



Notice scientifique

Les politiques migratoires en Europe

CAROLE BILLET, 2023

Si pendant longtemps la gestion des mouvements migratoires en Europe est restée l'apanage des États, leur volonté de mettre en place un espace de libre circulation en Europe a considérablement bouleversé l'appréhension des questions migratoires, permettant progressivement la mise en place de politiques communes à l'échelle européenne.

L'accord de Schengen en 1985 a tout d'abord acté le principe de la suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures, posant ainsi les bases d'un espace de circulation global sur l'ensemble du territoire formé par les États participants à l'espace Schengen. La libre circulation bénéficie à la fois aux citoyens européens, mais également aux ressortissants d'États tiers qui résident légalement dans l'espace Schengen. L'enjeu est alors de poser des règles communes pour ces ressortissants d'États tiers – les « migrants » sur le territoire européen - pour décider comment ils peuvent entrer régulièrement sur le territoire, et y résider ensuite. Ce sont ces règles qui vont former au fil de leur adoption, les politiques migratoires de l'Union européenne.

Des étapes ont été franchies à chaque nouveau traité adopté par les États membres. Le Traité de Maastricht, une fois entré en vigueur en 1993, a permis d'amorcer un dialogue et une coopération sur les questions migratoires entre les États au sein des institutions de l'Union européenne. Puis, la Communauté européenne s'est vue reconnaître, en 1999 avec le traité d'Amsterdam, une compétence pour adopter des règles communes en matière migratoire. Ces compétences ont été renforcées, et assorties d'objectifs et de moyens d'action plus importants avec le Traité de Lisbonne en 2009.

La politique de gestion des frontières extérieures

Pour entrer de façon régulière dans l'espace Schengen, un ressortissant d'État tiers doit tout d'abord disposer d'un titre spécifique, le visa Schengen. Ce visa est commun dans tous les pays participants à l'espace Schengen. Ce titre doit être obtenu avant d'arriver aux frontières, et demandé auprès d'une ambassade d'un État participant à la coopération Schengen. Les conditions d'octroi de ce visa sont uniformisées, il sera notamment vérifié le motif de la demande, ou

encore le fait que la personne dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Il existe toutefois des conditions de refus, comme par exemple si la personne apparaît comme une menace pour la sécurité ou la santé publique.

Il ne pourra franchir les frontières qu'à certains points de passages spécifiques, les gardes-frontières vérifieront les documents présentés et l'identité de la personne, et procéderont à des vérifications dans les bases de données telles que le système d'information Schengen, le système d'information sur les visas pour s'assurer que la personne ou les documents ne font pas l'objet d'un signalement.

Les mouvements migratoires aux frontières étant nombreux, les États sont parfois dépassés par l'importance des flux migratoires à leurs frontières. Ils ont dès lors décidé de créer un organisme européen commun, l'Agence Frontex, qui peut coordonner des opérations conjointes sur un ensemble de frontières extérieures de l'Union européenne, en impliquant plusieurs États. Un corps européen a été mis en place, dont les effectifs augmentent tous les ans et qui comptera, en 2027, dix mille garde-côtes et garde-frontières. Ces agents peuvent être déployés à toutes les frontières extérieures de l'Union européenne, afin d'aider les autorités nationales à effectuer des contrôles et étudier les routes migratoires empruntées par les migrants.

Une fois la frontière franchie, le migrant qui entre avec un visa Schengen aura une liberté de circulation pendant trois mois, car les visas Schengen permettent uniquement un court séjour dans l'Union européenne, à des fins de tourisme ou de visite familiale. S'il souhaite rester plus longtemps, il doit obtenir un titre de séjour.

La politique d'immigration

La politique d'immigration contient des règles communes touchant différents aspects :

- Les règles relatives au long séjour. Un titre de long séjour est nécessaire pour les séjours d'une durée supérieure à 3 mois. Un tel titre est souvent plus difficile à obtenir, et répond à des conditions différentes en fonction du motif du séjour, mais une fois obtenu, il permet de bénéficier de droits plus importants tels qu'une autorisation de résidence pour une durée importante, un permis de travailler dans l'Union européenne ou parfois le droit au regroupement familial. Il existe ainsi des titres de séjour harmonisés pour différents motifs : les études, un travail saisonnier, un travail hautement qualifié par exemple. Les États ont encore une importante marge d'appréciation, ce qui implique qu'il existe encore des titres différents entre les États ou des droits différents accordés aux migrants.

- Les règles touchant à la lutte contre l'immigration irrégulière. De nombreux migrants qui ne disposent pas des documents demandés vont tenter de passer la frontière de façon irrégulière ou vont chercher à rester après l'expiration de leur visa ou de leur titre de séjour. Actuellement, beaucoup de migrants tentent d'arriver par la mer Méditerranée ou les frontières à l'Est de l'Europe. La coopération européenne vise ici à démanteler les réseaux de passeurs – c'est-à-dire les organisations criminelles qui organisent l'arrivée clandestine de migrants contre de l'argent - ou encore à poser des règles harmonisées concernant les sanctions à infliger aux transporteurs qui

amènent sur le territoire européen des migrants en situation irrégulière, ou des employeurs qui les font travailler. Concernant les migrants en situation irrégulière, la directive « retour » pose les règles communes concernant les modalités d'organisation de leur éloignement du territoire, incluant des règles relatives à la possibilité de détention avant le « retour » dans l'État d'origine.

- Les règles touchant à l'intégration des migrants en situation régulière. Ce dernier ensemble est le moins développé car les États souhaitent conserver des règles nationales spécifiques, il n'y a donc pas de règles harmonisées. L'Union européenne ne peut agir qu'en appui, par exemple pour mettre en place des programmes de formation.

La politique d'asile

Certains ressortissants d'États tiers arrivent dans l'Union européenne dans l'espoir de bénéficier d'une protection internationale, il s'agit des demandeurs d'asile. Si ce statut leur est accordé, ils sont alors reconnus comme réfugiés et bénéficient d'un droit à résider dans l'Union européenne et à être protégés contre les persécutions qu'ils fuient. La politique d'asile envisage des règles communes applicables à ces personnes, de façon à ce qu'elles soient protégées de la même manière, quel que soit l'État qui traite leur demande. Ces règles communes touchent les statuts (réfugié, la protection subsidiaire ou la protection temporaire), les procédures d'octroi de ces statuts, ou encore les modalités d'accueil, logement, droits sociaux de ces personnes.

Il existe également des règles permettant de déterminer quel est l'État responsable du traitement de la demande d'asile. La règle principale étant celle du pays de « premier accueil », les États les plus proches de pays en guerre ou de pays de transit sont donc bien souvent les plus sollicités. Pour cela, des mécanismes de solidarité sont prévus, permettant une relocalisation des personnes. Dans l'hypothèse d'un afflux soudain et massif, comme ce fut le cas avec le début de la guerre en Ukraine, un statut spécifique peut être accordé à un ensemble de personnes sans que leur situation personnelle ne soit examinée. C'est la logique de la protection temporaire accordée aux Ukrainiens depuis mars 2022, pour une durée d'un an, qui a été renouvelée une fois, et devrait donc s'arrêter en mars 2024.

Les politiques européennes relatives aux migrants regroupent donc un ensemble varié de règles et font l'objet de nombreuses modifications. Il est en effet nécessaire de procéder à différentes adaptations, suivant des objectifs différents tenant, d'une part, à une meilleure protection des droits des migrants et, d'autre part et surtout, à une volonté des États de mieux gérer les mouvements migratoires. En 2020, et pour tenir compte des nombreuses crises qui secouent l'Europe et le monde, la Commission a proposé de nouvelles orientations des politiques migratoires dans le cadre d'un Nouveau pacte sur la migration et l'asile. Les réformes sont toutefois difficiles à adopter en raison de divergences de vues de plus en plus importantes entre les États membres de l'Union européenne.

Bibliographie

E. Lenain, B. Taxil, « Qui sont les migrants et les réfugiés ? : et toutes les questions que tu te poses pour comprendre les migrations dans le monde », Fleurus, Coll. Petites et grandes questions, 2019 (livre pour enfant)

S. Figuière, E. Marie, « Terres d'Accueil – Deux familles – Deux parcours – Un espoir », Petit à petit, 2023 (Docu-BD)

Glossaire : migrant, demandeur d'asile, visa Schengen

Biographie

Carole Billet est maître de conférences en droit de l'Union européenne à la faculté de droit de Nantes Université. Elle a écrit une thèse de doctorat sur l'action extérieure de l'Union au titre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dirigé un programme de recherche sur l'accueil et la relocation des réfugiés. Elle a écrit des articles et dirigé des ouvrages touchant aux questions migratoires dans l'Union européenne.

Cofinancé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation de la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.