien de convenir d'un arrangement « pré-pré-pré-Dublin » afin de soulager l'Italie, Charles Michel, lui, n'en démordait pas : « Il n'est pas question d'avoir un mécanisme transitoire » qui risquerait de renvoyer la réforme de ce règlement aux calendes grecques. Mais alors qu'était censé être d'autre l'accord de vendredi, puisqu'il ne réglait pas la réforme de Dublin ? ■

J.Kz