



Le Royaume-Uni, la tentation d'une île

Pierre Monforte

DANS **PLEIN DROIT** 2016/4 n° 111 , PAGES 11 À 14
ÉDITIONS **GISTI**

ISSN 0987-3260

DOI 10.3917/pld.111.0011

Date de mise en ligne : 27/12/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-plein-droit-2016-4-page-11?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour GISTI.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Depuis la fin des années 1990, les gouvernements britanniques qui se sont succédé ont multiplié les réformes législatives visant à renforcer les contrôles aux frontières, à restreindre les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, et à rendre la vie quotidienne des étrangers toujours plus difficile sur le sol britannique. La « crise migratoire » n'a pas infléchi la ligne du gouvernement, obnubilé par l'idée qu'une ouverture des frontières aux exilés fuyant la guerre en Syrie pourrait créer un « appel d'air ».

Le Royaume-Uni, la tentation d'une île

Pierre Monforte, *maitre de conférences, université de Leicester, département de sociologie*

En septembre 2016, deux ans après le début de la « crise migratoire » en Europe, et alors que les conditions de vie des exilés à Calais ne cessent de se dégrader, les gouvernements britannique et français annoncent la construction d'un mur¹ de quatre mètres de hauteur entre le site de la jungle et la rocade où circulent les poids lourds en partance vers le Royaume-Uni. Son coût est évalué à plus de deux millions d'euros, et il s'insère dans un programme franco-britannique de renforcement de la frontière à Calais évalué à plus de 20 millions d'euros.

Cette annonce intervient quelques mois après la campagne du référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Cette campagne s'est déroulée dans un climat de surenchère sur les enjeux migratoires, sous l'influence en particulier des tabloïds britanniques et du parti de droite populiste Ukip qui ont réussi à imposer la question du contrôle des frontières au cœur du débat politique. L'Union européenne a souvent été décrite comme étant incapable de contrôler des flux de migrants présentés comme potentiellement dangereux et menaçant les services publics britanniques. L'affiche de l'Ukip sur les réfugiés et le « point de rupture » a fait grand bruit². Les partisans du Brexit ont également largement diffusé l'idée que les citoyens turcs

allaient bientôt disposer de la liberté de circulation et s'apprêteraient à migrer massivement vers le Royaume-Uni. Si bien que, au moment du vote, la question du contrôle des frontières est devenue décisive pour beaucoup d'électeurs séduits par un retour à la souveraineté nationale en la matière. Ce que peut symboliser le mur de Calais. La nouvelle Première ministre, Theresa May, ministre de l'intérieur entre 2010 et 2016, a toujours affiché une ligne dure en matière de politique migratoire et de contrôle aux frontières. L'agenda du Brexit lui donne désormais l'occasion d'aller plus loin.

Au-delà du contexte du Brexit, la construction d'un mur à Calais est également symptomatique de la manière dont les gouvernements britanniques (David Cameron

puis Theresa May) ont répondu aux réfugiés et exilés arrivant en Europe. Leur réponse se situe largement dans la continuité des politiques mises en œuvre ces vingt dernières années. Depuis la fin des années 1990, pas moins de huit réformes majeures ont modifié les lois relatives à l'immigration et à l'asile au Royaume-Uni, qui toutes visent à renforcer les contrôles aux frontières, à restreindre les droits des demandeurs d'asile et réfugiés, et à rendre la vie quotidienne des étrangers toujours plus difficile sur le territoire britannique.

Depuis les accords du Touquet de 2003, le Royaume-Uni a consacré énormément d'efforts à renforcer sa coopération avec la France afin d'externaliser ses frontières à Calais et Dunkerque, avec les conséquences humanitaires désastreuses que l'on connaît. Le nouveau programme est une étape supplémentaire du processus visant à décourager l'exil vers le Royaume-Uni. Calais est devenue un laboratoire où sont expérimentées de nouvelles technologies et pratiques de contrôle, souvent aux limites du droit, appelées à se généraliser aux frontières extérieures de l'Union européenne³.

Mais l'externalisation du contrôle aux frontières ne se limite pas à Calais. En effet, malgré son refus d'intégrer l'espace Schengen⁴, le Royaume-Uni a été impliqué dans les politiques européennes de contrôle des frontières extérieures de l'UE, en particulier à travers l'agence Frontex, bien qu'il n'en soit pas membre à part entière. Le dernier rapport Frontex (2015) rend ainsi compte de la participation du Royaume-Uni à des opérations de surveillance et de reconduites à la frontière coordonnées par l'agence en Méditerranée ainsi qu'aux frontières des pays de l'Est (notamment les opérations Hermes ou Poséidon). Il a également été

actif dans la plupart des opérations de surveillance conduites dans des aéroports européens, et a organisé une opération de reconduite à la frontière de migrants albanais, en coordination avec la Belgique et la France.

Créer un « environnement hostile »

Au-delà de ces contrôles, les lois adoptées depuis la fin des années 1990 ont eu pour effet de réduire fortement les droits des demandeurs d'asile arrivés sur le territoire britannique et, de manière générale, de rendre plus difficile l'accès au séjour des étrangers. Des mesures affectant principalement les demandeurs d'asile sont prises au début des années 2000, dans un contexte de surmédiation de cette question. En 2002, les pratiques d'enfermement sont étendues : désormais, les demandeurs d'asile peuvent être détenus à n'importe quel moment de l'examen de leur demande et pour de plus longues durées. Reflétant la tendance observée dans d'autres États européens, le gouvernement a également établi une liste de « pays sûrs » vers lesquels les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée peuvent être expulsés, avant même l'examen de leurs recours.

Par la suite, c'est l'ensemble des étrangers vivant sur le sol britannique qui est visé par une série de lois rendant leur droit au séjour plus précaire et facilitant les procédures d'expulsion. Au cours des années 2000, le gouvernement introduit un test de citoyenneté obligatoire pour les migrants extracommunautaires qui souhaitent obtenir un permis de séjour à durée indéterminée⁵. En 2006, une nouvelle réforme limite fortement le droit de recours des migrants en cas de refus d'entrée sur le sol britannique (seuls les demandeurs d'asile

gardent un droit de recours plus étendu). Ce dispositif est élargi en 2016, avec le principe du « *Remove first – appeal later* » : les expulsions sont facilitées et les recours doivent se faire depuis le pays d'origine. Dans ce domaine, on peut également mentionner le UK Borders Act de 2007, qui étend les procédures d'expulsion des étrangers condamnés à une peine de prison de plus d'un an.

Les pouvoirs de contrôle du droit au séjour sont également accrus et étendus à plusieurs secteurs dans la société. Depuis 2014, les banques, les universités, les propriétaires louant des logements, ou les autorités délivrant les permis de conduire doivent s'assurer, sous peine d'amendes ou d'emprisonnement, que les usagers de leurs services ont des titres de séjour valides⁶. Ces mesures ont été présentées par Theresa May comme un moyen de créer un « *environment hostile* » pour les étrangers en situation de séjour irrégulier⁷. En 2014, le ministère de l'intérieur a d'ailleurs voulu matérialiser cet « environnement hostile » en faisant circuler, dans certains quartiers de Londres, des bus portant une affiche invitant les étrangers en situation irrégulière à choisir entre « *rentrer chez eux ou se faire arrêter* ».

Le durcissement des politiques migratoires britanniques se reflète dans les statistiques relatives à l'enfermement et à l'expulsion des étrangers : 32 400 étrangers en situation irrégulière ont été concernés par des procédures d'enfermement en 2015 (45 % d'entre eux sont des demandeurs d'asile)⁸. Le nombre d'expulsions est passé de 32 000 en 2006 à 40 000 en 2015⁹. Du fait du renforcement des contrôles aux frontières, le nombre de personnes ayant déposé une demande d'asile a chuté, passant de 84 000 demandes en 2002 (l'un des chiffres

le plus élevé en Europe), à seulement 18 000 en 2010, pour s'établir à 32 000 en 2015 ; un chiffre bien inférieur aux autres grands pays européens. Selon Eurostat, le Royaume-Uni accueillait 11 % des demandeurs d'asile en Europe en 2008 ; il n'en accueille plus que 3 % aujourd'hui¹⁰...

La « crise migratoire » n'a pas infléchi la ligne du gouvernement britannique. Obnubilé par l'idée qu'une ouverture des frontières aux exilés fuyant la guerre en Syrie pourrait créer un « appel d'air », le gouvernement britannique a tenu à faire passer d'emblée un message de fermeté et à se démarquer en particulier de la position de l'Allemagne. En mai 2015, Theresa May déclarait que les personnes traversant la Méditerranée « *sont souvent des migrants économiques* » et que les programmes d'accueil proposés par la Commission européenne et certains pays européens tendraient à « *encourager ceux qui cherchent à venir pour des raisons purement économiques*¹¹ ». Cette déclaration est avant tout un message adressé à la Commission européenne et aux États membres qui, au début de la crise, se montrent plus favorables à une politique d'accueil des exilés syriens.

Europe à la carte

C'est en poursuivant sa stratégie d'une « Europe à la carte » que le gouvernement britannique va construire sa réponse à la « crise migratoire ». Cette stratégie consiste à coopérer lorsqu'il s'agit de faire prévaloir ses intérêts et son propre agenda, tout en utilisant le fait qu'il ne fait pas partie de l'espace Schengen pour maintenir une position d'outsider. Elle lui a permis de s'opposer fermement à l'accueil des exilés arrivés sur le territoire de l'UE (les programmes de relocalisation) tout en soutenant

activement les propositions visant à examiner les demandes d'asile en dehors du territoire européen (les programmes de réinstallation). Ainsi, en septembre 2015, lorsque

se dessine le dispositif européen de relocalisation de 160 000 migrants depuis la Grèce et l'Italie, le gouvernement de Cameron, à l'instar des pays d'Europe de l'Est, déclare dès le début des négociations qu'il ne s'engagera pas dans ce programme. Dans le même temps, il continue de négocier avec ses partenaires européens sur la question du contrôle des frontières. C'est dans cette optique que le Royaume-Uni collabore activement aux opérations successives de Eunavfor (rebaptisée Sophia) en Méditerranée (surveillance et arraisonnement en haute mer, puis formation des gardes-côtes et de la marine libyenne), et qu'il négocie, en décembre 2015, un accord visant à faciliter sa participation et sa contribution financière au sein de Frontex, en particulier dans le cadre de la restructuration de l'agence et de la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes¹². C'est également ce qui a conduit David Cameron à se féliciter de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie en mars 2016 (permettant les expulsions d'exilés depuis la Grèce vers la Turquie) et à soutenir activement sa mise en œuvre, en particulier avec l'envoi d'une équipe d'« experts »¹³.

Le contexte syrien a également été l'occasion pour le gouvernement britannique de faire resurgir

l'idée des programmes de réinstallation (*resettlement*). Lancée par le gouvernement de Tony Blair au début des années 2000, elle consiste à externaliser les procédures d'examen des demandes

» C'est en poursuivant sa stratégie d'une "Europe à la carte" que le gouvernement britannique va construire sa réponse à la "crise migratoire": coopérer ou maintenir sa position d'outsider suivant ses intérêts.

d'asile en dehors du territoire européen, au plus près des zones de conflit, dans des pays souvent peu respectueux des droits de l'Homme. Les demandes d'asile y sont examinées dans des centres de transit et de traitement (*bottlenecks*), selon une procédure accélérée visant à distinguer les « vrais »

des « faux » réfugiés. Les premiers se voient ouvrir le passage vers le territoire européen ; les seconds sont rapidement renvoyés vers leurs pays d'origine, sans aucun contrôle. Bien que cette idée n'ait pas formellement abouti à une politique commune en 2003, des mécanismes qui s'en inspirent ont été testés, au cours des années 2000, dans plusieurs pays limitrophes de l'Union européenne et au-delà (en particulier l'Ukraine, la Biélorussie, les pays d'Afrique du Nord, de la Corne de l'Afrique, ou le Niger). Le bilan de ces politiques est désastreux en ce qui concerne les droits des demandeurs d'asile : très peu accèdent à l'Union européenne, et les conditions de vie dans les centres de transit sont catastrophiques¹⁴.

Malgré ce bilan, le gouvernement britannique, tout comme la Commission européenne et d'autres États membres, présente les programmes de réinstallation comme une solution à la « crise migratoire ». Ainsi, au début de

l'année 2014, le Royaume-Uni lance un programme de réinstallation des personnes vulnérables pour quelques centaines de Syriens et Syriennes, victimes de violences sexuelles et de torture, âgés ou handicapés. Ce programme a été étendu en septembre 2015 à la suite du plan de réinstallation adopté par le Conseil de l'Union européenne en juillet 2015. Le gouvernement britannique s'est engagé à « réinstaller » 20 000 exilés syriens d'ici 2020. En janvier 2016, un nouveau plan de réinstallation vise 3 000 « mineurs vulnérables » depuis les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, ainsi que depuis Calais.

Entre faiblesse et modestie

Ces objectifs paraissent extrêmement faibles au regard des enjeux actuels. De plus, bien que le Royaume-Uni soit le pays européen qui a « réinstallé » le plus grand nombre d'exilés depuis le début de la crise, la mise en œuvre de ces programmes se révèle extrêmement modeste : en avril 2016, seuls 5 870 exilés syriens ont été « réinstallés » en Europe, et 1 864 au Royaume-Uni. Ces chiffres sont à comparer au 1,1 million d'exilés accueillis par l'Allemagne en 2015. On comprend que la priorité pour le gouvernement britannique comme pour les autres États européens engagés dans ces programmes communs de réinstallation n'est pas d'accueillir les exilés dans le contexte de la « crise migratoire », mais plutôt de faire avancer l'idée même de l'externalisation des procédures d'examen des demandes d'asile ; une idée coïncidant parfaitement avec un agenda politique qui définit un droit d'asile au rabais et donne la priorité à toujours plus de contrôles aux frontières.

Il est difficile de prédire quels seront les effets du Brexit sur les

politiques britanniques en matière d'immigration et d'asile, et quelle sera la participation du Royaume-Uni aux opérations de l'agence Frontex. On peut par exemple penser que les termes de la coopération franco-britannique à Calais pourraient changer. Le résultat du référendum ne modifie pas fondamentalement la position du Royaume-Uni vis-à-vis des politiques communes d'immigration et d'asile du fait de son maintien hors de l'espace Schengen et des exemptions qui lui ont été accordées¹⁵. Cependant, il affectera forcément la situation des travailleurs européens. Les premières annonces du gouvernement de Theresa May montrent en effet sa volonté de mettre fin à la liberté de circulation, dans l'optique d'un « Brexit dur ». Le gouvernement a également déclaré vouloir réduire le nombre d'immigrés à moins de 100 000 par an. Les premiers discours du gouvernement May sur les questions migratoires laissent entrevoir un programme qui flatte la partie la plus conservatrice de la droite britannique, comme l'annonce faite en octobre par le cabinet de la ministre de l'intérieur de réduire le nombre d'étudiants étrangers et d'ouvrir des consultations sur une mesure visant à demander aux entreprises britanniques de lister et afficher publiquement le nombre de travailleurs étrangers qu'elles emploient¹⁶. Quant à la réponse à la « crise migratoire », tout laisse à penser qu'elle se situera dans la continuité de ce qui a été mis en place ces dernières années. ♦

mars 2015 ; voir aussi l'article de Maël Galisson « Voir Calais et mourir », *Plein droit* n° 109, juin 2016.

⁴ Depuis le Traité d'Amsterdam de 1997, le Royaume-Uni peut déroger à la partie des accords de Schengen prévoyant l'abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne.

⁵ Les réfugiés en sont toutefois exemptés.

⁶ Voir l'analyse du Migrants Rights Network sur les « frontières quotidiennes » : « The Immigration Bill means the shadow of 'Everyday Borders' looms across the lives of communities », décembre 2015.

⁷ Discours de Theresa May du 10 octobre 2015.

⁸ Migration Observatory, *Immigration Detention in the UK*, janvier 2016.

⁹ Ces chiffres incluent les « départs volontaires » à la suite du lancement d'une procédure de sortie de territoire (le terme volontaire se réfère au mode de départ plutôt qu'à un éventuel choix). Voir l'analyse du Migration Observatory, *Deportations, Removals and Departures from the UK*, août 2016.

¹⁰ Migration Observatory, *Migration to the UK: Asylum*, juillet 2016.

¹¹ Discours de Theresa May du 13 mai 2015.

¹² Décision 55/2015 du Management Board de Frontex, 11 décembre 2015.

¹³ Communiqué du Home Office, « Immigration Minister confirms UK contribution to EU/Turkey deal », 21 avril 2016.

¹⁴ Claire Rodier, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit* n° 105, juin 2015.

¹⁵ Bernard Ryan, « Brexit and Borders : Schengen, Frontex and the UK », *ILPA Brexit Briefings*, 8 June 2016.

¹⁶ Ce dernier projet a rapidement été abandonné car considéré comme impossible à mettre en œuvre, mais l'effet d'annonce persiste.

¹ « UK immigration minister confirms work to start on £ 1.9m Calais wall », *The Guardian*, 7 septembre 2016.

² Bien qu'elle ait été beaucoup critiquée, cette affiche a été largement diffusée dans les médias à un moment clé de la campagne électorale.

³ Voir l'article de Jean-Pierre Alaux, « Calais vaut bien quelques requiem », *Plein droit* n° 104,