

Pour tout savoir sur les prérogatives de l'UE : immigration et criminalisation de la xénophobie...

écrit par Maxime | 2 novembre 2016



Je propose un texte qui fait un bilan critique sommaire sur la question des compétences de l'UE pour gérer le « problème migratoire » (formule la plus neutre politiquement et médiatiquement).

Je me demandais sur quel fondement l'UE prétendait régler ce qu'on appelle dans les médias « la crise des réfugiés » ou « l'afflux migratoire ». Les textes européens sont d'une telle complexité qu'il n'est pas simple de savoir si l'UE dépasse ou non sa compétence en intervenant à cette occasion au lieu de laisser chaque Etat décider ou se mettre d'accord entre eux sur une base intergouvernementale.

J'ai fini par trouver quelques réponses à mes interrogations sur les bases juridiques de l'intervention européenne pour gérer le problème des migrants. Il reste à identifier précisément chaque instrument de droit dérivé et de vérifier

qu'il ne contredit pas les textes fondamentaux, mais ces derniers sont si vagues qu'il pourrait difficilement en être ainsi à mon avis... Il reste aussi à préciser chaque statut, car la personne accueillie peut prétendre à divers statuts, ce qui contribue à rendre la situation en droit comme en fait assez illisible. Chacun peut apporter sa pierre à cette tâche en épluchant la presse notamment, pour identifier toutes les recommandations, directives ou règlements intervenus dans ce domaine...

Voici donc un début de réponse. Il s'agit officiellement de mettre en œuvre la politique d'espace de liberté, de sécurité et de justice :

https://fr.wikipedia.org/wiki/Espace_de_libert%C3%A9,_de_s%C3%A9curit%C3%A9_et_de_justice

*« L'espace de liberté, de sécurité et de justice est un objectif inclus dans les traités sur l'Union européenne par **le traité d'Amsterdam en 1997** et qui vise à **assurer la libre circulation des personnes et à protéger les citoyens**, qui remplace partiellement la coopération policière et judiciaire en matière pénale¹. Il s'agit de mettre en commun au niveau européen les politiques de visas, d'asile et d'immigration, qui relevaient auparavant de la méthode intergouvernementale. Les règles qui régissent ces domaines sont désormais adoptées suivant la procédure législative ordinaire de l'Union européenne, c'est-à-dire qu'elles sont votées par le Conseil des ministres à la majorité qualifiée et par le Parlement européen ».*

Donc depuis 1997, l'immigration est devenue un domaine de compétence européenne.

Il est devenu officiellement juste que l'Europe accueille des migrants dans certaines circonstances . Sont-elles définies strictement ? C'est l'enjeu de la réflexion qui suit... et la réponse paraît négative. Et les migrants disposent d'une liberté sur le territoire européen.

Les textes actuellement en vigueur sont dans le TFUE, traité de fonctionnement de l'UE, résultant du traité de Lisbonne de 2007 (entré en vigueur en 2009). Les principes sont posés à

l'article 67 puis détaillés aux articles 77 et suivants.

On peut commencer par annoncer qu'on a l'impression que l'afflux massif de migrants était prévu de longue date, puisque les textes l'envisageaient déjà dès cette époque. J'en traiterai dans un deuxième temps.

Dans un premier temps, il saute aux yeux que le musellement de l'opposition à l'immigration est aussi prévu par les textes européens.

Quand on lit l'article 67, on est en effet estomaqué de constater que le traité met sur le même plan les problèmes de criminalité (s'agissant des migrants qui auraient des intentions criminelles, peut-on penser) ET la xénophobie, qui n'est pas défini par les textes, mais n'est rien d'autre que la « peur de l'étranger » selon l'étymologie : Xénos <https://fr.wiktionary.org/wiki/%CE%BE%CE%AD%CE%BD%CE%BF%CF%82>, selon le grec ancien, l'étranger, donc celui qui n'appartient pas à l'Europe dans le cas présent.

Il n'a pas été considéré de tous temps que cette peur était nécessairement injustifiée, notamment si l'on considère que l'étranger n'a pas été élevé sous l'influence de l'esprit européen et, plus généralement, occidental. En effet, il a longtemps semblé naturel de se méfier de celui qu'on ne connaît pas du tout, ou qui est incompréhensible pour nous, de s'en tenir éloigné ou de lui faire la guerre en cas de confrontation.

Les Grecs, qui employaient le mot « xénos », se distinguaient des « Barbares », ce qui est fondateur de notre civilisation. « Barbaros » et « xénos » n'étaient pas les mêmes mots : il existait une nuance.

« βάρβαρος / bárbaros (« étranger »), était utilisé par les anciens Grecs pour désigner les peuples n'appartenant pas à leur civilisation (définie par la langue et la religion helléniques), et dont ils ne parvenaient pas à comprendre la langue. Barbare signifiait alors « non grec » : toute personne dont le langage ressemblait, pour les Grecs, à un charabia «

bar-bar » ».

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Barbare>

La langue arabe est « bar-bar » pour l'immense majorité des Européens, tandis que l'islam constitue un système politico-religieux qui n'a pas fondé l'Europe pluri-millénaire autrement que par son rejet au cours de l'histoire.

Selon le dictionnaire Bailly, p. 1341 (<http://www.tabularium.be/bailly/>), « Xénos » peut désigner celui « avec lequel on s'engageait à une **hospitalité RECIPROQUE** pour soi-même et ses descendants, par des présents et des pratiques religieuses sous la protection de Zeus » (et non de Allah).

Les migrants d'aujourd'hui peuvent, au moins pour certains, être considérés comme des « barbaroi » plutôt que comme des « xenoi », même si (c'est là tout le paradoxe, voire l'absurdité, au regard des concepts grecs) on leur offre l'hospitalité.

Ce sont aussi des migrants étrangers qui ont causé l'effondrement de grandes puissances, comme l'Empire romain en 476 par leur invasion.

Dans ces conditions, poser un principe de solidarité et de non refoulement au bénéfice d'étrangers en général ne va pas de soi. C'est pourtant ce que fait le traité sans aucune distinction tenant à des modèles de civilisation.

Le mot « xénophobe » et la condamnation dont il fait l'objet dans la pensée commune et le droit est d'ailleurs récent.

Le dictionnaire Littré de 1874 (https://fr.wikipedia.org/wiki/Dictionnaire_de_la_langue_fran%C3%A7aise) ne le répertorie pas (<http://littre.reverso.net/dictionnaire-francais/definition/x%C3%A9nophobe>).

C'est un mot inventé au XXème siècle et apparu à l'époque de l'affaire Dreyfus (<https://fr.wikipedia.org/wiki/X%C3%A9nophobie>) et **ce sont les**

Nations Unies qui ont décidé de réprimer la xénophobie, ce qui a donné lieu à des législations dans les Etats européens.

C'est sans doute sous cette influence qu'on vient maintenant à dire que la xénophobie est une peur IRRATIONNELLE de l'étranger, alors que l'étymologie suggère seulement qu'il s'agit d'une peur, qui pourrait tout à fait être rationnelle, liée à des motifs sérieux et crédibles (<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Xenophobie.htm>). La peur n'est pas nécessairement (totalement) irrationnelle, comme tous les sentiments humains. Ceux qui étaient au Bataclan le 13 novembre 2015 avaient des raisons sérieuses d'avoir peur pour leur vie.

Si cette peur est rationnelle, ne vise pas tout étranger mais seulement certains, appartenant à la catégorie des « barbaroi », pour des raisons précises, est-il encore légitime de parler de « xénophobie », la réprimer et même la mettre sur le même plan que la criminalité ?

Le terme « xénophobie » étant ambigu, selon qu'on considère qu'il vise toute peur de l'étranger, n'importe lequel ou non, ou seulement les peurs irrationnelles, on risque toujours de voir s'opérer un glissement interdisant de défendre une pensée et non des préjugés... on sait ce que ça donne devant les tribunaux.

Quant au racisme, qui se distingue bien de la xénophobie de ce point de vue (on peut être xénophobe à certains égards, sans être raciste), il y est aussi envisagé, mais il n'a pas grand-chose à voir avec le reste dans cette affaire, à mon avis...

Criminels, donc terroristes, racistes et xénophobes sont officiellement mis sur le même plan par l'article 67, point 3... Pourtant, racisme et xénophobie sont des opinions, contrairement à la criminalité qui se traduit dans un acte de violence physique, morale ou économique.

Quant aux dispositions spéciales du chapitre 2, elles suscitent un sentiment d'imprécision et d'inachèvement. Par

exemple, l'UE doit « **assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures** » : or, que fait-elle actuellement pour contrôler ces personnes, quand on sait que certaines sont entrées se sont « évaporées » dans la nature ?

Surtout, tous les principes posés par le traité semblent s'effondrer en cas « d'afflux massif » comme disent les traités, sous forme d'euphémisme peut-être...

En effet, selon les textes, l'UE peut adopter des mesures pour créer « *un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées* » (article 78), mais on n'en sait pas davantage. On sait seulement que ce système sera dérogatoire à tous les autres envisagés dans les textes, ce qui ruine leurs prévisions en cas d'« afflux massif ».

On part donc et quand même du principe d'un droit à protection.

On aurait pu s'attendre à ce que les principes de solidarité et de non refoulement de l'étranger soient remis en cause dans les cas d'« afflux massif » (spécialement quand c'est un « afflux massif » de « Barbaroi »).

Or, pas du tout, les bons sentiments doivent prévaloir même dans ce cas extrême selon le traité.

On peut donc dire que ce qui se passe actuellement avait été planifié de longue date...

L'Europe se rend donc volontairement responsable de toute la misère du monde susceptible de débarquer sur ses côtes, selon un plan déjà ancien. Sa situation géographique et le contexte géopolitique international, comme les politiques internes des pays membres, l'exposent pourtant particulièrement à un tel risque et bien davantage que n'importe quel autre Etat ou organisation internationale dans le monde...

Voici la reproduction des textes pertinents :

TITRE V – L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

CHAPITRE 1 – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 67 – (ex-article 61 TCE et ex-article 29 TUE)

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect

des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.

3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.

CHAPITRE 2 – POLITIQUES RELATIVES AUX CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES, À L'ASILE ET À L'IMMIGRATION

Article 77 – (ex-article 62 TCE)

1. L'Union développe une politique visant:

- a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures;
- b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures;
- c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur:

- a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée;
- b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures;
- c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée;
- d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures;
- e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

3. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit, visé à l'article 20, paragraphe 2, point a), et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure

législative spéciale, **peut arrêter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé.** Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

4. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.

Article 78 (ex-articles 63, points 1 et 2, et 64, paragraphe 2, TCE)

1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire **visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement.** Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant:

- a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union;
- b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale;
- c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées;
- d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire;
- e) des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire;
- f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire;
- g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire.

3. Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen.

Article 79 – (ex-article 63, points 3 et 4, TCE)

1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des

ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants:

- a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial;
- b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres;
- c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;
- d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.

4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, **peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers** en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

5. Le présent article n'affecte pas 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 80 – Les politiques de l'Union visées au présent chapitre 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. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe.