

# Vers une politique européenne commune en matière d'asile et de migration

*Cláudia Faria et Laura Corrado\**

*Respectivement Chargée de cours et Assistante de recherche, IEAP*

## Résumé

Le débat sur l'asile et l'immigration est devenu ces derniers temps l'un des thèmes les plus importants et les plus brûlants de l'agenda européen. Ceci n'est pas dû uniquement aux modifications introduites sur ce terrain par le Traité d'Amsterdam, mais aussi aux événements dramatiques qui se sont produits récemment, comme la crise du Kosovo et l'afflux massif de personnes déplacées qui en a résulté, ou encore la tragédie de Douvres dont l'impact a été considérable sur la prise de conscience de ces questions par le grand public. En outre, un rapport des Nations unies sur les tendances démographiques des 50 prochaines années, présenté au début de cette année et qui a suscité de nombreux débats, a largement rouvert la discussion sur la nécessité ou l'opportunité d'une politique d'immigration plus ouverte en Europe.

Etant donné l'imbrication de plus en plus étroite de ces deux questions, il semble non seulement souhaitable, mais aussi conseillé de les traiter ensemble dans une réflexion sur la voie à suivre. Dès lors, cet article donne un aperçu du scénario post-Amsterdam dans les domaines de l'asile et de l'immigration, en tenant compte des délais fixés pour la réalisation des actions prévues dans le Plan d'action de Vienne, dans le tableau de bord de la Commission ainsi que dans les 'jalons' posés à Tampere.

Il passe ensuite en revue les initiatives prises jusqu'ici en essayant d'évaluer leurs résultats et en soulignant les difficultés liées au traitement de questions telles que la protection temporaire, les garanties minimales pour les procédures d'asile, le regroupement familial, l'intégration des étrangers qui résident depuis longtemps sur le territoire de l'UE et la lutte contre la traite des êtres humains.

Enfin, tout en soulignant la nécessité d'une approche européenne commune, les auteurs tentent aussi d'analyser les initiatives qui sont annoncées pour le proche avenir dans le cadre des scénarios futurs possibles pour les politiques d'asile et d'immigration dans l'UE.

## Introduction

Le débat sur l'asile et l'immigration est devenu ces derniers temps l'un des thèmes les plus importants et les plus brûlants au niveau européen, et cela n'est dû qu'en partie aux modifications introduites sur ce terrain par le Traité d'Amsterdam,<sup>1</sup> qui attribue de nouvelles compétences à la Communauté dans ces domaines, ouvrant ainsi de nouvelles possibilités d'action à l'échelon européen. Outre et peut-être même au-delà de ce fait, l'impact des pressions migratoires croissantes venant des pays tiers, ainsi que l'incidence des récents événements dramatiques tels que la crise du Kosovo ou la tragédie de Douvres,<sup>2</sup> ont fortement aiguisé la prise de conscience du public par rapport à ces thèmes. Ainsi, la fixation d'une politique globale traitant des mouvements migratoires dus à la fois à des raisons humanitaires et économiques, constitue un défi devant lequel l'UE ne peut se voiler la face. Bien que les questions relevant de l'asile et de la migration soient et doivent demeurer deux phénomènes distincts du point de vue conceptuel – et seront donc traitées séparément dans la suite de cet

article – dans la pratique, ces sujets sont devenus tellement imbriqués qu'il faudra nécessairement traiter conjointement de certains aspects et politiques relatifs à l'un mais affectant également l'autre.

## 1. Développements récents dans les politiques d'asile et d'immigration au niveau de l'UE

### 1.1 Les Traités d'Amsterdam et de Nice

La "communautarisation" des questions ayant trait à l'asile et à l'immigration, à travers l'insertion d'un nouveau Titre IV dans le Traité instituant la Communauté européenne (TCE),<sup>3</sup> représente incontestablement l'une des principales nouveautés introduites par le Traité d'Amsterdam. Avant Amsterdam, les questions touchant à l'asile et d'autres questions relevant de la justice et des affaires intérieures étaient considérées comme étant des "questions d'intérêt commun" pour les Etats membres, qu'il s'agissait de traiter dans le cadre dudit "troisième pilier" de l'Union européenne,<sup>4</sup> à savoir à travers une approche largement intergouvernementale.<sup>5</sup> Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la Communauté est devenue pleinement compétente pour élaborer des politiques et arrêter une législation dans les domaines de l'asile et de l'immigration. Cependant, pendant une période de cinq ans (jusqu'en 2004), le processus décisionnel continuera à respecter la règle de l'unanimité (à l'exception de certaines questions rattachées aux visas, définies à l'article 62(2)(b)(i) et (iii)

\* Laura Corrado est actuellement fonctionnaire à la Commission européenne, DG Justice et Affaires intérieures. Les opinions exprimées dans cet article sont strictement personnelles et ne représentent pas les vues de l'Institution à laquelle elle appartient ni n'engagent celle-ci.

TCE),<sup>6</sup> la Commission doit partager le droit d'initiative avec les Etats membres, le Parlement européen est consulté mais son rôle est moindre, et la Cour de justice voit sa compétence réduite par un certain nombre de restrictions.<sup>7</sup> A l'issue de cette période de transition, la Commission aura le droit d'initiative exclusif et le Conseil, statuant à l'unanimité, décidera des domaines qui seront régis par la procédure de codécision (Article 67 TCE). En plus, il ne faut pas oublier que le nouveau titre IV TCE ne s'applique ni au Royaume-Uni, ni à l'Irlande, qui ont un droit d'exemption (*opting out*) sur toutes les mesures adoptées sur la base de ce titre, ayant en même temps la possibilité d'un *opting in* sur toute mesure proposée, s'ils le souhaitent.<sup>8</sup> Le Danemark aussi a une position particulière par rapport à ce titre, ne participant pas non plus aux mesures adoptées sur la base des articles 61-69 TCE, à certaines exceptions près.<sup>9</sup>

Il est enfin utile de signaler ici que le Traité de Nice signé récemment (le 26 février 2001),<sup>10</sup> même s'il n'altère pas la substance du Titre IV TCE, a introduit certains changements dans les règles décisionnelles, anticipant pour certains domaines le recours au vote à la majorité qualifiée et à la codécision. Un nouveau paragraphe 5 a en fait été ajouté à l'article 67 TCE stipulant que, pour les mesures dans le domaine de l'asile et la protection temporaire (mais exception faite de celles ayant trait au partage de la charge des réfugiés et des personnes déplacées), la codécision sera introduite dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam "pour autant que le Conseil aura arrêté préalablement [...] une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant ces matières".<sup>11</sup>

### **1.2 La mise en œuvre d'Amsterdam: de Vienne à Tampere**

Le Traité d'Amsterdam stipule que, "Afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice", la plupart des mesures dans les domaines couverts par le nouveau Titre IV TCE devront être prises "dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité" (Art. 61 TCE). Ces mesures comportent: les mesures concernant les contrôles aux frontières extérieures; les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres pendant une durée maximale de trois mois; certaines mesures relatives à

l'asile et à la protection temporaire des personnes déplacées. Pour les autres mesures, le traité ne précise aucun délai.

Toutefois, en décembre 1998 (donc avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam), le Conseil Justice et affaires intérieures a arrêté un "Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales

de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice" (connu sous le nom de "Plan d'action de Vienne").<sup>12</sup> Le Plan d'action précise les priorités et l'échéancier fixés par le Traité, et établit une distinction supplémentaire entre les mesures qui doivent être complétées dans des délais de deux ou cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. La distinction faite dans le Plan d'action de Vienne n'a aucune valeur juridique contraignante, mais a tout de même établi des lignes de

conduite claires sur les priorités politiques pour réaliser des avancées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Les mesures en matière d'asile et d'immigration à prendre dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam spécifiées dans le Plan d'action comprennent:

- l'adoption de normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié ainsi que l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres;
- la réalisation d'une étude en vue de déterminer les mérites d'une procédure d'asile européenne unique;
- l'adoption d'instruments sur le statut légal des migrants en situation régulière, ainsi que la lutte contre l'immigration clandestine;
- la définition d'une politique communautaire cohérente en matière de réadmission et de retour.

Quelques mois après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (le 1er mai 1999), la Présidence finlandaise décida d'organiser un Conseil européen extraordinaire à Tampere (15-16 octobre 1999) qui était pour la première fois entièrement consacré à la Justice et aux affaires intérieures, témoignant ainsi de l'importance croissante de ces questions sur l'agenda européen. Les conclusions du sommet de Tampere, les "jalons posés à Tampere", ont donné une impulsion supplémentaire à l'adoption des mesures nécessaires à la réalisation d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice" en réaffirmant les

## **Les conclusions du sommet de Tampere, les "jalons posés à Tampere", ont donné une impulsion supplémentaire à l'adoption des mesures nécessaires à la réalisation d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice" en réaffirmant les priorités de l'UE dans ces domaines et en définissant de nouvelles priorités.**

priorités de l'UE dans ces domaines et en définissant de nouvelles priorités. Les principaux éléments d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration, tels qu'ils furent définis à Tampere, sont les suivants:

- un partenariat avec les pays d'origine, ce qui implique une approche globale du phénomène d'immigration, en accordant toute l'attention voulue aux droits de l'homme et aux questions politiques, ainsi qu'aux questions économiques et relatives au développement;
- un régime d'asile européen commun (voir ci-dessous, §2);
- un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers, ce qui comporte à la fois le développement d'une politique d'intégration et la lutte active contre le racisme et la xénophobie;
- une gestion efficace des flux migratoires, comportant un régime de visas commun, une coopération plus étroite pour les contrôles aux frontières et la lutte contre la traite des êtres humains.

Le Conseil européen de Tampere confia aussi à la Commission la mission d'élaborer un "tableau de bord". Cet instrument, qui a été utilisé avec succès dans le domaine du marché intérieur, consiste en un tableau des mesures définies par le Traité d'Amsterdam, le Plan d'action de Vienne et le Conseil de Tampere, afin d'examiner les progrès réalisés en vue de la création d'un espace "de liberté, de sécurité et de justice" dans l'Union européenne. Il donne un aperçu détaillé des mesures à prendre dans chaque domaine relevant de la Justice et des affaires intérieures, du calendrier à respecter pour leur achèvement, du ou des organismes responsables de l'adoption de ces mesures et de l'état d'avancement. Le tableau de bord, qui est mis à jour en principe deux fois par an, à la fin de chaque Présidence,<sup>13</sup> est un document très utile qui permet de vérifier aisément les avancées réalisées dans les domaines concernés et d'exercer une certaine pression sur les principaux acteurs.

Un dernier élément, mais non des moindres, est l'approbation par le Conseil européen de Tampere des Plans d'action (PA) élaborés par le "Groupe de haut niveau Asile et Migration" (GHN), qui avaient déjà été adoptés par le Conseil affaires générales le 11 octobre 1999, concernant 5 pays: l'Afghanistan et les régions limitrophes, l'Iraq, le Maroc, la Somalie et Sri Lanka. Il s'agit d'un groupe interpilliers créé par le Conseil Affaires générales les 7/8 décembre 1998, en réponse à une initiative néerlandaise. Le groupe a reçu le mandat d'élaborer des Plans d'action pour certains pays d'origine

des demandeurs d'asile et des migrants en vue de s'attaquer à la source aux causes de la migration et de la fuite de ces pays, selon une approche interpilliers qui soit à la fois globale et intégrée. Le Conseil de Tampere prorogea et élargit le mandat du GHN, et le chargea d'identifier les mesures spécifiques requises pour mettre en œuvre les cinq plans d'action, tout en lui demandant d'élaborer d'autres plans d'action pour d'autres pays réputés comme courant un "risque élevé de migration". Le 20 mars 2000, le groupe présenta un plan d'action sur l'Albanie et les régions limitrophes et, en décembre 2000, il fit rapport au Conseil européen de Nice sur l'état d'avancement des différents plans d'action et procéda aussi à une évaluation de ses travaux. Ce groupe représente sans conteste une étape importante et innovante sur la voie de la définition d'une politique européenne globale en matière d'asile et d'immigration. Pour la première fois, les différents acteurs impliqués peuvent avoir un aperçu des politiques mises en œuvre dans l'Union européenne (politique étrangère, politique de développement, politique de migration et d'asile) ainsi que dans les Etats membres. On a cependant rencontré un certain nombre de problèmes de mise en œuvre qui ont été soulignés dans le rapport: par exemple, l'absence de coordination avec les administrations nationales concernées, les contraintes budgétaires, une

difficulté générale à intégrer les objectifs ayant trait à la migration dans les politiques de développement, et une certaine réticence dans les pays cibles à accepter ce qu'ils considèrent comme une mise en œuvre unilatérale. De surcroît, un traitement commun des questions relatives à l'asile et à l'immigration peut aussi comporter le risque d'

'assimiler' les demandeurs d'asile – recherchant la protection contre la persécution – aux migrants économiques; c'est pourquoi, cette approche doit être équilibrée par la réaffirmation du droit absolu à l'asile et du respect des droits de l'homme (voir aussi ci-dessous, § 2.4).

## **2. Politique d'asile**

### **2.1 Antécédents de la politique européenne en matière d'asile**

La pierre angulaire du système d'asile de l'UE réside dans la Convention de Genève sur le statut des réfugiés du 28 juillet 1951, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, dont tous les Etats membres de l'UE sont signataires et qui sert de base à leurs procédures nationales. Cependant, les systèmes et procédures nationaux, ainsi que l'interprétation de la définition du terme 'réfugié' selon la Convention de Genève, diffèrent considérablement d'un Etat membre à l'autre. La politique d'asile est traditionnellement une

## **Un traitement commun des questions relatives à l'asile et à l'immigration (...) doit être équilibré par la réaffirmation du droit absolu à l'asile et du respect des droits de l'homme.**

question relevant de la souveraineté des Etats et ceci explique pourquoi, jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la coopération à l'échelon de l'UE dans ce domaine s'est faite à un niveau intergouvernemental dans le cadre du troisième pilier. Néanmoins, les Etats membres ont ressenti le besoin d'échanger des informations et de coopérer dans ce domaine, notamment en raison du nombre grandissant de demandeurs d'asile qui sont arrivés en Europe au cours de ces vingt dernières années et de la similarité des problèmes auxquels les Etats membres étaient confrontés (demandes d'asile multiples, demandes d'asile non fondées, surcharge des procédures d'asile nationales et afflux massif soudain de personnes déplacées fuyant des régions en proie à un conflit). En dépit des difficultés rencontrées dans le processus décisionnel (adoption à l'unanimité), dans la nature des instruments adoptés (qui ne sont pas contraignants juridiquement) et dans leur mise en œuvre, plusieurs instruments furent adoptés avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Parmi ceux-ci, l'on a arrêté des instruments sur:

- l'application harmonisée de la définition du terme de "réfugié";<sup>14</sup>
- des garanties minimales pour les procédures d'asile;<sup>15</sup>
- des procédures pour des demandes manifestement non fondées et une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil et aux pays d'origine (les "Résolutions de Londres");<sup>16</sup>
- des principes relatifs à un mécanisme de répartition des charges pour l'accueil de personnes déplacées à titre temporaire en cas d'afflux massif;<sup>17</sup>
- l'accueil et le rapatriement volontaire des réfugiés, des personnes déplacées et des demandeurs d'asile.<sup>18</sup>

Bien que ne liant pas juridiquement les Etats membres et ayant donc une portée limitée, ces instruments ont le mérite d'être le fruit d'une perspective commune sur des questions clés relatives à l'asile et peuvent dès lors exercer une certaine pression sur les Etats membres sous l'angle de leur application.

Le Traité d'Amsterdam a marqué un tournant avec la "communautarisation" de la politique d'asile, confirmée par les jalons posés à Tampere, qui ont non seulement réaffirmé le droit absolu à l'asile, mais ont aussi invité instamment les Etats membres à trouver une voie pour avancer vers un régime d'asile européen commun. Les progrès réalisés dans la réalisation de cet objectif sont repris dans la version la plus récente du tableau de bord de la Commission. A la suite du Conseil de Tampere, la Présidence portugaise, en coopération avec la Commission, a organisé une conférence de haut niveau appelée "Vers un système commun européen d'asile", qui s'est tenue à Lisbonne les 15 et 16 juin 2000. Cette conférence, qui a réuni des ministres des Etats membres, des hauts fonctionnaires, des représentants d'ONG comme d'autres organisations internationales, a débouché sur une réflexion active sur la réalisation d'un régime d'asile commun qui doit préparer la voie à d'autres développements. Pour pouvoir réaliser le régime d'asile européen commun, la Commission a présenté

une communication en novembre 2000,<sup>19</sup> dans laquelle elle définit les principaux défis et lignes de conduite, et mentionne les propositions futures qui doivent être présentées.

## 2.2 La Convention de Dublin

La Convention de Dublin sur l'asile, signée à Dublin le 15 juin 1990 et entrée en vigueur en 1997,<sup>20</sup> était jusqu'à une date récente le seul instrument juridique de nature contraignante dans le domaine de l'asile au sein de l'UE et demeure aujourd'hui encore le principal instrument européen dans le champ de l'asile. Les Etats membres souhaitaient éviter des situations dans lesquelles aucun Etat ne se considérerait responsable de l'examen d'une demande d'asile (le phénomène dit des "réfugiés sur orbite") et ils voulaient aussi éviter des demandes d'asile multiples et ce que l'on appelle le "asylum shopping", phénomène selon lequel les demandeurs d'asile choisissent leur pays d'accueil en fonction de ses règles et procédures en matière d'asile et profitent des avantages que cela peut représenter pour eux, modifiant par là la nature du régime d'asile. La solution que l'on a trouvée et qui est entérinée dans la Convention de Dublin, était la fixation de critères pour déterminer l'Etat membre qui est responsable du traitement d'une demande d'asile. Autrement dit, le système de la Convention garantit qu'un Etat membre sera responsable de l'examen d'une demande d'asile, mais il s'agit bien d'un seul Etat membre. Ce système repose sur la confiance mutuelle et sur l'hypothèse que tous les Etats membres garantissent un niveau de protection adéquat aux réfugiés suivant les normes internationales et qu'ils se font à ce point confiance l'un l'autre qu'un pays transfère à un autre pays l'examen d'une demande d'asile qu'il aurait en principe formellement dû examiner lui-même. La Convention ne contient cependant aucune disposition concernant l'harmonisation des procédures, des pratiques ou des politiques nationales en matière d'asile.

Les critères figurant dans la convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes sont les suivants, par ordre de priorité (articles 4 à 8):

- a) regroupement familial (un membre de la famille du demandeur s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans un Etat membre);
- b) titre de séjour en cours de validité ou c) visa en cours de validité;
- d) entrée irrégulière;
- e) contrôle à l'entrée;
- f) le premier Etat membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée.

La convention prévoit deux exceptions à l'application de ces critères:

- la *clause d'exemption (opt out)* ou la clause relative à la souveraineté, qui permet à chaque Etat membre d'examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un étranger, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères définis par la convention de Dublin, à condition que le demandeur d'asile y consente (article 3.4);

- la *clause humanitaire*, selon laquelle tout Etat membre peut accepter d'examiner pour des raisons humanitaires fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, une demande d'asile, à la requête d'un autre Etat membre et à condition que le demandeur d'asile le souhaite (article 9).

Selon ces critères, l'Etat membre responsable doit prendre en charge le demandeur d'asile et examiner sa demande. Ensuite, si le demandeur d'asile se trouve en situation irrégulière dans un autre Etat membre, s'il retire sa demande en cours d'examen et formule une demande d'asile dans un autre Etat membre, ou si la demande est rejetée et que le demandeur d'asile séjourne illégalement dans un autre Etat membre, l'Etat membre responsable est tenu de reprendre le demandeur d'asile.

Il y a lieu de remarquer que des dispositions similaires figuraient dans la Convention de Schengen (Chapitre VII, articles 28-38)

signée quatre jours après la Convention de Dublin.<sup>21</sup> En fait, à l'intérieur d'un accord qui créait un espace de libre circulation sans contrôles aux frontières intérieures, équilibré par une série de mesures compensatoires, il était sensé d'inclure des règles et critères de responsabilité pour l'examen d'une demande d'asile et de dire que seul un Etat membre serait "compétent" pour examiner une demande d'asile. Ici non plus, aucune disposition n'a été prévue quant à l'approche des

procédures, pratiques et interprétations nationales. Les règles et critères de la Convention de Schengen étaient très similaires mais pas identiques à ceux que prévoyait le texte approuvé à Dublin<sup>22</sup>, ce qui posait donc le problème de savoir comment agir une fois la Convention de Dublin entrée en vigueur (les Accords de Schengen sont entrés en vigueur le 26 mars 1995). Ce problème fut résolu par le Protocole de Bonn par lequel les pays Schengen déclaraient que le Chapitre VII cesserait d'être d'application à partir de la date de l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin. Lorsque cette dernière entra finalement en vigueur en 1997, les difficultés résultant de son application ne tardèrent pas à faire leur apparition. En fait, bien que la Convention crée un comité (article 18) chargé de résoudre les différences d'interprétation de la Convention, ce comité se compose de représentants des Etats membres et se prononce à l'unanimité, ce qui a comme conséquence le fait que jusqu'ici seules 4 décisions ont été approuvées,<sup>23</sup> et il n'est dès lors pas en mesure de résoudre tous les problèmes rattachés à la mise en œuvre de la Convention.

Après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, il fut décidé de procéder à une évaluation de l'application de la Convention de Dublin, conformément au Plan d'action de Vienne et aux conclusions de Tampere, et de faire aussi un inventaire des questions que celle-ci a soulevées au cours des années qui ont suivi son entrée en vigueur. La Commission a entrepris une étude d'évaluation sur le sujet et a demandé une étude sur la mise en œuvre de la convention.<sup>24</sup> Une proposition de la Commission relative à un règlement concernant la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile devrait être présentée dans les prochains mois. La principale question autour d'un éventuel instrument futur est de savoir s'il faut ou non poursuivre le système ainsi que les critères de la Convention de Dublin sous leur forme actuelle. D'autres questions portent notamment sur l'inclusion ou non des décisions du comité prévu à l'article 18 dans le texte du futur

instrument, ainsi que d'autres amendements résultant de l'évaluation de la convention, plus précisément concernant les dispositions sur les délais, le regroupement familial, les moyens de la preuve et l'inclusion de garanties procédurales.

Un autre point tout aussi important concerne la participation à la Convention de Dublin de deux Etats non-membres, la Norvège et l'Islande, qui sont aussi associés à la mise en œuvre de Schengen.<sup>25</sup>

Puisque ces deux Etats ont conclu récemment un accord avec l'UE pour l'application de la Convention de Dublin, toute modification ou tout instrument futur devra en principe faire l'objet d'un échange d'informations, de points de vue et de consultations avec ces deux pays associés. Conclu le 15 mars 2001,<sup>26</sup> cet accord est entré en vigueur le 1er avril 2001 et il règle l'application des règles et critères pour déterminer le pays responsable de l'examen d'une demande d'asile, comme cela est stipulé dans la Convention de Dublin qui est à présent mise en œuvre également dans ces deux pays et dans leurs rapports avec les Etats membres. Il est aussi précisé que le règlement Eurodac (voir ci-dessous) sera mis en œuvre parallèlement en Islande et en Norvège, en tenant compte de la situation spécifique de ces pays qui ne font pas partie de l'UE.

Le règlement *Eurodac* est en étroite corrélation avec la Convention de Dublin. Ce règlement, approuvé en décembre 2000,<sup>27</sup> a été conçu pour assister la mise en œuvre de la Convention de Dublin sur l'asile, en créant un système informatisé de comparaison des empreintes

**Les Etats membres souhaitaient éviter des situations dans lesquelles aucun Etat ne se considérerait responsable de l'examen d'une demande d'asile (le phénomène dit des "réfugiés sur orbite") et ils voulaient aussi éviter des demandes d'asile multiples et ce que l'on appelle le 'asylum shopping'.**

digitales des demandeurs d'asile. Ce système consiste en une Unité centrale créée au sein de la Commission qui gère la base de données centrale d'empreintes transmises par les Etats membres. Ce système repose sur la collecte par les Etats membres des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier des frontières extérieures en provenance d'un pays tiers et qui ne sont pas renvoyés, âgés de 14 ans au moins, et dans le respect des dispositions de sauvegarde établies dans la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant, comprenant aussi des sauvegardes relatives à la protection des données à caractère personnel.<sup>28</sup> Les personnes couvertes par le règlement Eurodac jouissent aussi de certains droits d'accès à l'information sur les données traitées dans le système. Eu égard à l'importance des empreintes digitales pour l'identification des personnes, ce système peut s'avérer une aide précieuse pour l'application des règles et critères de la Convention de Dublin et peut contribuer à éviter des demandes d'asile multiples dans les Etats membres. Il est encore trop tôt pour analyser la mise en œuvre du système Eurodac et pour évaluer l'impact et les effets de cet instrument contraignant juridiquement. En tout état de cause, ce n'est qu'au moment de la création de systèmes nationaux et de l'introduction progressive de données dans le système central par les Etats membres que ce règlement pourra produire tous ses effets.

### **2.3 Instruments approuvés après Amsterdam**

#### **2.3.1 Protection temporaire**

Il s'agit ici d'une question particulièrement sensible qui a fait l'objet d'un vaste débat dans l'UE ces dernières années. Le thème de la protection temporaire a fait son apparition à la suite de l'afflux massif soudain dans l'UE de personnes déplacées nécessitant une protection, comme ce fut le cas lors de la crise du Kosovo. Ceci a entraîné deux problèmes dans son sillage: premièrement, l'urgence des situations ne permettait pas de suivre les procédures normales pour l'examen d'une demande d'asile; et deuxièmement, même si le statut de réfugié n'était pas reconnu car les personnes concernées ne remplissaient pas les conditions requises, le principe de non-refoulement, consacré dans l'article 33 de la Convention de Genève de 1951, interdisait de renvoyer ces personnes dans un pays où leur vie ou leur intégrité physique risquaient d'être menacées. Face à ce problème, les Etats membres ont instauré des systèmes permettant à ces personnes déplacées de séjourner temporairement dans leurs pays, suivant des régimes différents, et ils ont ouvert un débat au niveau de l'UE en vue d'approuver un instrument prévoyant des règles communes concernant les afflux massifs de personnes. Bien qu'une position commune d'urgence fût arrêtée durant la crise du Kosovo,<sup>29</sup> pendant longtemps on n'a pu trouver un accord sur une vue plus générale et substantielle des mesures à prendre ni établir une solidarité entre les Etats membres concernant l'accueil des personnes déplacées. Les difficultés provenaient notamment des divergences de vue sur les questions de la solidarité, de la répartition des coûts, du regroupement familial et de la durée de la

période de protection temporaire.

Un accord politique a été finalement obtenu sur une proposition de la Commission relative à une directive du Conseil<sup>30</sup> lors du dernier Conseil JAI, le 28 mai 2001. Cet accord fut accueilli avec beaucoup d'enthousiasme comme étant une avancée vers un régime d'asile commun. La protection temporaire peut être accordée pour un an et prorogée automatiquement pour deux périodes de six mois, et donne aux personnes qui sont couvertes par cette protection le droit à l'emploi, à l'éducation, au logement et aux soins de santé, ainsi que le droit au regroupement familial.

#### **2.3.2 Le Fonds européen pour les réfugiés**

Ce fonds, qui fut approuvé en septembre 2000<sup>31</sup> et doté d'un budget de 216 millions d'euros pour une période de 5 ans (du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2004), entend créer une certaine forme de solidarité entre les Etats membres qui accueillent des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées. L'article 1 de la décision du Conseil stipule que le Fonds est créé pour "(...) soutenir et encourager les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil." A cette fin, le Fonds est destiné à soutenir financièrement les projets et actions des Etats membres sous l'angle des conditions d'accueil et des mesures d'intégration et de rapatriement des personnes concernées. De surcroît, ce fonds peut aussi être utilisé pour financer des mesures d'urgence en cas d'arrivée soudaine et massive de réfugiés ou de personnes déplacées affectant les Etats membres, cet usage n'étant cependant autorisé que s'il est décidé à l'unanimité.

Ce Fonds étant en place, le 30 décembre 2000 la Commission a lancé un appel à propositions<sup>32</sup> aux Etats membres en vue d'actions à prendre dans le cadre du budget 2000, indiquant le type de mesures qui seraient envisagées et prévoyant aussi l'organisation de campagnes d'information, de sensibilisation des personnes nécessitant une protection, sur la lutte contre le racisme et la xénophobie et des initiatives rattachées au 50ème anniversaire de la Convention de Genève de 1951. Le Fonds peut donc évoluer vers un instrument pratique et influent utile pour améliorer les conditions des réfugiés, des personnes nécessitant une protection internationale et des personnes déplacées.

#### **2.4 Nouveaux instruments récemment proposés**

Le 20 septembre 2000, la Commission a soumis une proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.<sup>33</sup> Cette proposition peut s'avérer un instrument utile pour prévenir ce que l'on appelle le '*asylum shopping*' (voir ci-dessus 2.2). La fixation de normes minimales est une première mesure sur la voie de la création d'un régime d'asile européen commun, objectif convenu par le Conseil européen lors d'une réunion extraordinaire tenue à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, et qui fait partie de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, tel que prévu par le Traité d'Amsterdam. Si cette proposition n'impose pas aux Etats membres

l'application de procédures uniformes, elle les oblige en revanche à garantir des "normes minimales harmonisées". La proposition élaborée par la Commission a été rédigée en coopération avec des ONG qui ont été dûment consultées et elle contient une série de règles détaillées qui offrent des garanties minimales pour les procédures d'asile et de recours. Elle prévoit aussi une possibilité de recevabilité préalable aux procédures de décision sur le fond et prévoit des règles pour les procédures tant normales qu'accéléérées.

Le passage au domaine communautarisé du premier pilier représente un grand pas en avant en direction de l'harmonisation des règles concernant les réfugiés et la législation sur l'asile dans l'UE, et si cette proposition est approuvée, les règles fixées pourront à partir de la date d'approbation être invoquées et faire l'objet d'une saisine de la Cour de justice des Communautés européennes.

La Commission a aussi présenté une proposition de nouvel instrument sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, avec une attention particulière pour la situation des enfants<sup>34</sup> et envisage de présenter une proposition sur des formes de protection subsidiaires au deuxième semestre 2001.

### **2.5 Autres questions rattachées au thème de la protection**

La Convention de Genève aura 50 ans en juillet de cette année. D'aucuns affirment que sa définition du concept de réfugié ne correspond plus aux problèmes et réalités d'aujourd'hui, qu'elle doit être en conséquence adaptée, ou que la Convention des Nations Unies ne fixe qu'un minimum pour les Etats parties, autorisant les Etats à donner des interprétations plus larges du terme réfugié que celle contenue dans la Convention et à accroître les niveaux de protection. Mais quel serait le substitut de la Convention de Genève? Combien de temps faudrait-il pour la modifier? Cette modification réaliserait-elle l'objectif d'une extension de la définition de réfugié pour intégrer également les personnes déplacées nécessitant une protection? Il est utile de noter que, en dehors de la Convention de Genève, toute une série d'autres instruments sont également pertinents dans le domaine de l'asile à l'échelon européen, tels que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), plus particulièrement son article 3 concernant l'interdiction de la torture.<sup>35</sup>

Enfin, il est utile de mentionner une question qui, même si elle est n'est pas strictement rattachée à l'asile, comporte plusieurs implications pour les demandeurs d'asile et leurs droits, à savoir la lutte contre la traite des

êtres humains et surtout contre les filières criminelles qui se cachent derrière ce phénomène. Dès lors qu'il s'agit d'un problème international et non seulement européen, une action en la matière a déjà été prise au niveau des Nations unies à travers la signature d'une Convention sur la criminalité transnationale organisée,<sup>36</sup> à laquelle la Communauté a adhéré.<sup>37</sup> Au niveau de l'UE, déjà en 1997 dans le cadre du 'troisième pilier' de Maastricht, une action commune fut adoptée pour lutter

contre cette forme de criminalité.<sup>38</sup> A la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la Commission a présenté une proposition de décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains,<sup>39</sup> mais cette proposition n'a fait l'objet que d'un accord politique (partiel) lors du dernier Conseil Justice et affaires intérieures tenu les 28 et 29 mai 2001.<sup>40</sup> Même si à l'origine ce phénomène était

purement rattaché à l'immigration clandestine, on se rend compte à présent que les demandeurs d'asile risquent aussi être victimes de cette forme de criminalité organisée. En effet, étant donné le nombre de plus en plus grand de mesures répressives et de contrôle mises au point à la fois par l'UE et par les pays candidats pour éviter des afflux massifs d'immigrants à leurs frontières, les passeurs peuvent être actuellement pratiquement le seul moyen à la disposition des réfugiés pour fuir leur pays d'origine et demander l'asile en Europe ou dans d'autres pays occidentaux.<sup>41</sup> Ainsi, des mesures légitimes destinées à lutter contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains pourraient aussi avoir des conséquences négatives et affecter le droit légitime à l'asile.

## **3. Politique d'immigration**

### **3.1 Le débat sur l'immigration avant Amsterdam**

Avant d'examiner les termes du débat actuel sur l'immigration ainsi que les possibilités ouvertes par le nouveau Titre IV du Traité d'Amsterdam, il semble utile de faire un rapide rappel de l'approche de la Communauté et des Etats membres envers l'immigration, ainsi que de l'acquis communautaire en la matière, avant Amsterdam.

Aux origines de la Communauté, le Traité CE ne prévoyait aucune compétence explicite en matière d'immigration. La Communauté ne jouissait que de quelques compétences limitées par rapport au statut des ressortissants de pays tiers lorsqu'il s'agissait de droits dérivés du droit à la libre circulation des travailleurs communautaires (un exemple classique est celui des membres de la famille d'un citoyen communautaire qui sont originaires d'un pays tiers) ou, plus généralement, de questions liées au fonctionnement du marché intérieur (par exemple, en autorisant des ressortissants de pays

tiers employés par un ressortissant communautaire dans le cadre de la fourniture de services transfrontaliers à être postés dans un autre Etat membre sans que leur employeur ait à se soucier des formalités relatives à leur permis de séjour et de travail). Certains ressortissants de pays tiers ont aussi bénéficié de droits spécifiques à la libre circulation au sein de la Communauté au titre d'accords d'association conclus entre la Communauté et les pays tiers (sur la base de l'ex- article 238 CE, à présent l'article 310 CE),<sup>42</sup> encore que les droits substantifs dont jouissent les ressortissants de pays tiers dans le cadre de divers accords soient loin d'être homogènes.<sup>43</sup> Cependant, l'étendue de la compétence communautaire à l'encontre de ressortissants de pays tiers n'a jamais été très claire et a souvent provoqué des litiges qui furent portés devant la CJCE.<sup>44</sup>

Quoi qu'il en soit, ces catégories de ressortissants de pays tiers 'privilegiés', jouissant d'un statut plus ou moins proche de celui des citoyens communautaires sous l'angle de la liberté de circulation, ont toujours constitué l'exception par rapport aux règles générales concernant les ressortissants de pays tiers cherchant refuge dans l'UE pour des raisons économiques. En effet, depuis la crise économique du début des années 70, les Etats membres de l'UE ont adopté une attitude généralement restrictive par rapport à l'immigration économique et ont commencé à discuter entre eux des mesures à prendre pour contrôler les pressions migratoires de plus en plus fortes pesant sur eux et renforcer leur action contre l'immigration clandestine. Ces mesures étaient traitées dans un premier temps dans un contexte intergouvernemental en dehors du cadre communautaire<sup>45</sup> et ensuite, avec le Traité de Maastricht, à l'intérieur des structures intergouvernementales du 'troisième pilier' qui venait d'être créé (*supra*, § 1.1). Les principaux éléments et priorités d'une politique européenne commune en matière d'immigration furent esquissés dans un rapport demandé par les ministres des Etats membres chargés de l'immigration, présenté au Conseil européen de Maastricht fin 1991.<sup>46</sup> Ce rapport soulignait qu'une politique européenne en matière d'immigration est "nécessairement restrictive", à l'exception de la politique en matière de réfugiés, du regroupement familial et des politiques sur l'admission à des fins humanitaires.<sup>47</sup> Il soulignait aussi la nécessité de développer des politiques d'intégration et sur le statut juridique afin de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers – surtout ceux résidant légalement depuis longtemps dans l'Union – et prévenir ainsi la discrimination, le racisme et la xénophobie.

Un examen des mesures adoptées par la suite dans le cadre du troisième pilier de Maastricht, dont la plupart sont des mesures de *soft law*, c'est-à-dire des actes non contraignants juridiquement (surtout des résolutions et recommandations), révèle un accent très net sur deux grands aspects: la lutte – légitime – contre l'immigration clandestine et les activités criminelles y associées;<sup>48</sup> et la détermination des Etats membres – aussi légitime mais peut-être plus douteuse – de contrôler et limiter l'immigration régulière venant de l'extérieur des frontières de l'UE.<sup>49</sup> Les quelques instruments

juridiquement contraignants, adoptés dans le domaine de la migration durant la période de Maastricht étaient deux règlements traitant de certains aspects de la politique de visas, réglés par l'ancien article 100C TCE.<sup>50</sup> Dans le cadre du troisième pilier, on a aussi adopté un certain nombre d'actions communes,<sup>51</sup> instruments en principe contraignants pour les Etats membres mais dont la valeur juridique a toujours été ambiguë.<sup>52</sup> On assista aussi à une tentative d'adopter une Convention sur les frontières extérieures (1993),<sup>53</sup> qui échoua à cause de divergences entre l'Espagne et le Royaume-Uni sur le statut de Gibraltar et sur la compétence de la Cour de justice.<sup>54</sup> D'autre part, un instrument similaire mais plus global, la Convention de Schengen,<sup>55</sup> fut mis au point avec succès en dehors du cadre communautaire, au point qu'on a décidé, avec le Traité d'Amsterdam, de l'intégrer dans l'UE.<sup>56</sup> La Convention de Schengen a eu le mérite indéniable de créer un système cohérent et efficace de 'mesures compensatoires', à savoir des mesures d'accompagnement pour l'abolition des contrôles aux frontières intérieures.<sup>57</sup> Parmi ces mesures, signalons un régime de visas commun ainsi que des dispositions spécifiques sur les conditions d'entrée et de séjour de courte durée des ressortissants de pays tiers (articles 9-25 de la Convention de Schengen). La Convention de Schengen elle-même n'a cependant jamais été un cadre pour la mise au point d'une politique commune d'immigration, dont l'élaboration est restée manifestement aux mains des Etats membres – du moins jusqu'à Amsterdam.

La Commission, quant à elle, a suivi une double approche. D'un côté, elle s'est battue pour étendre ses compétences dans le domaine de la libre circulation des personnes aux ressortissants de pays tiers; d'un autre côté, elle a essayé d'argumenter en faveur d'une approche plus "équilibrée" de l'immigration, qui tienne compte aussi bien de l'aspect préventif/répressif que de l'aspect intégration. Au début de 1994, peu après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la Commission a présenté une communication globale sur les politiques d'immigration et d'asile.<sup>58</sup> Ce document mettait en évidence les trois éléments clés d'une politique d'immigration "efficace": une action visant à prévenir les pressions migratoires venant des pays tiers; des mesures destinées à contrôler l'immigration; et une action destinée à renforcer les initiatives visant à intégrer les étrangers en situation régulière. Bien que ce dernier aspect fût considérablement développé<sup>59</sup> par rapport au rapport ministériel de 1991, l'accent restait mis néanmoins sur la nécessité d'utiliser et de coordonner toute la gamme des politiques communautaires (à savoir, politiques commerciale, étrangère, de développement et de coopération) afin d'éviter les pressions migratoires et de les contenir. Ceci était essentiellement dû à deux facteurs. Le fait qu'il n'y ait pas de véritable compétence communautaire en matière de migration impliquait que la Commission devait inévitablement tenir compte de la forte réticence des Etats membres sur la question ainsi que de leur réticence à renoncer à leurs prérogatives. En outre, la Commission ne pouvait pas négliger le lien – jamais prouvé empiriquement mais apparemment

inextricable dans une grande partie de l'opinion publique – entre l'immigration et le taux de chômage dans l'UE et, plus généralement, la perception des immigrants comme étant une menace pour les systèmes de prévoyance sociale – sans oublier l'impact perçu de l'immigration sur la sécurité interne.

### 3.2 *La mise en œuvre du Traité d'Amsterdam et le débat actuel sur l'immigration*

En mars 2000, un rapport très débattu des Nations unies suscita plusieurs discussions et polémiques;<sup>60</sup> s'appuyant sur l'analyse des tendances démographiques actuelles dans le monde et les projections pour la période 1995-2050, ce rapport plaide pour une "immigration de remplacement" afin de compenser le déclin inévitable de la population en Europe et dans d'autres parties du monde.<sup>61</sup> Plus particulièrement, selon le rapport, le nombre d'immigrés nécessaires pour éviter un déclin de la population totale de l'UE au cours des 50 prochaines années est en gros comparable au taux d'immigration des années 1990, c'est-à-dire une migration nette annuelle moyenne de 857.000 personnes. Cependant, le rapport prévoit que pour prévenir un déclin de la population active, le nombre de migrants devrait doubler par rapport à l'expérience récente en la matière.<sup>62</sup>

Les constatations provocantes du rapport furent non seulement le point de départ d'un débat public très animé sur cette question dans la presse européenne, toujours en cours,<sup>63</sup> mais elles ont aussi contribué à rouvrir le débat sur l'immigration dans les institutions européennes et les Etats membres à un moment où une réflexion interne était déjà en cours sur la meilleure façon de mettre en œuvre les nouvelles dispositions d'Amsterdam pour créer un "espace de liberté, de sécurité et de justice", à la suite du Plan d'action de Vienne, des conclusions de Tampere et de la présentation du tableau de bord de la Commission (*supra*, §1.2).

L'une des premières initiatives post-Amsterdam proposées par la Commission sur le terrain de la migration est le projet de directive relative au droit au regroupement familial,<sup>64</sup> présentée au Conseil le 1er décembre 1999 mais qui n'a pas encore été arrêtée. Cette initiative est la première d'une série de projets de directive sur l'admission de ressortissants de pays tiers à des fins

diverses, qui représentent la 'communautarisation' du projet de Convention sur l'admission présenté par la Commission et soumis au Conseil pour première lecture avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.<sup>65</sup> Ce projet a été suivi d'un projet de directive sur le statut des ressortissants de pays tiers qui séjournent depuis longtemps dans l'Union, présenté le 13 mars 2001.<sup>66</sup> D'autres propositions de directives traitant de l'admission d'autres catégories de ressortissants de pays tiers (notamment, à des fins d'études ou de formation professionnelle, d'exercice d'une activité de salarié ou d'activités économiques à titre d'indépendant) sont en cours de préparation et devraient être présentées par la Commission pour la fin de cette année 2001. Deux autres directives approuvées par le Conseil, respectivement en juin et novembre 2000,<sup>67</sup> sont étroitement reliées aux questions de la migration, mais traitent plus

spécifiquement de la lutte contre la discrimination, le racisme et la xénophobie. S'agissant de la lutte contre l'immigration clandestine et de la gestion des flux migratoires, un instrument particulièrement important est la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains que la Commission a présentée en décembre 2000 (*supra*, § 2.5). Par ailleurs, un projet de communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen portant sur la lutte commune contre l'immigration clandestine est actuellement en voie de préparation.

Plusieurs propositions ont été présentées aussi par les Etats membres – qui partagent avec la Commission un droit d'initiative dans ce domaine (Art. 67.1 TCE) – et notamment par les présidences successives de l'UE. La Présidence française, en particulier, a présenté plusieurs initiatives au deuxième semestre 2000 portant essentiellement sur les moyens de prévenir et combattre l'immigration clandestine.<sup>68</sup> Ces initiatives comportent: un projet de directive<sup>69</sup> et un projet de décision-cadre<sup>70</sup> sur, respectivement, la définition de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers, et le renforcement du cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers; un projet de directive relative à l'harmonisation des législations des Etats membres en matière de sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs acheminant sur le territoire des Etats membres des ressortissants des pays tiers démunis des

**La communication sur une politique  
communautaire en matière  
d'immigration part de l'hypothèse  
que "les politiques "d'immigration  
zéro" menées au cours de ces trente  
dernières années ne sont plus adaptées  
vu le contexte économique et  
démographique", et plaide en faveur  
d'une "nouvelle approche" de  
l'immigration.**

documents nécessaires pour y être admis;<sup>71</sup> et un projet de directive relative à la reconnaissance mutuelle des ordres d'expulsion, qui vient d'être approuvé au dernier Conseil JAI.<sup>72</sup> En outre, la Présidence française s'est montrée particulièrement active pour relancer le débat général sur l'immigration qui avait été entamé par le rapport des Nations unies susmentionné: des discussions sur ce point ont été menées lors de la réunion ministérielle informelle de Marseille (en juillet 2000) et trois conférences furent organisées sur certains aspects spécifiques de l'immigration.<sup>73</sup>

La Commission est intervenue dans cette discussion en novembre 2000 avec deux communications analysant l'état du débat sur l'immigration et l'asile, et en faisant des propositions pour avancer sur ces dossiers.<sup>74</sup> La communication sur une politique communautaire en matière d'immigration part de l'hypothèse que "les politiques "d'immigration zéro" menées au cours de ces trente dernières années ne sont plus adaptées vu le contexte économique et démographique", et plaide en faveur d'une "nouvelle approche" de l'immigration.<sup>75</sup> La communication se distancie clairement du rapport de l'ONU déjà cité sur la "migration de remplacement". Cependant, elle considère que "le nombre de ressortissants des pays tiers qui sont entrés dans l'Union ces dernières années est élevé et les pressions migratoires continuent à s'exercer et s'accompagnent d'une progression de l'immigration clandestine, des activités des passeurs et de la traite des êtres humains" (p.3). D'autre part, "en raison des pénuries croissantes de main-d'œuvre, qualifiée ou non, un certain nombre d'Etats membres ont déjà commencé à mener des politiques de recrutement actif de ressortissants des pays tiers" (ibidem). Dans ce contexte, il est donc nécessaire de mener une politique d'immigration "proactive", c'est-à-dire une politique qui au lieu de se focaliser sur de vaines tentatives visant à prévenir et à arrêter l'immigration aux portes de la 'forteresse Europe', tente au contraire de les gérer et de les réguler en fonction des besoins du marché du travail européen. D'ailleurs, le Conseil de Tampere lui-même a insisté sur la nécessité d'un "rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine" (point 20 des conclusions).

La Commission ne propose pas un système de quotas à l'échelle européenne, qui serait "impraticable" (p. 16), mais plutôt un système d' "objectifs indicatifs" fixés sur la base des rapports périodiques des Etats membres, réexaminant l'impact de leurs politiques d'immigration au cours de la période écoulée et faisant des projections sur le nombre de migrants économiques dont ils auraient besoin à l'avenir (y compris leurs niveaux de qualification). Ces objectifs indicatifs ne tiendraient pas seulement compte des besoins du marché du travail de chaque Etat membre, mais aussi des accords conclus avec les pays d'origine des migrants, de l'acceptation de travailleurs migrants supplémentaires par l'opinion publique dans le ou les pays concernés, des ressources

disponibles pour l'accueil et l'intégration, des possibilités d'adaptation sociale et culturelle, etc. Ce processus devrait tenir compte de l'évolution de la situation générale de l'emploi dans l'UE, et notamment des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi telle qu'elle fut définie par le Conseil européen de Luxembourg (1997) et ensuite par le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000). Le mécanisme proposé par la Commission laisse donc aux Etats membres le dernier mot sur l'admission des migrants, mais les différentes politiques de migration devront cependant être coordonnés au niveau européen.

Il est évident que l'approche défendue dans cette communication représente une rupture manifeste par rapport aux politiques d'immigration mises en œuvre au niveau de l'UE dans le passé. La question est de savoir si les Etats membres suivront la Commission sur cette voie, tenant compte de la sensibilité de la question sur les scènes nationales, ainsi que des différences d'approches et de politiques dans ce domaine.<sup>76</sup> Une démonstration claire de la réticence des Etats membres sur ce terrain est l'attitude envers la question distincte mais connexe de l'extension de la libre circulation des travailleurs aux personnes venant des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à la suite de l'élargissement de l'UE.<sup>77</sup> Sur ce thème, que l'on ne peut développer pleinement ici, une pléthore d'études et de rapports ont déjà été produits, présentant des chiffres, des prévisions et des scénarios assez différents (et parfois même contradictoires).<sup>78</sup> Le Gouvernement allemand a demandé explicitement une période de transition de sept ans avant d'étendre aux ressortissants des PECO le droit à la libre circulation des travailleurs.<sup>79</sup> La Commission a présenté une 'Note d'information' en mars 2001, qui concluait qu'il n'y aura pas d'augmentation spectaculaire dans la migration est-ouest et que l'impact global sur le marché du travail européen sera limité, même si certains Etats membres pourraient être touchés plus que d'autres.<sup>80</sup> Ce document suggérait cinq options possibles pour traiter de cette question: notamment, une fermeture totale du marché du travail communautaire pendant une période limitée, une libéralisation complète dès leur adhésion et trois hypothèses intermédiaires (système de quotas, clauses de sauvegarde et un système flexible de régimes transitoires.). L'option retenue en définitive par la Commission<sup>81</sup> envisage une période de transition générale de cinq ans, avec une extension possible par chaque Etat membre individuellement pour une période de maximum deux ans. Cependant, après les deux premières années, il est prévu un réexamen automatique reposant sur un rapport présenté par la Commission au Conseil: à ce moment-là, on pourra éventuellement décider d'abrégé ou de lever la période de transition, tout en laissant aux Etats membres la possibilité de maintenir un régime plus restrictif s'ils le souhaitent. Les discussions sur la question restent ouvertes et le résultat du débat dépendra sans aucun doute de l'accord global auquel on arrivera sur l'ensemble du paquet de

l'adhésion.

#### **4. Une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration: la voie à suivre pour avancer**

La brève analyse réalisée dans cet article montre clairement les différences qu'il y a entre les politiques d'asile et d'immigration, mais aussi l'étroite imbrication de ces deux questions, qui risque parfois d'avoir des répercussions négatives, même non recherchées, sur les droits des demandeurs d'asile qui sont de bonne foi. D'autre part, s'il est vrai que nul n'ose contester le droit à l'asile, on ne peut pas nier qu'il y a aussi un risque concret d'un abus des procédures d'asile, qui sont parfois utilisées par les "migrants économiques" comme une alternative pour accéder au territoire des Etats membres. De plus, on a vu qu'il y a toute une série de questions qui vont au-delà du droit consacré dans la Convention de Genève – la protection temporaire et 'subsidaire', le partage de la charge des réfugiés et des personnes déplacées – qui restent des questions beaucoup plus controversées et pour lesquelles le débat est encore ouvert. Et nous avons vu que même l' "actualité" de la Convention de Genève est parfois remise en question.<sup>82</sup>

Le discours sur l'immigration est, comme nous l'avons vu, encore plus sensible et controversé. Bien que les derniers développements et le changement d'attitude partiel puissent donner lieu à un optimisme modéré sur la conception d'une future politique européenne en matière d'immigration, les principaux points sous-jacents sont loin d'être résolus. Premièrement: l'Europe est-elle prête à se définir comme une 'société d'immigration'? Dans l'affirmative, cela n'impliquerait pas l'octroi d'un accès libre et généralisé à son marché du travail, comme le montrent les exemples des Etats-Unis d'Amérique et de l'Australie.<sup>83</sup> Mais ce serait sans doute le premier pas vers une politique claire et cohérente de gestion des flux migratoires, qui est devenue une nécessité incontournable et qui devrait venir compléter les mesures destinées à lutter contre l'immigration clandestine, la contrebande et la traite des êtres humains. Deuxièmement: l'Union européenne est-elle disposée à accorder aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un de ses Etats membres des droits aussi proches que possible de ceux dont jouissent ses propres ressortissants? Ceci ne semble pas être le modèle de politique d'immigration suivi

jusqu'ici par l'UE. Et pourtant, le Conseil de Tampere a appelé (point 21 des conclusions) explicitement de ses vœux le rapprochement du statut des ressortissants de pays tiers de celui des ressortissants des Etats membres et a même donné son soutien à l'objectif d' "offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'Etat membre dans lequel ils résident".

Il est donc vrai que l'UE avance désormais sur la voie d'un régime commun d'asile et de migration et qu'il serait impossible de faire maintenant machine arrière. Cependant la question est de savoir quand et, l'on pourrait ajouter, comment, un tel système pourra-t-il être mis en place. Bien que le Traité d'Amsterdam et le Plan d'action de Vienne fixent, comme nous l'avons vu, des délais précis pour l'adoption de la plupart des mesures, ce processus a connu quelques retards et s'est heurté à un certain nombre de difficultés.<sup>84</sup>

Il ne nous reste qu'à espérer que la nouvelle

attitude envers l'immigration de ressortissants de pays tiers et l'engagement réaffirmé vers la création d'un système commun d'asile, conjugués aux nouvelles compétences de la Communauté dans les domaines de l'immigration et de l'asile, puissent traduire les 'bonnes intentions' exprimées dans plusieurs documents et plans d'action en des politiques à la fois concrètes, efficaces et humaines.

## **Une politique claire et cohérente de gestion des flux migratoires, qui est devenue une nécessité incontournable et qui devrait venir compléter les mesures destinées à lutter contre l'immigration clandestine, la contrebande et la traite des êtres humains.**

#### **NOTES**

- <sup>1</sup> Signé le 1er octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999.
- <sup>2</sup> La référence ici a trait à l'accident qui a eu lieu en juin 2000 près de Douvres, où 58 Chinois qui essayaient d'entrer illégalement au Royaume-Uni, cachés dans un camion, sont morts asphyxiés.
- <sup>3</sup> "Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes" (articles 61-69 TCE). Le nouveau Titre IV inclut aussi la coopération judiciaire en matière civile.
- <sup>4</sup> Le Traité de Maastricht (1992) a créé l' 'Union européenne', faite de trois 'piliers': le premier représentant le pilier communautaire, à savoir les politiques communautaires 'traditionnelles'; le deuxième créant une 'Politique étrangère et de sécurité commune'; et enfin le troisième pilier, qui couvre les politiques dans les domaines de la Justice et des affaires intérieures, c'est-à-dire les politiques d'asile et d'immigration; les règles régissant le franchissement des frontières extérieures; la lutte contre la toxicomanie; la lutte

contre la fraude de dimension internationale; la coopération judiciaire en matière civile; la coopération judiciaire en matière pénale; la coopération douanière; et la coopération policière.

- <sup>5</sup> Sur le ‘Troisième pilier’ du Traité de Maastricht, voir: J. Monar (ed.), *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1994; et M. den Boer, *Taming the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU*, IEAP, Maastricht, 1998.
- <sup>6</sup> Ces deux aspects de la politique de visa étaient déjà décidés à la majorité qualifiée avant Amsterdam, sur la base de l’art. 100 C TCE.
- <sup>7</sup> Pour plus de détails sur les particularités du nouveau Titre IV, voir: K Hailbronner, “European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty”, *CMLR*, 35, 1047-1067, 1998. Sur le rôle de la Cour de justice: C.C. Giardino, “Schengen et le troisième pilier; le contrôle juridictionnel organisé par le Traité d’Amsterdam”, *Revue du Marché Commun*, vol. 2, 1998, pp. 89-124.
- <sup>8</sup> Voir le *Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l’Irlande*, annexé au Traité d’Amsterdam.
- <sup>9</sup> Le Danemark participe tout de même aux mesures relatives à la politique de visas qui étaient déjà de la compétence communautaire avant Amsterdam (sur la base de l’article 100 C TCE) et aux mesures développant l’acquis de Schengen: voir le *Protocole sur la position du Danemark*, annexé au traité d’Amsterdam.
- <sup>10</sup> JOCE 80/1 du 10.3.01.
- <sup>11</sup> En outre, la *Déclaration (n° 5) relative à l’article 67* adoptée par la Conférence stipule que: à partir du 1er mai 2004, la codécision sera étendue aux mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres pendant une durée maximale de trois mois; et la codécision sera aussi étendue aux mesures relatives aux normes et modalités auxquelles doivent se conformer les Etats membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures à partir de la date à laquelle il y aura un accord sur le champ d’application des mesures concernant le franchissement par les personnes des frontières extérieures des Etats membres”.
- <sup>12</sup> JOCE 19/1 du 23.1.1999.
- <sup>13</sup> Quatre versions du tableau de bord ont été présentées jusqu’ici. La première version fut présentée le 24 mars 1999 (COM (2000) 167 final), et fut suivie d’une version consolidée le 29 mai 2000 (COM (2000) 782 final). La première mise à jour semestrielle fut présentée le 30 novembre 2000 (COM (2000) 782 final). La deuxième mise à jour vient d’être présentée au Conseil JAI les 28/29 mai 2001 (COM (2001) 278 final).
- <sup>14</sup> Position commune du 4 mars 1996 sur l’application harmonisée de la définition du terme “réfugié” figurant à l’article 1 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (JOCE L 63/10 du 13 mars 1996).
- <sup>15</sup> Résolution du Conseil, du 20 juin 1995, sur les garanties minimales pour les procédures d’asile, JOCE C 274/13 du 19 septembre 1996.
- <sup>16</sup> Résolution sur les demandes d’asile manifestement non fondées; résolution sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d’accueil; conclusions sur les pays dans lesquels, en règle générale, il n’existe pas de risque sérieux de persécution. Londres, le 30 novembre et le 1er décembre 1992. Les “Résolutions de Londres” sont publiées et commentées dans *‘The Asylum Acquis Handbook’*, édité par Peter J. van Krieken, T.M.C. Asser Press, La Haye, 2000.
- <sup>17</sup> Résolution du Conseil, du 25 septembre 1995, relative au partage des charges en ce qui concerne l’accueil et le séjour, à titre temporaire, des personnes déplacées (JOCE C 262/1 du 7 octobre 1995) et Décision du Conseil, du 4 mars 1996, relative à une procédure d’alerte et d’urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l’accueil et le séjour, à titre temporaire, des personnes déplacées (JOCE L 63/10 du 13 mars 1996).
- <sup>18</sup> Action commune 99/290/JAI établissant des projets et des mesures destinés à soutenir concrètement l’accueil et le rapatriement volontaire de réfugiés, de personnes déplacées et de demandeurs d’asile, y compris une aide d’urgence aux personnes ayant fui en raison des événements récents qui se sont produits au Kosovo, JOCE L 114/2 du 1er mai 1999.
- <sup>19</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen ‘Vers une procédure d’asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l’Union, pour les personnes qui se voient accorder l’asile, COM (2000) 755 final, 22.11.2000.
- <sup>20</sup> La convention de Dublin est entrée en vigueur le 1er septembre 1997 entre les 12 Etats signataires originels, le 1er octobre 1997 pour la Suède et l’Autriche et pour la Finlande le 1er janvier 1998. Elle est à présent d’application entre tous les Etats membres.
- <sup>21</sup> Pour plus de détails sur la Convention de Schengen, voir *infra*, § 3.1.
- <sup>22</sup> Voir C. Marinho et M. Heinonen, *Dublin After Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice*, EIPASCOPE, n° 3, 1998.
- <sup>23</sup> Décision n° 1/97 du 9 septembre 1997, du comité institué par l’article 18 de la convention de Dublin du 15 juin 1990, relative à certaines dispositions pour mettre en œuvre la convention (JOCE L 281 du 14.10.1997); décision n° 2/97, du 9 septembre 1997, du comité institué par l’article 18 de la convention de Dublin du 15 juin 1990, établissant ses règles de procédure (JOCE L 281 du 14 octobre 1997); décision n° 1/98 du 30 juin 1998 relative aux dispositions pour mettre en œuvre la convention (JOCE L 96 du 14.07.1998); et décision n° 1/2000 du 31 octobre 2000 du comité institué par l’article 18 de la convention de Dublin, relative au transfert de la responsabilité de l’examen des demandes d’asile émanant de membres de la famille conformément à l’article 3, paragraphe 4, et à l’article 9 de ladite convention (JOCE L 281/1, du 7 novembre 2000).
- <sup>24</sup> Danish Refugee Council, *The Dublin Convention – Study on its implementation in the 15 Member States of the European Union*, janvier 2001.
- <sup>25</sup> Voir l’accord du 18 mai 1999 conclu par le Conseil de l’Union européenne, la République d’Islande et le Royaume de Norvège sur l’association de ces deux états à la mise en œuvre, à l’application et au développement de l’acquis de Schengen (JOCE L 176/36 du 10 juillet 1999).
- <sup>26</sup> Accord entre la Communauté européenne, la République d’Islande et le Royaume de Norvège relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l’Etat responsable de l’examen d’une demande d’asile introduite dans un Etat membre, en Islande ou en Norvège (JOCE L 93/40 du 3.4.2001).
- <sup>27</sup> Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système “Eurodac” pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l’application efficace de la convention de Dublin (JOCE L 316/1, du 15 décembre 2000).
- <sup>28</sup> Les paragraphes 15 à 17 du préambule du règlement Eurodac font référence à l’application de la directive 95/46 CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JOCE L 281/31 du 23 novembre 1995).
- <sup>29</sup> Voir note 18.
- <sup>30</sup> COM (2000) 303 final, du 24.5.2000.
- <sup>31</sup> Décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000

- portant création d'un Fonds européen pour les réfugiés (JOCE L 252/12 du 6 octobre 2000).
- <sup>32</sup> Appel à propositions – Fonds européen pour les réfugiés – Actions communautaires (2000/C 380/11) JOCE C 380/19 du 30 décembre 2000.
- <sup>33</sup> COM 2000(578) final.
- <sup>34</sup> COM (2001) 181 final, du 3.4.2001.
- <sup>35</sup> Pour plus de détails sur les questions de l'asile et de la protection, voir entre autres Guy Goodwin-Gill, *The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*, dans Elspeth Guild and Carol Harlow (eds.), *Implementing Amsterdam – Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford-Portland, 2001; Nathalie Berger, *La Politique Européenne d'Asile et d'Immigration – Enjeux et Perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2000; Jean-Yves Carlier et Dirk Vanheule (eds.) *L'Europe et les Réfugiés: un défi?*, Kluwer Law International, 1997; et Danièle Joly, *Heaven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*, University of Warwick, 1996.
- <sup>36</sup> La Convention et ses deux Protocoles – l'un sur le trafic de migrants par terre, air et mer, et l'autre pour prévenir, supprimer et réprimer la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, fut signée à Palerme le 15 décembre 2000.
- <sup>37</sup> Décision du Conseil du 8 décembre 2000 concernant la signature de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles annexes sur la lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et le trafic de migrants par terre, air et mer au nom de la Communauté européenne, JOCE L 30/44 du 1.2.2001.
- <sup>38</sup> Action commune du 24 février 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, JOCE L 63/2 du 4.3.1997.
- <sup>39</sup> COM (2001) 854 final, JOCE 62 E/324, du 27.2.2001.
- <sup>40</sup> Agence Europe, n° 7972, du 29.5.2001.
- <sup>41</sup> Voir J. Morrison, *The Trafficking and Smuggling of Refugees – The End Game in European Asylum Policy?*, juillet 2000, Rapport demandé par le HCR des Nations Unies.
- <sup>42</sup> Voir par exemple: l'Accord instituant l'Espace économique européen avec la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein (1992); l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec la Suisse (1999); l'Accord d'association avec la Turquie (1973); Les Accords Européens conclus avec 10 pays candidats d'Europe centrale et orientale (1993-1999); les Accords Euro-Méditerranéens avec les pays du Maghreb (Algérie, 1978; Maroc, 1978 et 2000; Tunisie, 1978 et 1998); les accords de partenariat et de coopération avec les anciennes républiques soviétiques (1995-1997).
- <sup>43</sup> L'analyse détaillée des droits des ressortissants 'privilegiés' de pays tiers dépasse la portée de cet article. Pour un examen approfondi de cette question voir, entre autres: N. Berger, *cit.*, ch. 1; S. Peers, "Aliens, Workers or Humans? Models for Community Immigration Law", in E. Guild et C. Harlow (eds.), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 2001, ch.2; H. Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union*, Kluwer, The Hague, 1999, ch.7.
- <sup>44</sup> Voir par exemple, les affaires jointes 281, 283 à 285 et 287/85, REC 3245 [1987], concernant une *Décision de la Commission instaurant une procédure de communication préalable et de concertation sur les politiques migratoires vis-à-vis des pays tiers*, reposant sur l'ex-article 118 CE concernant l'amélioration des conditions de vie et de travail. Cinq Etats membres ont contesté la compétence de la Commission pour adopter cette décision sur la base de l'ancien article 118 CE.
- <sup>45</sup> En 1986 un "Groupe ad hoc sur l'Immigration" fut créé afin de faire rapport chaque année aux ministres des Etats membres chargés de l'Immigration sur les questions liées à l'immigration. A ce groupe s'est ajouté en 1989 le "Groupe des coordinateurs sur la libre circulation des personnes". Ce dernier a rédigé en 1989 un rapport connu sous le nom de "Document de Palma", contenant un inventaire des mesures dont l'adoption était considérée à la fois souhaitable et nécessaire, afin de rendre possible la réalisation d'un espace de libre circulation de personnes à l'intérieur de la Communauté.
- <sup>46</sup> SN 4038/91, 3 décembre 1991. Le rapport est publié dans: E. Guild and J. Niessen, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer, The Hague, 1996.
- <sup>47</sup> S. Peers, "Building Fortress Europe: The development of EU Migration Law", CMLR, 35: 1235-1272, 1998.
- <sup>48</sup> Voir, par exemple: les recommandations des ministres chargés de l'Immigration de 30 novembre/1er décembre 1992 (SN 4678/92, WGI 1266, 16 novembre 1992) et des 1-2 juin 1993 (SN 3017/93, WGI 1516), 25 mai 1993), toutes les deux publiées dans E. Guild and J. Niessen, *cit.*; les recommandations du Conseil de décembre 1995 (JOCE C 1996 5/1) et septembre 1996 (JOCE 1996 C 304/1).
- <sup>49</sup> Voir les six résolutions arrêtées entre 1993 et 1997 sur: regroupement familial (SN 28 28/1/93, du 1.1.93, reproduite dans E. Guild and J. Niessen, *cit.*); admission à des fins d'emploi (JOCE 1996, C 274/3); admission aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante (JOCE 1996 C 274/7); étudiants (JOCE 1996 C 274/10); politiques d'intégration (JOCE C 80/2); et mariages de complaisance (JOCE 1997 C 382/1). Pour une analyse des résolutions, voir S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Pearson Education Limited, 2000, ch.5.
- <sup>50</sup> Règlement n° 1683/95 du Conseil établissant un modèle type de visa (JOCE L 164/1 du 14.7.1995) et Règlement n° 2317/95 du Conseil déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres (JOCE L 234/1 du 3.10.1995). Ce dernier fut remplacé une première fois par le règlement n° 574/1999 (JOCE L 72/2 du 18.3.1999) et ensuite par le règlement n° 539/2001 (JOCE L 81/1 du 21.3.2001).
- <sup>51</sup> Voir: Décision du Conseil du 30 novembre 1994 relative à une action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point b) du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne les facilités de déplacement des écoliers ressortissants de pays tiers résidant dans un Etat membre, JOCE L 327/1 du 19.12.1994; Action commune du 24 février 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *cit.*, note 39.
- <sup>52</sup> En effet, les mesures adoptées sur la base du troisième pilier, actions communes incluses, n'étaient pas soumises, avant Amsterdam, au contrôle juridictionnel de la Cour de justice, ce qui rendait impossible de sanctionner un éventuel non-respect par les Etats membres des obligations découlant de ces instruments. Le Traité d'Amsterdam, outre à remplacer les actions communes par de nouveaux instruments juridiquement contraignants – les 'décisions' et les 'décisions-cadres' (article 34 TUE) – a attribué une compétence limitée (et partielle) à la Cour de justice également sur le troisième pilier.
- <sup>53</sup> JOCE C 11/6, 15.1.94.
- <sup>54</sup> Sur cette question, voir: D. O'Keefe, "The Convention on the Crossing of the External Frontiers of the Member States", dans A. Pauly, *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, IEAP, 1996, pp. 33-44.
- <sup>55</sup> La Convention a été signée à Schengen (Luxembourg) le 19 juin 1990 entre les pays du Bénélux, l'Allemagne et la France, en vue de mettre en œuvre l'Accord (cadre) de Schengen

signé 5 années auparavant, le 14 juin 1985. Les autres Etats membres, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, y ont adhéré plus tard. Le texte de l'Accord et de la Convention, ainsi que l'acquis Schengen qui en résulte, est maintenant publié au JOCE L 239 du 22.9.2000.

- <sup>56</sup> Voir le *Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans l'Union européenne*, ainsi que les deux décisions successives du Conseil donnant application au protocole même: décision n° 1999/435/CE et décision n° 1999/436/CE, publiées au JOCE L 176 du 10.7.1999, p. 1 et 17 respectivement. Sur l'intégration de Schengen dans l'UE, voir aussi: M. den Boer et L. Corrado, "For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU", *European Journal of Migration and Law*, 1999, pp. 397-418.
- <sup>57</sup> Sur la coopération Schengen en général, voir: A. Pauly (ed.), op. cit. note 56; M. den Boer (ed.), *Schengen Final's Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU: External Borders and Information Systems*, IEAP, 1998. D'autres publications de l'IEAP sur ce sujet figurent sur le site [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl).
- <sup>58</sup> COM (94) 23 final du 23.2.1994.
- <sup>59</sup> Voir pages 33-42 de la Communication.
- <sup>60</sup> United Nations Secretariat – Department of Economic and Social Affairs – Population Division, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Population?*, 21 mars 2000.
- <sup>61</sup> Le Japon, la Corée et la Fédération russe sont aussi indiqués.
- <sup>62</sup> Secrétariat des Nations Unies, cit., pp. 85-87. En l'absence de migration, précise le rapport, "the upper limit of the working age would need to be raised to about 76 years in the European Union in order to obtain in 2050 the same potential support ratio observed in 1995, i.e. 4,3 persons of working age per older person", p.87.
- <sup>63</sup> Voir, entre autres: "The Wages of Hypocrisy. Europe's Ambiguous Approach to Immigrants" et "Knocking on Europe's Door", *Time Europe – Special Report*, 3 juillet 2000, n° 25 (disponible aussi en ligne: [www.time.com](http://www.time.com)); "Immigration: La tentation de l'ouverture", *Le Monde*, 15 août 2000; "Migration News Sheet", avril et août 2000; "EU Feels Pressure to Rethink Policy on Immigration" et "Immigration: Rocky Road from Control to Management", *Financial Times*, 9 et 12 octobre 2000; "Fortress Europe Confronts the Unthinkable", *The Guardian*, 30 octobre 2000.
- <sup>64</sup> COM(99)638, JOCE C116 E/66 du 24.4.2000. Une proposition modifiée, qui incorpore certains des changements proposés par le Parlement européen et le Conseil, a été présentée le 10 octobre 2000: COM(2000)624 final, JOCE C 62 E/99 du 27.2.2001.
- <sup>65</sup> COM(97)387 final du 30.7.1997. Pour une analyse de la proposition de Convention, voir: N. Berger, cit., p.119.
- <sup>66</sup> COM(2001)127 final.
- <sup>67</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JOCE L 180/22 du 19.7.2000; et directive 2000/78 CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JOCE L 303/16 of 2.12.2000.
- <sup>68</sup> La Présidence française a aussi préparé un "Plan d'action pour améliorer le contrôle de l'immigration clandestine", publié dans *Statewatch*, juillet 2000. Voir aussi: *Migration News Sheet*, août 2000.
- <sup>69</sup> JOCE C 253/1 du 4.9.2000.
- <sup>70</sup> JOCE C 253/6 du 4.9.2000.
- <sup>71</sup> JOCE C 269/8 du 20.9.2000.
- <sup>72</sup> Directive n° 2001/40 CE du Conseil du 28.5.2001, JOCE L 149/34 du 2.6.2001.
- <sup>73</sup> Sur le co-développement et la maîtrise des flux migratoires (6-7 juillet 2000), sur la lutte contre les filières d'immigration

clandestine (20-21 juillet 2000) et sur l'intégration des étrangers régulièrement installés dans l'Union (5-6 octobre 2000).

- <sup>74</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Une politique communautaire en matière d'immigration", COM (2000) 757 final du 22.11.2000 (sur la communication relative à l'asile, COM(2000)755 final, voir supra, § 2.1).
- <sup>75</sup> COM (2000) 757 final, pp. 5-6.
- <sup>76</sup> Les résultats du débat seront discutés lors d'une conférence qui se tiendra durant la Présidence belge au deuxième semestre de 2001. Les conclusions seront présentées au Conseil européen de Laeken (décembre 2001), qui fournira aussi une occasion d'un réexamen à mi-parcours de la mise en œuvre des 'jalons' posés à Tampere.
- <sup>77</sup> "Free Movement of Workers in an Enlarged Union Sparks Fierce Row", *European Voice*, 18-24 mai 2000.
- <sup>78</sup> Parmi eux: T. Bauer and K. Zimmermann, *Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe – A Study for the Department for Education and Employment*, IZA, University of Bonn and CEPR, Bonn, July 1999; T. Boeri and H. Bruecker, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States – Report*, European Integration consortium, Berlin and Milano, 2000; OECD, *Migration Policies and EU Enlargement: The Case of Central and Eastern Europe, 2001*. Ces études et d'autres encore sont accessibles via le site Web 'Euractiv': [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com).
- <sup>79</sup> Voir *Migration News Sheet*, janvier et février 2001.
- <sup>80</sup> European Commission, *Information Note. The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement*, 6 mars 2001. Ce document reconnaît qu'une grande part de la pression migratoire due à des facteurs géographiques, politiques et culturels se concentrera probablement dans certains Etats membres, à savoir l'Allemagne et l'Autriche. Voir aussi les remarques de l'Autriche sur le document de la Commission: M. Landesmann (et al.) *Additional Facts on the Austrian Situation relating to the Commission's 'Information Note'*, mai 2000.
- <sup>81</sup> *Élargissement: la Commission propose des régimes transitoires flexibles pour la libre circulation des travailleurs*, 11 avril 2001 (Communiqué de presse, Salle de presse de la Commission, [http://europa.eu.int/comm/press\\_room/index\\_fr.cfm](http://europa.eu.int/comm/press_room/index_fr.cfm)).
- <sup>82</sup> Dans l'optique du 50ème anniversaire de la Convention de Genève, le HCR de l'ONU procède à des consultations globales sur la protection internationale, essayant de promouvoir une mise en œuvre pleine et efficace de la Convention et de mettre au point de nouvelles approches complémentaires. Un Programme de travail a été convenu lors d'une réunion organisationnelle qui s'est tenue le 12 décembre 2000 (tiré de [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch), voir Comité permanent du 30 mai 2001).
- <sup>83</sup> Voir: A. Punch and David L. Pearce (eds.), *Europe's Population and Labour Market beyond 2000*, vol.1, Conseil de l'Europe, avril 2000, p. 94 et ss.; G.J. Borjas (et al.), "On the Labour Market Impacts of Immigration and Trade", dans G.J. Borjas et R.B. Freeman (eds.), *Immigration and the Workforce: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, University of Chicago Press, Chicago, 1992, pp.77-100.
- <sup>84</sup> Le Commissaire Vitorino lui-même, responsable pour les questions JAI, a récemment accusé les Etats membres de ralentir l'adoption d'instruments en matière d'immigration et asile, du fait qu'en pratique "they are very attached to their national traditions, their national laws and the powers of their national parliaments": *European Voice*, 5-11 avril 2001. □