

LA POLITIQUE RESTRICTIVE ET PROHIBITIVE D'IMMIGRATION EN EUROPE

Lode Van Outrive

Volume 11, Number 1, 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100704ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100704ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Van Outrive, L. (1998). LA POLITIQUE RESTRICTIVE ET PROHIBITIVE D'IMMIGRATION EN EUROPE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 11(1), 293–326. <https://doi.org/10.7202/1100704ar>

Article abstract

In this article, the author outlines the various immigration policies, restrictive and negative, which have been developed in the various States members of the European Union. He examines the migration movements which have been observed between 1973 and 1993, the countries from which the immigrants came from and the countries to which they were asking asylum. It appears quite difficult to properly assess the actual number of immigrants in those countries, as the illegal immigration, because of the lack of control, tends to throw off the numbers with respect to immigrants.

The author examines the various provisions contained in instruments and working plans which have been elaborated in order to control admissions, readmissions, limitations in access permissions and granting of visas for, among others, migrant workers and the families of refugees.

The author paints a rather negative picture of the intervention of the various governments and execution bodies with respect to immigration control. He points out that resources are limited for such a control and deplors the lack of transparency from governments from the European Union when it comes to adapting internal legislation to international laws. He points out the political, economic and social stakes related to effective protection of immigrants and points out the alternatives which have been suggested by governments in order to adopt a more coherent policy with respect to immigration.

LA POLITIQUE RESTRICTIVE ET PROHIBITIVE D'IMMIGRATION EN EUROPE

*Par Dr Lode Van Ootrive**

Dans cet article, l'auteur donne un aperçu des différentes politiques d'immigration, restrictive et négative, qui ont cours dans les divers pays de l'Union européenne. Il fait état des mouvements migratoires survenus entre 1973 et 1993, de la provenance des immigrants et des destinations choisies par ceux-ci. Il indique que le plus grave problème rencontré dans les pays de l'Union européenne réside dans le fait que l'immigration illégale tend à causer une augmentation considérable du nombre d'immigrants et que, dû au manque de contrôle douanier en cette matière, il est très difficile d'estimer correctement le nombre réel d'immigrants.

Il examine également les diverses dispositions contenues dans les instruments et plans de travail mis en œuvre pour contrôler, notamment, les admissions, les réadmissions, les limitations des permissions d'accès et l'octroi de visas et ce, pour les travailleurs migrants et les membres des familles de réfugiés, pour n'en nommer que quelques groupes visés.

Il brosse une image plutôt négative des interventions faites par les différents gouvernements et instances chargées de l'exécution des instruments relatifs au contrôle de l'immigration, des ressources limitées au contrôle de l'immigration et déplore le manque de transparence de la part des gouvernements lorsqu'il s'agit d'adapter les lois internes de des différents États aux lois internationales. Il soulève également les enjeux politiques, économiques et sociaux liés à la protection effective des peuples immigrés et fait état des diverses alternatives mises de l'avant par les gouvernements afin d'arriver à une politique d'immigration harmonisée.

In this article, the author outlines the various immigration policies, restrictive and negative, which have been developed in the various States members of the European Union. He examines the migration movements which have been observed between 1973 and 1993, the countries from which the immigrants came from and the countries to which they were asking asylum. It appears quite difficult to properly assess the actual number of immigrants in those countries, as the illegal immigration, because of the lack of control, tends to throw off the numbers with respect to immigrants.

The author examines the various provisions contained in instruments and working plans which have been elaborated in order to control admissions, readmissions, limitations in access permissions and granting of visas for, among others, migrant workers and the families of refugees.

The author paints a rather negative picture of the intervention of the various governments and execution bodies with respect to immigration control. He points out that resources are limited for such a control and deplores the lack of transparency from governments from the European Union when it comes to adapting internal legislation to international laws. He points out the political, economic and social stakes related to effective protection of immigrants and points out the alternatives which have been suggested by governments in order to adopt a more coherent policy with respect to immigration.

En este artículo, el autor explica las diferentes políticas de inmigración (restrictiva y negativa) presentes en los diversos países de la Unión europea. En su texto, tiene cuenta de los movimientos migratorios que ocurrieron entre el 1973 y el 1993, de la procedencia de los inmigrantes y de los destinos que eligieron en aquel momento. Indica que el problema el más

* Professeur, Criminologie, Université de Leuven (Belgique).

grave encontrado por los países de la Unión europea radica en el aumento considerable del número de inmigrantes ocasionado por la inmigración ilegal, y que, resulta muy difícil evaluar correctamente el número real de inmigrantes por falta de control aduanero.

El autor explora también las diversas disposiciones contenidas en los instrumentos y planes de trabajo puestos en obra para controlar, entre otras cosas, las admisiones, las readmisiones, las limitaciones de los permisos de acceso y el otorgamiento de visas para los trabajadores migrantes y los miembros de familias refugiadas, para nombrar algunos de los grupos implicados.

Esboza una imagen más bien negativa de las intervenciones de los diferentes gobiernos e instancias encargados de la ejecución de los instrumentos relativos al control de la inmigración. No es más positiva la imagen que nos transmite de los recursos limitados al control de la inmigración. Deplora también la falta de transparencia por parte de los gobiernos cuando se trata de adaptar las leyes de los diferentes Estados a las leyes internacionales. Finalmente, plantea los desafíos políticos, económicos y sociales relacionados con la protección efectiva de los pueblos inmigrados y trata de las diversas alternativas propuestas por los gobiernos con el fin de llegar a una política de inmigración armonizada.

Nous analyserons d'abord la situation et nous esquisserons les perspectives à court terme. À l'intérieur du cadre de l'Union européenne (UE), des Conseils des ministres ont réagi et ont pris des décisions. Leurs réactions feront l'objet d'une évaluation. Finalement, nous tenterons de voir si une autre politique est possible; il importe d'examiner les alternatives.

I. La situation

Il n'est pas facile d'obtenir une vue précise de l'immigration dans les pays de l'UE. Nous rencontrons des difficultés d'ordre méthodologique : les statistiques des différents pays ne sont pas établies à partir d'une même définition des termes «immigration», «immigrants» ou «étrangers». Dans la législation de l'UE, est étranger «la personne qui n'est pas ressortissante d'un État membre de la Communauté européenne» (CE, maintenant UE). Au sein de l'UE, on tente maintenant de comptabiliser tous les courants d'immigration extra-communautaire qui s'échelonnent sur plus de trois mois¹. Ceci demeure cependant un vœu pieux.

Ce n'est pas par hasard que dans les analyses de l'immigration vers les pays de la Communauté économique européenne (CEE), l'année 1973 marque le début d'une nouvelle période : les portes commencent à se refermer.

The 1973 oil crisis marked a turning-point in West European immigration policies. Concerned both by the sudden economic downturn which the crisis had brought about, and by the social and political problems associated with large and *de facto* settled immigrant populations, West European labour-importing states – including France, Germany, Belgium, Switzerland and the United Kingdom – introduced measures designed to close their doors to any further worker immigration from outside the region. This development marked an overall convergence in receiving states' immigration policies following the rather disparate approaches of the preceding two decades, and included a growing recognition of the importance of immigration as a factor of social policy in Western Europe².

Si l'on se penche sur la première sous-période (1973-1988), on constate que l'année 1974 connaît un solde migratoire inférieur de 50 % à celui de l'année précédente; ce n'est qu'au cours des années 1980-1984 pourtant que le solde migratoire devient négatif. Un peu plus tard, au cours des années 1984-1987, on assiste à une légère reprise – à peine plus de 300 000 personnes –, soit moins de 0,1 % de la population totale de la Communauté.

¹ M. Poulain, «Un projet d'harmonisation des statistiques de migration internationale au sein de la Communauté européenne» (1991) 7 *Revue européenne des migrations internationales* 115 aux pp. 115-138.

² S. Collinson, «Towards Further Harmonisation? Migration Policy in the European Union» (1994) 31:114 *Studi Emigrazione* 210 à la p. 213.

Au cours de cette période, les migrations familiales vers l'Europe ont progressivement remplacé les migrations de travailleurs.

Par contre, la deuxième sous-période (1989-1993) se caractérise par une reprise progressive des mouvements migratoires; ils sont d'un autre type. Même ces mouvements migratoires étaient perceptibles dès 1985 (plus de 277 700 entrées); ils s'accélérent en 1989 (plus de 847 700 entrées) en provenance, principalement, de pays d'Europe centrale et orientale, dont l'ex-RDA, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et l'ex-URSS, à destination de la République fédérale allemande («Übersiedler et Aussiedler») et de l'Autriche surtout. En 1992, EUROSTAT estime que le solde migratoire à l'extérieur de l'Union européenne dépassait le million. Quant à l'Union européenne, les données dont nous disposons nous permettent de constater qu'entre 1991 et 1992, le nombre de réfugiés dans l'Europe des Douze est passé de 775 669 à 1 154 968. Cette augmentation se manifeste avant tout en Allemagne (beaucoup moins en France). Les autres pays n'ont vu croître le nombre de réfugiés que de quelques dizaines, voire même de quelques unités. Or, nous savons que, d'une manière générale, le pourcentage des réfugiés reconnus en Europe tend à décroître en même temps que croît le nombre de demandes : il serait passé de 30 % en 1984-1985 à 8 % en 1991.

Si l'on s'interroge sur l'origine des demandeurs d'asile, on note que la plupart de ceux qui demandent l'asile dans les États membres de la Communauté européenne viennent des pays d'Europe de l'Est. Les demandeurs originaires du tiers-monde viennent loin derrière : ainsi, en 1992, parmi les 559 629 personnes ayant demandé l'asile dans l'un des douze pays de l'Union européenne, 64 % d'entre elles viennent de l'Europe, 18,6 %, de l'Afrique et 11,5 %, de l'Asie. Les autres réfugiés arrivent du Moyen-Orient et des Amériques.

Parmi les pays d'accueil des demandeurs d'asile de l'Union européenne, tout comme c'était le cas pour les réfugiés, nous retrouvons deux catégories de pays : la première est constituée de l'Allemagne et la deuxième, des autres pays européens. En 1992, sur les 686 329 demandeurs d'asile qui se sont établis dans les pays de la CE et de l'AELE, plus de 400 000 se sont arrêtés en Allemagne.

Les estimations relatives aux travailleurs étrangers en situation irrégulière, quelque part en Europe, gravitent autour de 10 % dans tous les pays; le nombre de clandestins correspond à plus ou moins 10 % des étrangers y résidant. À l'heure actuelle, ce pourcentage est beaucoup plus élevé dans les États méridionaux membres de la CEE³.

Il est évidemment assez intéressant de voir ce que sont les perspectives à court terme.

Malgré qu'au début des années soixante-dix, et puis de nouveau au cours des quatre-vingt-dix, les États membres de l'UE appliquent une politique de restriction –

³ A. Nayer *et al.*, *Libre circulation, espaces européens et droits fondamentaux des citoyens*, Bruges, La Charte, 1995 aux pp. 16-22.

nous y reviendrons –, sujet sur lequel nous reviendrons ultérieurement, la théorie de la «perpetuation of migration movements or the persistence of flows», à laquelle se joignent des théories partielles – celles des «réseaux sur place», de «l'institutionnalisation» et des «systèmes de migration» – mérite qu'on s'y attarde. Il s'agit de trouver une explication à la persistance du phénomène de l'immigration. Certains processus de base sont plus forts que toutes les tentatives des autorités visant à endiguer les flux migratoires⁴.

Tout d'abord, à quoi faut-il s'attendre quant au mouvement Est-Ouest?

Il faut savoir que le flux le plus important se produit à l'intérieur de la Russie. Il importe aussi de remarquer que le mouvement Est-Ouest se dirige vers l'intérieur de l'Europe occidentale. En 1950 et en 1992 ou 1993, au moins 14 millions de personnes sont entrées en Allemagne, dont 8 millions d'Allemands «ethniques». De ces 14 millions, 2,5 millions y vivaient encore à ce jour. Les autres ont migré vers l'Autriche, la Suède, la Suisse ou l'Italie. Au cours des années quatre-vingt-dix, 1,2 à 1,5 millions d'anciens Yougoslaves ont quitté leur pays et on estime que plus de la moitié d'entre eux n'y retourneront pas. Dans d'autres pays de l'Europe nordique et occidentale, et à un degré moindre en France, nous avons déterminé qu'à compter de 1991 également, des travailleurs immigrés provenaient de l'ancienne Yougoslavie et que d'autres – et ce dès 1993 – venaient des pays «VISIGRADS et de l'Albanie. Nous devons cependant tenir compte également de l'arrivée continue de Turcs qui forment maintenant la communauté expatriée la plus nombreuse, laquelle s'élevait, en 1993, à 2,7 millions. De là provient l'accroissement de l'immigration par le regroupement familial. Nous devons nous questionner à savoir s'il y aura beaucoup d'immigrants illégaux provenant de l'Est. Il ne s'agira certainement pas là de mouvements de masse, puisque les frontières ne sont pas ouvertes. Nous constatons que des gens venus de l'Est, avec ou sans visa, travaillent temporairement au noir en Europe occidentale et nordique. Il faut aussi noter que les immigrants de l'Europe centrale ou orientale ne forment que rarement des communautés («diaspora») qui attirent d'autres immigrants. Par contre, la situation pourrait changer quand les pays «VISIGRADS» s'uniront à l'UE; ces pays forment maintenant un «cordon sanitaire» (subventionné) autour de l'Union et rendent plus difficile le passage d'immigrants illégaux. Il est difficile de prévoir jusqu'où iront l'éclatement de conflits, les explosions ethniques ou les guerres locales qui ne manqueront pas de survenir. Selon l'expérience récente, ces situations entraînent de nouvelles vagues d'émigration.

Faut-il s'attendre à voir arriver plus d'immigrants venant du tiers monde ?

La question intéresse en premier lieu les pays de l'Europe méridionale. Théoriquement, il faut s'attendre à une immigration massive dont les modèles d'explication sont connus. Nous pourrions même imaginer qu'il s'agira d'un «intake»

⁴ D. Van der Kaa, «International Mass Migration: a Threat to Europe's Borders and Stability?» *The Economist* 44 (1996) 259 aux pp. 262-264.

(contingent) comparable en nombre à celui que les États-Unis ont reçu il y a un siècle. Mais, manifestement, les pays de l'UE font des efforts considérables pour éviter ce phénomène, qu'ils ne peuvent pas tout à fait contenir. Nous reviendrons sur ce sujet. Malheureusement, des données inexactes nous interdisent de faire des pronostics ou des projections sérieuses. Ce que l'on sait, c'est que le regroupement familial, surtout dans les milieux turcs et maghrébins (Marocains et Algériens), représentent la raison fondamentale principale de l'arrivée des immigrants provenant de l'extérieur de l'UE. Mais nous savons également que ce phénomène n'est qu'une source temporaire d'immigration, qui tarit vite. Pour le reste, les pays d'origine de cette forme d'immigration sont certainement de plus en plus divers. Toutefois, il n'y a aucun indice que ce regroupement provoquera un flux considérable.

Nous constatons de plus en plus que certains pays de l'Est – on pense ici à la Pologne, à la Tchéquie, à la Roumanie, à la Bulgarie – délivrent assez facilement un visa à certains citoyens du tiers monde ou n'appliquent pas une réglementation très stricte à leurs frontières. Ils constituent plutôt des lieux de «migration transit» (migration de transition).

De plus, nous le savons très bien, dès 1993, le nombre de demandeurs d'asile a beaucoup diminué (soit de 15 % depuis 1992), tout comme le nombre de réfugiés reconnus. Lorsqu'il y eut une augmentation, comme en Belgique, au Danemark, en Suisse, en Norvège et dans les Pays-Bas, elle fut minime⁵. Le HCR nous signale qu'en novembre 1994 seulement, 1 748 500 réfugiés furent inscrits dans les 15 pays. En 1993 et en 1994, sur 10 000 demandeurs, 1 272 ont préféré l'Allemagne, 526 les Pays-Bas, 422 le Royaume Uni, 260 la France, 186 la Suède, 161 la Suisse, 144 la Belgique, 120 l'Espagne, 67 le Danemark et 51 l'Autriche. À l'avenir, il faudra les compter par dizaines de milliers plutôt que par centaines de milliers. Beaucoup de demandeurs d'asile sont attirés de façon récurrente par les mêmes pays, où ils peuvent trouver leurs pairs et des réseaux de liaison; d'autres viennent de plus en plus d'un peu partout dans le monde. L'octroi de l'asile devient une rareté, cependant, et il est exceptionnel qu'un étranger puisse encore obtenir le statut de réfugié sans une aide juridique spécialisée. Ceux qui n'ont pas de liens ou de groupes de repère dans les pays de destination en sont les grandes victimes.

Une conséquence de plus en plus manifeste de ce resserrement est que les étrangers ne prennent pas le risque de se laisser identifier, puis enfermer par les autorités dans des «centres de rétention». Ils s'installent tout de suite dans la clandestinité et deviennent des réfugiés «clocharisés». Une autre conséquence consiste en un commerce de plus en plus florissant de faux documents de voyage.

Cette situation va-t-elle de pair avec une augmentation du nombre des immigrants illégaux? Il est très difficile de l'affirmer. Nous savons toutefois que les pays du sud de l'Europe hébergent des immigrants illégaux que les autres. D'où qu'ils viennent, ces immigrants affluent là où ils peuvent travailler au noir. Ils continueront

⁵ J.-P. Garson et A. Puymoyen, «New Patterns of Migration» *The OCDE Observer* n° 192 (mars 1995) 8 à la p. 10.

à arriver, mais ce ne sera pas massivement. Pour autant que l'on sache, il se peut que les clandestins commencent à former le groupe le plus important des nouveaux-venus provenant de l'extérieur de l'UE. Dans les États membres nordiques et occidentaux, ils viennent de l'Est et du Sud, dans un sens très large, tandis que dans les États méridionaux, ils sont toujours plus nombreux et proviennent du Sud et surtout des pays limitrophes. L'Italie, l'Espagne et le Portugal ont déjà appliqué à quelques reprises une réglementation relative aux immigrants illégaux.

Il est difficile de dire combien de travailleurs étrangers sont admis officiellement dans les différents pays et de savoir qui ils sont; cependant, à coup sûr, ils arrivent surtout des pays limitrophes.

De plus, «[p]armi les 12 principaux pays d'émigration, six sont des États membres de l'Union européenne (Italie, Portugal, Irlande, Espagne, Royaume-Uni et Grèce), trois sont d'autres pays européens (Turquie, Yougoslavie et Pologne) et deux sont des pays africains (Maroc et Algérie). Les États-Unis arrivent au dernier rang»⁶.

À l'exception de l'Irlande, tous les pays de l'Union européenne sont devenus ou demeurent des pays d'immigration. Globalement, nous constatons que pour au moins ses deux tiers, la population étrangère vient de moins de 5 pays différents. L'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et, dans une moindre proportion, la Grèce et le Portugal sont les destinations privilégiées des nouveaux migrants. L'Allemagne accueille toutes les catégories de migrations confondues, soit, en plus d'Allemands «ethniques», de nouveaux immigrés venant notamment des pays d'Europe centrale et orientale, de la Yougoslavie et de la Turquie; le Royaume-Uni «recrute» des ressortissants de l'Irlande, du Pakistan, de l'Inde, du Sri Lanka et du Bangladesh. La France reçoit surtout des nationaux des pays du Maghreb. L'Italie s'affiche comme une destination privilégiée de migrants, parmi lesquels on trouve un grand nombre de ressortissants originaires du Sénégal, de la Tunisie et du Maroc, auxquels s'ajoutent des Philippins, des Chinois et des Argentins (sans compter les Albanais). L'Espagne est devenue, à son tour, un pays d'immigration: les Marocains y constituent la principale communauté concernée, suivis par les latino-américains (Salvador, Guatemala, Haïti). Beaucoup plus modestes sont les chiffres représentant l'immigration à destination du Portugal (venant principalement de pays de langue portugaise) et de la Grèce (des Albanais). Les statistiques recueillies indiquent que les nouveaux pays d'immigration ont un taux de résidents étrangers égal à celui des pays anciennement primés par l'immigration (2,5 %). On estime que la moitié de cette population étrangère, soit un million et demi de personnes, serait en situation irrégulière. Les pays traditionnels d'immigration, tels la France, les Pays-Bas et la Belgique constituent également des destinations de mouvements sporadiques d'immigration par suite de la fermeture de leurs frontières à l'immigration, sauf dans le cadre d'un regroupement familial ou d'une demande d'asile⁷. La Belgique attire des Turcs, des Marocains, des Zaïrois, des Ruandais et des Burundais.

⁶ Eurostat, *Statistiques démographiques*, Luxembourg, CE, 1993 aux pp. 170-171.

⁷ Nayer, *supra* note 3 aux pp. 23-27.

D.J. Van der Kaa prévoit une immigration nette dans l'Europe des Quinze, allant de 250 000 à 350 000 personnes par an issues d'autres continents, y compris les Amériques. C'est cependant surtout l'immigration illégale, venant du Sud pour s'installer dans le Sud de l'Europe qui peut causer une augmentation considérable de ce chiffre. D'autres auteurs estiment que le mouvement Est-Ouest (soit un maximum de 13 millions sur une période de 10 à 15 ans) sera beaucoup moins important que celui du Sud-Nord. On invoque le facteur démographique «punch and pull», impliquant surtout les pays tiers les plus proches de l'UE, laquelle héberge déjà des communautés établies⁸ originaires aussi de ces mêmes lieux. «However, as Hutton (1995) recently perceptively observed in *The Guardian*, new and more restrictive regulations tie people more tightly to their country of birth than ever before during the century»⁹. Ceci n'est peut-être pas le fait de toutes les régions ou tous les continents du monde, mais manifestement, cette réglementation restrictive existe dans des pays de l'UE.

Dans beaucoup de pays membres de l'UE, les gouvernements ont lancé les slogans «le bateau est plein» et «on ne peut pas accueillir toute la misère du monde». Pourtant, en 1991, seulement 1,3 million des 17,5 millions de réfugiés «enregistrés» auprès du HCR se trouvaient en Europe. Seule une minorité des 20 millions de réfugiés, des 25 à 30 millions de travailleurs immigrants ou des 20 à 40 millions de clandestins ont trouvé le chemin de l'Occident riche¹⁰ et ce, alors qu'un pays pauvre comme le Pakistan hébergeait à lui seul, à une période donnée, environ 2,5 millions de réfugiés¹¹ et, aussi, alors que l'Europe des quinze (366 millions) ne dénombrait que 12 à 13 millions d'étrangers. Fait exceptionnel, le Luxembourg, pour sa part, accueille 30 % d'étrangers, la Suisse, 18 %, la Belgique, 9 %. Pour le reste cependant, il s'agit de 2 % à 3,5 %.

II. Les mesures de sécurité restrictives des pays de l'UE

On nous dit que le libre mouvement existe pour les biens, les services et les capitaux. Reste à voir si cela est toujours vrai, vu la politique agricole de l'UE et la politique des «exceptions», donc de protection de certains secteurs dans les pays développés. Reste également à voir dans quels contextes de relations de pouvoir ce libre mouvement fonctionne. Cependant, celui-ci ne touche manifestement à peu près pas les personnes.

⁸ K. Zimmermann, «Tackling the European Migration Problem» (1995) 9 *Journal of Economic Perspectives* 45 aux pp. 48-52.

⁹ Van der Kaa, *supra* note 4 aux pp. 269-270.

¹⁰ J. Wets, «Verre oorzaken, nabije gevolgen: migratie in mondiaal perspectief» *Bareel* 15:58 (janvier 1995) 10 à la p. 14.

¹¹ H. Busch, *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen une polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster, Westfälische Dampfboot, à la p. 80.

A. Commençons par l'examen des dispositions concernant les travailleurs venus de pays tiers.

Ce sont les Conseils des ministres, on le sait, qui prennent les décisions. À compter de 1974, à l'intérieur de la CEE, les Conseils des ministres des Affaires sociales, quand ils pensaient aux lois à faire adopter, prenaient grand soin du bien-être des travailleurs migrants; il n'en allait pas de même lorsqu'il s'agissait de celui des travailleurs immigrés. Cette année-là, les divers Conseils des ministres n'ont fait adopter chacun rien de plus qu'«un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et leurs familles». Ce fut suivi, en 1976, d'une simple résolution relative à l'adoption d'une approche communautaire à l'égard des ressortissants des pays tiers et d'une consultation sur la politique des migrations. Aucun instrument juridique ne fut mis au point. Le Conseil de l'Europe devançait même la CEE en ouvrant aux signatures une *Convention européenne sur le statut légal des travailleurs migrants*. Toutefois, cette *Convention* ne fut ratifiée que par de rares pays, au nombre desquels il faut compter le Portugal, l'Espagne, la Turquie, la Suède et les Pays-Bas.

En 1978, la CEE a conclu des accords de coopération avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie; les accords auxquels on est arrivé en 1983 avec la Yougoslavie furent suspendus dès 1991. Ces divers accords ce contenaient cependant aucune disposition relative à l'immigration; ils garantissaient par contre aux travailleurs établis et aux membres de leur famille les mêmes droits sociaux et le même droit au travail que ceux qu'on reconnaissait aux travailleurs originaires de la CEE.

Nous pourrions dire qu'à compter de 1986, les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont pris la relève de leurs collègues des Affaires sociales, et que le problème des travailleurs des pays tiers a été absorbé par celui, plus vaste, du contrôle de l'immigration, purement et simplement. Leur plan de travail, «le document de Palma», ne mentionne aucunement un problème de travailleurs, mais est tout à fait axé sur le contrôle des frontières extérieures et sur la libre circulation à l'intérieur de la CEE. Un nouveau plan de travail, du mois de décembre 1991, mentionne comme l'un des cinq problèmes à résoudre avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht le 1^{er} novembre 1993, celui de la politique relative à «la migration du travail». Cependant, ce plan est resté sans suite.

Le plan qui fixait les priorités ayant trait à la collaboration dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures pour la période allant du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1998¹² ne comportait aucun projet traitant de ce même problème.

On commence par ailleurs à soupçonner que les ministres ne veulent pas d'une politique collective explicite d'immigration de travail. En fait, on laisse faire les États membres. Cela fut d'ailleurs confirmé et, d'une certaine façon, légitimé par deux résolutions du Conseil : celle du 20 juin 1994 «sur la limitation de la permission d'accès au territoire des États membres de ressortissants de pays tiers en vue de mise

¹² CE, *Résolution portant fixation des priorités de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1er juillet 1996 au 30 juin 1998*, [1996] J.O. C. 319/2 aux pp. 4-6 [ci-après *Résolution*].

au travail» et celle du 30 novembre 1994 «sur la limitation de l'accès au territoire des États membres de ressortissants de pays tiers en vue d'exercice d'une activité indépendante». On insiste sur les limitations dans la durée, sur la condition stricte d'une offre de travail ou sur l'affectation de fonds, sur la dissimilitude entre travailleurs, stagiaires et personnes en formation. À la fin de la première résolution, la porte est laissée ouverte à la conclusion d'accords avec des pays «avec lesquels on a des liens très proches».

Tout cela signifie que les frontières ne sont pas complètement fermées, en tout cas pas aux travailleurs étrangers. On constate que les différents pays concluent en effet des ententes avec des pays hors de l'UE pour laisser entrer des saisonniers ou des travailleurs temporaires. L'Allemagne continue à appliquer ce système et ce, depuis 1989, avec la Hongrie, la Pologne et le Tchécoslovaquie.

Il existe une demande structurelle, dans les économies européennes, pour la main-d'œuvre irrégulière et bon marché. Les employeurs ont, avec les migrants aspirant à travailler dans des petites et moyennes entreprises (par exemple, dans la construction, l'horticulture, le secteur du vêtement, le horeca, le service domestique) un intérêt commun à se soustraire aux contrôles d'immigration. Par ailleurs, récemment, les entreprises transnationales ont aussi manifesté prudemment qu'elles considéraient une augmentation de l'immigration temporaire comme un outil utile pour «assouplir» davantage le marché du travail européen [...]. Il semble que la logique de la compétition mondiale rende presque impossible de faire complètement obstacle à l'immigration clandestine. Les immigrants constituent un réservoir absolument indispensable de main-d'œuvre à bon marché. Sur les flancs sud et est de l'Union européenne, des projets d'entente font l'objet de discussions pour faciliter le recrutement de travailleurs afin de combler la demande croissante de travailleurs irréguliers peu chers¹³.

D'autres pays, dont la France et la Belgique, décident de temps à autre d'admettre des travailleurs étrangers afin de combler les lacunes dans l'un ou l'autre marché de travail saisonnier. Souvent, le discours, où les questions économiques sont plutôt en évidence, va encore plus loin :

[m]ost empirical studies suggest that immigration is not too harmful or is even beneficial for some groups of workers in the receiving countries [...]. If labor is heterogeneous, the key issue for the evaluation of the wage effects of immigration labor is whether foreigners are substitutes or complements to natives [...]. The conclusion from this analysis is that the presence of unemployment is not an argument per se against immigration. It is of course not certain, but it is at least possible that migration is beneficial for employment possibilities even in a situation that seems to be dominant in the current European labor market [...]. However, declining relative wages for low-quality work are incentives for the native population

¹³ H. Overbeek, «L'Europe en quête d'une politique en matière de migration: les contraintes de la mondialisation et de la restructuration des marchés du travail» (1996) 27 *Revue Études Internationales* 53 aux pp. 78-79.

to engage more in human capital formation, and therefore earn higher wages in the long run¹⁴.

Dans la ville de Dusseldorf, en Allemagne, le service social a analysé ce qui se passerait si un jour il n'y avait plus de travailleurs immigrés. Le résultat fut déconcertant : arrêt de la production dans beaucoup d'entreprises et, donc, plus de chômage chez les autochtones et plus de frais sociaux; la ville perdrait chaque mois 20 millions de DM en impôts et 18 millions en primes de retraite; il y aurait une perte du pouvoir d'achat de 50 millions de DM¹⁵.

B. Le contrôle de l'immigration, en général, est devenu l'objet d'une politique explicite des États membres.

Ce qui est frappant c'est que, jusqu'à maintenant, l'immigration n'est pas de compétence réellement commune mais, selon les dispositions du chapitre VI du *Traité de Maastricht*, uniquement «d'intérêt commun» (le fameux troisième pilier). Les ministres décident d'une façon «intergouvernementale»; ils refusent donc de faire usage des instruments communautaires et se soustraient à toute supervision communautaire. D'ailleurs, lors de la signature de l'Acte Unique, en 1985, les ministres du Conseil européen (le prétendu Sommet européen) font, saisissant l'occasion, une déclaration politique dans laquelle ils se réservent le droit de collaborer en dehors de l'Acte Unique quant à «l'entrée, les mouvements et le séjour des personnes venant de pays tiers». L'année suivante, les ministres ont mis en œuvre le fameux «groupe *ad hoc* immigration». Entre-temps, le 14 juin 1985, l'*Accord* cadre de Schengen entre cinq États membres fut signé sans que le monde européen en prenne note. Du même coup, une pléiade d'initiatives, où abondent les chevauchements, ont pour objet l'immigration.

Il y a donc l'*Accord* supplémentaire de Schengen du 14 juin 1990, auquel adhèrent de plus en plus d'États membres et qui associe, depuis le 13 décembre 1996, la Norvège et l'Islande, qui ne font pas partie de l'UE. L'*Accord* traite de l'immigration ainsi que de l'asile, mais surtout du contrôle des frontières extérieures et de la collaboration policière internationale.

Le point de mire de l'*Accord* a nettement évolué, passant de la libre circulation des biens et des personnes au contrôle des frontières extérieures, illégale au contrôle de l'immigration (illégale) et des (faux) documents d'entrée. Le «input», de même que le «output» de la base de données, le «Schengen Information System» (SIS) et le système auxiliaire SIRENE en témoignent. L'«acquit de Schengen» comporte déjà onze pages de titres et dix-sept rubriques.

En plus d'un problème de «déficit démocratique» (de contrôle politique et judiciaire ainsi que de transparence), il y a toujours de sérieux problèmes quant au

¹⁴ Zimmerman, *supra* note 8 aux pp. 53-68.

¹⁵ W. B. Stichting, «Guidelines for Immigration : Crossing the Frontier - a Report on Social Democracy and the Politics of Immigration in Europe», Amsterdam, Nocolass Witsenkade, 1993 à la p.7.

contrôle des entrées aux frontières du territoire de Schengen : la validité et la complexité des documents d'entrée et l'identification des personnes, l'exactitude des informations procurées par le SIS et surtout par le SIRENE, le transfert des personnes réfugiées et le respect des droits de la personne. De plus, il y a toujours des difficultés quant à l'octroi de visas¹⁶.

Après la mise en application du *Traité de Maastricht*, le 1^{er} novembre 1993, «le groupe *ad hoc* immigration», qui fut fondé en 1986, fut incorporé dans le système des groupes de travail de troisième pilier. Les mêmes ministres continuent de s'occuper de l'immigration et, en fait, de la même façon. Le troisième pilier de l'*Accord* le permet assez aisément. Les ministres ne cessent de déclarer qu'il faut des campagnes d'information et des programmes de formation dans les pays d'origine et qu'il faut une politique de «pushing» vers les pays d'immigration potentielle, mais qu'il faut lutter contre les immigrations incontrôlées parce qu'elles ont un effet déstabilisateur. Le 25 octobre 1996, les ministres prenaient encore une «position commune» face aux missions d'assistance et d'information effectuées en amont des frontières.

De plus en plus, on retrouve dans les décisions du Conseil rendues entre 1994 et 1996 les thèmes de la lutte aux filières d'immigration clandestine et à la traite des êtres humains, ainsi que celui de la coopération en matière d'éloignement des immigrants illégaux, celui des problèmes d'admission et de réadmission, tout comme celui des faux documents; de là l'élaboration d'un système harmonisé d'archivage et de transmission d'images. Toutes ces questions reviennent encore systématiquement dans le plan de travail de juillet 1996–juin 1998, déjà mentionné, qui fixe les priorités dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Des décisions concrètes portent sur le format des visas (Ordonnance du 29 mai 1995) et sur les listes des pays dont les sujets sont soumis à une obligation de visa (Ordonnance du 25 septembre 1995), quoique cette liste fasse toujours l'objet de discussions. Il est cependant clair que les consulats des différents pays ne suivent pas la même ligne de conduite dans l'octroi des visas, mais que ces consulats deviennent surtout des instances de refus de visa, sans motivation. Le 23 novembre 1995 et le 4 mars 1996, le Conseil formulait encore une «Recommandation» relative à la coopération consulaire en matière de visas.

Par la suite, on a fondé un «Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI)». À la suite de nombreuses discussions, à compter de 1992, et de difficultés de démarrage subséquentes, le Centre a commencé à fonctionner et ce, en vertu de «Conclusions» du

¹⁶ J. Vanderborght, «Schengen : le rétablissement du rideau de fer?» *Agenda Interculture* 142 (1996) aux pp. 25-29; CE, Comité de libertés civiles et d'affaires intérieures, *Document de travail, du 15 octobre 1996, du Parlement européen relatif aux accords de Schengen*, [1996] J.O. C. 218/953 aux pp. 1-10.

Conseil du 30 novembre 1994¹⁷. Selon le Parlement européen, le Centre s'occuperait surtout de l'immigration illégale, mais on lui reproche de manquer de transparence¹⁸.

Quelques mois avant l'entrée en vigueur du *Traité de Maastricht*, en juin 1993, les ministres du «groupe *ad hoc*» se mettaient d'accord sur une résolution remarquable concernant la notion de «regroupement familial», dans laquelle on interprète «famille» d'une façon très étroite. L'admission est accordée uniquement au conjoint marié, aux enfants, autres que les enfants adoptés et reconnus comme tels dans le pays tiers et le pays de résidence; tous doivent vivre ensemble. Ce traité énonce également toute une série de conditions : des périodes d'attente, une possibilité d'enquêter sur la validité du mariage, l'interdiction de la polygamie, l'interdiction d'entrée d'enfants issus d'un autre mariage, une limite d'âge pour les enfants se situant de 16 à 18 ans, une admission facultative d'autres membres de la famille, une individualisation facultative des droits, un système de visas et l'exigence d'un logement adéquat. Il faut remarquer que jamais, ni le Conseil de l'Europe, ni la Cour de Justice de Strasbourg ou celle du Luxembourg n'avaient interprété la notion de famille d'une façon aussi stricte. Cette résolution vaut également pour les migrants résidant légalement dans l'UE et ce, à l'encontre des dispositions des traités internationaux. Le statut des immigrants fut remis en question lorsque, en 1993, une autre résolution des ministres proposait que des mesures punitives (y compris l'extradition) soient prévues contre les immigrants légaux qui mettent au travail des immigrants clandestins¹⁹.

Pour le reste, les ministres concernés n'ont émis de recommandations et formulé de résolutions que sur les situations qui demandent toujours plus de restrictions, c'est-à-dire sur l'admission des ressortissants de pays tiers pour raisons d'études (30 novembre 1994), sur l'acceptation d'un document de voyage standard pour l'éloignement des ressortissants de pays tiers (*idem*), sur un modèle standard d'accord bilatéral de reprise entre un État membre et un pays tiers (24 juillet 1995), sur un manuel pour la rédaction de protocoles relatifs à l'exécution des accords de reprise (*idem*). Mentionnons également les Recommandations du Conseil du 22 décembre 1995 et du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal et l'immigration illégale de ressortissants d'États tiers, sur la concertation et la collaboration lors de la mise en application des mesures d'éloignement (22 décembre 1995) et concernant les clauses de réadmission à insérer dans les futurs accords mixtes (4 mars 1996).

¹⁷ CE, *Conclusion du Conseil 0008/95, du 10 janvier 1995, concernant les modalités de fonctionnement et le Développement du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI)*, [1995].

¹⁸ CE, *Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, Résolution sur les conclusions du Conseil 0186/95, du 22 septembre 1995, concernant les modalités de fonctionnement et le développement du centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI)*, [1995].

¹⁹ Overbeek, *supra* note 13 à la p.70.

Cette question de la rémigration ou de la réadmission occupe beaucoup les gouvernements des États membres pour le moment, surtout la France et l'Espagne, mais les pays de l'Union en général veulent combiner l'établissement d'un cordon sanitaire – par exemple, par la création d'une zone d'association UE-Maghreb – avec des accords de réadmission. Le 30 novembre 1994, le 29 mai, le 20 juin et le 25 septembre 1995, le Conseil a décidé de coopérer autant que possible avec le plus grand nombre de pays tiers. La conférence euro-méditerranéenne de Barcelone des 25 et 26 novembre 1995 fut le forum dans le cadre duquel des discussions sur l'établissement d'une zone de libre-échange ont eu cours²⁰. Il importe de se rappeler que les pays de Schengen mènent la même stratégie vers les pays de l'Europe de l'Est. On constate donc un effort à intégrer de plus en plus de pays européens de l'extérieur de l'UE dans une sorte de partenariat, d'une même politique (anti-)immigration. Évidemment, ces accords servent en même temps à retenir et à expulser par la suite les demandeurs d'asile déboutés.

La question qui se pose est de savoir ce que les ministres des pays membres font des décisions prises sans vraie base juridique internationale. Il semblerait qu'ils en font usage dans leur propre politique nationale de restriction, mais non pas de façon harmonisée.

La collaboration policière européenne faisait un saut qualitatif en 1975, lorsqu'un Conseil européen des ministres lançait à Rome «le groupe TREVI». Sous la direction des mêmes ministres de la Justice et des Affaires intérieures, le groupe s'occupait tout d'abord du terrorisme et du crime organisé. Cependant, en 1992, un groupe de travail «Trevi '92» commençait à se charger des conséquences pour les services de police d'une ouverture possible des frontières intérieures de la CEE et de l'organisation du contrôle des frontières extérieures. Cette nouvelle initiative coïncidait avec la convention que les ministres des pays membres venaient de mettre au point le 24 juin 1991 à Luxembourg, et qui portait sur l'organisation du contrôle des frontières extérieures. Cet accord devait remplacer l'organisation du contrôle prévu par l'*Accord de Schengen* et la banque de données EIS (European Information System) devait remplacer le SIS. Jusqu'au début de 1997, la *Convention* ne pouvait toujours pas être signée à cause d'un conflit entre le Royaume Uni et l'Espagne relativement au contrôle des frontières de Gibraltar; le EIS n'est toujours pas en fonction.

Entre-temps, on signalait des rencontres des fonctionnaires du «groupe ad hoc immigration» et du «groupe Trevi» sur la question du contrôle de l'immigration. Après l'entrée en vigueur du *Traité de Maastricht*, le groupe TREVI, devenait lui

²⁰ *Ibid.* aux pp. 76-77; Collinson, *supra* note 2 aux pp. 232-235; G. Kebabdjian, «La Méditerranée, horizon naturel de l'Europe - Contre les douteuses recettes du libre-échanges» *Le Monde diplomatique* (novembre 1995) aux pp. 14-15. «La création d'une zone de libre-échange entre pays de niveau inégal de développement n'a de sens que si elle s'appuie sur des politiques d'accompagnement impliquant des interventions fortes de la part des pouvoirs publics et des aides de la part des pays les plus développés».

aussi un groupe de travail «police et lutte anti-drogues» dans le cadre du fonctionnement du troisième pilier.

Les ministres continuaient leur travail sur la collaboration policière, tout en mettant l'accent sur la lutte contre le terrorisme, mais également sur la collaboration avec la douane visant le contrôle des frontières extérieures (22 février 1994; 10 mars 1995; 20 juin 1995; 20 mars 1996). Le 14 octobre 1996, le Conseil entreprenait «une action commune concernant un cadre d'orientation commune pour les initiatives des États membres de l'UE en matière d'officiers de liaison».

Lorsque nous regardons à nouveau le plan de travail portant fixation des priorités de coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures pour 1996-1998, nous trouvons, sous la rubrique «coopération policière et douanière» toute une série de mesures de contrôle policier de l'immigration qui doivent être prises, appelées les «stratégies de contrôle des frontières extérieures». Sous la rubrique «amélioration de la coopération en matière d'immigration et de l'asile», on retrouve des dispositions relatives au «renforcement des mesures de lutte contre l'immigration illégale, plus particulièrement contre les filières organisées d'immigration clandestine, et l'emploi illégal» ainsi que les dispositions traitant des «faux documents : élaboration d'un système harmonisé d'archivage et de transmission d'images». Sous la rubrique «renforcement du contrôle des personnes aux frontières extérieures» se trouvent les dispositions visant la «coopération opérationnelle renforcée entre les autorités de contrôle aux frontières extérieures»²¹.

EUROPOL – dont la *Convention*, créée par le groupe de travail TREVI, ne sera mise en application qu'après ratification par tous les parlements des 15 pays – vit le jour en décembre 1991. Jusqu'à maintenant, seul son précurseur, l'EDU (European Drug Unit), est actif, mais il n'a en principe rien à voir avec le contrôle policier de l'immigration. Cependant, depuis les deux dernières années, les ministres européens n'ont cessé d'octroyer à l'EDU de nouvelles compétences dans le domaine du crime international organisé, y compris le domaine des réseaux du trafic d'immigrants et d'êtres humains (20 juin 1994). Les fonctionnaires sont chargés de faire «des analyses de criminalité» et ils ne peuvent échanger des informations que sur une base bilatérale. Surtout en 1996, les ministres attachaient beaucoup d'importance au statut des officiers de liaison qui travaillent pour EUROPOL.

Il importe de noter que les ministres de la Justice et des Affaires extérieures des États membres se sont particulièrement occupés du problème de l'asile. La plupart des décisions qui étaient prises par le «groupe *ad hoc* immigration» portaient sur ce problème. Le 15 juin 1990, les ministres signaient la *Convention de Dublin* portant sur la «désignation de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite auprès d'un État membre de la Communauté européenne». En fait, il s'agit d'une *Convention* qui doit remplacer une disposition prévue dans l'*Accord de Schengen* et la rendre applicable à la communauté. Au début de 1997, la parlement du dernier pays qui n'avait pas ratifié l'*Accord*, l'Irlande, se préparait à le faire.

²¹ *Résolution, supra* note 12 aux pp. 3-5.

Deux réunions sont devenues célèbres : celle de Londres des 30 novembre et 1^{er} décembre 1992, ainsi que celle de Copenhague, les 1^{er} et 2 juin 1993. Toute une série de résolutions en sont ressorties, qui portent sur plusieurs aspects de la demande d'asile, notamment relativement à des demandes d'asile manifestement mal fondées, à une définition d'un pays sûr, à une procédure accélérée, au pays du premier asile, au premier pays hôte ou au pays tiers hôte. Il était assez clair qu'il s'agissait de mesures extrêmement sévères et restrictives. Au même moment, les ministres commençaient à mettre en œuvre un système de comparaison électronique des empreintes digitales applicable aux demandeurs d'asile dans le but de détecter les duplications de demandeurs (le système EURODAC), en plus d'un Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (CIREA). «L'accueil» des demandeurs d'asile est devenu une affaire policière à part entière. Les ministres responsables ont octroyé aux fonctionnaires plus de compétences et ont élargi leur marge de manœuvre. Dès lors, ces fonctionnaires font tout en leur pouvoir pour retenir les demandeurs d'asile dans des zones «extraterritoriales», des «zones d'attente», ce qui même à se demander de quelle base juridique ils tirent leur pouvoir.

Après Maastricht, dans le cadre du troisième pilier, les ministres ont continué leur travail de restriction de l'accès à l'asile. À compter des 29 et 30 novembre 1993, lors des réunions tenues à Bruxelles, ils ont rendu légitimes et ont peaufiné les décisions rendues à Londres et à Copenhague²². En effet, pendant les réunions tenues en 1994 et en 1995, ils ont adopté des résolutions sur l'activité de CIREA (20 juin 1994), sur le pays responsable de l'examen d'une demande (20 juin 1994), sur EURODAC (10 mars 1995) sur des garanties minimales de procédures d'asile (20 juin 1995), et sur une définition (restrictive) du terme «réfugié», en excluant tout motif économique et toute menace autre que celle d'une autorité étatique (4 mars 1996) pour finalement adopter une action commune relative au régime de transit aéroportuaire. Les ministres sont également arrivés à un accord plutôt abstrait visant «la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées», ne tenant compte que des personnes qui ont déjà quitté leur pays ou qui ont déjà atteint le territoire d'un État membre (21 juin 1995). Il s'agit évidemment de charges causées par l'arrivée, à compter de 1993, de plus de 600 000 réfugiés de l'ex-Yougoslavie.

Le plan de travail portant fixation des priorités 1996-1998 contient une rubrique sur l'asile qui comporte des «variations sur les mêmes thèmes» et qui s'intitule «Amélioration de la collaboration en matière d'immigration et d'asile : mise en œuvre de la *Convention de Dublin* qui vise notamment le rapprochement des procédures nationales d'octroi du droit d'asile, le rapprochement des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, l'élaboration du système EURODAC (convention et précisions techniques), l'examen des problématiques de la protection temporaire et du

²² L. Van Outrive, «Les contre-propositions à l'octroi d'asile» dans R. Bieber *et al.*, dir., *Au nom des peuples européens – In the name of peoples of Europe – Un catalogue des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996 aux pp. 86-92 [ci-après «Les contre-propositions»].

partage des charges et l'examen des formes subsidiaires (protection de fait et permis de résidence humanitaire)²³.

La plupart des États membres ont instauré de nouveaux régimes d'admission temporaire à l'intention de ceux qui fuient la guerre civile et qui ne peuvent donc être renvoyés dans leur pays d'origine. On ne reconnaît cependant pas officiellement l'existence de ces programmes, par crainte d'attirer davantage de réfugiés de régions encore en difficulté. Il n'y a donc certainement aucune chance d'harmoniser ces programmes.

On dispose rarement d'analyses comparatives des effets et de l'application des décisions des ministres dans les États membres. Après une année record, en 1992 (693 000 demandes), les demandes redeviennent sensiblement les mêmes qu'en 1989. Partout, on appliquait largement la procédure accélérée quant aux demandes que l'on croyait injustifiées.

Les mesures de dissuasion appliquées se soldaient par une aggravation des conditions matérielles pendant l'examen de la demande, une réduction de l'accès aux prestations sociales, une limitation de la liberté de mouvement, une interdiction de travailler, une absence de politique de logement, un renvoi systématique après une détention ou un refus de séjour. On retrouvait également des mesures de lutte anti-asile, soit par l'instauration d'un système d'empreintes digitales, la lutte contre les organisations d'immigration clandestine, l'imposition de sanctions à l'encontre de compagnies de transport qui transportent des voyageurs détenteurs de papiers non valables, le renvoi aux frontières après un contrôle *de visu*.

L'analyse en question porte sur les changements dans les législations nationales. On ne sait donc toujours pas ce qui se passe réellement sur le terrain²⁴.

C. Finalement, il faut constater qu'il y a encore toute une série d'autres initiatives qui visent le problème de l'immigration.

On signale surtout le «groupe de Vienne». Il naquit lors de la Conférence intergouvernementale sur la coopération européenne visant à prévenir la migration incontrôlée qui sévissait à Berlin en octobre 1991. Trente-deux pays y participaient : ceux de la CEE et de l'EFTA, de l'URSS et d'autres États de l'Europe centrale et orientale. On mettait en œuvre un groupe de travail sous la présidence des représentants de l'Autriche, de la Hongrie, avec l'assistance du président de l'*Accord de Schengen*. Lors d'une réunion tenue à Budapest en février 1993, on adoptait des recommandations politiques semblables à celles des pays de la CEE, mais qui étaient encore plus vagues que ces dernières.

²³ Résolution, *supra* note 12 à la p. 4.

²⁴ CE, Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, *Minutes and Conference Papers from the ECRE Biannual General Meeting*, Lausanne, CE, 1996. La Direction générale des études du Parlement européen m'en ont procuré un bref résumé.

Depuis le 30 octobre 1991, le «club de Berlin» a également été mis en place. Vingt-sept pays le composent et se chargent de l'immigration illégale.

En ce moment, il y aurait au moins 15 organismes qui s'occupent des problèmes de migration dont le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale pour la migration, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, le HCR, l'OECD (SOPEMI), l'OIT, etc.²⁵.

III. Une évaluation

A.

Les pays membres sont très réticents à transférer leur compétence en matière d'immigration à l'UE; la situation, telle quelle est, ressemble à une mosaïque d'une hétérogénéité généralisée. On a plutôt l'impression que les gouvernements ne veulent pas savoir et qu'ils sont plus concernés par leurs propres intérêts, par leur propre cordon sanitaire mais que, si possible, ils veulent partager avec quelques autres pays (de Schengen), en restant à la surface des problèmes et en cherchant le plus petit dénominateur commun sécuritaire. Cette attitude est pragmatique. Pensons, par exemple, à l'attitude qui prévalait vis-à-vis des pays de l'Est peu de temps après l'euphorie de l'«ouverture du mur de Berlin» ou du «changement» (die Wende!). Pour ce qui est du reste, on parle, on discute dans les multiples enceintes où l'on traite de l'immigration, qu'elle soit illégale ou non. La régularisation des clandestins que certains pays méridionaux de l'UE ont appliquée n'est pas du tout appréciée par les autres, mais on ne s'en préoccupe pas.

B.

La prise de décisions par les ministres est très critiquée. En ce qui a trait à l'application des mesures destinées à freiner ou à empêcher l'immigration prises par les 15 membres de l'UE, toute information systématique est manquante ou est jalousement gardée secrète. Il y a donc un manque absolu de transparence. Même quand les ministres s'engagent à adapter leur législation nationale avant une certaine date, on ne sait pas du tout si cela se fait. De plus, on ne sait pas si et comment l'application sur le terrain se distance des textes législatifs et des règlements.

On constate que tant avant qu'après Maastricht, les Conseils des ministres ont gardé secrets des textes dont la base juridique internationale est à tout le moins très discutable. Ces textes sont très flous, et beaucoup de problèmes demeurent négligés, surtout en ce qui a trait à tous les aspects de l'application du droit d'asile et du regroupement familial.

²⁵ CE, *Communication au Conseil et au Parlement sur les politiques d'immigration et d'asile*, [1994] Doc. COM (24) 23. L'annexe III du document contient toute une énumération de ces organismes.

Par surcroît, les ministres ne semblent pas du tout gênés par les avertissements des experts à l'effet que beaucoup de dispositions vont à l'encontre des conventions internationales, comme celle de Genève et celles qui sont relatives aux droits de l'homme. Ils n'écoutent pas non plus les organisations non gouvernementales (ONG) qui, elles, possèdent une grande expérience sur le terrain²⁶.

Ce qui est frappant, également, c'est la vision conservatrice, restrictive et même répressive dont témoignent leurs décisions. Ils ne peuvent se permettre d'avancer aucune idée qui dériverait d'une politique plutôt positive.

Tout ceci en dit long sur la position de pouvoir des ministres à l'échelle européenne, mais certainement aussi dans leurs pays respectifs. Le pouvoir exécutif possède presque un pouvoir absolu et monopolisé, mais il évite, nie et souvent refuse assez brutalement tout contrôle parlementaire. Les ministres invoquent systématiquement la «souveraineté nationale», ce dont les parlements nationaux ne se préoccupent guère. Leurs arguments sont battus en brèche²⁷.

On a constaté, néanmoins, qu'un certain nombre de dispositions présentent des lacunes. Il y a une nette divergence entre les normes et l'application des normes : à la façon de Foucault, on pourrait dire que c'est grâce à cet écart que le système répressif peut continuer à fonctionner et que l'on peut continuer à produire et à pourchasser des illégaux.

Beaucoup de demandeurs d'aide déboutés demeurent dans des pays, officiellement pour des raisons humanitaires, mais très souvent, il s'agit là d'une négligence bénigne («benign neglect») causée par la surcharge de travail bureaucratique des policiers ou des fonctionnaires qui, débordés comme ils le sont, ont l'impression de labourer la mer.

Puis il y a cette présence des travailleurs étrangers temporaires à l'UE. On constate que ce sont souvent les ministres du Travail ou des Affaires étrangères qui s'occupent concrètement des accords, presque toujours bilatéraux, tandis que les ministres de la Justice et des Affaires intérieures s'occupent de tout le reste, y compris des accords, la plupart bilatéraux, de contrôle anticipé des immigrants ou des réfugiés et, surtout, de ceux qui se chargent des réadmissions. Les accords zonaux ne réussissent pas vraiment et ce, probablement pour des raisons pratiques, à cause des contre-prestations attendues de l'UE – qui sont manquantes –, mais aussi parce que dans les différents États membres, on ne fait peu ou pas d'efforts ou on ne veut pas faire d'efforts pour arriver à une politique coordonnée entre les divers ministères, soit

²⁶ «Les contre-propositions», *supra* note 22. Dans ce texte, j'ai systématiquement repris les critiques des ONG et des experts renommés ainsi que de leurs contre-propositions, par exemple du «Standing Committee of Experts in International Immigration and Criminal Law» de Utrecht aux Pays-Bas.

²⁷ A. Maurer, «Title VI and the Lack of Democracy – Strategies for the European Parliament and the National Parliaments», Conférence «The European Union and the Agenda for 1996», University of Amsterdam, 1995 [non publiée].

celui du Travail, des Affaires extérieures, de la Justice et des Affaires intérieures, du Développement et(ou) de l'Aide aux pays en voie de développement.

Finalement, il faut constater que les ministres responsables ne veulent pas reconnaître explicitement que l'UE et tous les États membres sont devenus des terres d'immigration, et non plus seulement des régions d'émigration. Ils refusent de sensibiliser leurs populations à l'idée et, surtout à la réalité qui devient une constante. Ils refusent également de produire des données exactes et des informations systématiques quant aux phénomènes divers d'immigration. Au contraire, mais pas exclusivement, lors de l'utilisation des terminaux du SIS, les services de police exercent des contrôles plus intenses à l'intérieur des pays de Schengen à la recherche des clandestins. Quand les responsables politiques pensent contrer de cette manière la xénophobie de l'extrême droite, en fait, ils la légitiment par une politique qui fait croître la peur de l'étranger et qui peut facilement être interprétée comme stigmatisante. Tout ceci, malgré la présence d'au moins 11 millions de personnes venant des régions hors de l'UE (ne représentant pas plus de 3 % de la population) et du surplus annuel d'au moins 300 000 immigrants, si l'on se réfère seulement aux chiffres de 1989 relativement aux demandeurs d'asile²⁸, et malgré le fait qu'il y aura toujours quantité de regroupements familiaux ainsi que de demandeurs d'asile et de réfugiés, et en dépit du besoin réel, quoique souvent caché de travailleurs-immigrants. Tous ces facteurs permettent l'entrée des travailleurs étrangers et d'innombrables illégaux, à l'encontre de ce que disent les accords bilatéraux.

C.

Il y a toutefois plus que cela. Bien qu'au nom d'une politique de sécurité, les gouvernements ne veuillent pas le reconnaître, il y a tout un discours, mais aussi une activité qui se développe, bourrée d'amalgames sécuritaires. Un certain nombre de phénomènes sont associés les uns aux autres, comme s'il y avait une cascade de menaces à redouter : l'asile, l'immigration, le travail des étrangers sont systématiquement reliés à l'immigration illégale, au travail clandestin, à l'abus des prestations sociales, au terrorisme, au fondamentalisme (surtout celui de l'Islam, qui remplace le communisme), à la drogue, à la criminalité organisée et transfrontalière, à la mafia, à l'ouverture des frontières. Ces mots ne cessent d'être invoqués par des hommes politiques, des policiers ou des journalistes qui ne craignent pas le populisme et les généralisations grossières. On accole des bribes de réalité dans le but de peindre un tableau effroyable.

La notion d'asile a changé de sens. La logique de l'accueil et des droits de l'homme a fait place au soupçon. L'association la plus grave est, bien sûr, celle qu'on établit entre immigrants, criminels et trafiquants de drogues, et entre immigrants et

²⁸ Conseil de l'Europe, «Current and Future International Migration Trends Affecting Europe», 4th Conference of European Ministers Responsible for Migration Affairs, Luxembourg, 17 et 18 septembre 1991, (1991) 1 MMG-4 à la p. 41. Le total du nombre des demandeurs d'asile dans les 15 pays de l'UE en 1989 était estimé à 300 000.

terroristes. Ces amalgames engendrent directement des réactions racistes et xénophobes dans l'opinion publique. On se réfère ensuite à cette même opinion pour justifier de nouvelles mesures.

Il est également étonnant de constater comment la police «des étrangers» devient une fonction à laquelle participent de plus en plus les instances les plus diverses. La cloison qui existait entre la douane, la police, les services de renseignements, les services d'immigration, les consulats et même les sociétés privées de transport et les sociétés privées de surveillance est désormais disparue. De plus en plus de militaires sont engagés dans le processus, ce qui démontre que la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure s'estompe. Les douaniers se voient de plus en plus octroyer de compétences policières. Quant aux services de renseignements, ils ne se limitent plus à la cueillette de renseignements d'ordre politique, mais ils s'occupent aussi de toute une gamme de contrôles, de la lutte contre le trafic et les réseaux d'immigration illégale. Une police en réseau s'établit²⁹.

Des systèmes internes de contrôle se développent, autant dans les zones frontalières qu'aux frontières même. On recherche les clandestins partout en effectuant des contrôles *de visu*, des vérifications des allocations de sécurité sociale, des enquêtes dans les écoles et sur les lieux de travail et d'habitation.

Des réseaux informatiques se développent également; des personnes disparues et recherchées, des déboutés du droit d'asile, des refoulés, des interdits de séjour, des expulsés, des personnes considérées dangereuses pour l'ordre public et la sécurité interne font l'objet d'une série de données nationales et européennes. Finalement, par l'établissement de «cordons sanitaires» dans toutes les directions et par le développement de réseaux d'officiers de liaison dans des pays tiers se réalise une surveillance à distance («policing by remote control»).

D.

Certaines questions demeurent en ce qui a trait au respect des conventions internationales. Les gouvernements de l'UE ne cessent de se référer à ces conventions et à l'obligation de les respecter. Ils n'hésitent pas à reprendre ces références dans leurs accords et conventions, quoique, la plus grande partie du temps, uniquement dans les préambules.

Ce qui est marquant encore c'est que l'on ne renvoie généralement qu'à deux ou trois *Conventions* : celle de Genève, celle des droits de l'homme ou, récemment, celle qui porte sur la protection de la vie privée. Pourtant, bien d'autres conventions qui devraient être respectées pourraient être invoquées. Pensons, par exemple, à la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, de 1990, et à l'*Accord de Helsinki* de 1991, dans lesquels tous les pays de la grande Europe réunis dans le cadre de la

²⁹ L. Van Outrive, «La sécurité sans frontières?» dans A. Riche, dir., *Odyssée de l'Europe*, Bruxelles, Luc Pître, 1996 aux pp. 102-103; D. Bigot, «Police en Réseaux – l'expérience européenne» (1996) *Presses des Sciences Po* aux pp. 101-105, 303-336.

Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) «soulignent que la liberté de circulation et de contacts entre leurs citoyens est essentielle à la pérennité et au développement de sociétés libres et de cultures florissantes»³⁰. Manifestement, même si on renvoie à ces quelques conventions, il ne s'agit que de paroles («lip service») ou d'une fiction («window dressing»). L'interprétation se fait «au bon vouloir du prince» et ne mène à rien. Les belles déclarations restent sans suite³¹. Les gens peuvent avoir des droits, mais on ne fait rien ou très peu pour qu'ils puissent vraiment les exercer, par exemple, pour ceux qui sont retenus ou détenus lors de toutes sortes de contrôles, surtout aux frontières extérieures. Les accords collectifs ne prévoient pas d'obligation ou de garantie à ce sujet et, selon les indications, les pays participants ne font pas d'efforts ou font des efforts minimales en ce sens.

Finalement, il faut constater qu'on fait usage des conventions et des accords internationaux, non pas comme instruments de déréglementation ou de libération, mais plutôt pour légitimer de nouvelles contraintes.

E.

Pourquoi cette politique de sécurité restrictive ? Y a-t-il des liens avec d'autres phénomènes ? Très peu d'experts croient aux effets démographiques de quelque politique d'immigration que ce soit. Ils ont raison, puisque les nouveaux venus adaptent très rapidement leur comportement de fertilité; tout au plus, l'immigration peut légèrement mitiger l'effet du vieillissement, sauf si on laisse entrer des immigrants en masse, ce qui est impensable³².

Du même coup, on discute davantage de la signification économique d'une politique d'immigration. S'agit-il d'une politique de sécurité économique ? Il est certain que les mesures restrictives datent de la crise économique qui se manifestait au début des années soixante-dix dans les pays de l'Europe des Douze. On ne parlait pas encore du grand marché ouvert de la CEE. À cette époque, le motif économique, d'ailleurs très traditionnel, était clair.

Dès que l'Acte unique de 1985 et, dans la même année, le premier Livre blanc de la Commission européenne furent publiés, la nouvelle ère «du grand marché interne» commençait et, en même temps, celle de l'économisme et de la contrainte, qui s'avère, finalement, être assez «eurocentriste». Quels éléments nous conduisent à cette thèse ? Tout d'abord, «l'idée d'un pôle européen, autonome au sein du bloc occidental, prend corps dans ces années aussi bien dans le domaine économique, que dans le domaine de la défense et dans celui de la sécurité intérieure. Un consensus se fait autour de l'idée que la Communauté européenne doit être plus qu'un marché

³⁰ Conseil de l'Europe, A.P., *Les relations intercommunautaires et interethniques en Europe*, Final F, MG-CR (1991) aux pp. 30-31.

³¹ Busch, *supra* note 11 aux pp. 94-97.

³² Van der Kaa, *supra* note 4 aux pp. 275-76.

commun)³³. Mais le fait que les problèmes de sécurité extérieure et de sécurité intérieure sont traités uniquement comme des «matières d'intérêt commun» (2^e et 3^e piliers) en marge de l'UE, cette Union est, en même temps, encore une fois légitimée comme une entité économique.

Cependant, la CEE – et maintenant l'UE – sont très vite confrontées au fait que les jeux politiques nationaux, intérieurs tout comme extérieurs, tant dans le domaine militaire que dans celui de la politique de développement (les pays gèrent plus de 85 % des fonds de développement, mais chacun pour soi) sont toujours très changeants et rarement constants, soumis aux alternances de programmes politiques, confrontés au fait que la tendance désignée repose plus sur une vue de l'évolution européenne que sur des stratégies réellement planifiées. Faute de s'entendre sur le contenu d'une politique étrangère commune, à laquelle le poids économique et le poids militaire conjugués donneraient pourtant une singulière autorité, les Douze, et puis les Quinze, ne savent finalement plus proposer que des zones de libre-échange. À première vue, cette politique paraît plus juste que celle d'une simple «aide», mais on peut douter que cette réduction de la politique européenne à l'économisme contribue à une stabilité qui ne serait pas fondée sur la coercition. En effet, dans ces circonstances, les projets de zones ou d'accords de libre-échange se réaliseraient entre partenaires totalement inégaux ou grâce à l'action d'une élite sur place. L'espoir que les gens restent chez eux, puisque cette nouvelle politique économique des facilités d'exportations provoquerait un accroissement de la production et de la population active, n'est peut-être qu'un simple discours.

La frénésie de promouvoir l'exportation peut-elle tenir lieu de politique économique et sociale, en particulier pour les pays du Sud, qui ont des besoins énormes sur leurs marchés internes et où une politique industrielle est la base de tout développement économique ? Et à qui profite-t-elle en premier lieu, sinon aux multinationales du Nord qui implantent leurs sites de production là où les conditions sont les plus favorables pour elles, quitte à les déplacer quand elles trouvent mieux ?³⁴

Il faut y ajouter qu'une libération de la politique commerciale semble provoquer une augmentation de l'immigration (de travailleurs) avant, par la suite, de décroître : la «bosse migratoire»³⁵. Il faut cependant demander s'il ne s'agit pas alors de travailleurs qualifiés qui quittent, parce qu'eux sont en mesure de supporter les frais de la migration. En plus, cela sert de nouveau les producteurs des pays développés.

Toujours en fonction de ce même économisme, le Conseil, la Commission européenne et les gouvernements, tout comme le «triumvirat» composé de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation mondiale du

³³ Bigot, *supra* note 29 à la p. 103.

³⁴ B. Cassen, «La "clause sociale", un moyen de mondialiser la justice: modestes propositions pour sortir de la crise» *Le Monde Diplomatique* (février 1996) à la p. 19.

³⁵ M. Schiff, «Migration et commerce international: complémentarité ou substitution?» *Problèmes économiques* (14 février 1996) aux pp. 16-24.

commerce (OMC) (après le GATT), se placent dans l'orbite de la fameuse mondialisation et épousent les intérêts des géants d'entreprises en vue de cette mondialisation. Ce phénomène multiforme a déjà été largement décrit : il représente «un fétichisme totalitaire et intégriste de la monnaie», une frénétique concurrence, plutôt sauvage, une compétition effrénée, une déréglementation des marchés financiers, une mobilité internationale des capitaux, de la recherche et du développement technologique, des modes de vie et de consommation, une culture médiatisée, une délocalisation, une privatisation, un «dumping» social, une perte de souveraineté des États dépouillés de leurs droits d'intervention par cette déréglementation et devenus des acteurs rationnels dans le marché³⁶. Mais, surtout, l'intégration des activités de production exige que des pays en voie de développement continuent à procurer une main-d'œuvre à bon marché («cheap labour»): il faut donc qu'en principe, les travailleurs restent sur place et que l'on décourage leur émigration. En fait, il s'agit de phénomènes de domination et d'exclusion à l'égard des pays tiers : une exclusion en voie de généralisation, une marginalisation forcée d'une partie grandissante de la population mondiale. Cette exclusion massive s'est consolidée entre le Nord et le Sud de la planète. La crise de la dette joue un rôle majeur dans la détérioration de la situation. À cause des impératifs de rajustement structurel imposé par le FMI et la Banque mondiale, le mot d'ordre devient «solvabilité» plutôt que «développement». Cela mène à la catastrophe de l'austérité coercitive et produit des effets sociaux dévastateurs.

Cependant, il y a encore un autre élément, et ici, l'économisme prend une allure tout à fait spéciale parce qu'en fait, la mondialisation a son épice dans la «triade», que forment le Japon et le triangle d'or asiatique, l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale.

Trente-sept mille sociétés transnationales et leurs tentacules de 170 000 filiales à l'étranger dominent l'économie du monde. Cinq pays capitalistes avancés (États-Unis, Japon, France, Allemagne et Royaume-Uni) se partagent entr'eux seuls [sic] 172 des 200 plus grosses sociétés transnationales [...]. Leur vocation expansionniste se reflète dans le fait que de 1990 à 1992, leurs ventes sont passées de 3 000 à 5 900 milliards de dollars et leur part dans le Produit national brut (PNB) global, de 24,2% à 26,8% [...]. D'ailleurs, 80% du commerce mondial se fait à l'intérieur de la triade! On s'en serait douté, le tiers monde est presque absent de ce classement : seuls la Corée du Sud et le Brésil figurent, d'ailleurs fort modestement, au tableau des puissants³⁷.

Sur ce grand territoire formé par la Triade, c'est la féroce concurrence entre les États, mais surtout entre les grandes entreprises multinationales. L'UE se sent le petit associé faible dans ce jeu; on lui fait sentir à tout moment son peu d'importance.

³⁶ G. Lebel, «La Mondialisation contre les sociétés: la "sécurité humaine" instrument de l'insécurité internationale» 11:1 R.Q.D.I. 265. Je suis assez d'accord avec l'approche critique de la mondialisation.

³⁷ F. Clairmont et J. Cavanagh, «Sous les ailes du capitalisme planétaire – Un quart de la production mondiale, deux cents sociétés» *Le Monde Diplomatique* (mars 1994) à la p. 27.

De plus, des circonstances renforcent encore cette impression. À l'Est de l'UE, l'exclusion progresse à pas de géant et mène à une politique d'assistance hypertrophiée, intenable, impuissante à en guérir les causes, à endiguer le désarroi social grandissant. En même temps, on se montre effrayé par une prétendue pression démographique, par l'extrême pauvreté et par la genèse d'un quatrième monde dans le troisième monde, par les incalculables explosions ou conflits locaux et régionaux qui mettent les gens en fuite partout dans le monde. Dès lors l'UE s'enferme progressivement dans ses citadelles tout en poursuivant une politique de domination économique, allant aussi vers l'Est. Il ne faut pas qu'une immigration trop grande empire une situation déjà considérée comme trop précaire.

Finalement, l'élitisme qui va de pair avec cet économisme de mondialisation n'est pas non plus très favorable à une ouverture vers une certaine libre circulation des personnes à l'échelle mondiale. On parle des «padroni de la terra» : les quelques centaines de grands patrons ayant des liens entre eux. Ces liens créent des réseaux, «maîtres» effectifs du nouveau monde. Ces conquérants bénéficient du soutien et de la collaboration de quelques groupes sociaux élitistes, soit les concepteurs et les cadres de la technoscience, la technobureaucratie nationale, européenne et internationale, les dirigeants publics de haut niveau, les représentants des médias et de la formation, les responsables de la haute finance³⁸. En effet, selon l'un des dirigeants du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) :

[...] il s'agit d'une élite globale émergente, interconnectée par une multitude de moyens, et qui s'amasse de grandes richesses et de grands pouvoirs [...]. Sous le regard hypocritement bienveillant de ces «élites» qui, avec superbe, manient la «langue de bois» du capitalisme, religion du profit à tout prix, «religion profane» que les gouvernements n'osent dénoncer pour ce qu'elle est : le plus meurtrier de tous les intégrismes, plus redoutable que le terrorisme [...]. Prisonniers de leur idéologie et de leurs privilèges de caste, enfermés dans un univers déconnecté des réalités sociales, leur propre bonheur de vivre leur rendant fort tolérable la détresse des citoyens [...]³⁹.

Le sens de l'État se perd, tout comme celui de l'intérêt général, assimilés qu'ils sont à des intérêts particuliers. Beaucoup de dirigeants publics se comportent volontairement en complices et abdiquent. La démocratie est nettement perdante. D'ailleurs, on entend de nouveau le discours méritocratique qui clame que la pauvreté n'émane pas ou plus de l'injustice, mais du manque d'efficacité ou de l'échec. C'est ce que l'on appelle le «victim blaming», ce qui n'empêche toutefois pas que l'on puisse quand même éventuellement importer et faire appel à des travailleurs et à des cadres méritoires et compétents.

Il est donc suffisamment clair qu'une bonne dose de stratégie économique s'est mêlée à cette politique sécuritaire ayant trait à l'immigration. «À la question de

³⁸ R. Petrella, «Le retour des conquérants» *Le Monde Diplomatique* (février 1995) aux pp. 20-21.

³⁹ C. Julien, «Vers le choc social: les théories économiques à l'épreuve des faits» *Le Monde Diplomatique* (septembre 1996) aux pp. 16-17.

la sécurité du territoire national s'ajoute une préoccupation des conséquences de l'insécurité (économique ?) des autres, que ce soit en termes de craintes frileuses provoquées par les flux migratoires [...]»⁴⁰.

III. Réactions et alternatives

Ceux qui proposent des alternatives vont plus loin que d'imaginer qu'on peut «maîtriser les frontières», et ils sont en faveur d'actions concrètes.

A.

Certains croient toujours qu'il est possible d'opter pour une autre politique d'immigration, tout simplement en interprétant d'une façon plus positive et plus ouverte les conventions internationales, en divulguant les faits et en prenant une attitude plus positive face aux immigrants et aux demandeurs d'asile, et d'éviter la criminalisation. De toute évidence, ils insistent en même temps pour que, dans les pays d'origine, on fasse tous les efforts préventifs requis, mais ce faisant, ils s'en tiennent à des formules assez classiques. Les réactions de la Commission européenne et, certainement, celle du Parlement européen, vont dans ce sens.

Déjà, en 1978, la Commission formulait des directives destinées à harmoniser la législation des États membres relativement à la lutte contre l'immigration et le travail au noir. En 1985, elle décidait d'introduire une «disposition» afin d'imposer une procédure visant la communication et la concertation entre les États membres au sujet de la politique de migration en provenance de pays tiers. Dans la même année, le premier Livre blanc contenait des propositions ayant trait à la coordination de la réglementation visant le lieu de résidence, l'entrée, l'accès au marché du travail des citoyens de pays non membres de la CEE, le droit d'asile, le statut de réfugié, tout cela en instaurant une politique commune de visas⁴¹. Les gouvernements refusent les initiatives de la Commission, et cette matière devient nationale!

Le 23 octobre 1991, la Commission fait parvenir une «Communication» au Conseil et au Parlement portant sur l'immigration et une autre sur la politique d'asile⁴². Ces documents ne produisent pas une vive impression.

Une nouvelle «Communication», cette fois sur les deux thèmes réunis, est émise le 23 février 1994⁴³. Elle commence par un message affirmant que les pays de

⁴⁰ Lebel, *supra* note 36.

⁴¹ CE, Commission, *Projet de directive afin d'harmoniser la législation des États membres relativement à la lutte contre l'immigration et le travail au noir*, [1978] J.O. C. C97 à la p. 9; CE, *Disposition du 8 juillet. Livre blanc sur la réalisation du marché interne le 1er janvier 1993*, [1985] J.O.D. L217/25.

⁴² CE, *Communication au Conseil et au Parlement sur les politiques d'immigration et d'asile*, [1991] COM (91) 1857-1858.

l'UE sont devenus des régions d'immigration à part entière et qu'il faut composer avec ce phénomène. Il importe de combiner développement social, économique et politique et politique d'immigration. La Commission signale toutes les initiatives prises en dehors de l'Union et recommande de ne pas simplement répéter et approuver les textes des autres. Elle plaide pour un système de quotas pour des travailleurs, des immigrants indépendants et des étudiants, pour une politique d'admission sur des bases humanitaires et pour le respect des conventions internationales et du droit au non refoulement. Elle critique assez vigoureusement les fameuses dispositions des ministres de la Justice et des Affaires intérieures.

Le Parlement européen accueille froidement cette Communication; il fallait s'y attendre. Depuis 1987 – et de façon très régulière depuis les années 90 –, il fait des propositions pour une politique plus positive. Il reproche à la Commission son verbalisme, le fait qu'elle ne présente pas de propositions, de plans d'actions et de projets de législation afin d'harmoniser des dispositions minimales relativement à l'accès au marché du travail, à la rémigration, à l'asile. Il réclame plus d'information et d'études. Il exige des enquêtes au sujet du non-respect des droits de l'homme et de la *Convention de Genève* dont les gouvernements se rendent coupables, et sur les pratiques d'accueil des demandeurs d'asile. Le Parlement dénonce, point par point, toute la politique d'asile des gouvernements, exige une politique commune, mais ne mentionne rien sur le quota. Il demande un traitement plus social des rémigrants et des travailleurs illégaux, se déclare en accord avec la lutte au trafic de clandestins et à leur travail au noir; il ne suffit pas que les entrepreneurs soient punis, mais il faut qu'ils paient pour la rémigration ou pour l'intégration. Le Parlement exige, de plus, une politique d'immigration. Il faut investir beaucoup plus dans les pays tiers, notamment dans la mise en œuvre de projets sociaux et civiques, dans la lutte contre les causes conjoncturelles des mouvements migratoires, dans l'élaboration d'une politique plus forte et plus efficace relativement aux affaires extérieures et à la sécurité, dans l'initiative d'accueil des réfugiés dans la région d'origine et d'aide efficace en cas de catastrophes et de graves atteintes aux droits de la personne⁴⁴.

B.

D'autres vont plus loin. Ils mettent tout d'abord l'accent sur une autre politique vis-à-vis des pays du tiers monde en refusant d'accepter la mondialisation de l'économie comme une sorte de fatalité. Ils sont d'avis qu'il ne va pas de soi que la politique abdique ou démissionne et qu'elle laisse le jeu franc aux élites multinationales, qu'on laisse s'installer un ordre mondial chaotique. Il faut démystifier cette idéologie de la mondialisation. Il faut réinventer l'économie sociale et organiser la solidarité du monde contre les inégalités et les exploitations, contre la

⁴³ CE, *Communication au Conseil et au Parlement sur les politiques d'immigration et d'asile* [1994] COM (94) 0023.

⁴⁴ CE, *Résolution 0169/95, du 16 janvier 1995, sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement concernant la politique d'immigration et d'asile*, [1995] J.O. L. 269/156-163.

fausse équation entre commerce (exploitation) et production. Ils prônent une organisation qui garantit la sécurité économique mondiale et qui ne mène pas une guerre (le GATT?). Ils réclament des lieux de négociation internationale où adopter des règles démocratiques élémentaires. Une négociation entre pays comme celle de l'Uruguay Round, laquelle laisse la plupart des pays du Sud (à l'exception des dragons asiatiques) hors de la table des négociations, est inacceptable. À peu près toutes les propositions font état de la nécessité que des institutions qui œuvrent à l'échelle mondiale, comme les Nations Unies et surtout leur Conseil économique et social, la Banque mondiale, le FMI, l'OMC, l'OIT, le G7, mènent chacune et, mieux encore, toutes ensemble, une autre politique concernant le règlement des dettes et la négociations des accords sur les prix des matières premières, évidemment, mais aussi qu'elles maîtrisent le monstre de Frankenstein monétaire en contrôlant, à l'aide des pays, la circulation et l'usage des capitaux spéculatifs et souvent suspects, en instituant une taxe mondiale sur les mouvements de capitaux et en éliminant le secret bancaire et les paradis fiscaux. Tous ces organismes devraient fonctionner comme des instruments de redistribution et de transferts des moyens monétaires. Les 3 «D» du FMI et de la Banque mondiale – déflation, dévaluation et dérégulation – doivent être remplacés par les 3 «R» – restructuration, redressement et redistribution.

Cela ne veut pas du tout dire qu'il n'y ait pas d'exigences à formuler. S'y emploie d'ailleurs le programme des Nations Unies pour le développement : restructuration des budgets, blocage des dépenses militaires, interruption de la fuite des capitaux aux mains d'une élite, lutte contre la corruption, réduction de la police, augmentation des dépenses de développement humain, investissements, surtout dans les zones rurales, usage de techniques moins coûteuses.

On a formulé une proposition intéressante qui visait à créer un fonds de développement nourri par «des droits compensateurs», puis une taxe sur les biens que les pays [de l'UE] importent, équivalente à la différence entre ses coûts de salaires moyens et ceux du pays exportateur et dont le produit serait crédité aux pays exportateurs, et utilisable seulement à l'achat de marchandises européennes. Des idées semblables furent avancées; au nombre de celles-ci se trouvait la notion de prélèvements obligatoires à vocation sociale ou écologique faits dans les pays avancés et à verser dans des fonds de solidarité afin d'être investis dans des projets.

Il y a également, bien sûr, la fameuse proposition de la «clause sociale» qui devrait être comprise dans chaque accord, commercial ou autre, avec un pays tiers. On fait état aussi du concept de «sécurité humaine» pour définir une sorte d'objectif global intégrant les droits civils et politiques aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que le droit au développement («durable») et visant à mettre en évidence l'interdépendance de la sécurité étatique et du développement humain et social. L'idée fut promue au cours des conférences internationales de Vienne (1993), du Caire (1994) et de Copenhague (1995)⁴⁵.

⁴⁵ Lebel, *supra* note 36.

Dans la *Convention de Lomé*, intervenue entre les pays de l'ACP et ceux de l'UE, on a établi un lien direct entre le respect des droits de l'homme et l'apport d'une aide au développement, dans la mesure où l'incitation au respect de ces droits tend à dissuader la migration. Cependant, la «clause sociale» semble surtout être invoquée au moment où certains intérêts économiques des pays développés sont en danger. La critique est assez pertinente qui veut qu'en passant de «social» à «humain», on risque de perdre la dimension collective et que le mot «sécurité» fasse appel à des mécanismes individuels de protection, à la répression et à l'exclusion⁴⁶.

D'autres sont d'avis qu'il faut d'abord une gestion politico-économique autre du monde, parce que la mondialisation politique n'existe pas vraiment. Il faut restaurer la dignité de la politique.

L'idée d'un gouvernement mondial serait moins fantaisiste qu'elle ne l'était il y a 15 ans. Il faut éventuellement y incorporer les organismes mondiaux que nous venons de mentionner. Dès lors, il y aura une institution responsable à qui l'on pourra s'adresser, alors que maintenant, le pouvoir est de plus en plus dispersé⁴⁷.

D'autres encore, croient qu'il serait plus réaliste de mettre au point une gestion politico-économique décentralisée ou polycentrique dont les identités et les loyautés se recouperaient, tout en maintenant une autonomie légitime. Il ne faut pas que seuls des marchés continentaux protégés – à la manière de l'APEC, de l'ALENA, de l'UMA (Maghreb), du Pacte ANDIN, de l'ASEAN (Sud-Est asiatique), de l'OECCA (Asie centrale), du MERCOSUR et de l'UE – se répandent, mais que ces cadres continentaux se développent également comme des institutions politiques qui seraient, d'ailleurs, à même de mobiliser les forces vivantes des sociétés civiles. De plus, il y a certainement des secteurs de base, différents selon les pays et les régions, qui ne peuvent qu'être organisés et contrôlés par les autorités publiques, l'environnement par exemple. Par surcroît, ces autorités seraient également en mesure d'assurer une protection effective à proximité des personnes déplacées et déracinées. Ce type de politisation régionalisée, qui remplacerait la multipolarité chaotique actuelle des États, donnerait un poids à des pays isolés, susciterait des échanges moins destructeurs entre zones et faciliterait la négociation en réduisant le nombre d'interlocuteurs. Ces intervenants régionaux seraient plus aptes à corriger les distorsions sociales, à susciter des synergies à long terme et à stabiliser les progrès éventuels. L'absence d'enceintes zonales dans le continent africain est tout à fait déplorable.

Il n'est pas sûr cependant que les présentes zones économiques régionales (ZER) soient toujours assez homogènes à l'intérieur même d'un continent donné, pas sûr non plus qu'on leur accorde la protection dont elles ont besoin contre une

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ L'idée d'un gouvernement mondial est développée par le «Fernand Braudel Center» du State University of New York at Binghamton, qui fut fondé en 1977 par Immanuel Wallerstein. Celui-ci collabore avec Terence K. Hopkins et Giovanni Arrighi. Le centre est surtout renommé pour son «World System Analysis».

concurrence éventuellement déloyale, ni qu'elles soient assurées d'un marché de taille suffisante, puis qu'à l'échelle internationale, le lot à elles attribué dans la distribution du travail leur convienne.

Tout cela engendrerait

une économie mondiale efficace et soutenable, qui favoriserait un usage optimum et respectueux des ressources naturelles *et humaines* disponibles. Les fruits en seraient une décentralisation des niveaux de décision au profit des initiatives régionales et locales, une justice sociale universelle assortie de formes extensibles de solidarité sociale, l'émergence d'un cadre dynamique et multiple pour la promotion et le développement de la diversité culturelle, du dialogue et de l'intégration, une démocratie politique effective, permettant aux individus et aux groupes de participer aussi à la prise de décisions aussi largement que possible⁴⁸.

Il est certain que ces gens qui se demandent d'abord ce qu'on doit faire dans les pays d'origine des immigrants ne sont pas du tout hostiles à la présence de ceux-ci dans nos pays et qu'ils sont partisans de cette fameuse approche positive. Ils sont très souvent d'avis cependant que ces travailleurs et, certainement, les cadres professionnels du tiers monde constituent un capital humain indispensable au développement de leur propre pays. S'il faut cibler l'aide au développement dans ces régions d'origine, ces mêmes cadres devraient voir à y créer des opportunités qui inciteraient les gens à y rester. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre de cette autre politique que l'on vient de décrire.

C.

La théorie des quotas ramène la question de l'immigration au cœur du débat. On en discute surtout en Allemagne, aux Pays-Bas et en Espagne. En fait, l'Allemagne s'en tenait à ce système quant aux «Aussiedler» (225 000 par année). Nous savons que le Canada, les États-Unis et l'Australie en font usage. Un groupe de pays de l'UE, et plus tard, l'UE comme telle, devraient élaborer un plan d'immigration. Chaque année, on devrait faire des estimations quant au nombre de personnes que l'on attend à titre de réfugiés, ou dans le cadre du regroupement familial, en qualité de travailleurs ou bien d'étudiants étrangers. Les chiffres pour les réfugiés et les membres de la famille ne peuvent être que des estimations sur la base des chiffres des années antérieures et du développement international : il existe une obligation de les accepter. Pour les autres catégories d'immigrants, le système des contingents devrait pouvoir fonctionner. Si l'on dépasse les nombres prévus, on donne des priorités : s'il y a trop de réfugiés qui s'annoncent, on laisse attendre des travailleurs immigrés.

⁴⁸ Projet de civilisation, «De la compétition à la coopération» dans EUROPE 99, *Développement, coopération, activité - Éléments pour un débat européen*, Paris, 1995 à la p. 31. On retrouve les mêmes idées dans «le Club de Lisbonne» de Petrella, *supra* note 38.

Les avantages d'une telle planification sont multiples. Tout d'abord, elle engendrera un débat périodique sur l'immigration, auquel participeraient toutes les instances qui ont quelque intérêt. La population serait mieux informée, ce qui permettrait une meilleure compréhension. En effet, les autorités annoncent clairement des chiffres, ne divulguent plus de messages négatifs et font comprendre la possibilité, tout comme la nécessité, de l'immigration. La sélection, et l'organisation de l'accueil deviennent du coup plus faciles.

Il est, de ce fait, plus facile d'estimer les coûts qui ne doivent pas forcément être portés par les seules autorités publiques, mais aussi, par exemple, par des employeurs. Une information plus adéquate offerte dans leur pays d'origine aux candidats à l'émigration quant à leurs chances concrètes de succès en terre d'accueil pourrait diminuer le nombre de clandestins désabusés et des demandeurs d'asile dont les motivations sont exclusivement économiques.

L'abus de la procédure d'asile peut diminuer à condition qu'on la simplifie et que la période d'insécurité soit supportable.

Les quotas présentent aussi des inconvénients. Le débat périodique peut dégénérer. Il peut tourner au racisme ou conduire à des choix économiquement ou socialement indésirables, ce qui arrive d'ailleurs déjà présentement.

Les gens peuvent avoir l'impression que les autorités sont à même de régler et de canaliser complètement l'immigration, ce qui est complètement faux. Elles ne peuvent pas influencer beaucoup sur le phénomène, mais bien sur l'acceptation de celui-ci, en mettant l'accent sur la possibilité de s'y préparer, ainsi qu'en indiquant le besoin économique et social d'accueillir des immigrants⁴⁹.

Il est remarquable que l'on ne mentionne aucunement la «régularisation» du statut des illégaux. Manifestement, cette manière de réagir est considérée comme une solution trop éphémère.

D.

Finalement, des solutions de rechange à la pratique actuelle de l'asile dans les États membres de l'UE méritent une attention spéciale.

Nous avons déjà mentionné les discours de la Commission européenne et du Parlement européen. Cependant, au cours des récentes années, les ONG européennes et le Conseil de l'Europe ont avancé, non seulement des idées plus originales, mais certainement plus positives, plus justes et plus claires que celles des ministres responsables de l'immigration. Leurs propositions vont, à plusieurs égards, nettement plus loin que celles du Parlement ou celles du HCR.

Les ONG ont réclamé l'installation d'un «(Haut) Commissaire européen pour les réfugiés»; elles ont plaidé pour une définition très large de l'expression «réfugié

⁴⁹ Stichting *supra* note 15 aux pp. 11-14.

politique»; elles veulent une procédure plus juste pour l'octroi de visas, qu'on n'en fasse pas une «condition *sine qua non*» d'entrée à abolir éventuellement; elles attirent l'attention tout particulièrement sur le droit de ne pas être refoulé aux frontières; elles exigent une procédure claire, complète, juste et harmonisée, qui permettrait de définir le statut de réfugié; elles trouvent les textes des ministres traitant, notamment, des «pays d'origine sûre» et des «pays tiers d'accueil» tout à fait caducs et inapplicables; le regroupement familial doit se faire selon les dispositions du droit fondamental; elles condamnent toute détention à cause de la simple demande d'asile; elles pensent que la vie privée n'est plus du tout protégée, que les migrants déboutés ont droit à une protection juridique et que l'on doit, encore une fois, faire attention au droit au non-refoulement. Elles témoignent de leur expérience selon laquelle d'autres catégories de réfugiés surgissent toujours, pour lesquelles il faut trouver des solutions. Finalement, elles estiment qu'il y a un manque considérable d'information structurée et accessible, et que le besoin d'un contrôle politique et judiciaire est évident⁵⁰.

Les propositions et revendications du Tribunal permanent des peuples de la Fondation internationale Lelio Basso, qui n'ont pas reçu en 1994 la couverture médiatique qu'on aurait dû leur accorder, méritent d'être mentionnées.

Selon le tribunal, les causes de l'exil doivent être prises au sérieux. Celui-ci naît d'un ordre économique et politique injuste. Les conventions internationales doivent être scrupuleusement respectées. Le concept de «réfugié» contenu dans la *Convention de Genève* n'est plus adapté à la réalité et il importe d'en élargir le sens de sorte qu'il désigne aussi les déserteurs et objecteurs de conscience. Les réfugiés obligés d'obtenir un visa doivent être affranchis. Il ne faut pas sanctionner les abus des compagnies de transport. Les réglementations dites «d'États tiers» doivent être supprimées et des procédures d'asile scrupuleuses et équitables, avec toutes les garanties judiciaires, doivent être mises de l'avant. Les demandes «manifestement mal fondées» ne peuvent interdire l'accès à la procédure. Il faut prévoir l'information et l'aide, juridique et autre. On ne peut détenir les demandeurs dans des camps et il importe de supprimer les «zones d'extraterritorialité». Pendant le déroulement de la procédure relative à l'accès aux droits, on ne peut faire de refoulement. Après une attente d'un an, le demandeur doit devenir résident de plein droit, détenir les droits civils, sociaux et le droit au travail. Le droit à la réunion des familles et les droits de l'enfant sont absolus. Les déboutés qui vivent dans l'inégalité ou qui sont des parias du travail servile doivent obtenir la légalisation de leur situation. Ils ne peuvent être soumis à des prises d'empreintes. La protection des données obtenues doit être assurée et aucune donnée ne peut passer à un État de persécution. Le droit européen des réfugiés et des étrangers doit être complètement remanié⁵¹.

Ce dernier point nous amène aux propositions alternatives les plus radicales. La *Convention de Genève* a cessé de relever le défi et ses limites deviennent de plus

⁵⁰ «Les contre-propositions», *supra* note 22 aux pp. 98-123.

⁵¹ S. Rathaus, «Propositions et revendications», Session sur le Droit d'asile en Europe, Berlin, 8-12 décembre 1994 aux pp. 21-23 à propos de l'affaire *Basso-Tribunal c. Asta Berlin* (1994) Affaire n° 10587 (Tribunal Permanent des Peuples).

en plus claires. La notion de «réfugié» ne couvre plus la réalité des personnes déracinées. On devrait accorder le statut de réfugié aux personnes qui sont objectivement empêchées de faire valoir les droits universels de l'homme. Celles dont les droits civils, sociaux, politiques et culturels sont violés devraient l'obtenir également. Il y a donc possibilité de reconnaître d'autres droits (tels le droit de ne pas être déplacé, le droit à une communauté, le droit à une famille, les droits des enfants) et d'appliquer d'autres conventions ou jurisprudences internationales (notamment celles qui sont relatives aux droits de la personne en général, à l'aide humanitaire et à la responsabilité de l'État).

Ce débat sur les «root causes» [causes profondes] est toutefois fondamental en ce qu'il met enfin en relation le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés dans la recherche des solutions globales aux déplacements de population. [...] L'ensemble des possibilités dont dispose la communauté internationale pourrait éventuellement être mobilisé. [...] [L']arrimage du droit international des réfugiés à un droit international général en rapide évolution dans ses diverses composantes – droit international des droits de l'homme, [...] droit international humanitaire, droit international du développement, règlement pacifique des différends internationaux, droit pénal international, [...] - est difficile, mais représente la seule voie pour venir durablement en aide aux millions de personnes en exil.⁵²

Il fallait également trouver d'autres paramètres pouvant indiquer d'une façon objective, lorsqu'il est question d'une sérieuse menace de violation des droits de la personne, quelle est la forme de l'État, quelle protection des citoyens existe, quelle place occupent les droits de la personne et comment se réalise leur application réelle et quelle information l'État veut donner sur la situation. Donc, si une crise grave éclate dans un pays et comporte une violation des droits, on accepte d'office les réfugiés jusqu'à ce que la crise soit terminée, puis on applique une politique active et humaine de retour, mais toujours sur une base de libre choix. De cette façon, on évite à peu près toute enquête individuelle et on garantit un accueil sûr. De ce fait, la situation est claire pour tout le monde⁵³.

La proposition de solution la plus triste à mon avis fut celle où l'on a constaté qu'une politique cohésive d'immigration de l'UE est loin d'être atteinte. Vu la complexité de l'affaire, il n'est pas du tout certain qu'une approche unifiée serait adéquate, surtout dans le contexte de la coopération obligée avec les régions à l'extérieur de l'UE. L'alternative à cette harmonisation de la politique peut être difficile à imaginer, mais il est possible que le développement et l'extension des cadres de collaboration, de formes variables et adaptées aux différentes enceintes

⁵² F. Crépeau, *Droit d'Asile – De l'hospitalité aux contrôles*, Bruylant, Bruxelles, 1995 aux pp. 325 et 352.

⁵³ N. Vermolen, «Asielbeleid: de PvdA uit het defensief!» (1996) 5 *Socialisme en Democratie* 312 aux pp. 312-314.

politiques et aux différents contextes géographiques et politiques puissent s'avérer une base à partir de laquelle on peut développer des approches meilleures⁵⁴.

À mon avis, il s'agit d'une proposition qui favorise encore plus la marche vers le chaos européen et mondial, mais qui laisse surtout la voie libre à l'exploitation persistante et à l'insécurité internationale.

⁵⁴ Collinson, *supra* note 2 à la p. 236.