

Avec les migrants

La solidarité dans la politique européenne d'asile

Martin Deleixhe

Si toutes les communautés politiques sont définies par leurs frontières, cette affirmation vaut dans un sens particulièrement fort pour l'Union européenne. La frontière de l'État-nation remplit traditionnellement une double fonction : géographiquement, elle délimite le territoire ; statutairement, elle départage les membres de plein droit de la communauté politique (les citoyens) des autres (les étrangers). L'Union constitue une communauté politique d'un type différent, mais s'appuie quand même sur des frontières en ce sens fonctionnel. Elle possède des frontières extérieures, bien que le tracé de celles-ci fasse l'objet de révisions au gré de ses élargissements successifs, et elle attribue une « citoyenneté européenne » aux nationaux de ses États membres pour les distinguer des ressortissants étrangers.

Mais l'Union est également un projet au long cours d'intégration supranationale. Sous cet angle, sa relation aux frontières est à la fois intime et contrariée¹. Le geste fondateur de l'intégration européenne est celui d'une euphémisation des frontières intérieures de l'Europe. Selon la formule du traité de Rome de 1957, l'Union cherche à rendre possible « *une union sans cesse plus étroite entre les peuples* », ce qui implique notamment de relativiser la prétention à un contrôle unilatéral par chaque État membre de ses frontières. Les accords de Schengen, conclus en 1985, ont matérialisé cette volonté de surmonter l'absolutisme frontalier en abolissant le contrôle de la circulation des personnes aux frontières intérieures de l'Union. Cette ouverture s'est payée en retour d'une contrepartie. Dès lors que l'espace européen était régi par un principe de libre circulation, le contrôle des

1 - Voir Étienne Balibar, « Europe, pays des frontières », dans *Cosmopolitique. Des frontières à l'espèce humaine. Écrits III*, Paris, La Découverte, 2022, p. 219-259.

frontières extérieures de l'Union devenait une préoccupation partagée entre les États membres. Car une personne exilée qui mettait le pied en Grèce ou en Italie pouvait désormais se déplacer librement jusqu'en France ou en Allemagne pour s'y installer. D'où le déploiement d'une batterie de mesures législatives européennes (la création d'un régime d'asile européen commun en 1999, l'adoption des règlements Dublin successifs, l'édification de l'agence Frontex en 2004, etc.) qui déplacent lentement mais sûrement le centre de gravité de la prise de décision en matière de politique migratoire depuis les États membres vers le niveau européen.

Cette nouvelle distribution des responsabilités migratoires est en partie rendue nécessaire par l'inégale exposition des États membres à l'immigration. Les États du pourtour méditerranéen, à un bout de la chaîne, fournissent une part disproportionnée de l'accueil de première ligne des personnes exilées. Les États dont les marchés du travail sont les plus prospères réceptionnent, à l'autre bout de la chaîne, une part disproportionnée de ces mêmes personnes, qui ont entrepris une migration secondaire au sein de l'Union en quête d'un emploi. Un troisième groupe d'États, dont la composition d'ensemble est flottante mais qui gravitent autour de la Hongrie et de la Pologne, refuse catégoriquement d'accueillir des personnes exilées – à l'exception des réfugiés ukrainiens².

D'où les appels récurrents à plus de solidarité dans la répartition des responsabilités de l'accueil migratoire en Europe. Ces appels émanent tantôt de chancelleries nationales excédées d'avoir à assumer plus que leur part en matière d'accueil, tantôt des cercles européens bien conscients du fait que le régime d'asile européen est profondément dysfonctionnel et ne peut perdurer sous sa forme actuelle. Ce principe de solidarité a même été formalisé juridiquement en 2009 dans l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « *Les politiques de l'Union [relatives aux contrôles des frontières, à l'asile et à l'immigration] et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres* » – sans que cela n'ait eu beaucoup de répercussions sur le terrain³.

2 - Voir Denis Duez, « Frontières et migrations : les Européens au défi de la solidarité », *Revue diplomatique*, vol. 12, 2021, p. 57-62.

3 - Voir Dirk Vanheule *et al.*, « L'application de l'article 80 du TFUE sur le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier, dans le domaine des contrôles aux frontières, de l'asile et de l'immigration » [en ligne], Parlement européen, 2011.

Cet appel à la solidarité peut s'entendre de deux façons. Prosaïquement, il acte le fait que la politique d'accueil européenne revêt la forme classique d'un problème d'action collective. Il est nécessaire de coordonner différents acteurs (les États membres et les institutions européennes) pour produire un bien public (une politique européenne d'accueil). Or la tâche est rendue difficile par la présence de « passagers clandestins » : les gouvernements nationalistes. Ce tableau est cependant réducteur, car l'enjeu principal est ailleurs. Le plus difficile, en réalité, n'est pas d'organiser pratiquement la solidarité au niveau européen. Les problèmes d'intendance sont sérieux, mais les tiroirs de la Commission regorgent de propositions de révision du régime migratoire dignes d'intérêt⁴ : le plus difficile est de définir le contenu de cette solidarité.

Solidarité « entre » et solidarité « avec »

La controverse sur la finalité de la solidarité trouve son origine dans le fait que celle-ci entretient un rapport ambivalent, et pourtant décisif, avec le concept de justice. La solidarité est traditionnellement associée aux idées de réciprocité et de mutualité. Être solidaire, c'est au minimum respecter certaines règles fondamentales d'équité entre parties prenantes à une même activité d'entraide et de coopération. La solidarité entendue en ce sens est la vertu nécessaire à l'action collective et présuppose le respect des règles communes ainsi que du principe de réciprocité. Mais la sémantique de la vertu est trompeuse, parce que cette forme de solidarité – la collaboration entre parties prenantes – n'a aucune valeur morale intrinsèque. Elle découle plutôt d'une logique utilitariste : elle permet à chacun de poursuivre son intérêt personnel bien compris, mais elle n'est pas guidée par quelque valeur partagée que ce soit.

Autrement dit, dans un cartel, des trafiquants d'êtres humains peuvent très bien se soutenir mutuellement dans leurs efforts pour échapper à la justice. Cela n'en fait à l'évidence pas une association juste pour autant. Pour que la solidarité renoue avec l'idée de justice, il faut qu'elle dépasse la simple logique de l'association utilitaire et s'affirme comme une solidarité

4 - Voir Philippe De Bruycker, Marie De Somer et Jean-Louis De Brouwer (sous la dir. de), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration* [en ligne], European Policy Centre, 2019.

avec. La solidarité embrasse alors la cause de l'autre, elle s'ouvre à des considérations qui débordent le simple cercle des participants à l'activité coopérative⁵. Les absents, les invisibles, les marginalisés, celles et ceux qui subissent les retombées de cette coopération doivent également être inclus dans cette solidarité plus exigeante.

Un pacte sans solidarité ?

Indiscutablement, l'Union ne peut prétendre pratiquer une forme de solidarité avec les personnes exilées. Sa politique migratoire n'envisage plus l'accueil que sous le paradigme de la répression et de la dissuasion, aux dépens de la protection des droits fondamentaux des ressortissants étrangers. La société civile européenne et même le Parlement européen s'en émeuvent régulièrement. Le directeur général de Frontex, Fabrice Leggeri, a dû présenter sa démission en avril 2022 après que le Parlement a exposé la participation récurrente de l'agence à des opérations de refoulement (*pushback*) maritime illégales au large des côtes grecques. Mais il s'agit d'une victoire isolée pour les défenseurs des droits des migrants.

La feuille de route politique présentée par la Commission en septembre 2020, le « Nouveau pacte pour la migration et l'asile », porte la trace de la priorité accordée à la dissuasion, quoi qu'il en coûte pour les droits fondamentaux des personnes exilées. Parmi ses propositions majeures, on retrouve l'invitation à généraliser la pratique des *hotspots*, qui consiste à procéder à un examen accéléré (et donc peu approfondi) au sein même des camps d'accueil des demandes d'asile, dans l'objectif assumé de faciliter le retour des demandeurs d'asile déboutés. Le « pacte » suggère également d'intensifier la diplomatie migratoire avec les États du pourtour méditerranéen afin d'inciter ces derniers à contenir les mouvements migratoires vers l'Europe, à l'instar de l'accord entre la Turquie et l'Union. Ces recommandations ne font que prolonger et radicaliser des pratiques déjà existantes⁶, mais elles entérinent la renonciation de l'Union à articuler solidarité et justice.

5 - Voir Lukasz Dziedzic, *Solidarity and Critique in the EU: A Case Study of Asylum*, thèse, Tilburg University, 2022.

6 - Voir Sergio Carrera et Andrew Geddes (sous la dir. de), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees: International Experience of Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights* [en ligne], European University Institute, 2021.

Cela étant dit, l'Union ne peut même pas prétendre créer les conditions d'une solidarité entre États membres, parce que les gouvernements nationalistes préfèrent mettre en échec la coopération européenne plutôt que participer à des politiques migratoires concertées – même quand celles-ci pourraient les avantager⁷. Le passage de Matteo Salvini au ministère de l'Intérieur italien en donne un exemple caricatural. En dépit du fait que l'Italie accueille une part disproportionnée des migrants vers l'Europe, Salvini a activement cherché à faire échouer tout compromis sur un mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile dans l'Union. En effet, il était politiquement plus intéressant pour lui de cultiver le ressentiment des électeurs à l'égard de l'Union, en perpétuant ses régulations migratoires dysfonctionnelles, que d'expérimenter des solutions transnationales.

Par ailleurs, dans ce « pacte », la Commission avance également la piste d'une solidarité « flexible » entre États membres, qui leur offrirait la possibilité de contribuer à l'effort commun autrement qu'en offrant l'asile. Dans le scénario envisagé, les États membres réfractaires à l'immigration pourraient participer par des contributions financières, opérationnelles ou matérielles à la politique européenne commune d'asile. L'une des possibilités retenues est notamment que les États membres prennent en charge l'expulsion des personnes déboutées de l'asile. La solidarité européenne se construit alors littéralement autour du rejet des migrants. Bien que cette proposition ait été taillée sur mesure pour les États les plus xénophobes de l'Union, elle a été écartée sans ménagement par la Pologne et la Hongrie – trop heureuses l'une comme l'autre de maintenir l'Union dans une impasse migratoire qui sert leurs intérêts électoraux nationaux. Preuve, si besoin était, que l'absence de politique migratoire européenne ne découle pas simplement d'un problème d'action collective, mais s'enracine plus profondément dans une confrontation entre visions du monde (et de l'intégration européenne) irréconciliables.

7 - Voir Natascha Zaun et Ariadna Ripoll Servent, "Perpetuating crisis as a supply strategy: The role of (nativist) populist governments in EU policymaking on refugee distribution", *Journal of Common Market Studies*, septembre 2022, p. 1-20.

Solidarité ou pacte d'alliance ?

Alors que les négociations intergouvernementales autour du « pacte » patinent et que l'espoir d'obtenir un compromis avant le renouvellement de la Commission en 2024 s'amenuise, on pourrait être tenté d'en conclure que les appels à la solidarité européenne sont purement incantatoires. Puisque la solidarité a pris congé de la scène européenne, la Commission s'efforcerait de faire exister le principe, du moins dans l'ordre du discours.

Eleni Karageorgiou et Gregor Noll, deux juristes spécialisés en droit européen, pensent cependant que les appels à la solidarité ne sont pas de vains actes de langage⁸. Selon eux, les pratiques mises en œuvre dans le cadre de l'article 80 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (qui stipule l'obligation de mettre en place une solidarité en matière d'asile et de contrôle des frontières) échouent à construire un régime migratoire intégré, mais ne sont pas pour autant dépourvues d'effets. Ces pratiques de dissuasion et de répression amèneraient à réinterpréter l'article 80 du traité comme étant une « clause d'alliance ». Une clause d'alliance se définit juridiquement comme un mécanisme collectif de défense contre une agression extérieure, à l'instar du célèbre article 5 du traité de l'Atlantique nord qui stipule qu'une attaque contre un membre de l'Otan sera considérée comme une attaque contre l'intégralité de ceux-ci.

Le chemin parcouru pour aboutir à cette qualification juridique est au moins aussi intéressant que la conclusion qui s'en dégage. Selon Karageorgiou et Noll, on peut faire remonter l'inscription de la solidarité dans le droit à deux précédents historiques. Le droit romain a produit le premier une formalisation à la fois technique et précise du principe de solidarité : dans le droit des obligations, un créancier peut exiger comme assurance supplémentaire du remboursement d'une dette qu'une tierce partie se porte garante du débiteur. Ce garant est alors dit « solidaire » de la dette du débiteur, car il endosse la responsabilité du remboursement de la dette dans le cas où le débiteur ferait défaut. Du point de vue du créancier, la distinction entre débiteur et garant s'efface, puisqu'ils assument collectivement la responsabilité du remboursement.

8 - Eleni Karageorgiou et Gregor Noll, "What is wrong with solidarity in EU asylum and migration law?", *Jus Cogens*, vol. 4, n° 2, 2022, p. 131-154.

Cela explique en partie l'attrait du principe pour les institutions européennes, qui souhaiteraient que les États membres apparaissent collectivement comme une formation politique unifiée aux observateurs extérieurs. Mais la solidarité crée également une obligation ferme du garant, celle d'éponger les dettes du débiteur si ce dernier est en défaut. Or les États membres ont apporté la démonstration depuis 2015 qu'en matière migratoire, ils ne souhaitent pas se porter garants pour autrui d'obligations fermes et assignables – à l'exception peut-être du bref interlude entre 2015 et 2017, au cours duquel les États membres ont souscrit à un timide mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile.

Karageorgiou et Noll trouvent l'autre expression juridique de la solidarité dans le courant politique du solidarisme, qui a connu son heure de gloire en France à la fin du XIX^e siècle. Les solidaristes, fortement influencés par le courant positiviste, refusent de souscrire à la thèse selon laquelle la cohésion sociale serait la résultante d'un contrat social – car ce contrat n'est qu'une projection de l'esprit dénuée de fondements empiriques. En revanche, la division sociale toujours plus poussée du travail aurait créé une telle interdépendance entre les individus et les groupes qui forment la société que la coopération qui en émerge peut être assimilée à un quasi-contrat. Dans des sociétés fortement spécialisées, la solidarité devient alors un prérequis fonctionnel de la cohésion sociale, dont le droit social offre une retranscription partielle dans le domaine juridique. Cette redéfinition juridique de la solidarité présente l'avantage d'avoir une dimension explicitement politique, mais elle a aussi pour inconvénient de rendre les responsabilités pratiquement inassignables. Qui sont les créanciers, les débiteurs et les garants dans ce schéma ? Aucun mécanisme ne permet de l'établir avec exactitude.

Karageorgiou et Noll soulignent cependant qu'une contextualisation de la pensée solidariste permet de mieux en percevoir l'intention. Dans le contexte turbulent du XIX^e siècle, le solidarisme se pense comme la réponse réformiste à la thèse socialiste d'un violent conflit social qui ne pourra être surmonté que par un renversement révolutionnaire. La solidarité y est présentée comme le remède contre l'auto-organisation des ouvriers, susceptible de déchirer le tissu social. Par analogie, la solidarité remplirait aujourd'hui la même fonction : elle viserait à empêcher l'auto-organisation des migrants au niveau européen, soupçonnée également

de constituer une menace existentielle pour la communauté européenne (que l'on songe à la thèse du « grand remplacement », à titre d'exemple).

Il existe cependant une différence de taille entre les deux situations.

Alors que les ouvriers faisaient indéniablement partie de la communauté

Les appels à la solidarité auraient en réalité pour effet de faire jouer la solidarité entre les États membres contre la solidarité avec les migrants.

politique, l'appartenance politique des migrants est plus incertaine. D'où une variation importante dans les stratégies adoptées : alors qu'il s'agit d'accéder aux demandes des ouvriers pour retisser la solidarité et le lien social, la solidarité peut être invoquée pour justifier une politique de pure répression à l'égard de la « menace extérieure » que constituent les migrants. D'où la requalification de la solidarité en « clause d'alliance » dans ce contexte. Les appels à la solidarité

auraient en réalité pour effet, suivant la lecture de Karageorgiou et Noll, de faire jouer la solidarité *entre* les États membres contre la solidarité *avec* les migrants.

Une piste ukrainienne ?

Dans son étude des principes philosophiques qui sous-tendent l'intégration européenne, Céline Spector invite les décideurs politiques nationaux à réinsuffler un vent d'enthousiasme dans le projet européen. Cela exige cependant, à ses yeux, de réviser l'objectif au nom duquel se mène l'intégration supranationale : « *Après la paix et la prospérité, la solidarité doit devenir la finalité nouvelle de l'Union européenne*⁹. » Ce qu'elle justifie en se référant, elle aussi, à l'exemple historique du solidarisme et à sa capacité à dépasser l'agrégation des individus pour former un authentique corps politique unifié. Mais cette revalorisation du rôle de la solidarité ne peut faire l'impasse sur le geste plus polémique du solidarisme : son opposition à l'auto-organisation des exclus. La solidarité ne peut converger avec la justice qu'à la condition d'autoriser une organisation autonome de celles et ceux qui sont repoussés dans ses marges.

L'actualité européenne récente offre une illustration des formes que cette solidarité entre États membres, mais également avec les migrants,

9 - Céline Spector, *No demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Paris, Seuil, 2021, p. 402.

pourrait revêtir. L'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie a provoqué le déplacement de plus de deux millions de réfugiés. Le 4 mars 2022, l'Union a activé la directive sur la protection temporaire pour répondre à l'urgence. Celle-ci offre automatiquement un statut et une protection juridique pour une durée de trois ans au sein de l'Union à toutes celles et ceux qui résidaient légalement en Ukraine au moment de l'agression, ce qui leur épargne d'avoir à se soumettre au long processus bureaucratique d'évaluation de la recevabilité de leur demande. Puisque les principaux États d'accueil (dont la Pologne et la Hongrie) maintiennent une opposition de principe à tout schéma de redistribution des réfugiés entre États membres, l'Union a surpris les observateurs en proposant de suspendre l'application du règlement de Dublin aux réfugiés issus d'Ukraine. Alors que les migrations secondaires entre États membres étaient précédemment considérées comme un problème politique majeur, et donc interdites par un règlement de Dublin aux effets profondément inégalitaires, elles sont désormais présentées comme une solution pour alléger la pression migratoire sur les pays voisins de l'Ukraine¹⁰. Enfin, les réfugiés issus d'Ukraine se sont vu reconnaître un droit au travail, au logement et à l'enseignement.

Il ne s'agit pas simplement ici de pointer du doigt le fait que l'Union est capable de fournir un accueil digne aux demandeurs d'asile quand elle fait preuve de volonté politique. La modalité singulière de l'aide fournie mérite également d'être soulignée. La solidarité dont a fait preuve l'Union dans le cas ukrainien cherche à fournir un soutien aux États membres les plus exposés aux défis de l'accueil. Mais elle offre surtout un accueil inconditionnel à des étrangers, qu'elle traite au surplus comme des acteurs responsables et autonomes plutôt que comme des corps en souffrance ou des menaces en puissance. Les conditions administratives ont été réunies pour que les réfugiés issus d'Ukraine puissent être parties prenantes à l'organisation de la solidarité, en se répartissant d'eux-mêmes sur le territoire européen par des migrations secondaires, en s'insérant sur le marché du travail, en s'instruisant, etc. Cela renverse l'équation esquissée précédemment et qualifiée de « clause d'alliance ». Plutôt que de faire reposer la solidarité entre États membres sur une

10 - Voir Lucas Rasche, "Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?" [en ligne], Hertie School/Jacques Delors Centre, 23 mars 2022.

opposition commune à la solidarité avec les migrants, il s'agit de faire de la solidarité avec les migrants le ressort d'une meilleure solidarité entre États membres. Le cas ukrainien est évidemment singulier et toutes les dispositions politiques prises dans ce contexte ne sont pas universalisables. Mais il n'en fournit pas moins un paradigme inédit de l'accueil, qui fait de la possibilité offerte aux exclus de s'organiser l'instrument d'une convergence entre solidarité et justice. Peut-être y a-t-il là pour l'Union une piste à creuser pour relancer des négociations sur sa politique d'asile ?