

Pour Un Agenda Européen De Recherche En Matière D'Immigration Et D' Asile*

Zusammenfassung

Das hier vorgeschlagene Forschungsprogramm belegt, dass Forschung zu Fragen von Immigration und Asyl unter dem Blickwinkel einer gemeinsamen Politik keine wissenschaftliche Übung darstellt, die dazu dient, die Erwartungen von Forschern zu befriedigen, die in ihren Stuben sitzen, um sorgfältig theoretische Konzepte auszuarbeiten. Zwischen den Staaten wurde eine tiefgehende Solidarität geschaffen, indem ganz konkret die Kontrollen an den inneren Grenzen des Schengen-Raumes abgeschafft wurden. Unser Ziel ist es, zum Verständnis beizutragen, warum und wie die von Jean Monnet verfochtene Methode europäischer Integration in den Bereichen Immigration und Asyl innerhalb von zwanzig Jahren nicht die erhofften Resultate hervorgebracht hat.

Summary

The research agenda proposed below reflects the fact that the study relating to questions of immigration and asylum, roofed under the notion of common politics, is not merely an academic exercise meant to satisfy the expectations of researchers troubled by elaborating theoretical concepts. Through the very concrete realization of the abolition of internal border controls within the Schengen Area, a profound factual solidarity has been created between the member states. Our objective is to contribute to the understanding of how and why the method of European integration encouraged by Jean Monnet after twenty years failed to meet the expected results in the field of asylum and immigration.

Les 26 et 27 juin 2014, le *Conseil européen* considérait dans les lignes directrices adoptées au titre des orientations stratégiques pour le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice durant la période 2015-2019 que « *dans le prolongement des programmes antérieurs, la priorité générale est désormais d'assurer la transposition cohérente, la mise en œuvre effective et la consolidation des instruments juridiques et des mesures existantes* » (point 3 des conclusions). La politique commune d'immigration et d'asile paraissait donc être en place et pour l'ensemble des institutions européennes (*Conseil européen*, ministres de la Justice et des Affaires Intérieures et même la *Commission* à l'exception du Parlement européen), l'horizon politique semblait se limiter à la mise en œuvre de l'existant, comme s'il s'agissait de savourer la satisfaction du travail accompli depuis la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam et les fameuses

* Philippe De Bruycker est Professeur au Migration Policy Centre (MPC) de l'Institut Universitaire Européen & à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

conclusions de Tampere adoptées en octobre 1999. La phase de construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice se terminait et une nouvelle ère visant à sa consolidation commençait.

Une année après, *l'Union européenne* entrait dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « crise des réfugiés » avec l'afflux de demandeurs d'asile provenant pour leur plus grande part de Syrie qui transitent par la Turquie pour entrer dans *l'Union européenne* via la Grèce et ensuite se diriger vers d'autres Etats membres plus à même de les accueillir (en particulier l'Allemagne et la Suède). La soi-disant politique commune d'asile s'est alors effondrée comme un château de cartes. Les législations européennes adoptées durant une décennie (2003-2013) d'efforts laborieux se sont avérées n'être quasiment d'aucune utilité pratique. Même le règlement *Dublin* déterminant l'Etat responsable pour l'examen d'une demande d'asile dans *l'Union européenne* pourtant considéré comme la pierre angulaire du « système européen commun d'asile » (variante de la notion de politique commune) n'a plus été appliqué par *l'Allemagne* dans le cadre d'un élan de générosité visant à accueillir les demandeurs d'asile rejetés par les Etats *d'Europe* centrale. Enfin, l'espace *Schengen* a été progressivement remis en cause jusque dans ses fondements avec les multiples rétablissements entre Etats membres de contrôles aux frontières intérieures qui avaient été abolis et l'apparition d'une ambiguïté autour de la notion même de « contrôles aux frontières extérieures » dans le cas des demandeurs d'asile : s'agit-il de les identifier et de les enregistrer lorsqu'ils se présentent à une frontière extérieure ou, tout au contraire, de les empêcher d'entrer sur le territoire de l'espace *Schengen*? Cette question fondamentale oppose notamment l'ouest de *l'Europe* au groupe des Etats dits de *Visegrad* (*Pologne, Hongrie, République Tchèque et Slovaquie*).

La présentation le 13 mai 2005 par la *Commission* d'un nouvel « Agenda pour la migration »¹ a ensuite confirmé, s'il en était besoin, à quel point le *Conseil européen* a fait preuve d'aveuglement en juin 2014. Après avoir détaillé des actions immédiates dont certaines comme le sauvetage en mer étaient attendues depuis des années, la *Commission* identifie « quatre piliers pour une meilleure gestion des migrations » parmi lesquels on trouve notamment « une *nouvelle* politique de migration légale » tout en dressant des perspectives pour une politique plus ambitieuse, en particulier « une gestion partagée de la frontière européenne ».

En réalité, la crise est à ce point profonde qu'il convient aujourd'hui de la nécessité de repenser globalement les politiques européennes d'asile et d'immigration. Plutôt que d'improviser dans l'urgence un énième agenda, la question de savoir ce que peut être une politique publique d'asile et d'immigration mérite d'être posée. Dans le cadre de *l'Union européenne*, cela amène à s'interroger plus précisément sur ce que peut signifier la notion de « politique commune » dans ces domaines puisqu'il s'agit là des termes employés à dessein dans le traité de Lisbonne. La question a déjà été posée par Henri Labayle qui a publié en 2004 un article intitulé « Vers une politique commune de l'asile et de l'immigration dans *l'Union européenne* »² dans lequel il a listé les obstacles à la

1 COM (2015) 240.

2 en EDSTROM, O., LABAYLE, H. et LAFERRIERE, F.-J., Bilan critique de la politique européenne d'immigration et d'asile cinq années après Amsterdam / The European Immigration and Asylum Policy: A Critical Assessment five years after Amsterdam, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 11-43.

mise en place d'une politique commune, en particulier la rétention de compétences par les Etats membres, la division de *l'Union européenne* en trois piliers, la non-participation d'Etats membres sur base d'opt-outs accordés à trois d'entre eux et l'indétermination des objectifs, sans oublier la communautarisation partielle des questions d'immigration et d'asile. Ces obstacles ayant été levés par le Traité de Lisbonne à l'exception de la différenciation qui mériterait de faire l'objet de plus d'attention de la part du monde académique pour ce qui est de ses modalités et conséquences, on peut dès lors légitimement se demander si une politique commune a ou non été mise en place depuis 2009.

La notion de politique commune employée par les Traités à propos de diverses politiques est cependant restée indéterminée en droit européen. Dans les conclusions d'un colloque consacré au commun dans *l'Union Européenne*, Jean-Claude Gautron regrette en 2009 que les organisateurs n'aient pas prêté attention à la notion « *assez introuvable et fort controversée* » de politique commune pour conclure que celle-ci « *conserve donc une part d'indéfinissable et laisse la voie ouverte à l'utilisation de critères multiples et contingents* ». ³

Sans prétendre avoir dégagé le sens de cette notion et en donner une définition, nous avançons l'hypothèse sur la base de réflexions préliminaires qui devraient être testées dans le cadre d'une étude empirique comparant diverses politiques européennes qu'au moins quatre éléments doivent être réunis pour qu'une politique puisse être qualifiée de commune : un cadre normatif commun (1), une mise en œuvre de ces normes de manière commune si besoin en est (2), éventuellement un financement commun ou au moins une solidarité suffisante entre les Etats membres (3) et enfin une dimension externe de la politique concernée dans la mesure où cela est nécessaire pour préserver le caractère commun de la politique dans sa dimension interne (4). Le qualificatif « commun » que nous utilisons mériterait également d'être précise; si l'idée de politique partagée entre les niveaux européens et nationaux vient rapidement à l'esprit pour l'éclaircir quelque peu, le mode de partage doit d'évidence être favorable à *l'Union européenne* pour qu'une politique soit véritablement commune, sans pour autant devoir correspondre à la liste des compétences exclusives figurant à l'article 3 du TFUE.

1. Un cadre normatif commun

On ne peut concevoir une politique commune sans un cadre normatif établissant des principes et des limites pour l'action des Etats membres. *L'Union européenne* est à même de répondre à cet impératif dès lors que ses institutions sont, comme il est bien connu, investies du pouvoir législatif leur permettant d'adopter des normes qui s'imposent aux Etats membres en vertu du principe de primauté.

Les compétences de *l'Union européenne* en matière d'asile et d'immigration ayant été considérablement élargies par le traité de Lisbonne en comparaison avec les dispositions antérieures du Traité d'Amsterdam, on n'aperçoit plus guère de limites à la législation européenne en matière de politiques des visas, des frontières ou encore d'asile. Les deux premières politiques ont d'ailleurs fait l'objet de règlements qui ont même été

3 MONJAL, P-Y, *Le commun dans l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, respectivement pp.234 et 235.

officiellement surnommés « Code des visas »⁴ et « Code Frontières Schengen »⁵; si la troisième fait pour le moment essentiellement l'objet de directives dont on envisage la codification, deux générations de textes ont déjà été adoptées afin de passer d'un rapprochement minimal à une harmonisation plus poussée du droit interne des Etats membres.

L'immigration fait cependant exception. Tout d'abord le traité de Lisbonne limite l'action de l'*Union européenne* en matière d'immigration légale en sanctuarisant « le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié » (article 79, § 5 TFUE). L'*Union européenne* peut donc légiférer en matière d'immigration de travail, mais elle ne pourra pas (sauf improbable modification des traités) aller jusqu'à adopter une législation qui dépouillerait les Etats membres du pouvoir de fixer le volume de la migration de travail en provenance de pays tiers. Des quotas européens de travailleurs de pays tiers qui sont parfois évoqués pour négocier avec des pays tiers leur participation à la lutte contre l'immigration illégale ne sont donc pas envisageables. Ensuite, le traité limite l'action de l'*Union européenne* en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour légal à une compétence d'appui (article 79, § 4 TFUE). Tout ce qui touche en particulier à l'intégration linguistique, culturelle, religieuse, etc des migrants ne peut donc faire l'objet d'une harmonisation européenne des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

Le cadre législatif de l'*Union européenne* en matière de visas, de frontières, d'immigration et d'asile a été abondamment étudié et les normes adoptées ont même été analysées jusque dans leurs moindres détails dans une sorte de bible du droit européen de l'immigration et de l'asile comptant près de 1600 pages.⁶ Par contre, beaucoup plus rares sont les articles ou ouvrages qui mettent en perspective les objectifs politiques et les résultats (potentiels) des législations adoptées ainsi que la mesure dans laquelle celles-ci peuvent constituer une base suffisante pour la mise en place d'une politique commune aux Etats membres. Il est connu que la directive regroupement familial⁷ laisse aux Etats membres une marge de manœuvre à ce point considérable qu'ils peuvent mener une politique restrictive ou au contraire libérale tout en restant dans le cadre très général tracé par la directive. Par contre, personne n'a à notre connaissance analysée si et, le cas échéant, dans quelle mesure la directive étudiants de 2004⁸ venant de faire l'objet d'une réforme fonde une politique commune des Etats membres dont l'objectif serait d'attirer dans l'*Union européenne* le plus possible d'étudiants ressortissants de pays tiers pour autant qu'ils remplissent certaines conditions de base.

Enfin, la politique commune d'immigration que le traité prévoit reste plus que nébuleuse pour ce qui est de la migration légale, en particulier l'immigration économique où, pour l'essentiel, l'harmonisation se limite jusqu'à présent à la directive carte bleue visant les travailleurs migrants hautement qualifiés.⁹ N'est-il pas temps d'aller au-delà

4 Règlement n°810/2009 du 13 juillet 2009 (J.O.U.E. L 243/1 du 15 juillet 2009).

5 Règlement n°562/2006 du 15 mars 2006 (J.O.U.E. L 105/1 du 13 avril 2006).

6 HAILBRONNER, K. (éditeur), EU immigration and asylum law : commentary on EU regulations and directives, Oxford, Beck/Hart, 2010. Une seconde édition est attendue en 2016.

7 Directive 2003/86 du 22 septembre 2003 (J.O.U.E. L 251/12 du 3 octobre 2003).

8 Directive 2004/114 du 13 décembre 2004 (J.O.U.E. L 375/12 du 23 décembre 2004).

9 Le texte doit encore être publié au journal officiel suite à l'accord politique intervenu fin 2015.

des formules incantatoires et d'ouvrir un débat sur la faisabilité d'une politique commune dans ce domaine en abordant frontalement la question de savoir dans quelle mesure cela est possible en l'absence d'un marché européen du travail et en présence d'une politique de l'emploi qui se limite jusqu'à présent à une stratégie visant à coordonner les politiques nationales? Autant de questions qui appellent des recherches pluridisciplinaires auxquelles devraient collaborer des juristes, politologues, économistes, sociologues, etc.

2. Une mise en œuvre commune des normes

Si un pouvoir législatif est fermement et clairement établi au niveau européen, il n'en va pas de même du pouvoir exécutif.

En vertu du principe d'administration indirecte, l'article 291, § 1^{er} TFUE prévoit que « Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union ». Le caractère plus ou moins commun d'une politique dépendra donc très largement de son cadre normatif. Plus celui-ci sera précis (par exemple dans le cas d'un règlement ou d'une directive d'harmonisation), plus les actions des États membres convergeront; plus celui-ci sera large (par exemple dans le cas d'une directive de rapprochement établissant seulement des normes minimales ou d'une fausse directive d'harmonisation dont le contenu a été habilement évié par diverses techniques dont le *Conseil des ministres* est friand),¹⁰ plus les États membres auront la possibilité de continuer à mener des politiques nationales plus ou moins divergentes.

Même dans le cas d'un règlement unifiant l'ensemble des législations nationales, les États membres peuvent encore et toujours conserver une certaine marge de manœuvre dans l'exécution des politiques communes, autrement dit un pouvoir discrétionnaire plus ou moins large, que ce soit au niveau de l'adoption de normes générales d'exécution de la législation ou de la prise de décisions individuelles appliquant les normes supérieures à un cas d'espèce. Le Code des visas illustre parfaitement ce dernier cas de figure : bien qu'adopté sous la forme d'un règlement, il laisse subsister dans le chef des autorités consulaires des États membres un pouvoir d'appréciation très large des demandes de visa, s'agissant en particulier du « risque d'immigration illégale » que présente le demandeur et de l'appréciation de sa « volonté de quitter » l'espace *Schengen* à l'expiration de son visa.¹¹

Comme il n'est pas toujours possible d'abandonner aux États membres la mise en œuvre des politiques européennes, il arrive que l'Union européenne décide de s'en charger elle-même. Cependant, même dans ce cas de figure, le pouvoir exécutif reste éclaté entre diverses institutions européennes. Il n'existe en effet pas de solution unique pour la mise en œuvre du pouvoir exécutif (au sens administratif et non politique du terme) au niveau européen. L'article 291, § 1^{er} TFUE prévoit que « *lorsque des condi-*

10 Voyez à ce sujet DE BRUYCKER, P., Le niveau d'harmonisation législative de la politique européenne d'immigration et d'asile, in EDSTROM, O., LABAYLE, H. et LAFERRIERE, F.-J., op.cit., pp. 45-75.

11 Voyez l'article 21, § 1er du Code des visas.

tions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés (...), au Conseil ». Par ailleurs, divers comités composés de représentants des Etats membres viennent encadrer le pouvoir d'exécution de la *Commission* selon des modalités diverses.¹² Enfin, la pratique a conduit à l'apparition d'agences européennes représentant une forme de compromis entre l'administration directe et indirecte. Dans le domaine qui nous occupe, cela s'est traduit, une fois vaincue les réticences des Etats membres à institutionnaliser au niveau européen une forme de pouvoir exécutif dont ils restent cependant les maîtres s'agissant d'agences intergouvernementales, par la création en 2004 de l'agence *Frontex*¹³ et en 2010 du Bureau européen d'appui en matière d'asile¹⁴ (plus connu sous le nom d'EASO qui correspond à son acronyme en anglais).

Ces nouvelles agences traduisent l'idée de mise en réseau des administrations nationales et visent à coordonner l'action des Etats membres en matière de frontières et d'asile. La politique des visas n'a par contre été dotée d'aucune agence et le fait que ce soient toujours la multitude de consulats des Etats *Schengen* qui sont chargés d'analyser les demandes de visa uniforme explique que celle-ci continue à manquer de cohérence malgré les tentatives de canaliser leur pouvoir d'appréciation dans le code des visas. Il en va de même dans le domaine de la migration légale.

Le modèle du réseau sur lequel *Frontex* et l'EASO ont été bâtis de la même manière qu'Europol et Eurojust commence à montrer ses limites, en particulier pour ce qui est de *Frontex* qui vient de faire l'objet d'une proposition de réforme de la *Commission* européenne visant à créer un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.¹⁵ Cette proposition présentée comme ambitieuse a déjà enclenché une controverse assez vive sur le respect de la souveraineté des Etats membres comme si une telle question avait encore un sens au sein d'une organisation supranationale comme *l'Union européenne* et à propos de phénomènes transnationaux comme l'immigration et l'asile.

L'évolution envisagée appelle au renouvellement des recherches qui ont jusqu'ici été menées. La littérature académique s'est jusqu'à présent concentrée sur la question du contrôle et de la responsabilité de *Frontex*.¹⁶ La crise des réfugiés incite à adopter un autre point de vue et à analyser les compétences de cette agence au regard des défis qui se posent et à tenter de mesurer l'effectivité de son action. L'opposition grandissante à *l'Union européenne* ne doit pas décourager les chercheurs à démontrer que les évolutions envisagées ne seront pas suffisantes et les raisons pour lesquelles la voie d'agences européennes (de type fédéral?) qui seraient chargées de la mise en œuvre des politiques en lieu et place des Etats membres mérite d'être investiguée de manière à débusquer les propositions prétendument ambitieuses et les faux débats qui peuvent agiter les mondes

12 Règlement n°182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (J.O.U.E. L 55/13 du 28 février 2011).

13 Règlement 2007/2004 du 26 octobre 2004 (J.O.U.E. L 349/1 du 25 novembre 2004).

14 Règlement 439/2010 du 19 mai 2010 (J.O.U.E. L 132/11 du 29 mai 2010).

15 COM (2015) 671.

16 Notamment en cas de violation des droits de l'homme lors d'une opération de contrôles des frontières extérieures des Etats membres coordonnée par *Frontex*.

politique et médiatique prompts à se focaliser sur des aspects symboliques. La structure institutionnelle des agences devra également être revisitée pour la raison que leur caractère intergouvernemental s'accommode mal de l'indépendance nécessaire à l'évaluation et au contrôle de l'action des Etats membres qui s'avère indispensable pour assurer le caractère commun des politiques. Plus généralement, la question de l'évaluation ex-post des politiques européennes curieusement toujours organisée selon un mode intergouvernemental par l'article 70 TFUE mérite d'être analysée.

Les politiques qui n'ont pas été dotées d'agences pour leur mise en œuvre ne doivent pas être négligées. Les diverses formes de coopération entre Etats membres prévues par le code des visas¹⁷ doivent être étudiées pour évaluer leurs résultats tandis que les chercheurs devraient utiliser toute leur capacité d'imagination pour formuler des propositions visant à mieux coordonner entre Etats membres la mise en œuvre de leurs politiques d'immigration légale; si une certaine institutionnalisation ne paraît pas envisageable, le stade antérieur de la formalisation de la coopération pratique entre Etats membres reste une option à étudier. L'analyse de la mise en œuvre de la décision du *Conseil* du 5 octobre 2006 relative à l'établissement d'un mécanisme d'information mutuelle sur les mesures des Etats membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration¹⁸ offre un point de départ pour vérifier si ce modeste mécanisme a eu ou non plus de succès, sachant que son origine remonte à une décision de la *Commission* de 1985 qui a été attaquée par les Etats membres devant la *Cour de justice*,¹⁹ preuve s'il en est de la sensibilité de la question même lorsqu'il s'agit de simples échanges d'information. Les Etats membres semblent en effet avoir un intérêt commun à ce que les modalités de leur politique ne soient pas divulguées avec trop de détails au niveau européen...

3. Un financement commun ou une solidarité suffisante entre Etats membres

Les politiques européennes étant mise en œuvre par les Etats membres, il paraît logique qu'elles restent en principe financées par ceux-ci. Une telle situation n'est cependant soutenable à terme que si les Etats membres ne supportent pas des charges exagérément différenciées. Or, l'espace de liberté, de sécurité et de justice se caractérise par des charges asymétriques entre Etats membres faisant de la solidarité entre ceux-ci un défi qui doit être relevé pour qu'on puisse envisager une politique commune. La politique des frontières est la première à être concernée en raison du fait que les Etats du Sud et de l'Est de l'*Union européenne* ont bien plus de frontières extérieures à contrôler que les autres Etats membres. Il en va de même de la politique de l'asile en raison des critères de première entrée dans l'*Union européenne* utilisés par le système Dublin pour déterminer l'Etat membre responsable. Une étude sur la solidarité dans la politique des visas mériterait d'être réalisée au regard des différences entre le nombre de demandes enregistrées par les Etats *Schengen* et entre les réseaux consulaires des Etats membres par le monde, tandis que la politique d'immigration légale ne semble (pour le moment?) pas

17 En particulier les centres communs de dépôt des demandes.

18 J.O.U.E. L 283/40 du 14 octobre 2006.

19 Affaire 281/85 du 9 juillet 1987.

concernée dans la réalité malgré l'interdépendance que l'abolition des contrôles aux frontières intérieures a théoriquement créée entre Etats membres.

Les rédacteurs du défunt projet de constitution européenne avaient parfaitement pris conscience du déficit de solidarité et c'est à eux qu'on doit l'introduction dans le Traité de Lisbonne d'un article 80 selon lequel « *Les politiques (des visas, des frontières, d'immigration et d'asile) de l'Union et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier* ».

La solidarité entre Etats membres constitue le cœur de la crise actuelle bien plus que le nombre de demandeurs d'asile se présentant aux frontières de l'*Union Européenne*, à tel point qu'il convient de s'interroger s'il ne s'agit pas plus d'une crise de l'*Europe* plutôt qu'une crise des réfugiés, et plus précisément encore d'une crise des Etats membres composant l'*Union européenne* plutôt que des institutions supranationales censées les chapeauter. Les chercheurs se sont déjà adaptés à cette évolution comme en témoigne la floraison récente d'articles, ouvrages, thèses de doctorat et ateliers ou conférences consacrés à la solidarité et à ses différentes formes (financière, opérationnelle, physique, normative) en écho à la multiplication des dispositions que le traité de Lisbonne consacre à cette question devenue centrale.

La dimension financière de la solidarité entre Etats membres, et au-delà le financement de la politique commune d'immigration et d'asile au niveau européen, mérite cependant beaucoup plus d'attention. Alors que les fonds en matière d'immigration et d'asile en sont à leur deuxième génération²⁰ avec l'AMIF (Asylum, Migration & Integration Fund)²¹ et l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas²² institué au titre des perspectives financières 2014-2020 qui a succédé au « Fonds solidarité et gestion des flux migratoires », très rares sont les chercheurs en matière d'immigration et d'asile qui ne se laissent pas rebuter par les chiffres,²³ tandis que les quelques spécialistes des modes de financements européens maîtrisent tout aussi rarement la substance des politiques européennes d'immigration et d'asile. L'étude des fonds européens et des instruments juridiques qui les régissent paraît cependant très prometteuse : dans quelle mesure les fonds européens financent-ils les politiques des Etats membres? Comment les fonds disponibles sont-ils partagés entre les Etats membres? Dans quelle mesure établissent-ils une solidarité entre Etats membres? Plus fondamentalement, pourquoi des fonds européens ont-ils été créés pour financer ces politiques alors que leur mise en œuvre par les Etats membres implique en principe que ces derniers sont également chargés de leur financement? La solidarité financière entre Etats membres permet-elle de maintenir la mise en œuvre des politiques au niveau national ou le besoin de solidarité appelle-t-il au contraire un remplacement du finance-

20 Et même la quatrième génération pour la politique d'asile où le premier Fonds Européen des Réfugiés (FER) reconduit en 2004 remonte à l'année 2000, soit le véritable début de cette politique sur la base du Traité d'Amsterdam.

21 Règlement 516/2014 du 16 avril 2014 (J.O.U.E. L 150/168 du 20 mai 2014).

22 Règlement 515/2014 du 16 avril 2014 (J.O.U.E. L 150/143 du 20 mai 2014).

23 Voyez cependant les travaux de Eiko THIELEMAN qui a notamment réalisé pour le *Parlement européen* en 2010 une importante étude "What system of burden sharing between Member States for the reception of asylum seekers, study for the European Parliament", PE 419.620.

ment au niveau national par le niveau européen (comme c'est le cas pour la politique agricole) dans la ligne de l'administration directe évoquée ci-dessus à propos des agences? Autant de questions susceptibles d'enrichir considérablement l'analyse des politiques d'immigration et d'asile et la compréhension de leur caractère plus ou moins commun.

4. Une dimension externe dans le prolongement de la politique interne

Une politique commune se conçoit difficilement sans prolongement externe, à défaut de quoi les Etats Membres pourraient développer une action extérieure – par exemple en signant des traités avec des pays tiers – contradictoire avec la politique interne et défaire en partie celle-ci. Par ailleurs, les questions d'immigration et d'asile sont par nature des politiques trouvant leur source à l'extérieur de l'*Union européenne* dans les pays d'origine des migrants ou les Etats de transit qu'ils traversent pour parvenir jusqu'à l'*Union Européenne*. Le fait que le *Conseil des ministres* continue à s'occuper des politiques d'immigration et d'asile au titre des « Affaires intérieures » tandis que la Direction générale compétente de la *Commission européenne* est également celle des « Affaires Intérieures » (le terme migration n'a été ajouté qu'avec l'avènement de la *Commission Juncker*) fait partie du problème consistant à trop envisager ces politiques du point de vue des pays de destination au détriment d'une approche prenant également en considération les intérêts des pays d'origine et de transit, et ce malgré « l'approche globale²⁴ » prétendument poursuivie par l'*Union européenne*.

Les travaux sur la dimension externe des politiques d'immigration et d'asile foisonnent et portent en général sur les contradictions entre les velléités politiques de l'*Union européenne* et de ses Etats membres avec les intérêts des Etats d'origine et de transit des migrants de manière à mettre en lumière le caractère inéquitable de politiques dominées par une « diplomatie des affaires intérieures ». Beaucoup plus rares sont les travaux portant sur l'efficacité de l'action externe de l'*Union européenne* et de ses Etats membres dont le principal défaut pourrait tout autant tenir à l'absence ou l'insuffisance de résultats qu'à ses effets négatifs pour les pays tiers.

Le fait que la dimension externe des politiques européennes d'immigration et d'asile se traduise pour l'essentiel par des projets européens financés par l'*Union européenne* généralement mis en œuvre par des parties tierces (organisations internationales comme le HCR ou l'OIM ou encore des ONGs) à propos desquels il est extrêmement difficile de réunir des données explique cette situation, sans compter qu'il est tout aussi difficile de quantifier les résultats de tels projets. La multiplication des sources de financement au sein du budget européen et l'absence de volonté politique pour forcer les diverses directions générales de la *Commission européenne* à fournir une vision d'ensemble de cette politique font le reste.²⁵ Le sujet doit cependant être intéressant puisque la *Commission européenne* aurait fait pression à la fin de l'année 2015 sur la *Cour des comptes européenne* pour que celle-ci ne divulgue pas le contenu d'un rapport d'évaluation relatif

24 Voyez notamment COM (2014) 96 du 21 février 2014.

25 EU Cooperation with third countries in the field of migration, study for done in 2015 for the European Parliament, PE 536/469.

à la coopération avec les pays tiers dans les politiques d'immigration et d'asile selon des informations divulguées par le site internet Euractiv.com le 1^{er} février 2016...

*
* *

L'agenda de recherche proposé ci-dessus témoigne du fait que l'étude des questions d'immigration et d'asile sous l'angle de la notion de politique commune n'est pas un exercice académique destiné à satisfaire les attentes de chercheurs en chambre soucieux d'élaborer des concepts théoriques. Une profonde solidarité de fait a progressivement été créée entre Etats membres par la réalisation extrêmement concrète que l'abolition des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace *Schengen* représente. Notre objectif est de contribuer à comprendre pourquoi et comment la méthode préconisée par Jean Monnet pour l'intégration européenne n'a pas produit en vingt ans les résultats escomptés en matière d'immigration et d'asile.