

## Les Nouvelles du Mouvement européen-Provence

### Sommaire :

- Editorial --Fusion
- L'Europe et le Pacte de Marrakech (Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières)
- Brexit et élections européennes : l'imbroglia

### Editorial – Fusion !

La Commission Européenne a récemment refusé la fusion entre les activités ferroviaires d'Alstom et celles de Siemens.

De nombreuses critiques ont été émises à l'encontre de la Commissaire chargée de la concurrence, Margrethe Vestager. Rappelons que la Commission est chargée par les Traités européens, ratifiés par chacun des Etats membres, d'une compétence exclusive en matière de droit de la concurrence. Celui-ci est fondé sur la protection du consommateur contre les abus de position dominante sur le marché européen, en vertu d'un règlement de 1989. Ce texte a été renforcé par un règlement de 2004 sur le contrôle des concentrations d'entreprises, déjà modernisé en 2014.

Cette application stricte des règles existantes constitue-t-elle une « *erreur économique et une faute politique* » comme l'a énoncé le Ministre français de l'économie, Bruno Le Maire ?

Sur le plan économique, en premier lieu, faut-il considérer ce genre d'opération uniquement au regard de ses conséquences dans l'Union Européenne ou faut-il avoir une vision plus large ? La réponse réside dans la prise en compte de la mondialisation dans laquelle, *volens nolens*, l'UE est partie prenante. Toujours première puissance commerciale, largement excédentaire, elle est prise en tenaille entre les Etats-Unis et la Chine. Les premiers sont toujours dominants dans de nombreux domaines (recherche fondamentale, dépenses de R&D, intelligence artificielle, biotechnologies...) et cherchent à conforter leur leadership, inspiré par l'isolationnisme (*America First*). La seconde, puissance montante, est certainement la plus dangereuse car ses entreprises, de taille mondiale, puissamment soutenues par le pouvoir politique en place et par des investissements publics très importants, sont déjà présentes dans la compétition mondiale dans le nucléaire, la téléphonie, l'électricité, le spatial, l'e-commerce... C'est en 2015 que le pouvoir chinois a mis en place le plan "*made in China 2025*" (doté de 2 200 milliards d'euros d'investissement) pour faire de la Chine la première puissance mondiale en 2049. Dès lors, face à ces compétiteurs, l'UE doit raisonner mondialement au regard des défis futurs et ne plus se limiter à la défense de ses consommateurs internes qui seront, en tout état de cause, impactés par les produits, les avancées technologiques et les normes imposées par les géants chinois, américains, indiens, russes... L'Europe doit sortir de l'âge de la naïveté !

Sur le plan politique, en second lieu, très lié à l'approche économique précédente, l'UE doit développer un véritable plan stratégique, adopté par le Conseil et le Parlement et mis en œuvre par la nouvelle Commission, pour, d'une part, réformer le droit de la concurrence dans le sens évoqué précédemment et, d'autre part, renforcer l'investissement dans les secteurs d'avenir : intelligence artificielle, grandes filières industrielles, biotechnologies, nanotechnologies, environnement-climat... Il convient, enfin, d'atteindre l'objectif de Lisbonne, fixé en 2000, de 3% du PIB consacré à la R&D, de donner une priorité à l'éducation et la formation et de favoriser l'innovation. Pour les filières industrielles, deux initiatives récentes du "*moteur de l'Europe*" (l'axe franco-allemand) sont à souligner : le lancement d'un "*plan batterie*" (pour les voitures électriques), doté de 1,8 milliard d'euros de soutien au titre de "*projet important d'intérêt commun européen*"; le lancement du "*système de combat aérien du futur*", destiné à remplacer les Eurofighter et Rafale, en concurrence des productions américaines de ce type d'appareils. Cette nouvelle politique industrielle, thème bien intégré en France, commence à être prise en considération en Allemagne, comme le montre le récent plan présenté en ce sens par le Ministre de l'économie, Peter Altmaier.

Ne nous faisons pas d'illusion : si nous ne voulons pas finir, comme cela a été récemment écrit : "*dans un monde de carnivores géopolitiques, les européens sont les derniers végétariens ; sans le Royaume-Uni, nous deviendrons végans ; puis une proie*", seule une Union Européenne à l'offensive, notamment sur le plan industriel, pourra maintenir ses valeurs et sa civilisation.

Claude Reynoird, Président du *Mouvement Européen-Provence*

## L'EUROPE ET LE PACTE DE MARRAKECH, *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*

Jean VERGÈS – Président d'honneur du *Mouvement européen-Provence*

L'élaboration dans le cadre des Nations Unies, puis la signature, lors de la conférence intergouvernementale de Marrakech, le 12 décembre 2018, d'un "*Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*" approuvé quelques jours plus tard par l'Assemblée générale des Nations Unies, ont ouvert un vaste débat dans le monde entier et en particulier en Europe. Ce débat s'est déroulé dans l'espace numérique, sur les réseaux sociaux, puis dans la sphère diplomatique et pénètre désormais le forum des pays membres de l'Union, et en particulier en France.

L'élaboration du Pacte a donné lieu à une forte contestation sur les réseaux sociaux, et notamment sur *Facebook* (30 millions de comptes actifs au début de 2018). Plusieurs mouvements de la droite américaine, autrichienne, allemande, belge ou française ont exprimé leur hostilité à un projet qui s'inscrivait, selon eux, dans la stratégie du "*grand remplacement*" menée par les "*élites mondialisées*". Sur le plan diplomatique, le Président Trump, bientôt suivi par le Gouvernement hongrois, annonçait, dès la fin de 2017, le boycott de la conférence intergouvernementale de signature. Les Etats-Unis se sont officiellement retirés de la négociation en décembre 2018. En définitive 128 Etats membres de l'ONU ont signé le Pacte à la Conférence de Marrakech. Les Etats-Unis, l'Australie, Israël, la République Dominicaine, la Suisse, ont refusé de le signer. Les pays membres de l'Union européenne se sont divisés : l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, l'Estonie ont refusé. L'Italie a "*gelé*" sa signature. Les autres membres, dont la France, l'ont signé. La Belgique, du fait même de la signature par son Premier Ministre, a connu immédiatement une crise politique.

Le Pacte de Marrakech pourrait accentuer certaines tensions au sein de l'Union, comme l'ont montré la crise gouvernementale belge de décembre 2018, et en France la préparation du "*grand débat*" du premier semestre 2019. En Belgique, le Premier Ministre Charles Michel avait, pour surmonter l'hostilité de l'Alliance néo-flamande (N-VA), membre de la coalition gouvernementale, obtenu du Parlement une résolution favorable à la signature. Mais cette signature provoqua la démission immédiate de quatre ministres de la N-VA et l'éclatement de la coalition, le laissant à la tête d'un gouvernement minoritaire. En France, le Pacte a fait irruption dans une campagne de rumeurs sur les réseaux fréquentés par les "*gilets jaunes*" mais aussi dans l'organisation du "*grand débat*". Dans son allocution annonçant l'ouverture de ce débat, le Président de la République l'y avait placé : « *Je veux aussi que nous mettions d'accord la nation avec elle-même sur ce qu'est son identité profonde, que nous abordions la question de l'immigration. Il nous faut l'affronter* ». Le communiqué du Conseil des ministres retint l'immigration comme cinquième pilier du débat mais la proximité des mots "*identité*" et "*immigration*" souleva une tempête de protestations : « *Faire un lien entre immigration et identité, c'est dangereux* », a-t-on dit, c'est « *prendre le risque de jeter de l'huile sur le feu* ». La CFDT s'opposa à ce que ces mots fassent partie des cinq thèmes de discussion... jusqu'à en faire un *casus belli* : « *s'ils veulent hystériser sur ce sujet, ce sera sans nous, on n'ira pas à ce débat* » (Le Monde 15/12/2018). L'immigration ne fit plus l'objet d'un pilier autonome mais ne disparut pas puisqu'il fut décidé que les questions migratoires seraient versées au thème de la citoyenneté. Certains débats portèrent partiellement sur ce sujet.

Le Pacte de Marrakech divise les gouvernements et les opinions publiques. Il contribue au clivage entre l'Ouest et l'Est de l'Union, entre Etats fondateurs et nouveaux membres. Cela tient à l'ambition des objectifs qu'il assigne et au caractère novateur de ce que l'on pourrait appeler sa "*philosophie*" qui repose sur une vision de la société internationale assez éloignée de celle qui est majoritairement partagée aujourd'hui. Par ailleurs, cet instrument est marqué par la recherche de l'effectivité. Les objectifs qu'il impose à ses signataires vont au-delà de la simple affirmation de principes ; il liste en détail leurs engagements ; c'est pourquoi il est d'un grand intérêt de connaître la nature de ces engagements. « *Ambitieux mais non contraignant* » a-t-on pu dire du Pacte de Marrakech, pour rassurer. Il ne contiendrait « *aucune disposition juridiquement contraignante* » ce qui n'est vrai que provisoirement et ne le prive pas d'autorité consensuelle.

Ce sont ces trois questions – "*philosophie*" du Pacte, engagements souscrits, "*autorité*" du Pacte – qui font l'objet de ce texte qui ne vise qu'à exposer, le plus clairement possible, quelques données susceptibles de fournir aux citoyens de l'Union la possibilité de former sereinement leur jugement sur les engagements qu'on leur propose de prendre.

## I - La philosophie humanitaire, individualiste et communautaire du Pacte

Le Pacte de Marrakech est l'aboutissement d'une longue suite de travaux sur les migrations entrepris au sein de l'ONU depuis le *Forum mondial sur les migrations et le développement* lancé en 2007. Dans la *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants* du 19 septembre 2016, l'Assemblée Générale de l'ONU s'était engagée à élaborer un *Pacte sur les réfugiés* et un *Pacte pour des migrations bénéfiques à tous*. Les concepts de *réfugiés* et de *migrants* ont été progressivement distingués. Ce sont deux « *cadres de coopération internationale complémentaires* ». « *Les migrants et les réfugiés sont deux groupes différents relevant de cadres juridiques distincts. Seuls les réfugiés bénéficient de la protection internationale définie par le droit international des réfugiés* » précise le Pacte de Marrakech (§4) qui, lui, est spécifiquement consacré aux migrants.

Le Pacte porte aussi la marque des circonstances qui ont entouré son élaboration : en particulier la *crise migratoire* qu'a affrontée l'Europe en 2015 et qui a vu l'arrivée de plus d'un million de personnes, en majorité syriennes, qui fuyaient les drames du Proche Orient, l'hostilité des populations de l'Est de l'Union, les plus directement concernées, les divergences gouvernementales sur l'accueil de ces immigrés, et la difficulté des Institutions européennes à imposer leur répartition. Face au désarroi des opinions partagées entre les craintes populaires et l'indignation des milieux humanitaires, il paraissait opportun de rappeler leurs devoirs moraux aux Etats et de suggérer que les migrations pouvaient avoir un aspect positif si elles étaient gérées en commun, tout en affirmant, pour les rassurer, le caractère « *non juridiquement contraignant* » des engagements qu'on leur demandait de prendre.



Silhouettes de migrants  
(Source inconnue)

Le Pacte s'inspire d'une vision assez largement partagée dans les milieux humanitaires et dans les collèges d'experts qui élaborent les grands instruments à vocation universelle que l'ONU propose, pour ratification, à ses membres. Sa "*philosophie*" pourrait s'énoncer en quatre propositions (qui évidemment mériteraient chacune un examen attentif) : l'*inéluclabilité* des migrations, leur caractère *bénéfique*, la primauté de la dimension *humanitaire* dans leur gestion, la possibilité de concilier la *souveraineté* des Etats et leur *responsabilité partagée* dans la coopération en faveur des migrations.

### 1- L'inéluclabilité des migrations

Est affirmé dès le §8 que « *les migrations ont toujours fait partie de l'expérience humaine depuis le début de l'histoire* ». L'ancienneté du phénomène n'est pas contestable. La mondialisation contemporaine et les prévisions de croissance démographique le confirment. « *Nous avons appris que les migrations font partie intégrante de la mondialisation, reliant entre elles les sociétés d'une même région et d'une région à l'autre, et faisant de nous tous des pays d'origine, de transit et de destination* » (§10). Bref, comme on aurait dit naguère, les migrations vont "*dans le sens de l'Histoire*". On pourrait cependant observer qu'elles n'ont pas toujours eu par le passé l'ampleur que risquent d'avoir celles du siècle en cours.

## 2- Le caractère bénéfique des migrations

L'affirmation de leur caractère globalement positif était évidemment le point central de toute la démarche puisqu'il ne saurait être question, pour une organisation chargée de la paix mondiale, d'optimiser les effets d'un phénomène qui ne serait pas bénéfique à tous : « nous reconnaissons qu'à l'heure de la mondialisation, elles sont facteur de prospérité, d'innovation et de développement durable et qu'une meilleure gouvernance peut permettre d'optimiser ses effets positifs » (§8). La restriction initiale (« à l'heure de la mondialisation ») était sans doute utile : au cours des siècles passés, il n'est pas certain que les peuples autochtones d'Amérique du Nord ou d'Australie, par exemple, aient eu à se réjouir de l'arrivée massive d'immigrants sur leur continent. Le constat qui suit, qu'il faut replacer dans le contexte de son élaboration en 2005, est résolument optimiste : « aujourd'hui, la majorité des migrants voyagent, vivent, et travaillent dans des conditions sûres, ordonnées et régulières » (§8) mais reconnaît que les migrations ont des répercussions « parfois imprévisibles » sur les pays concernés, sur les communautés, les familles et les personnes.

## 3- La primauté de la dimension humanitaire à la fois individualiste et communautaire

Le Pacte s'inscrit dans l'abondante production de normes humanitaires relatives à la libre circulation des personnes édictées dans le cadre du *Programme des Nations Unies pour le développement* de 2009 ou par l'UNESCO ("*Migrations sans frontières. Essai sur la libre circulation des personnes*", 2009). Le premier des principes affirmés se place clairement dans cette perspective : « Le Pacte mondial comporte une forte dimension humanitaire inhérente à la migration même. Il promeut le bien-être des migrants et des communautés dans les pays d'origine, de transit ou de destination. Il est donc centré sur l'individu » (§15-a). Il est ainsi conçu en considération des besoins des individus migrants, de leurs familles et de leurs communautés avant de l'être en fonction des structures, de l'histoire ou des objectifs des pays qu'ils quittent ou dans lesquels ils s'établissent.

## 4- La conciliation de la souveraineté des Etats et de leur "responsabilité partagée" dans la gestion des flux migratoires par un système de coopération internationale contrôlé par les Nations Unies

Dès lors que les Etats signataires du Pacte reconnaissent que « des migrations sûres, ordonnées et régulières sont bénéfiques à tous lorsqu'elles se font de manière éclairée, planifiée et consensuelle » (§13) et « sachant qu'aucun Etat ne peut gérer seul la question des migrations » (§7), ils s'engagent à « faciliter et à garantir des migrations sûres, ordonnées et régulières dans l'intérêt de tous » (§13) grâce à un système de coopération internationale placé sous le contrôle des Nations Unies par un « mécanisme efficace de suivi et d'examen périodique ».

## II - Des engagements détaillés pour une cogestion contrôlée

Les signataires du Pacte de Marrakech ont pris l'engagement solennel (§41) « d'atteindre les objectifs du Pacte mondial et [d']honorer les engagements qui y sont pris en accord avec [leur] vision et [leurs] principes directeurs et en prenant des mesures concrètes à tous les niveaux ». Le Pacte va plus loin dans la définition de leurs engagements que bien d'autres instruments du même genre. Il se veut un instrument de *mise en œuvre conjointe* (§15) qui énumère et définit avec précision dans huit longs paragraphes les 23 objectifs que les signataires s'engagent à atteindre, et les moyens de les réaliser. Mais l'intérêt de l'instrument est aussi d'instituer un *mécanisme de suivi et d'examen* destiné à s'assurer que les mesures prévues seront effectivement mises en œuvre.

### 1- Des objectifs concrets

Les 23 objectifs destinés à favoriser les migrations impliquent la coopération des pays d'origine, de transit et de destination et couvrent un vaste éventail de processus informatifs, administratifs, diplomatiques, sociaux et judiciaires. L'accent est d'abord mis sur l'information concernant les migrations et les politiques migratoires (Objectif 1, collecte de données précises ; Obj.5, accessibilité des filières régulières, Obj.6, recrutements justes et éthiques ; Obj.12, prévisibilité des procédures migratoires). Viennent ensuite les objectifs concernant la protection du déplacement des personnes (Obj.7, lutte contre les facteurs de vulnérabilité ; Obj.8 sauvetage ; Obj.9 action contre le trafic des migrants ; Obj.10 contre la traite des personnes). Certains objectifs concernent spécialement les pays d'origine (Obj.21, possibilité de retour des migrants ; Obj.3, lutte contre les facteurs négatifs poussant à quitter le pays). D'autres sont communs aux trois catégories de pays (Obj.11, gérer les frontières de manière intégrée ; Obj.13, ne recourir qu'en dernier

ressort au placement et à la rétention administrative). Mais la plupart des objectifs concernent les pays de destination pour donner aux migrants les moyens d'une pleine intégration (Obj.15, assurer la cohésion sociale, en évitant les discriminations). Le texte énumère une série de mécanismes : Obj.15, accès aux revenus de base ; Obj.18, reconnaissance mutuelle des aptitudes et des compétences ; Obj.20, envoi de fonds rapide et sûr et inclusion financière ; Obj.28, portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis). L'Objectif 19 introduit une dimension collective dans la structuration des flux en recommandant de prendre en considération l'ensemble de la communauté humaine formée par ceux qui restent au pays d'origine et ceux qui s'établissent dans le pays de destination, et de permettre aux diasporas de contribuer au développement durable. Les rédacteurs du Pacte ont sans doute estimé que l'étendue et la nouveauté des efforts demandés aux pays d'installation rendaient nécessaire un travail de préparation des mentalités dans la société d'accueil, l'Objectif 17 recommandant ainsi d'encourager des débats publics « *afin de faire évoluer la manière dont les migrations sont perçues* ».

## 2- Un mécanisme de suivi

Avant même que certains engagements du Pacte puissent se concrétiser dans des dispositions juridiquement contraignantes, ses rédacteurs ont entendu leur procurer une mise en œuvre optimale en les insérant dans un système collectif de suivi et de financement contrôlé par les Nations Unies. Le Pacte prévoit la mise en place d'un « *mécanisme de renforcement des capacités au sein du système des Nations Unies* » confié à un « *pôle de liaison* » chargé d'élaborer des solutions aux questions soulevées par la réalisation des objectifs qu'il exprimera dans des avis consultatifs et des évaluations. Un *fonds d'amorçage* alimenté par des contributions volontaires des Etats signataires assurera le financement initial de certains projets. Il n'est pas impossible que cet appareil administratif d'examen et d'évaluation puisse fonctionner assez rapidement.

## III - L'autorité du Pacte : un cadre de coopération doté d'une autorité consensuelle mais destiné à devenir juridiquement contraignant

Les formules utilisées pour l'analyse juridique paraissent parfois ambiguës... comme les réalités contradictoires et mouvantes qu'elles s'efforcent de cerner dans leur instantanéité et dans leur finalité.

Dès la signature du Pacte, une controverse s'est développée sur sa portée. Son endossement par les plus hauts responsables des gouvernements allait-il créer de nouvelles obligations juridiques à la charge des Etats signataires ? D'autant plus que le représentant d'Amnesty International déclarait que, compte tenu du grand nombre de signataires, certaines dispositions du Pacte pourraient être immédiatement mises en vigueur. De son côté, la Représentante spéciale de l'ONU pour les migrations, Mme Louise Arbour, disait du Pacte : « *il ne crée aucun droit de migrer, il ne place aucune obligation sur les Etats* » (A/CONF.231/3\*). En France, pour rassurer les premiers lecteurs, les milieux les plus attachés à une stratégie favorable aux migrations ont souligné que le Pacte « *n'a aucun caractère contraignant* » (JDD, 09-12-2018). Le journal *Le Monde* (18/12/2018) titrait l'entretien donné par une juriste du Groupe d'information et de soutien des immigrés : « *Le Pacte n'impose aucune obligation à la France* ». Certains responsables politiques estimaient au contraire que le Pacte était destiné à créer « *un droit à l'immigration opposable* » (Eric Ciotti, tribune au Figaro, 29/11/2018).

La réalité est complexe. Dans la société internationale contemporaine, le processus d'élaboration et d'application du droit, le passage du projet politique à l'instrument juridique opposable aux Etats et éventuellement invocable devant leurs juridictions, suit des cheminements complexes peu connus des citoyens et même d'une partie du personnel politique. C'est pourquoi chacune des deux assertions précédentes est partiellement exacte mais globalement incomplète. L'analyse qui dénie au Pacte tout caractère juridiquement contraignant est exacte dans l'immédiat. Les dispositions du Pacte de Marrakech n'ont pas à ce jour la valeur juridique qu'auraient les clauses d'un traité opposables aux Etats qui l'auraient signé et ratifié et qui seraient éventuellement invocables devant leurs juridictions. Certains juristes estiment cependant qu'elles pourraient, d'ores et déjà, n'être pas dépourvues de portée juridique dans la mesure où certains juges pourraient y voir l'expression de principes généraux du droit auxquels ils recourent en cas de lacune du droit positif. Mais l'essentiel est que le Pacte de Marrakech est visiblement destiné à recevoir une application effective grâce à son "*autorité consensuelle*" et ultérieurement à être partiellement transformé en normes conventionnelles classiques par la voie de traités. Il doit être lu pour ce qu'il est aujourd'hui, et ce qu'il a pour finalité de devenir.

## 1- Un "cadre de coopération juridiquement non contraignant" doté d'une "autorité consensuelle"

Les Etats ne pouvant gérer de manière isolée les migrations, l'esprit du système mis en place exige une organisation de leur coopération. C'est pourquoi « *le présent Pacte mondial établit un cadre de coopération juridiquement non contraignant* » (§7). Selon ses rédacteurs, le Pacte tire son autorité du processus sociologique dont il est issu : « *le Pacte fait autorité de par sa nature consensuelle, sa crédibilité, l'appropriation collective dont il fait l'objet* » (§15, principe b). La longue suite de travaux, de conférences intergouvernementales, de déclarations solennelles dans les enceintes onusiennes, le soutien de multiples ONG, l'abondance des débats qu'il suscite, assureront son « *appropriation collective* » et créeront un vaste *consensus*, une construction idéologique partagée par le plus grand nombre possible d'acteurs (opinions publiques, décideurs politiques, réseaux sociaux). Un facteur institutionnel renforce encore l'autorité consensuelle du Pacte : ses rédacteurs, on l'a vu, ont pris soin d'organiser sa mise en œuvre conjointe et des mécanismes de suivi et d'examen (§15). Avant même que les objectifs du Pacte soient repris dans les dispositions juridiques contraignantes de traités ultérieurs, c'est tout un appareil administratif qui sera mis en place, dont les rapports, bien que formellement consultatifs, jouiront de la forte autorité consensuelle du Pacte.

## 2- Des dispositions conventionnelles ultérieures juridiquement contraignantes

Le contenu du Pacte de Marrakech, comme celui d'autres déclarations solennelles adoptées par l'Assemblée Générale de l'ONU, est destiné à se retrouver partiellement dans un ou plusieurs traités internationaux ultérieurement ouverts à la ratification du plus grand nombre possible d'Etats. Les dispositions de ces traités seraient juridiquement contraignantes pour les Etats parties qui auraient obligation de les transposer dans leurs législations et, dans certains cas, selon des modalités propres à chaque Etat, elles pourraient être invoquées devant leurs juridictions.

Ce débat sur la portée du Pacte pourrait connaître un prolongement. Le Premier ministre de Belgique, Charles Michel, au moment de la crise gouvernementale provoquée par la signature du Pacte, avait annoncé son intention de négocier avec d'autres Etats européens une *déclaration interprétative* soulignant le caractère non contraignant de l'instrument, mais cette déclaration n'apporterait probablement pas d'élément nouveau : les dispositions du Pacte de Marrakech n'ont pas à ce jour, du seul fait de son adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies, valeur de dispositions conventionnelles, mais elles sont destinées à le devenir, et d'ores et déjà, les Etats qui l'ont signé ont implicitement accepté leur autorité consensuelle.

### Un instrument qui engage

Le phénomène migratoire est mondial. De source onusienne, on estimait qu'il y avait dans le monde, en 2018, 250 millions de migrants et de "*personnes en mobilité*", soit 3,4% de la population mondiale. L'Europe est l'une des régions les plus concernées par ce phénomène. En 2018, selon FRONTEX, 150 000 migrants sont arrivés à bon port dans l'Union européenne (115 000 selon le HCR) soit nettement moins que lors de la crise migratoire de 2015 durant laquelle ce nombre a dépassé le million. Le coût humain de cette mobilité est élevé. Le HCR estimait en 2018 à 2 260 le nombre de personnes mortes en mer entre l'Afrique et l'Europe.

L'impact sur les opinions publiques européennes est important. Une enquête réalisée entre le 23 janvier et le 25 février 2019 pour le compte du think tank *European Council of Foreign Relations* et publiée dans les journaux du réseau *Europa* (Le Monde 02/04/2019) fournit des informations diversement interprétables. 23% des personnes interrogées classaient l'immigration parmi "*les deux questions les plus importantes*" avant le chômage (20%) et 14% la percevaient comme "*la principale menace sur l'Europe*". Un tiers estimait qu'elle avait un impact "*plutôt*" ou "*très négatif*" sur la sécurité. 72% voulaient "*défendre plus efficacement*" leurs frontières pour empêcher les entrées illégales, 52% estimaient que l'Europe ne devait accueillir que les réfugiés et les répartir entre les Etats membres, et 38% estimaient qu'elle devait bloquer toutes les formes de migration, légale ou pas. On peut en déduire que la maîtrise des flux migratoires est une demande des peuples de l'Union.

Le Pacte de Marrakech est un instrument destiné à organiser une cogestion des flux migratoires dans un cadre mondial sous l'égide des Nations Unies. Il repose sur une nouvelle vision de la société internationale qui affirmerait plus fortement la protection des intérêts des individus et des groupes humains en mouvement à

travers les frontières, tout en s'efforçant de préserver la souveraineté des Etats qui, jusqu'à aujourd'hui, se partagent en principe la responsabilité du destin des peuples à l'intérieur de frontières stables et sûres. Tout le document est structuré par cette tension. Après avoir détaillé la longue liste des objectifs assignés aux Etats pour « *faciliter et garantir* » les migrations, il rappelle que « *le pacte mondial réaffirme le droit souverain des Etats de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leurs compétences, dans le respect du droit international* » (§15-c) et leur donne le droit d'opérer « *la distinction entre des migrations régulières et irrégulières* ».

A vrai dire, le degré d'adhésion à la version irénique qui sous-tend le Pacte de Marrakech, dépend des convictions philosophiques et de l'expérience de chacun. La société internationale envisagée, organisée selon un droit plus protecteur des flux humains que des territoires étatiques, serait-elle composée d'Etats paisibles encadrant des sociétés « *ouvertes* », « *fraternelles* », « *transculturelles* » dans lesquelles coexisteraient harmonieusement des communautés ethniques, religieuses, culturelles, autochtones et nouvelles, ou d'Etats « *libanisés* », déchirés par des tensions communautaires et des guerres ethno-religieuses ? Bref : *l'âge d'or andalou* ou la version pessimiste du *dépérissement de l'Etat* ? La différence tiendra probablement à la qualité de l'équilibre qu'on aura su maintenir, dans chaque Etat, entre la pression migratoire et le droit de chaque peuple de choisir, dans le respect de ses engagements, ceux qu'il accueille.

Le phénomène migratoire, qui n'en est qu'à ses débuts, pose des problèmes qui n'ont pas de solutions simples. Aucun Etat européen ne peut, à lui seul, en organiser la solution, et l'Union européenne n'a pas de politique commune de l'asile et de l'immigration. Mais, comme le rappelait un ancien Commissaire européen (Michel Barnier, Le Monde 01-02/01/2019) « *ce n'est pas non plus aux passeurs de décider qui entre en Europe parce que nous avons échoué à agir collectivement* ». Le Pacte, instrument mondial, doit être confronté aux besoins de l'Europe. Il devrait inciter l'Union à choisir sa politique migratoire. Certains de ses aspects ne sont pas très éloignés des projets qui y font l'objet d'un consensus partiel (mais non unanime). La « *mise en œuvre conjointe* » des flux migratoires évoquée dans le Pacte ressemble à la « *cogestion* » qui y est souhaitée. La façon dont sera conçu le système onusien de suivi et de contrôle pourrait cependant rendre difficile son acceptation dans certains pays. L'idéologie sous-jacente de la nouvelle vision de la société internationale pourrait aussi être l'occasion d'inépuisables conflits d'interprétation.

Le « *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières* » n'est pas un instrument bénin dont on pourrait faciliter l'acceptation par les citoyens de l'Union en sous-estimant la valeur des engagements qu'il porte, valeur consensuelle qu'on lui a donnée en le signant, valeur juridiquement contraignante qu'il est destiné à avoir.

## Brexit et élections européennes 2019 : l'imbroglio

Annie Giraud-Héraud, *Mouvement européen-Provence*

Cette 9<sup>ème</sup> élection européenne (depuis 1979) fait l'objet de discours des plus discordants. Traditionnellement, les analyses préalables à ces élections se focalisaient sur l'abstention (qui augmente de scrutin en scrutin), sur le poids respectif des élus PPE et S&D qui, depuis plusieurs mandatures, constituent une coalition majoritaire au sein du Parlement européen (PE), sur les spéculations concernant la formation de la future Commission, auxquelles s'ajoutaient des éléments renvoyant à l'actualité (immigration, élargissement...) et, en 2014, sur le choix contraint du *Spitzenkandidat* comme Président de la Commission (voir encadré de la page 10). Mais cette fois-ci beaucoup s'accordent à voir ce scrutin comme un « *scrutin à risque* » en raison de la conjonction de plusieurs phénomènes, notamment les questions de l'immigration et des frontières européennes et nationales qui ont boosté la montée en puissance des partis populistes (souvent europhobes) dans de nombreux Etats européens, les menaces sur la sécurité du scrutin (*infox* et guerre numérique) et, bien sûr, les nombreux rebondissements du Brexit.

Dès lors, comment se situer entre, d'une part, ceux qui, s'appuyant sur les premières compilations de sondages, font valoir que les dérapages, les provocations et les outrances des leaders populistes (Orban, Salvini, Marine Le Pen...) visent à occulter leur faible effectif à venir dans le prochain Parlement européen, et que l'on peut donc en inférer leur faible influence dans le fonctionnement du Parlement européen et dans les autres institutions de l'UE, et, d'autre part, ceux qui considèrent que la montée des populismes se combine

avec la montée des discordes entre Etats membres et des égoïsmes nationaux, et qui annoncent pour l'UE un « cataclysme », une catastrophe, l'élection de la dernière chance : « *L'heure de vérité a sonné. Ce sera la refondation de l'Europe ou rien.* » (Guy Verhofstadt) ?

## I- Le dernier report du Brexit déstabilise le processus électoral.

La date du 29 mars comme échéance définitive du Brexit avait été choisie dès 2017 pour éviter qu'il ne perturbe les élections européennes de 2019. Ainsi lisons-nous en novembre 2018 sous la plume de Pascale Joannin (Fondation Robert Schuman) : "*Deux changements sont certains, qui relèvent de faits avérés : le départ des Britanniques et la réduction du nombre de députés.*" Mais c'était sans compter sur les péripéties des négociations. Après un premier report du Brexit jusqu'au 12 avril 2019, un nouveau report a été accordé le 11 avril au Royaume-Uni jusqu'au 31 octobre 2019. Bien sûr, à tout moment, le gouvernement et le Parlement britannique peuvent organiser la sortie du Royaume-Uni de l'UE ; nous ne traiterons pas cette question abondamment commentée dans tous les medias, mais nous examinerons les conséquences de ce nouveau (dernier ?) report sur les élections européennes avec une première conséquence, l'organisation au Royaume-Uni d'un scrutin le 23 mai prochain.

Le **diagramme de la page suivante** visualise l'impact d'un Brexit encore éventuel sur le processus électoral : la répartition des sièges au Parlement va dépendre de la date à laquelle interviendrait le Brexit. Se greffe sur ce processus un certain nombre de désignations dont celles du Président du Parlement et du Président de la Commission, lequel constituera ensuite son équipe de commissaires et la soumettra à l'approbation du PE.

### 1- Le Royaume-Uni sort de l'Union européenne AVANT le 23 mai 2019

Le 13 juin 2018, ayant pris acte de la décision du Royaume-Uni de sortir de l'UE le 29 mars 2019 au plus tard, et après bien des palabres et négociations, le Conseil européen et le Parlement européen ont arrêté les modalités de cette élection : la date, entre le jeudi 23 et le dimanche 26 mai 2019 ; la composition du Parlement nouveau, avec cette question, que faire des 73 sièges qu'occupaient les britanniques. La proposition d'attribuer une partie de ces sièges à des listes transnationales avait été rejetée en février 2018 par le Parlement européen ; décision a été prise de laisser vacants 46 sièges en prévision d'un éventuel élargissement de l'UE et d'attribuer 27 sièges à 14 Etats-membres "*sous représentés*" dont la France qui gagne 5 sièges. Il y aurait donc 705 eurodéputés au lieu de 751, élus au sein des 27 Etats membres, redistribués selon des critères démographiques. (Voir la synthèse qu'en fait *Le Monde* du 09.04.2019, rubrique *Les décodeurs*).

**En France**, après moult débats et validation par le Conseil constitutionnel, la loi organisant ces élections a été promulguée le 25 juin 2018. Elle met fin au débat "*listes nationales vs listes régionales*" (comme en 2014) en retenant le principe de **listes nationales, et elle choisit le dimanche 26 mai 2019 pour élire les 79 eurodéputés français.** (Voir « *Elections européennes 2019 : mode d'emploi* » sur le site *Toute l'Europe* du 14.01.2019

### 2- La décision de sortie de l'UE n'est pas encore actée le 23 mai 2019

Si le Royaume-Uni est toujours membre de l'UE le 23 mai, le dispositif antérieur prévaudra. La décision du Parlement européen de 2018 stipulait expressément que "*cette redistribution ne s'appliquera que si le Royaume-Uni quitte réellement l'UE, sinon les dispositions actuelles resteront en vigueur jusqu'à ce que le Brexit prenne légalement effet*". La répartition des sièges sera donc celle de 2014, soit 750 sièges dont 74 pour la France. Cependant, si d'ici au 31 octobre, à quelque moment que ce soit, le Royaume-Uni quitte l'UE, le schéma décidé en juin 2018 s'appliquera ; et pour les Etats membres qui disposaient de sièges supplémentaires dans ce schéma, ce seront les suivants sur les listes de candidats qui seront alors automatiquement élus.

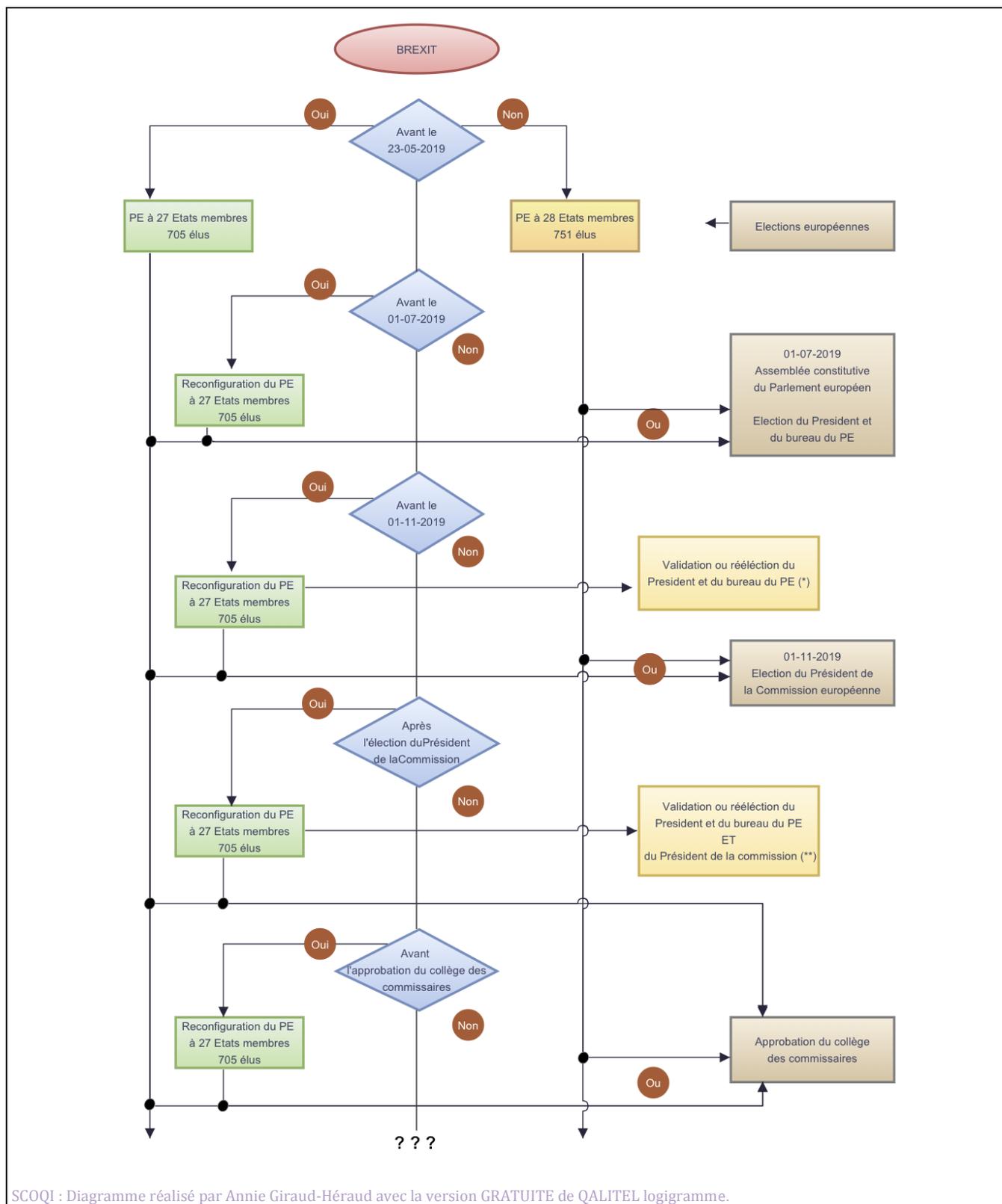
D'ores et déjà, le Royaume-Uni a prévu l'organisation de ces élections pour le 23 mai avec un budget de 829 000 livres britanniques.

#### Groupes parlementaires

Une fois élus, les députés forment un groupe parlementaire, à partir de 25 membres issus d'au moins 7 délégations nationales, suivant leurs affinités politiques, ou restent non-inscrits.

Les groupes donnent une cohérence à l'action de leurs membres et accélèrent la formation d'une position du Parlement européen face au Conseil de l'Union européenne. La probabilité est plus élevée pour un groupe d'obtenir une présidence de commission et de rallier les suffrages de députés en séance plénière à Strasbourg, la discipline de vote au sein du groupe n'étant pas obligatoire.

## Diagramme – Chronique du Brexit : le Parlement européen englué...



\* et \*\*: au fur et à mesure des échéances, s'alourdissent les conséquences du Brexit sur la mise en place du PE et des autres institutions de l'UE : en particulier, les élections antérieures au Brexit devront être soit validées, soit donner lieu à de nouvelles élections.

Ce diagramme ne prend pas en compte d'autres nominations et/ou élections (par exemple, le *Président de la Banque centrale européenne*) qui augmentent, voire amplifient, les problèmes à venir...

### 3- Que va-t-il se passer entre le 23 mai et le 30 juin 2019, veille de l'installation de l'Assemblée constitutive du Parlement européen ?

A l'issue des élections européennes, les eurodéputés s'installent dans leur fonction. Commencent alors les discussions et tractations qui conduiront à la constitution des groupes parlementaires lors de l'Assemblée constitutive qui aura lieu début juillet 2019. En général, les députés européens se regroupent au sein de groupes politiques auquel leur parti national est affilié. Constituer un nouveau groupe est délicat : il faut un minimum de 25 députés issus d'au moins sept délégations nationales ; on se rappelle qu'il a fallu, en 2014, presque six mois et beaucoup de tractations à Marine Le Pen pour constituer son groupe *Europe des nations et des libertés* (ENL)...

Dans l'accord du 11 avril 2019, Theresa May s'est engagée à ce que le gouvernement britannique n'entrave pas le fonctionnement des institutions de l'UE. Mais cela n'engage pas les élus britanniques qui participeront de plein droit à ces tractations. Et si le Royaume-Uni est toujours membre de l'UE, ils participeront à l'élection du Président du Parlement européen et à l'installation des commissions parlementaire et autres instances.

### 4- Et du 30 juin 2019, veille de l'Assemblée constitutive du Parlement européen, jusqu'au 31 octobre 2019, veille de l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne ?

Le vote le plus important concernera l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen, avec toutes les péripéties que cela implique. En tout état de cause, selon Jean Quatremer (Libération du 22 avril 2019, « A cinq semaines des élections européennes, la seule chose qui semble à peu près acquise est que le système des « *spitzenkandidaten* »... .. est mal en point ».

Restera au successeur de Jean-Claude Juncker à constituer l'équipe des commissaires, avec une interrogation quant à la nomination d'un commissaire britannique. Selon Marianne Dony, professeure de Droit de l'UE à l'Université libre de Bruxelles, la date du 31 octobre 2019 a été choisie de façon à pouvoir éviter de désigner un commissaire britannique : "C'est le scénario idéal, et c'est pourquoi cette date a été choisie. Sinon, on pourrait décider de leur donner un portefeuille, mais sans aucun poids, ce qui serait mal perçu. Autre option : leur donner [au Royaume-Uni] un portefeuille important mais devoir tout réorganiser quelques semaines après. La première option est la meilleure, si tant est que l'accord soit signé. Ils peuvent encore ne pas y arriver d'ici six mois..."

#### **Spitzenkandidaten**

Selon l'article 17 du traité sur l'Union européenne, réformé par le traité de Lisbonne, *"En tenant compte des élections au Parlement européen [...], le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent [...]"*.

Pour les élections européennes de 2014, le Parlement et la Commission européenne ont proposé de mettre en place le système du *Spitzenkandidat* inspiré du modèle allemand des "têtes de listes" : les partis politiques européens sont appelés à désigner une personnalité qui obtiendrait leur soutien quand elle serait désignée par le Conseil européen (chefs d'Etats et de gouvernements) pour devenir président de la Commission européenne.

Le Parlement avait alors fait pression sur les chefs d'Etat et de gouvernement : si le Conseil européen ne désignait pas le *Spitzenkandidat* présenté par le parti ou la coalition ayant obtenu la majorité des sièges aux élections européennes, le Parlement, qui doit approuver cette nomination, aurait opposé son veto. C'est ainsi que Jean-Claude Juncker, présenté par le PPE (Parti Populaire européen), a été élu Président de la Commission.

Des dirigeants du Conseil européen, dont son Président Donald Tusk, ont contesté le caractère automatique de cette procédure et ont émis des réserves quant à sa reconduction en 2019. Un désaccord entre les deux institutions reste donc possible.

### 5- Ensuite ?

Si le Royaume-Uni est toujours membre de l'UE le 1<sup>er</sup> novembre 2019, les eurodéputés britanniques élus en mai continueront de participer de façon pleine et entière aux multiples travaux du Parlement européen...

*"Life is a tale, Told by an idiot, full of sound and fury, Signifying nothing"*  
(Shakespeare, *Macbeth*, Acte 5, scène 5)

### Un imbroglio pour l'Union comme pour le Royaume-Uni

Ce qu'on avait cru éviter en fixant la date du 23 mars 2019 comme échéance du Brexit est donc arrivé : les reports successifs conduisent le gouvernement britannique à organiser les élections européennes le 23 mai

prochain. Sauf à ce que le Brexit intervienne d'ici-là, il y aura bien des eurodéputés britanniques dans le prochain Parlement qui comptera donc 751 membres, comme le précédent, et non 705. Bien sûr, à tout moment jusqu'au 31 octobre, et au-delà, le RU pourra quitter l'Union... s'il la quitte. Mais plus tard cela se produira et plus l'influence des eurodéputés britanniques sur le PE et sur les autres institutions de l'UE sera lourde de conséquences. Exercice normal de la démocratie écrivent certains, mais véritable aubaine pour les populistes et les eurosceptiques. Pour d'autres, un « poison » susceptible de détruire l'UE de l'intérieur.

Et ce ne sont pas les premières déclarations des *hardbrexiters* qui vont rassurer ces derniers : le 9 avril, avant même l'annonce par Theresa May de l'organisation des élections, le député conservateur europhobe Mark Francois déclare : « certains dans l'UE espèrent que nous changerons d'avis... Ils vont le regretter... Nous deviendrons le cheval de Troie au sein de l'UE et ferons échouer leurs tentatives de poursuivre un projet plus fédéraliste [pour l'Union] » (Euractiv). Quant au *Brexit Party*, le nouveau parti que vient de créer Nigel Farage, un tout récent sondage le donne en tête du scrutin avec 27% d'intentions de vote deux semaines seulement après son lancement. Le *Brexit Party* attire les *brexiters* qui se sentent trahis : il draine une part importante des intentions de vote pour l'UKIP (qui passe de 14% à 8% en une semaine), et surtout, une part très significative des votes traditionnellement orientés vers les conservateurs qui chutent à 15% d'intentions de vote, en même temps que leur image se dégrade dans le pays. En tête des sondages huit jours auparavant, les travaillistes arrivent en deuxième rang avec 22% d'intentions de vote, et leur reconquête de l'électorat semble marquer le pas. Dès lors, peut-on penser que les conservateurs vont préférer éviter ce désaveu des électeurs et se rallier à la proposition de Theresa May de voter en faveur de l'accord du Brexit ? Dans cette même perspective, que feront les travaillistes qui se verraient frustrés de la possibilité de capter une partie de l'électorat conservateur au bénéfice de Nigel Farage ? Ces deux grands partis vont-ils prendre le risque de l'éclatement du système bipartite au Royaume-Uni, objectif déclaré de ce dernier ? Il reste un mois à Theresa May pour tenter, une nouvelle fois, de convaincre le Parlement d'accepter l'accord du Brexit, et ainsi de dénouer l'écheveau...



**Brexituc** (Xavier Gorce)  
Le Monde du 11 avril, rubrique *Les indégivrables*

### Quelques liens pour comprendre l'organisation de ces élections et suivre leur actualité :

<b>Toute l'Europe</b>	< <a href="https://www.touteurope.eu/recherche.html?q=&amp;page=&gt;">https://www.touteurope.eu/recherche.html?q=&amp;page=&gt;</a>	Rubrique Elections européennes 2019
<b>Lemonde.fr</b>	< <a href="https://www.lemonde.fr/elections-europeennes/&gt;">https://www.lemonde.fr/elections-europeennes/&gt;</a>	
<b>Euractiv</b>	< <a href="https://www.euractiv.fr/&gt;">https://www.euractiv.fr/&gt;</a>	

### Agenda

- **Judi 2 mai à 18h, « Elections européennes – Quel destin pour les citoyens de l'Union ? »**  
Débat des candidats aux élections européennes (listes *RENAISSANCE*, *Rassemblement National*, *les Républicains*, *Europe-Ecologie-Les Verts* et *Place publique-PS*), organisé par le *Mouvement européen-France*, *l'IEP d'Aix-en-Provence* et *l'Association des diplômés de l'IEP d'Aix*. **Lieu** : Carrefour de l'Innovation, 100 Rue des Bœufs, 13100 Aix-en-Provence
- **Judi 9 mai à 19h, à l'occasion de la fête de l'Europe**, dans la Salle des mariages de l'Hôtel de ville d'Aix-en-Provence.  
Débat sur "*L'Etat de l'Union européenne*", avec Jean Vergès, professeur émérite de droit, Frédéric Régis, président du *Groupe des entreprises du Pays d'Aix*, et Rémy Borel, Directeur de la *Cité du Livre* à Aix-en-Provence.

### Contacts utiles

<b>Mouvement européen-France</b>	<a href="http://www.mouvement-europeen.eu/">http://www.mouvement-europeen.eu/</a>
<b>Mouvement européen-Provence</b>	Maison de la vie associative – Le Ligourès – Place Romée de Villeneuve – 13090 – Aix-en-Provence
<b>Bureau d'information du Parlement européen à Marseille</b>	<a href="http://sudest.europarl.fr/view/fr/agenda_org.html">http://sudest.europarl.fr/view/fr/agenda_org.html</a>
<b>Représentation régionale de la Commission européenne à Marseille</b>	<a href="https://ec.europa.eu/france/about-us/contact_fr">https://ec.europa.eu/france/about-us/contact_fr</a>