

## **Journée 4 – L’analyse de la politique migratoire européenne : du droit sur papier à la réalité des politiques**

### **Cycle de conférences « (Re)penser les migrations : réalités, enjeux et perspectives » 27 novembre 2025**

La quatrième journée du cycle « *(Re)penser les migrations* » a porté sur une question particulièrement sensible et décisive : que devient la promesse du droit lorsqu’elle se confronte aux logiques concrètes de gouvernement des migrations ? À travers les interventions de **Eleonora Frasca**, **Zoé Crine** et **Christine Flamand**, cette matinée a proposé une lecture à la fois juridique, politique et critique des transformations récentes des politiques migratoires européennes. La première intervention a déplacé le regard vers l’action extérieure de l’Union européenne et ses accords avec les pays tiers. La deuxième a resserré la focale sur le cas belge, en analysant l’accueil des demandeurs d’asile à partir de ses contradictions internes. La troisième a mis en tension deux instruments très différents du droit européen actuel : la protection temporaire et le règlement « filtrage », pour montrer comment se redessinent les frontières entre protection, sélection et contrôle.

L’introduction scientifique assurée par Jean-Yves Carlier a donné à la matinée sa profondeur intellectuelle et son fil conducteur. En s’appuyant sur un texte de Baudelaire consacré à la figure de l’étranger, il a rappelé que les personnes migrantes ne peuvent être réduites à des dossiers, à des statuts ou à des catégories administratives. Elles sont d’abord des individus confrontés à des ruptures profondes (de territoire, de liens, de repères) et dont les trajectoires interrogent directement la manière dont nos sociétés pensent l’appartenance, la protection et l’exclusion. À partir de là, il a replacé le Pacte européen sur la migration et l’asile dans son épaisseur réelle : non pas un texte unique, mais un ensemble de règlements et de dispositifs qui reconfigurent profondément les politiques migratoires européennes. Derrière cette réforme, plusieurs orientations se dessinent nettement : le renforcement des contrôles aux frontières, l’accélération des procédures, et l’intensification des relations avec les pays tiers. Mais la question décisive demeure celle-ci : dans quelle mesure les droits des personnes concernées peuvent-ils encore être effectivement garantis dans ce nouveau cadre ?

### **Gouverner les migrations à distance : les accords avec les pays tiers**

L’intervention de **Eleonora Frasca** s’est attachée à un élément désormais central de la politique migratoire européenne : la coopération avec les pays non européens. Son analyse montre que ces « partenariats » ne sont ni marginaux ni nouveaux. Ils s’inscrivent dans une pratique consolidée de la politique extérieure de l’Union, dont les objectifs varient peu depuis vingt ans, même si les instruments changent de forme ou de nom. Les supports présentés rappellent d’ailleurs cette continuité : partenariats sur la mobilité, agendas communs, pactes migratoires, mémorandums d’entente, accords « Team Europe » ou encore perspectives futures autour des plateformes de retour

L’un des apports majeurs de son intervention a consisté à montrer que ces accords ne peuvent pas être compris uniquement à partir de leur texte. Ils prennent sens à travers les moyens concrets de leur mise en œuvre : financements extérieurs, coopération au développement, conditionnalité, coordination diplomatique, soutien technique ou opérationnel. Ce sont ces mécanismes qui en constituent, selon elle, le véritable bras opérationnel. L’idée centrale est claire : l’Union européenne offre des ressources, du soutien institutionnel et des leviers politiques en échange d’un contrôle migratoire accru par les pays partenaires. Cette logique

transactionnelle, qui relève pleinement de l'externalisation, vise moins à protéger qu'à empêcher l'arrivée des personnes migrantes sur le territoire européen.

L'analyse s'est ensuite déplacée sur le terrain juridique. Ces accords ont souvent une nature incertaine. Ils ressemblent à des traités sans en assumer pleinement les contraintes. Ils sont écrits, organisent des engagements mutuels, mais sont souvent qualifiés d'« accords politiques » ou d'« arrangements », sans publication claire ni ratification au sens classique. Cette ambiguïté n'est pas neutre. Elle permet davantage de souplesse et de rendement politique, mais aussi moins de transparence, moins de contrôle parlementaire et moins de contrôle juridictionnel. Elle se traduit par une incertitude sur leur qualification, un régime juridique flou et un affaiblissement du rôle du Parlement européen dans leur conclusion.

Cette informalité produit des effets très concrets. Eleonora Frasca a montré comment les financements européens contribuent à renforcer les capacités de contrôle des pays tiers : réformes législatives, formation des garde-frontières, équipements, programmes de retour, lutte contre les réseaux de trafic, campagnes d'information ou patrouilles conjointes. L'exemple des capacités de recherche et sauvetage en mer au large de la Libye ou de la Tunisie est particulièrement éclairant. Présentées sous un angle humanitaire, ces coopérations ont aussi pour effet d'empêcher les personnes migrantes d'atteindre l'Europe. Elles montrent l'articulation entre objectif affiché de sauvetage et fonction réelle de blocage des départs.

L'un des constats les plus forts de cette intervention tient à l'évaluation politique de ces accords. Ils sont présentés comme des réponses efficaces à la migration irrégulière, mais ne mettent pas fin aux mobilités. Ils contribuent surtout à les rendre plus dangereuses, à déplacer les routes, à augmenter les risques et à exposer davantage les personnes à des abus. L'intervention a aussi insisté sur le fait que les pays partenaires ne sont pas entièrement passifs. Certains disposent d'une réelle marge de négociation et utilisent la question migratoire comme levier diplomatique. Mais cette diplomatie migratoire se fait, dans tous les cas, sur le dos des personnes concernées, traitées comme objets de négociation plus que comme sujets de droits. La conclusion de sa présentation le formule sans détour : derrière la « coopération », il y a des personnes exposées à des abus et à des dangers.

### **L'accueil en Belgique : Un système de paradoxes**

L'intervention de **Zoé Crine** a proposé un changement d'échelle, en revenant sur le cas belge à travers la question de l'accueil des demandeurs d'asile. Son point de départ est important : l'accueil ne peut pas être compris seulement comme un ensemble de règles ou comme une succession de dysfonctionnements. Il faut le penser à partir de ses paradoxes, parce que ces paradoxes ne sont pas accidentels ; ils font système. Il s'agit de « décrire et penser l'accueil » à partir des paradoxes qui constituent le fonctionnement même du système d'accueil.

Pour rendre cette logique visible, elle s'est appuyée sur une photographie prise dans le centre Croix-Rouge d'Yvoir Pierre-Bleue : des containers ajoutés dans la cour d'un centre initialement pensé pour accueillir des femmes. Cette image fonctionne comme un condensé des tensions qui traversent l'accueil. Elle dit à la fois l'improvisation, la saturation, la hiérarchisation implicite des vulnérabilités et la manière dont certaines catégories de personnes, ici les hommes seuls, sont traitées comme moins prioritaires ou moins dignes d'un accueil réellement pensé.

L'intervention a ensuite contesté la catégorie même de « crise de l'accueil ». Non pas parce que la situation ne serait pas critique, mais parce que le mot « crise » suggère un moment ponctuel, transitoire, alors que l'on est face à une situation installée dans la durée. Les rapports successifs du CIRÉ, les alertes des associations, les articles de presse, les condamnations judiciaires et les décisions politiques montrent au contraire une continuité. Plusieurs rapports successifs consacrés à la « politique de non-accueil » rendent visible ce glissement d'un vocabulaire de crise vers celui d'un mode durable de gouvernement.

La chronologie 2025 détaillée au cours de la présentation renforce cette lecture. Elle montre une succession de décisions et de rapports qui ne vont pas dans le sens d'une sortie de crise, mais d'un approfondissement des restrictions : maintien de la limitation de l'accueil pour les hommes seuls malgré des décisions de justice, accord de gouvernement prévoyant la fermeture progressive de places et la disparition à terme des structures individuelles, « mesures de crise » adoptées au printemps, lois de juillet 2025 limitant l'accueil de certaines catégories de demandeurs d'asile, suppression de la possibilité d'obtenir une aide sociale du CPAS en cas de saturation du réseau, puis nouvelles alertes de Myria, de l'Institut fédéral des droits humains et des instances internationales sur les atteintes aux droits fondamentaux et la réduction annoncée de la dotation de Fedasil.

Sur le plan juridique, Zoé Crine a montré que la nouvelle directive « Accueil » combine elle aussi deux mouvements contradictoires. D'un côté, elle harmonise davantage les conditions d'accueil, élargit certaines catégories de personnes vulnérables et introduit des garanties plus explicites, notamment en matière de genre ou de prise en compte de certains besoins spécifiques. De l'autre, elle élargit aussi les possibilités de limitation des conditions matérielles d'accueil, notamment en cas de non-respect du lieu de résidence désigné, de non-participation à certaines mesures d'intégration obligatoires, ou encore en cas de capacité débordée. Elle prévoit même que chaque État membre établisse un plan d'urgence. Autrement dit, la crise est intégrée au droit comme horizon de gestion permanent.

Au niveau national, les modifications récentes de la loi accueil renforcent encore cette logique. Certaines catégories peuvent désormais perdre l'aide matérielle : personnes déjà protégées dans un autre État membre, certains mineurs introduisant une nouvelle demande, personnes disposant de ressources jugées suffisantes. Fedasil peut contrôler certains revenus, demander une contribution financière, et le filet de sécurité vers l'aide sociale a été retiré en cas de saturation du réseau. Ces changements traduisent juridiquement des choix politiques de restriction.

L'un des points les plus marquants de l'intervention porte sur le mythe de l'absence d'alternative au centre communautaire. En s'appuyant sur un rapport de la Cour des comptes, Zoé Crine rappelle que l'accueil individuel est en réalité moins coûteux que l'accueil collectif, notamment en raison des frais de personnel et de structure. Si le modèle collectif demeure central, ce n'est donc pas parce qu'il serait le plus efficient, mais parce qu'il correspond à une autre rationalité : éviter que l'accueil ne soit perçu comme trop attractif. Le modèle retenu n'est pas le plus efficient, il vise à ne pas rendre le système « trop attractif ».

L'intervention aboutit ainsi à un constat exigeant : le système belge d'accueil n'est pas seulement saturé, il est organisé autour d'une tension permanente entre devoir d'accueil et politiques de dissuasion. Il affirme des principes qu'il rend de plus en plus difficiles à mettre en œuvre et protéger. Il proclame des droits tout en développant les conditions de leur limitation.

## **De la protection temporaire au filtrage : un droit européen entre ouverture exceptionnelle et tri accéléré**

L'intervention de **Christine Flamand** a déplacé l'analyse vers l'échelle européenne en mettant en tension deux figures très différentes du droit de l'asile contemporain : la protection temporaire et le règlement « filtrage ». Elle a d'emblée posé cette articulation : montrer, d'un côté, un exemple d'accueil au sein de l'Union européenne, et de l'autre, les perspectives ouvertes par le nouveau règlement de filtrage.

La première partie de son exposé est revenue sur la protection temporaire, prévue par la directive de 2001, élaborée dans le contexte de l'après-guerre en ex-Yougoslavie, mais restée sans mise en œuvre pendant vingt-et-un ans. Christine Flamand a rappelé que ce mécanisme n'avait pas été activé en 2015 malgré les demandes de la Grèce et de l'Italie, notamment faute d'accord politique suffisant. Il a fallu l'invasion de l'Ukraine pour qu'il soit finalement déclenché à l'unanimité par le Conseil en 2022. Cette trajectoire inclut également la prolongation actuelle du mécanisme jusqu'en mars 2027.

L'intérêt de cette forme de protection tient à plusieurs éléments. Il s'agit d'une protection de groupe, rapide, complémentaire à la protection internationale individuelle, qui permet d'éviter de surcharger les instances d'asile. Elle donne accès à un séjour, au travail, à la mutuelle, à la scolarisation des enfants, à l'hébergement via les CPAS et au regroupement familial dans certaines conditions. Les chiffres sont également significatifs : 4,3 millions de personnes concernées dans l'Union, près de 100 000 attestations délivrées en Belgique depuis mars 2022, dont plus de 1 400 MENA.

Mais l'intervention ne s'en tient pas à une présentation positive. Elle en montre aussi les limites. Cette protection demeure exceptionnelle, politiquement contingente et liée à un contexte très particulier. Elle ne vaut pas pour toutes les personnes déplacées, et son avenir à l'horizon 2027 pose déjà la question du devenir de celles et ceux qui auront vécu plusieurs années dans un État membre. Elle révèle en creux une inégalité profonde dans la manière dont l'Europe ouvre ou non ses mécanismes de protection.

La seconde partie de l'intervention, consacrée au règlement « filtrage », a nettement changé de tonalité. Ici, l'enjeu n'est plus une protection collective rapide, mais la mise en place d'une étape obligatoire de screening à la frontière ou à proximité de celle-ci. Le règlement prévoit l'identification, l'enregistrement biométrique, des contrôles de sécurité, de santé et de vulnérabilité, puis une orientation vers la procédure jugée appropriée : procédure d'asile normale, procédure accélérée à la frontière, retour, voire relocalisation. Il prévoit également des délais très courts, sept jours, parfois trois, ainsi que la fiction de non-entrée sur le territoire qui structure le dispositif.

Christine Flamand a insisté sur les questions que ce mécanisme soulève. Si le texte mentionne des garanties, comme la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'information dans une langue comprise, le contrôle indépendant ou un niveau de vie respectant la Charte, leur effectivité concrète reste très incertaine. Plusieurs questions se posent : compatibilité avec le droit d'asile, absence de recours spécifique contre le résultat du filtrage, suffisance du contrôle indépendant, place de l'aide juridique, risque de procédure expéditive, et crainte d'un recours généralisé à une forme de détention de facto, en particulier pour les MENA et les familles vulnérables.

L'intervention montre ainsi un glissement important : on passe d'un instrument de protection conçu pour répondre rapidement à des besoins massifs, à un instrument de tri rapide conçu pour orienter, accélérer, contenir et, potentiellement, écarter. Sans supprimer frontalement les droits, le filtrage en déplace les conditions d'accès et en fragilise l'exercice effectif.

### **Éclairages issus des échanges avec le public**

Les échanges avec le public ont permis de prolonger les interventions en mettant en lumière plusieurs tensions majeures des politiques migratoires contemporaines.

Un premier point central concerne la question du contrôle et de la responsabilité juridique dans les politiques d'externalisation. Il a été souligné que les accords conclus avec des pays tiers produisent des effets très concrets, interceptions en mer, blocages des départs, détentions ou violations des droits, tout en restant particulièrement difficiles à contester juridiquement.

Cette difficulté tient notamment à leur nature hybride, mise en évidence dans l'intervention de Eleonora Frasca. Parce que ces accords sont souvent informels ou conclus en dehors des cadres classiques du droit international et du droit de l'Union européenne, ils échappent en partie aux mécanismes de contrôle juridictionnel. Plusieurs décisions de justice ont ainsi illustré ces limites, en déclarant l'absence de compétence pour examiner certaines situations pourtant directement liées à ces dispositifs.

Ce constat met en évidence un enjeu structurant : les politiques migratoires sont de plus en plus conçues pour se déployer en dehors des espaces où les droits peuvent être effectivement revendiqués et contrôlés.

Dans le prolongement de cette analyse, les discussions ont également porté sur la logique même de l'externalisation. Celle-ci repose sur une idée simple mais décisive : empêcher l'arrivée sur le territoire européen permet de limiter l'application des obligations juridiques en matière de protection. Cette stratégie se retrouve aujourd'hui dans plusieurs instruments, dont le règlement « filtrage » analysé par Christine Flamand, qui organise une forme de mise à distance juridique des personnes, y compris lorsqu'elles se trouvent déjà aux frontières de l'Union.

Les échanges ont également permis d'interroger l'efficacité réelle de ces dispositifs. Plusieurs interventions ont rappelé que des mécanismes similaires existent déjà dans certains États membres, notamment à travers des dispositifs de type « hotspots ». Ceux-ci reposent sur une logique de tri rapide des personnes, fondée notamment sur leur nationalité ou leur probabilité supposée d'obtenir une protection. Or, leur mise en œuvre a montré des limites importantes, en particulier face à la complexité des situations individuelles, difficilement réductibles à des catégories préétablies.

Un autre point fort des discussions concerne le rôle du langage dans les politiques migratoires.

La notion même de « filtrage » a été interrogée. Derrière son apparente neutralité technique, ce terme renvoie à une logique de tri, de sélection, voire d'exclusion, empruntée à des registres industriels ou scientifiques. Son utilisation dans le champ migratoire n'est pas anodine : elle contribue à transformer des personnes en objets de gestion, et à invisibiliser les dimensions humaines et sociales des parcours migratoires.

Ce choix de vocabulaire participe ainsi à une forme de déshumanisation, en réduisant les individus à des catégories administratives ou à des flux à réguler. Les échanges ont rappelé que

les mots utilisés dans les politiques publiques ne sont jamais neutres : ils traduisent des représentations, orientent les pratiques et influencent les perceptions sociales.

Enfin, plusieurs interventions ont mis en évidence un décalage persistant dans les investissements politiques. D'un côté, des moyens importants sont consacrés au renforcement des dispositifs de contrôle, qu'il s'agisse de l'externalisation, des dispositifs de filtrage ou des infrastructures de rétention. De l'autre, les dispositifs d'accueil, notamment ceux décrits par Zoé Crine dans le contexte belge, restent sous tension, confrontés à des manques structurels de ressources.

Ce déséquilibre interroge les priorités politiques à l'œuvre et renforce l'idée que les politiques migratoires sont aujourd'hui largement structurées autour d'une logique de contrôle, au détriment d'une approche centrée sur les droits et la protection.

### **Quelques enseignements à retenir de cette quatrième journée**

Cette quatrième journée a permis de faire apparaître plusieurs lignes de force.

D'abord, elle a montré que les politiques migratoires européennes contemporaines ne peuvent plus être lues uniquement à partir des textes qui les organisent. Elles doivent être analysées à partir de leurs conditions d'application, de leurs zones d'ombre et de leurs effets concrets sur les personnes concernées.

Ensuite, elle a mis en évidence un même mouvement à travers des dispositifs pourtant différents. L'externalisation des contrôles, la restriction progressive de l'accueil et l'accélération des procédures participent tous d'une reconfiguration du rapport entre protection et contrôle. Les droits ne disparaissent pas nécessairement des textes, mais leur accès devient plus conditionnel, plus éloigné, plus incertain.

Elle a également souligné que cette évolution ne repose pas seulement sur des instruments juridiques, mais aussi sur des choix politiques, budgétaires et discursifs. Les mots employés, les priorités financières et les dispositifs techniques ne sont pas neutres : ils organisent une certaine manière de voir les migrations, et donc une certaine manière de les gouverner.

Enfin, cette matinée a rappelé que la question centrale n'est pas seulement celle des normes reconnues, mais celle de leur effectivité. Ce déplacement du regard, du droit proclamé vers le droit réellement accessible, constitue sans doute l'un des apports les plus importants de la journée.

En ce sens, cette quatrième journée a pleinement contribué à l'ambition du cycle : rendre plus lisibles les tensions structurelles qui traversent aujourd'hui les politiques migratoires, et mieux comprendre les choix de société qu'elles engagent. À l'issue de la matinée, les participant·es ont été invités à poursuivre cette réflexion lors de la dernière rencontre du cycle, consacrée à l'intégration, dans la continuité des questions soulevées ici sur l'accueil, l'appartenance et l'effectivité des droits.