

REGARDS

RÉFUGIÉ-E-S

L'Europe dans l'impasse

David Angel

Alors que l'afflux de réfugiés ne semble pas près de diminuer, les dirigeants européens se perdent dans les débats sur un mécanisme de relocalisation des réfugiés. La situation est bloquée.

À en croire le ministère des Affaires étrangères luxembourgeois, la réunion du conseil « Justice et Affaires intérieures » (JAI) lundi dernier à Bruxelles a été un franc succès. Non seulement le conseil aurait formellement adopté « la décision établissant un mécanisme de relocalisation temporaire et exceptionnelle au profit de l'Italie et de la Grèce vers d'autres États membres de 40.000 personnes », mais, en plus, une « large majorité » d'États membres s'accorderaient aussi sur le principe d'une relocalisation supplémentaire de 120.000 personnes.

« Concrètement, cela veut dire que les premières relocalisations pourront commencer dès les prochains jours et que des 'hotspots' commenceront à fonctionner au plus vite en Italie et en Grèce », s'est félicité Jean Asselborn à l'issue du conseil JAI. Tout va bien ?

Pas exactement. Lundi matin, l'Allemagne a suspendu de fait les accords de Schengen. Après le « Refugees welcome » des dernières semaines, le revirement : fermeture des frontières, déploiement massif d'unités de la Bundespolizei et contrôles à toutes les portes d'entrée du pays.

Si on avait pu, dans l'euphorie générale des derniers jours, espérer que les accords de Dublin seraient enfin révisés, la volte-face annoncée par le ministre des Affaires intérieures allemand Thomas de Maizière change la donne. Dans la foulée, l'Autriche et la

Slovaquie décident d'en faire même et déploient à leur tour des policiers, parfois des soldats, aux frontières.

Toujours lundi matin, la Hongrie a finalisé sa clôture anti-migrants à la frontière avec la Serbie. Mardi, le ministre des Affaires étrangères hongrois Péter Szijjártó a communiqué l'intention de son gouvernement de construire une autre clôture à la frontière avec la Roumanie.

La Commission propose...

Le 9 septembre, Jean-Claude Juncker avait repris deux propositions législatives de la Commission lors de son premier discours sur « l'état de l'Union » : la relocalisation urgente de 120.000 réfugiés partout en Europe - en plus de celle de 35.000 personnes déjà actée en juillet - et un mécanisme de relocalisation permanent, activable en cas de crise. Selon la proposition, certains pays pourraient s'en soustraire moyennant le paiement d'une compensation financière s'élevant à 0,002 pour cent de leur produit intérieur brut. « Tout le monde doit participer à l'effort d'accueil », a souligné Juncker lors de son discours.

Outre ces deux volets, la proposition de la Commission prévoit aussi l'établissement d'une liste commune de pays sûrs, ce qui permettrait une simplification des procédures de reconduite aux frontières et la création de « hotspots », de « centres d'accueil et de tri » dans les pays situés aux frontières extérieures de l'Union. C'est surtout l'idée d'une liste commune de pays sûrs qui est en partie critiquée par les associations de défense des droits humains : parmi les



Suspension de Schengen, retour à une époque révolue ? « Attention ! Contrôle douanier ! » Panneau à la frontière intérieure allemande en 1952.



PHOTO: WIKIMEDIA

« États sûrs » pourraient figurer des pays comme le Kosovo, un pays où des troupes de l'Otan sont toujours déployées et qui peut donc difficilement être considéré comme sûr, ou bien la Turquie, où l'on assiste en ce moment aux prémices d'une guerre civile.

Tant l'Allemagne que la Hongrie tentent de faire monter la pression : cette dernière refuse de façon catégorique, et avec le soutien des autres membres du groupe de Visegrád - la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie -, l'introduction d'un mécanisme permanent de relocalisation de demandeurs de protection internationale en cas d'afflux massif, tel que proposé par la Commission. Le blocage de ces quatre pays, rejoints récemment par la Roumanie, met la présidence luxembourgeoise devant un sérieux défi.

... la Hongrie bloque

« Bien que nous soyons dans une situation d'urgence, il faut quand même respecter les procédures », a déclaré Asselborn lors de la conférence de presse à l'issue du Conseil de lundi. En effet, une proposition de la Commission doit d'abord être discutée par le Parlement européen. Le Parlement émet alors un avis. Le Conseil des ministres peut approuver cet avis - avec au moins 55 pour cent des voix des États membres représentant au moins 65 pour cent de la population de l'Union européenne -, ou le refuser. C'est ce qu'on appelle la « méthode communautaire ». Dans le cas de la proposition Juncker, l'accord par majorité qualifiée du Conseil peut être considéré comme sûr, puisqu'une

large majorité en son sein semble l'approuver. Sauf qu'on essaye, en général, de trouver un consensus plutôt qu'une majorité qualifiée.

Dans une interview au Figaro, Asselborn a fait comprendre que, le cas échéant, on pourrait néanmoins avoir recours à la majorité qualifiée : « Nous n'allons pas tout remettre en cause parce que Viktor Orbán s'y oppose », a-t-il martelé. « C'est aussi une question de solidarité européenne. Les 'vieux' pays de l'UE en ont fait beaucoup pour les 'nouveaux', de la chute de l'URSS jusqu'à l'Ukraine. S'il n'y a pas réciprocité le moment venu, il peut y avoir des conséquences... »

Mais voilà qu'Angela Merkel et Werner Faymann, le chancelier autrichien, ont proposé ce mardi 15 septembre la tenue d'un sommet européen extraordinaire, réunissant les chefs d'État et de gouvernement européens, pour sortir de l'impasse. « C'est un problème pour l'Union européenne dans son ensemble, c'est pourquoi nous nous sommes prononcés pour la tenue la semaine prochaine d'un Conseil extraordinaire », a déclaré Merkel lors d'une conférence de presse conjointe. Une idée par ailleurs déjà lancée par Donald Tusk, justement président du Conseil européen qui réunit les dirigeants des États membres.

Tusk n'est pas le seul : Viktor Orbán, premier ministre hongrois, est lui aussi favorable à la tenue d'un sommet européen. Lors d'un tel sommet, les décisions ne sont prises que par consensus - ce qui, dans ce cas, signifierait probablement le coup de grâce pour les propositions de la Commission. Pour Merkel, l'intérêt serait, selon ses dires, de donner un nouveau

souffle à l'« esprit européen ». En effet, une décision du Conseil des ministres à la majorité qualifiée et donc ignorant la position du groupe de Visegrád pourrait s'avérer peu favorable à la cohésion au sein de l'Union.

... Schengen part en fumée

Il n'empêche que cette cohésion a jusque-là peu intéressé Merkel et les autres dirigeants d'Europe centrale : le système de Dublin, qui veut que ce soit le premier pays où un demandeur d'asile a été enregistré qui doit traiter sa demande, a longtemps été pratique et confortable pour les États qui ne sont pas situés aux frontières extérieures de l'Union. Ce n'est que récemment que ce système a été mis en cause, lorsqu'il est devenu trop évident que cela ne pouvait pas marcher - et la mise en cause a été de courte durée. « Dublin ne doit pas être abrogé », a ainsi déclaré Asselborn dans une interview avec le Jeudi, le 17 septembre.

Si le but des dirigeants d'Europe centrale était vraiment de convaincre les pays de l'Est récalcitrants, des compensations financières en échange de l'acceptation d'un certain nombre de réfugiés pourraient, par exemple, être envisagées. Tout comme une profonde révision des accords de Dublin, ce qui pourrait alléger de façon significative la pression sur ces États aux infrastructures peu préparées à un afflux massif de réfugiés.

D'un autre côté, la stratégie de négociation d'Orbán et de ses acolytes ne fonctionne tout simplement pas. En s'obstinant à durcir leur ligne et à souligner leur détermination d'en

découdre avec les demandeurs de protection internationale qui affluent, ces États courent le risque de se faire mettre en minorité. Ils jouent le tout pour le tout : soit ils réussissent à arracher la tenue d'un sommet européen, donc la fin de la proposition du mécanisme de relocalisation, soit le Conseil des ministres trouve une solution sans leur accord et ils seront obligés de s'y plier.

Asselborn refuse, pour le moment, la tenue d'un sommet. « Nous ne sommes pas l'Union africaine », a-t-il dit à la Süddeutsche Zeitung, en soulignant que, dans l'Union européenne, on ne prend pas les décisions en négociant un compromis entre chefs d'État, mais à travers la « méthode communautaire ».

Quoi qu'il en soit, l'Europe est dans une impasse. Si Asselborn et d'autres ne se lassent pas de répéter que la suspension des accords de Schengen par l'Allemagne est temporaire, un effet domino n'est plus à exclure : ainsi, le premier ministre français a déjà annoncé que son gouvernement n'hésiterait pas à en faire de même si la situation le nécessitait. Et pendant que la question de la relocalisation de 120.000 réfugiés est au centre des débats, aucune initiative n'est prise dans le sens de la mise en place d'éventuels couloirs humanitaires.