

UNE AGENCIARISATION EN DEVENIR ? DIX ANS DE RÉSEAU EUROPÉEN DES MIGRATIONS

Romain FOU CART¹

La mise en place d'agences décentralisées dans l'Union n'est pas un phénomène nouveau. Dès les premières heures du processus d'intégration, la Cour de Justice posait en effet dans ses arrêts *Meroni* et *Romano* les conditions de validité des organes administratifs décentralisés mis en place par le législateur². Ce phénomène s'est accentué à mesure que les compétences de l'Union européenne se sont étendues³. Les raisons de cette intensification apparaissent multiples. Elles vont du renforcement du caractère concret de l'action de l'Union à l'impératif de développement de l'expertise dans des domaines complexes et, au bout du compte, à la consolidation de la légitimation de l'action administrative des institutions⁴. À l'heure actuelle, on en dénombre plus d'une quarantaine, qui interviennent dans des matières extrêmement variées. Cette prolifération⁵ a opéré de manière progressive. Quatre phases historiques peuvent être isolées : la première concerne la mise en place des premières agences. La deuxième voit la création de l'agence européenne pour l'environnement, quand la troisième phase, dans la décennie 2000, concerne des agences mises en place pour répondre à des crises comme Frontex ou l'agence européenne de sécurité alimentaire. La dernière phase de cette évolution a commencé à la fin de la décennie 2000⁶.

Le caractère arbitraire de la délimitation n'est pas cantonné à l'aspect historique du développement des agences. Il est en effet très difficile, comme le soulignent de nombreuses études doctrinales, de dégager des critères juridiques précis de classification de ces différents types d'organes. Ainsi pour M. Chamon : « les agences sont alors définies comme des organismes permanents de droit public de l'UE, établis par les institutions par un acte de droit dérivé, qui disposent de leur propre personnalité juridique »⁷. D'après L. Dubouis et C. Blumann, « dresser une typologie ou tenter une

1 Doctorant, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

2 CJUE, 6 avril 1962, *Meroni c/ Haute autorité*, C-21/61, ECLI :EU :C :1962 :12 ; CJUE, 14 mai 1981, *Romano*, C-98/80, ECLI :EU :C :1981 :104.

3 E. CHITI, « Existe-t-il un modèle d'agence de l'Union européenne ? » in J. MOLINIER (dir.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 49-74.

4 R. MEHDI, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de "l'agenciarisation" de l'Union – Quelques questions constitutionnelles », in *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 693-707.

5 C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 2016, 6e éd., p. 340.

6 M. CHAMON, « Les agences de l'Union européenne : origines, état des lieux et défis », *Cahiers de droit européen*, 2015/1, p. 293-318, p. 295.

7 *Ibid.*, p. 294 ; E. CHITI, « Les agences, l'administration indirecte et la coadministration », in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 357-369, p. 359 ; R. MEHDI, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de "l'agenciarisation" de l'Union – Quelques questions constitutionnelles », *op. cit.*, p. 695.

synthèse de tous ces organismes s'avère hors de portée. Certains d'entre eux disposent de la personnalité (vingt-quatre d'entre eux, selon la Commission), d'autres pas »⁸. O. Dubos note quant à lui que les deux éléments les plus probants partagés par ces organismes sont l'ambiguïté des pouvoirs dévolus et leur indépendance plus qu'incertaine⁹.

L'un des derniers champs du droit de l'Union dans lequel les agences se sont développées est l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Cette entreprise a toutefois connu un succès variable suivant les différentes matières du titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Comme le remarque O. Dubos, « si la coopération judiciaire en matière civile n'a pas donné naissance à une agence il en va autrement des politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, ainsi qu'à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière »¹⁰. Certaines agences inscrites dans ce cadre, instituées par la voie du droit dérivé, sont directement mentionnées par les dispositions du titre V TFUE, comme Europol ou Eurojust¹¹. Créés pour répondre à des situations de crise, d'autres organes de ce type, récemment mis en place dans l'ELSJ, ne sont pas mentionnés par les dispositions du traité, malgré leur rôle toujours plus important. Il s'agit de l'agence européenne des gardes-frontières, anciennement Frontex¹², et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)¹³. La première dispose de larges pouvoirs de coordination des autorités nationales. La seconde apporte quant à elle un soutien opérationnel aux administrations des États membres chargées d'instruire les demandes d'asile. Certains organismes déployant leur action dans le cadre de l'ELSJ, comme l'observatoire européen des drogues et toxicomanies, sont moins connus du grand public dans la mesure où ils n'exercent qu'une fonction d'expertise technique consultative auprès des institutions. Parmi ces derniers, un organe opère dans le cadre de la politique migratoire. À la différence de Frontex ou de l'EASO, il n'est jamais mentionné dans les études entreprises en la matière.

Créé par une décision du Conseil du 14 mai 2008, le réseau européen des migrations (REM) a, en vertu de l'article 1 de son texte constitutif, « pour objectif de répondre aux besoins des institutions communautaires et des autorités et institutions des États membres en matière d'information sur l'immigration et l'asile »¹⁴. Fruit d'un projet pilote initié en 2003 par la Commission européenne, la création d'un REM fait suite aux exigences du Conseil européen de Laeken du début de la décennie 2000¹⁵. Composé de points de contact nationaux et de la Commission, le REM répond

8 C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., p. 341.

9 O. DUBOS, « Les agences décentralisées : catégories juridiques et méandres de la gouvernementalité dans l'Union » in B. BERTRAND (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 127-154, p. 129.

10 *Ibid.*, p. 141.

11 Les missions de ces agences décentralisées sont mentionnées aux articles 84 (Eurojust) et 88 (Europol) TFUE.

12 Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JOUE L.* 251 du 16 septembre 2016, p. 1-76.

13 Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, *JOUE L.* 132 du 29 mai 2010, p. 11-28.

14 Décision n° 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *JOCE L.* 131 du 21 mai 2008, p. 7-12.

15 G. PAPAGIANNI, *Institutional and policy dynamics of EU migration law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2006, 392 p., p. 188 : « following the invitation of the Laeken European Council to establish a "system for exchanging information on asylum, migration and countries of origin" the Commission launched, at the end of 2002, a preparatory action for the creation of European Migration Network (EMN) ».

à l'impératif d'utilisation des statistiques produites par Eurostat sur les migrations pour mesurer l'impact des politiques poursuivies en la matière à l'échelle européenne¹⁶. Il a pour mission principale de recueillir les informations pertinentes sur la situation de l'immigration dans les différents États membres et de fournir des réponses aux consultations *ad hoc* émanant des États membres sur certains points précis. Le REM ne dispose pas de la personnalité juridique. La doctrine n'est pas unanime sur le caractère obligatoire de cet élément pour faire d'un organe de l'Union une agence décentralisée. Le REM remplit d'ailleurs d'autres critères qui sont traditionnellement ceux des agences, tels que la production d'un savoir et la coordination, ou à tout le moins le suivi des situations nationales en la matière.

Sans prétendre répondre à la question de la catégorie d'organes à laquelle le REM appartient, il convient de revenir sur son rôle et son apport dans la politique migratoire de l'Union. Le REM constitue-t-il une réelle plus-value ? Malgré des éléments positifs (I), il apparaît que le REM n'a pas encore vocation à se renforcer en passant du réseau d'observatoires à une véritable agence de l'immigration de l'UE (II).

I. Les apports de la mise en réseau

Les dix années d'existence du REM attestent d'une indéniable plus-value. La constitution d'un réseau de différents observatoires nationaux en matière d'immigration pilotés par la Commission s'est avérée le seul moyen d'avancer sur la voie d'une administration commune. Cela s'explique par la distribution des compétences entre l'Union et ses États membres, en particulier pour les volets relatifs à l'immigration légale et à la politique de l'emploi, et par la grande variété de sujets sensibles abordés. Les contraintes institutionnelles (A) n'ont pas eu pour effet de diminuer la qualité et le volume de la documentation produite par le REM (B).

A. La prise en compte des contraintes institutionnelles

Formellement mis en place par une décision du Conseil de 2008, le REM « existe depuis 2003 : au départ projet pilote, il est devenu ensuite une action préparatoire »¹⁷. L'origine de ce réseau remonte à 1996, quand la Commission entreprend une étude de faisabilité relative à la mise en place d'un observatoire européen de la migration, qui ne verra finalement pas le jour¹⁸. Après le Conseil européen de Thessalonique qui entérine la création du REM et propose de l'établir de manière permanente¹⁹, le programme de La Haye pour le développement de l'ELSJ pour la période 2005-2010 prévoyait en 2004 que « la mise au point de la politique européenne d'asile et de migration qui est en cours devrait

16 S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, OUP, 2016, 4^e éd., 983 p., p. 440.

17 Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évolution du réseau européen des migrations, SWD (2012) 240 final, Bruxelles, 1^{er} août 2012, p. 1, note 2.

18 A. GEDDES, « The Transformation of European Migration Governance », *KFG Working Papers*, n° 56, novembre 2013, p. 16 ; Commission européenne, Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations, COM (2005) 606 final, Bruxelles, 28 novembre 2005, p. 3.

19 Conseil européen « Conclusions de la Présidence », Thessalonique, 19 et 20 juin 2003, point 34 : « le Conseil européen se félicite de la création d'un réseau européen sur les migrations et envisagera la possibilité d'établir à terme, une structure permanente » ; Commission européenne, Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations, *op. cit.*

s'appuyer sur une analyse commune de tous les aspects des phénomènes migratoires. L'amélioration de la collecte, de la fourniture, de l'échange et de l'utilisation efficace d'informations et de données actualisées sur toutes les évolutions migratoires pertinentes revêt une importance cruciale »²⁰. À cette fin, un livre vert sur l'avenir du REM fut adopté par la Commission en novembre 2005²¹, qui contient les éléments essentiels pour pérenniser la structure issue du projet pilote de 2003.

La décision du Conseil portant création du REM est marquée du sceau de l'intergouvernementalisme, comme cela ressort nettement de la comparaison entre ses dispositions et celles relatives à l'initiative préexistante. Plusieurs des éléments clés du projet pilote soutenu par la Commission ne figureront plus dans le REM tel qu'amendé par la décision du Conseil, adoptée avant la suppression de la structure en piliers. Sur le plan institutionnel, le réseau est fortement marqué par l'intergouvernementalisme. En dépit de la normalisation opérée par la réforme de Lisbonne, l'ambition affichée par le traité et les instruments législatifs adoptés depuis masquent mal le pouvoir conservé par les États. La Commission avait structuré son projet pilote autour de chercheurs indépendants et réputés, dirigés par un coordinateur scientifique²². Toutefois, ce modèle n'a pas pu être transposé tel quel dans le droit dérivé pérennisant le réseau européen des migrations. En effet, les États membres encore pleinement compétents sur le sujet sous l'empire du troisième pilier ont érigé la possibilité de choisir eux-mêmes les personnes constituant les points de contact nationaux en priorité²³. Le REM pâtit ici du caractère très sensible de la matière migratoire et de la répartition hasardeuse des compétences entre l'Union et ses États membres dans les différents volets constitutifs de celle-ci. Les points de contact nationaux sont d'ailleurs très souvent choisis parmi des fonctionnaires des ministères de l'Intérieur. Cet élément révèle l'importance accordée à ces matières régaliennes en dépit d'une communautarisation revendiquée²⁴.

Malgré l'abaissement des ambitions initiales portées par la Commission européenne, la décision du Conseil mettant en place le REM en 2008 comporte des avancées sur le plan institutionnel. Elle ouvre en effet une nouvelle enceinte de discussion entre les représentants des États membres, qui, jusqu'ici, ne pouvaient dialoguer que de manière bilatérale ou au sein du Conseil de l'Union et de ses instances préparatoires²⁵. Cela contribue à la mise en place d'une véritable logique de réseau entre les différents points de contact nationaux et les ONG impliquées dans le processus. En effet, les composantes nationales du REM se réunissent de manière régulière et se rencontrent lors de sa conférence annuelle. De plus, le réseau dirige des sessions de formation administrative à

20 Conseil européen, Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, 2005/C 53/01, 4 novembre 2004, p. 3.

21 Commission européenne, Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations, *op. cit.*

22 C. BOSWELL, « The political functions of expert knowledge : knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 4, juin 2008, p. 471-488, p. 481.

23 Décision n° 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *op. cit.*, article 3 : « Le REM est composé : - de "points de contact nationaux" désignés par les États membres ».

24 C. BOSWELL, « The political functions of expert knowledge : knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *op. cit.*, p. 482 ; A. GEDDES, « The Transformation of European Migration Governance », *op. cit.*, p. 16.

25 A. MARICUT, « With or without supranationalisation : the post Lisbon roles of the European Council and the Council in justice and home affairs governance », *Journal of European integration*, vol. 38, n° 5, p. 541-555 ; J. DRAVIGNY, J. DE MAILLARD, A. SMITH, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national : le modèle français revisité », *RFAP*, n° 158, 2016, p. 405-418, p. 414 et s.

destination des fonctionnaires²⁶. Comme le note un représentant d'une organisation internationale à Bruxelles interrogé par A. Geddes, "there is still a learning and exchange process that comes with that network. There is some kind of network effect to it, it's hard to put the finger on it, it's not a network that produces some ground-breaking new evidence that changes the course of policies, but that rather informs the policymakers and these people largely come from the institutions that also set policy course »²⁷. On note d'ailleurs, au sein du REM, la mise en place de sous-réseaux informels, qui varient en fonction des thématiques abordées et qui renforcent l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les différents acteurs impliqués²⁸. La pérennisation du REM par la décision constitutive du Conseil de 2008 se constate aussi sur le plan financier²⁹.

En dix ans, l'officialisation de l'existence du REM a permis de développer un dialogue entre les différents points de contact nationaux dans un cadre sensiblement moins polarisé que celui prévalant jusqu'alors, à titre principal le Conseil de l'Union. Outre l'échange de bonnes pratiques, l'action du REM se concrétise par la production de nombreux documents et études à destination des acteurs de la politique commune d'immigration de l'Union européenne.

B. Une contribution matérielle non négligeable

Au cours de ses dix premières années, l'activité du REM s'est avérée plus que conséquente en termes de production matérielle.

À l'origine pourtant, le REM ne prenait pas le meilleur départ. La première étude du réseau, encore à l'état de projet pilote, traitait de « l'impact de l'immigration sur les sociétés européennes »³⁰, question complexe qui s'est avérée beaucoup trop ambitieuse. En effet, "the quality of national reports diverged substantially, and many failed to meet the deadline. The summary prepared by the scientific co-ordinator proved highly controversial, prompting the Commission to cancel a planned launch of the study in summer 2005. The report came out in March 2006, after substantial editing »³¹. D'après les propos d'un fonctionnaire de la Commission, le choix du sujet s'est révélé malencontreux, dans la mesure où la première étude entreprise concernait un sujet extrêmement controversé : « this could not but end in a disaster, as it did »³². Malgré cette entrée en matière ratée, le REM a depuis lors réussi à démontrer sa plus-value à travers une production documentaire très diversifiée.

26 A. GEDDES, « The Transformation of European Migration Governance », *op. cit.*, p. 17.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*, p. 18 : « The integration contact points and the responsible authorities for the various funds that we manage have a number of informal networks (...) so for example I was in Bratislava back in the spring talking very specifically about the funding issues ».

29 Décision n° 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *op. cit.*, article 11 ; Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds « Asile, migration et intégration », modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil, *JOUE* L 150 du 20 mai 2014, p. 168-194, articles 1, 14 et 22.

30 European Migration Network (EMN), *Impact of Immigration on Europe's Societies*, Bruxelles, mars 2006.

31 C. BOSWELL, « The political functions of expert knowledge : knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *op. cit.*, p. 482.

32 *Ibid.*

Les tâches du REM sont énumérées à l'article 2 de la décision constitutive de 2008. Outre la coordination et la coopération avec les autres entités européennes et internationales compétentes³³, la majorité de ses missions concerne le recueil d'informations et de données sur l'immigration³⁴ et leur diffusion auprès du public³⁵. La production du REM peut prendre différentes formes. Il faut tout d'abord mentionner les rapports annuels. Construits sur la base des contributions des points de contact nationaux, ils ont vocation à alimenter le rapport annuel de la Commission européenne sur la migration et l'asile³⁶. Le REM peut aussi mettre son expertise à profit dans le but de produire des études sur des sujets très ciblés. Ainsi, l'étude relative à l'effectivité du retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière dans les États membres publiée en 2017 compile différents rapports nationaux sur ce point précis³⁷. Une autre étude récente revient quant à elle sur les défis et pratiques pour l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires³⁸. Les études spécifiques les plus récentes, relatives à la réaction face à l'afflux de demandeurs d'asile ou à la situation des mineurs non accompagnés n'ont pas encore fait l'objet de synthèse de la part du REM. Ces rapports avoisinent presque à chaque fois la centaine de pages, et sont destinés à titre principal aux acteurs du processus décisionnel.

La production d'informations par le REM n'est pas uniquement adressée aux institutions de l'Union. D'après la décision constitutive de 2008, ce dernier « se fait connaître auprès du public, en donnant accès aux informations qu'il recueille et en diffusant les résultats de ses travaux, sauf s'il s'agit d'informations à caractère confidentiel »³⁹. Cette fonction est remplie de différentes manières par le REM. On peut tout d'abord mentionner la production régulière de fiches d'information courtes sur un point précis à destination du grand public, exemple type d'une tentative de vulgarisation et de dissémination de l'expertise chez les citoyens⁴⁰. De la même manière, le réseau a mis en place et gère depuis 2009 un glossaire en ligne à des fins d'harmonisation de la compréhension des notions liées à l'immigration et à l'asile. Chaque entrée renvoie à la base juridique pertinente de la définition en droit de l'Union, contient des traductions dans toutes les langues officielles et fait référence à certaines notions connexes.

Enfin, une partie importante de la mission du REM consiste à répondre aux sollicitations émanant des États membres sur certaines questions très précises, à travers le processus des « *ad hoc queries* »

33 Décision n° 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *op. cit.*, article 2.1.g).

34 *Ibid.*, article 2.1.a).

35 *Ibid.*, article 2.1.f).

36 Commission européenne, Troisième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2011), COM (2012) 250 final, 30 mai 2012 p. 3 : « le rapport s'appuie principalement sur les évaluations politiques de la Commission et des États membres, et il est complété par un document factuel comprenant une annexe statistique détaillant les évolutions qui sont intervenues au niveau tant de l'UE que des États membres, par l'intermédiaire du Réseau européen des migrations » ; Commission européenne, Cinquième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2013), COM (2014) 288 final, 22 mai 2014, p. 3 : « le présent rapport [...] est complété par un document de travail de ses services fournissant un complément d'informations et de statistiques sur l'évolution intervenue au niveau tant de l'UE que des États membres, statistiques qui ont été recueillies par le réseau européen des migrations ».

37 European Migration Network, The effectiveness of return in EU Member States 2017, 15 février 2018.

38 European Migration Network, Challenges and practices for establishing the identity of third-country nationals in migration procedures, décembre 2017.

39 Décision n° 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *op. cit.*, article 2.1.f).

40 Même si la catégorie de documents à laquelle nous faisons ici référence, classés sous la catégorie « EMN Informs », sont présentés sur le site du REM comme étant destinés aux acteurs publics : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/informs_en.

utilisé de manière très régulière en dix ans⁴¹. Ces consultations mettent à profit les points de contact nationaux pour recueillir les différentes pratiques ou dispositions législatives nationales quand un État décide de modifier ses pratiques administratives ou d'adopter une nouvelle législation pouvant avoir un impact en matière d'immigration. Parmi les exemples les plus récents, citons une demande finlandaise relative à la mise en place d'une nouvelle structure administrative pour l'accueil des ressortissants de pays tiers⁴², ou une requête belge relative au retour de ressortissants soudanais en situation irrégulière dans leur pays d'origine⁴³. Ces documents forment la plus-value principale de la production matérielle du REM, dans la mesure où ils recueillent des informations très difficiles à obtenir par un autre moyen. Comme le note un représentant d'une ONG, même si les réponses n'émanent que de quelques membres du réseau, il serait impossible pour un État seul de recueillir des informations aussi variées, d'origines aussi diverses et dans un délai aussi court⁴⁴. À travers cet instrument spécifique, le REM contribue donc à atténuer les barrières entre les administrations nationales et à harmoniser la cohérence des politiques nationales relatives à l'immigration.

Ainsi, l'apport matériel du REM se révèle plus que conséquent, qu'il soit destiné aux institutions de l'Union, au grand public ou aux États membres en première ligne pour l'exécution de la politique migratoire. Il convient toutefois de s'interroger sur l'impact pratique que peut revêtir la production du REM qui demeure, jusqu'à preuve du contraire, un réseau d'observatoires nationaux des politiques migratoires dans l'Union.

II. Un processus inachevé

Le REM peut contribuer à supprimer certaines barrières entre les différents systèmes nationaux et à modifier le contexte stratégique de construction de la politique commune d'immigration. Peu d'éléments permettent, en revanche, de penser qu'il puisse atténuer les contradictions fondamentales de cette politique publique stato-centrée⁴⁵. Sans être confidentiel, l'impact des études du REM reste anecdotique dans la conduite de la politique d'immigration de l'Union (A). Au-delà, il est illusoire d'envisager, à terme, son évolution en office de l'Union pour l'immigration, tant sa structuration institutionnelle interne est marquée par une logique intergouvernementale (B).

A. Des conséquences pratiques limitées

Les contributions du REM révèlent un décalage entre l'ambition originelle ayant présidé à la mise en place du réseau et la communication effectuée autour des documents produits, d'une part, et leur prise en compte par le législateur, d'autre part. Les rapports rendus par la Commission européenne après évaluation du projet pilote en 2005, puis du REM en tant que tel, en 2012, insistent

41 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/adhocqueries_en

42 European Migration Network, EMN Ad-Hoc Query on Service design/innovation/design thinking best practices within immigration services in Europe Requested by FI EMN NCP on 24th January 2018.

43 European Migration Network, EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan Requested by BE EMN NCP on 18th January 2018.

44 A. GEDDES, « The Transformation of European Migration Governance », *op. cit.*, p. 18.

45 *Ibid.*

à de nombreuses reprises sur ce point. Ce sentiment se vérifie pour les deux missions principales du REM, à savoir l'utilisation de sa production par les acteurs de la politique commune d'immigration de l'Union et la fourniture au public d'informations sur la situation migratoire.

Le réseau mis en place formellement à partir de 2008, dont l'existence remonte au projet pilote de la Commission du début des années 2000, produit un impact limité dans la conduite pratique de la politique publique d'immigration. Comme le soulève C. Boswell, "there appears to be a disjuncture between the professed goals of the Network, and take-up of its research by Directorate staff. Apart from the handful of officials directly involved in the coordination of the EMN, few staff are aware of its studies. Instead, they continue to draw on a range of other sources to provide input into policy proposals and draft legislation" ⁴⁶. Cette utilisation limitée de la production matérielle du REM dans la conception et la conduite de la politique d'immigration de l'Union peut s'expliquer par l'hétérogénéité des rapports fournis par les points de contact nationaux⁴⁷. L'écueil semble avoir été dépassé après 2008, dans la mesure où cette critique apparaît absente du rapport d'évaluation de 2012. En revanche, la Commission note à plusieurs reprises, dans sa dernière évaluation du REM, que la production matérielle du réseau manque de lisibilité. Cet élément constitue d'après elle un facteur d'explication important dans la prise en compte limitée de cette production par les acteurs de la politique publique concernés⁴⁸. Une autre critique portée à la qualité de la production du REM concerne son caractère descriptif et très peu analytique, ainsi que son manque de visibilité à moyen et long terme pour les institutions et organes de l'Union⁴⁹. Pour résumer, « les rapports de synthèse devraient être moins descriptifs et plus analytiques avec des messages clés et des implications de politique publique plus dirigées vers les groupes cibles de cette politique publique »⁵⁰.

Outre les problèmes de concision et d'adéquation temporelle avec les difficultés rencontrées par les acteurs de la politique commune d'immigration, la production du REM peine à remplir la seconde mission principale du Réseau, l'information du public. En 2005 déjà, la Commission relevait : « la faible visibilité du réseau ainsi que la nécessité pour celui-ci de se concerter avec d'autres organes exerçant des activités dans ce domaine plaident en faveur d'activités proactives de diffusion et de sensibilisation »⁵¹. L'évaluation entreprise en 2012 par les services de la Commission souligne dans la même veine : « une autre modification requise de la part du REM concerne la manière dont il présente sa production pour informer le grand public »⁵². L'une des recommandations émanant de ce rapport d'évaluation semble toutefois avoir rencontré, au moins formellement, un certain écho dans l'action récente du REM. La Commission suggérait en effet, en 2012, d'utiliser les moyens de communication modernes comme les réseaux sociaux ou des sites internet interactifs en vue de

46 C. BOSWELL, « The political functions of expert knowledge : knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *op. cit.*, p. 483.

47 Commission européenne, Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations, *op. cit.*

48 Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évolution du réseau européen des migrations, *op. cit.* p. 4.

49 *Ibid.*, p. 6.

50 *Ibid.*, p. 8.

51 Commission européenne, Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations, *op. cit.*, p. 9.

52 Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évolution du réseau européen des migrations, *op. cit.*, p. 8.

fournir « de manière concise la situation factuelle sur un thème particulier destiné aux médias »⁵³. On peut encore douter aujourd'hui du fait que des efforts réels aient été mis en œuvre pour répondre à cette préoccupation de la Commission. En effet, le REM ne dispose pas, à la différence de la nouvelle agence des gardes-frontières ou du bureau d'appui en matière d'asile, de comptes dédiés sur les réseaux sociaux. Le réseau possède seulement une page sur le réseau à vocation professionnelle *LinkedIn*, dont on peut douter de l'efficacité pour communiquer des informations clés sur la situation migratoire dans l'Union européenne au grand public⁵⁴. Les conclusions de la conférence organisée à l'occasion du dixième anniversaire du REM appelaient pourtant une nouvelle fois en mai 2018 à démystifier la migration pour modifier l'opinion négative véhiculée par les médias sur ce point⁵⁵. On peut ainsi citer un chef d'unité de la Direction générale Migration et affaires intérieures qui invitait durant cet événement le REM à « consolider sa plus-value en maintenant son objectivité et son analyse de données factuelles, et en élargissant son audience »⁵⁶.

Le renforcement de l'écho de la production du REM depuis la mise en place de l'initiative pilote n'apparaît pas encore suffisant pour occulter les difficultés rencontrées pour remplir de manière satisfaisante les missions pour lesquelles il a été créé. À la différence des critiques qu'elle adressait à la résonance perfectible de la production matérielle du REM, la Commission reste évasive sur l'organisation institutionnelle du réseau, qui apparaît pourtant comme un élément indissociable de ses succès ou échecs futurs.

B. La prégnance de la logique intergouvernementale

La structuration du REM autour de points de contact coordonnés par la Commission s'explique par la sensibilité politique des questions posées par le phénomène migratoire, et par la distribution complexe des compétences dans les différents volets de la politique migratoire de l'Union. Prix à payer pour que le REM puisse dépasser le stade de la simple action pilote, la prévalence de la logique intergouvernementale s'observe à chacun des niveaux de gouvernance du réseau.

Comme le fait remarquer H. Labayle, « une majorité d'États persiste à refuser tout autre modèle que celui du réseau et de la coordination à l'image de la première version de Frontex. L'ampleur des crises va cependant provoquer sa mutation sous la forme d'un corps européen de gardes-frontières rassemblant curieusement Frontex et les autorités nationales gérant leur frontière. Une responsabilité partagée émerge. EASO est lui aussi beaucoup plus renforcé. Un État membre peut être forcé d'accepter l'intervention de Frontex sur son territoire, ce qui est quand même assez coercitif »⁵⁷. Ces modifications, qui vont dans le sens d'une consolidation de l'administration commune de la problématique du contrôle des frontières et de la gestion de l'asile restent, pour l'heure, étrangères au REM.

53 *Ibid.*

54 <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/>

55 European Migration Network, « EMN 10 Year Anniversary. Understanding Migration in the EU : past, present, future », Bruxelles, 15 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/emn_10_year_anniversary_conference_conclusions.pdf, p. 3.

56 *Ibid.*, p. 4.

57 H. LABAYLE, La crise des politiques européennes d'asile et d'immigration, *RFDA*, 2017, p. 893.

Ce dernier reste plus que jamais structuré autour de la logique de réseau. Dans son rapport de 2005 sur les perspectives d'évolution du REM, la Commission pointait que le projet pilote souffrait de problèmes structurels⁵⁸ et exposait deux scénarios prospectifs concernant une éventuelle pérennisation. L'option numéro 2, intitulée « Agence », était présentée de la manière suivante : « la mise en place d'une agence communautaire pourrait être considérée comme une solution à plus long terme, en fonction non seulement de l'évolution ultérieure des politiques communes d'immigration et d'asile [...].

Une structure stable de ce type offrirait une perspective à plus long terme à ses activités et lui permettrait aussi de s'acquitter d'un éventail plus large de missions. Une telle structure lui permettrait par conséquent de fournir plus efficacement les informations demandées »⁵⁹. Le rapport de 2012 n'opère plus aucun renvoi à une transformation de l'administration du REM vers celle d'une agence décentralisée de l'Union. La logique de réseau mise en place de manière pérenne par la décision du Conseil semble avoir été complètement intégrée par la Commission, qui rappelle d'ailleurs que les points de contact nationaux, désignés par leurs États membres respectifs, constituent « les piliers sur lesquels repose le REM »⁶⁰. En conclusion, et pour reprendre les mots de son rapport sur le développement à venir du réseau, la Commission estime qu'« il n'est donc pas nécessaire d'envisager une modification de la structure actuelle du REM »⁶¹.

Pour autant, certaines difficultés demeurent. Si la structuration du REM ne pose pas problème en elle-même pour la Commission, alors même que l'administration en réseau constitue le niveau d'administration publique le moins intégré, celle-ci pointe d'autres éléments plus prégnants dans son rapport de 2012. Outre le fait que les synergies avec les agences opérant sur des domaines d'activité similaires, soulevées en 2005, ne soient pas encore réalisées⁶², la principale critique porte sur la nomination des points de contact nationaux et la gouvernance du comité directeur du REM. La Commission relève que la plupart des points de contact sont désignés par les ministres de l'Intérieur, mais elle n'estime pas nécessaire de modifier cette situation, en raison de l'expérience acquise par chacun des « piliers » du réseau⁶³. Le constat apparaît en revanche sensiblement différent quant au comité directeur du REM. Composé d'un représentant pour chaque État et d'un représentant de la Commission assisté de deux experts scientifiques⁶⁴, cet organe approuve le programme de travail annuel du réseau, sur proposition de la présidence du Conseil de l'Union. Il doit aussi renforcer la coopération avec les organes de l'Union agissant dans des domaines connexes, et fournir des conseils aux points de contact nationaux pour éviter que leurs actions ne produisent un impact négatif sur l'activité globale du réseau⁶⁵. De plus, c'est au comité directeur du REM que la Commission rend compte de l'exécution du programme annuel du REM⁶⁶. L'article 4.3 de la décision constitutive de

58 Commission européenne, Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations, *op. cit.*, p. 7.

59 *Ibid.*, p. 11.

60 Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évolution du réseau européen des migrations, *op. cit.*, p. 6.

61 *Ibid.*, p. 11.

62 *Ibid.*, p. 10, notamment pour les relations entretenues avec EASO et Frontex.

63 *Ibid.*, p. 11.

64 Décision n° 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *op. cit.*, article 4.1.

65 *Ibid.*, article 4.5.

66 Décision n° 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, *op. cit.*, article 6.4.

2008 souligne l'importance des représentants des États membres dans la prise de décision au sein du comité directeur : « chaque membre du comité directeur dispose d'une voix, y compris le président. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés »⁶⁷. La prééminence des États membres dans la gouvernance interne du REM apparaît totale, d'autant plus que chaque point de contact national est financé directement par son État de rattachement. Si la Commission relève que certains aspects du comité directeur doivent être adaptés, elle ne propose que des modifications marginales dans son dernier rapport produit sur la question,⁶⁸ qui date de 2012. Elle note par exemple que les parties concernées devraient vérifier que « les membres du comité directeur soient d'un niveau suffisamment élevé pour fournir les orientations politiques nécessaires »⁶⁹. Il est toutefois permis de s'interroger sur la pertinence de proposer un renforcement du professionnalisme des membres désignés par les États pour siéger au comité directeur. Aucune modification du mode de scrutin et de représentation en son sein n'est en effet avancée, alors qu'il apparaît ostensiblement verrouillé par le pouvoir conféré aux représentants nationaux.

En dépit de la confiance affichée par la Commission dans son rapport de 2012 quant à la possibilité que ses recommandations soient suivies d'effet, aucune modification substantielle de la gouvernance du REM n'a, pour le moment, eu lieu. Ce décalage persistant après plus de sept ans renforce l'image d'un organe piloté par des États membres, dont la préoccupation principale semble de le cantonner dans un rôle subalterne de centralisation d'informations. Si cette situation peut être considérée par certains auteurs comme un choix de la part de la Commission en vue de légitimer l'action politique déployée en matière d'immigration légale⁷⁰, ce choix est cependant opéré sous une forte contrainte. Si l'existence du REM peut s'expliquer par une tentative de légitimation par l'expertise, son portefeuille et ses compétences limitées ont le bon goût de ne pas froisser la susceptibilité des États membres, exacerbée en matière migratoire. Ces derniers apparaissent d'ailleurs d'autant plus enclins à tolérer l'existence du REM que celui-ci n'a pas suivi la voie qui aurait pu s'avérer la moins avantageuse à leur égard, celle de l'agence. La faible prise en compte pratique de la production matérielle du réseau et les verrous mis en place dans la gouvernance administrative du réseau imposent de remettre en cause ses possibilités d'évolution d'un réseau d'observatoires nationaux à une agence européenne de l'immigration. Une telle entreprise imposerait en effet de prendre la problématique de l'emploi au sérieux, matière pour laquelle, à l'instar de l'immigration dans sa dimension légale, les États membres de l'Union ne semblent pas enclins à opérer des concessions.

67 *Ibid.*, article 4.3.

68 Commission européenne, « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évolution du réseau européen des migrations », *op. cit.*, p. 11 : « il conviendrait surtout de faire en sorte que le comité directeur se concentre davantage sur la fourniture d'orientations stratégiques pour mieux assurer la pertinence directe des activités du REM ».

69 *Ibid.*, p. 11.

70 C. BOSWELL, « The political functions of expert knowledge : knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *op. cit.*