

dossier

# Union européenne Quelle politique migratoire-?

*L'Union européenne se dote lentement d'une politique d'asile et d'immigration qui est la conséquence logique du développement de la libre circulation interne. Cette politique de «-normes minimales-» veille davantage aux intérêts des souverainetés nationales qu'aux droits de la personne migrante. Un meilleur équilibre pourrait être trouvé en acceptant le caractère permanent des faits migratoires et en les accompagnant, de l'entrée à la présence du migrant, de moyens de reconnaissance qui permettraient la construction d'une appartenance sociale commune.*

## Jean-Yves Carlier

Jean-Yves Carlier est professeur à l'université catholique de Louvain (U.C.L.) et avocat.

Cinquième siècle avant Jésus-Christ. La légende est belle. Parmi d'autres, elle explique la naissance de l'Europe. Eschyle la rapporte dans la pièce *Les suppliantes*, qui fait partie de la trilogie des *Danaïdes*. Les filles de Danaos refusent le mariage forcé avec les fils d'Égyptos. Elles franchissent la Méditerranée, accostent à Argos et demandent droit d'asile. Celui-ci leur sera accordé par le roi et par le peuple d'Argos. Mais les fils d'Égyptos les poursuivent, vainquent Argos et épousent les filles de Danaos. Durant la nuit de noces toutes tueront leur époux. Toutes sauf une-: Hypémnestre. De cette union naîtront la Grèce et l'Europe.

Vingt et unième siècle après Jésus-Christ. L'histoire est belle. Madame Chen, chinoise, travaille, comme son mari, chinois, pour une entreprise chinoise fabriquant et exportant des produits chimiques. Pour leur travail, ils viennent régulièrement en Europe, particulièrement au Royaume-Uni. Ayant déjà un enfant et en désirant un second, ils se heurtent, en Chine, à la politique de l'enfant unique destinée à lutter contre la surpopulation. En principe madame Chen ne peut plus avoir d'enfant et risque la stérilisation forcée. Certaines Chinoises ont obtenu l'asile en Europe pour ce motif. Madame Chen ne le demande pas mais, bien informée,

apprend que si elle accouche en Irlande, son enfant, par droit du sol, aura la nationalité irlandaise. Ainsi fut fait. En application de la libre circulation et du droit de séjour ouvert à tout citoyen européen qui dispose de moyens de subsistance suffisants, madame Chen demande le droit de séjour en Angleterre pour son enfant, citoyenne européenne et, par droit dérivé, pour elle-même qui en assure l'éducation et la subsistance. L'Angleterre refuse, y voyant une fraude, détournant le droit européen. La Cour de justice des Communautés européennes condamne l'Angleterre. Ce séjour doit être accordé. L'Irlande, confrontée à la même demande de femmes venues d'Afrique, songe à modifier sa législation sur la nationalité.

Autre histoire-? Celle des nombreux enfants ou petits-enfants d'émigrants irlandais, italiens, espagnols, portugais, polonais qui, forts de leur nationalité par le sang, quittent l'Argentine, le Brésil, les États-Unis, reviennent aujourd'hui s'installer en Europe et, parfois, demandent accès à certains droits sociaux. Quels enseignements-? Plusieurs, dont nous retiendrons un seul, abandonnant les autres à vos réflexions, lecteurs. Les migrations ont toujours existé et continueront d'exister. L'Europe, à divers moments, constitue une terre d'attrait. D'Afrique, des Amériques et d'Europe de l'Est aujourd'hui-; d'Asie, de Chine, demain, les migrants viennent et viendront. Les routes et motifs sont variés. La présence est réelle. Avant d'être jugée chance ou péril pour l'Europe, elle est un fait. Gérer ce fait, le moins mal possible, plutôt que de le nier, est un défi dont

l'Union européenne prend lentement conscience. Cette lenteur qu'éveillent occasionnellement quelques morts dans la Méditerranée, dans les trains d'atterrissage d'avions, dans les camions frigorifiques, devra faire place à une volonté politique que l'histoire de la construction européenne explique et que le futur de son développement attend.

## HISTOIRE

Depuis les années soixante, la Communauté économique européenne favorise la libre circulation des travailleurs comme complément naturel des autres libertés de circulation-: marchandises, capitaux, services. Dès les années quatre-vingt, la Commission européenne, freinée par les États mais soutenue par la Cour, développe des programmes relatifs aux migrants venus d'États tiers, considérant que leur situation est directement liée à celle du marché intérieur.

Paradoxalement, en favorisant de plus en plus la liberté de circulation de toute personne à l'intérieur de l'Europe, notamment par le processus Schengen de suppression des contrôles aux frontières intérieures, les États se forceront à écorner leur souveraineté nationale et s'obligeront à des politiques communes en matière d'immigration. Comment réaliser la libre circulation, sans contrôles, dans la maison Europe et ne pas devoir, en même temps, s'accorder sur des modalités d'accès à cette maison commune-?

La politique européenne d'immigration et d'asile, complément logique de la liberté de circulation interne, trouve nais-

sance dans le troisième pilier du traité de Maastricht (1992)-: Justice et affaires intérieures (J.A.I.) et se développe en intégrant le droit européen dans le nouveau titre-IV du traité d'Amsterdam (1997), explicitement intitulé-: «-Visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes-». Cinq années étaient accordées, jusqu'au 1<sup>er</sup>-mai 2004, pour atteindre l'âge adulte par l'adoption de textes, directives et règlements, qui s'imposeront aux États. Plusieurs textes sont adoptés, certains mêmes à l'échéance limite du 30 avril 2004. Ils sont loin de constituer une véritable politique européenne d'asile et d'immigration. Selon le libellé du titre-IV, on peut considérer que l'objectif est atteint pour les visas (le contrôle des frontières extérieures), est partiellement acquis pour l'asile (le statut de réfugié ou de personnes nécessitant une protection pour d'autres motifs) et à peine entamé pour l'immigration, sauf dans une approche négative de lutte contre l'immigration illégale et contre la traite des êtres humains. À l'image des tout premiers textes de protection des droits de l'homme qui se sont attachés à la traite des esclaves, il faudra bien s'interroger sur les causes du phénomène non pour éradiquer la migration, objectif vain, mais pour tenter de la réguler en la sortant des voies obscures de la clandestinité.

Les études scientifiques et les notes d'intentions ou autres livres blancs, verts, multicolores, ne manquent pas. La volonté politique fait défaut, tantôt par ignorance, tantôt par peur, tantôt par calculs aux termes courts.

Quelques voies qui tiennent compte des textes déjà adoptés, des propositions émises et de considérations personnelles, sont ici résumées. Le programme en triptyque du traité est respecté-: visa, asile, immigration.

## VISA

La nécessité d'obtenir un visa avant d'entrer sur le territoire d'un État constitue un moyen préventif de contrôle des frontières. Dès le traité de Maastricht, l'Union européenne a prévu une politique commune en matière de visas. Les textes adoptés prévoient un modèle commun de visa pour l'Europe ainsi qu'une liste commune d'États tiers dont les ressortissants doivent avoir un visa pour entrer en Europe. Il n'y a pas encore de politique commune sur les conditions précises d'octroi ou de refus de visa, ni sur les moyens de recours. Ce visa donne droit à un séjour touristique, de maximum trois mois, sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne à l'exclusion du Royaume-Uni et du Danemark qui entendent maintenir des contrôles à leurs frontières intérieures au motif, non négligeable, qu'ils n'exercent pas d'autre contrôle d'identité des personnes. Le visa se veut également un moyen de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'immigration illégale de personnes qui viendraient s'installer clandestinement. Aujourd'hui les pays d'Europe centrale et la plupart des pays d'Amérique du Sud ne figurent plus sur cette liste. Les mesures relatives au visa s'accompagnent de la création progressive d'une police européenne des frontières, une agence européenne des

frontières extérieures (External Border Agency) ayant déjà été mise en place.

Il est permis de s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité des visas.

Antérieurement existaient non seulement les visas d'entrée sur le territoire d'un pays, mais aussi les visas de sortie du pays d'origine. Le monde occidental a toujours réclamé des pays communistes qu'ils respectent la liberté pour toute personne de quitter n'importe quel pays, inscrite dans les textes internationaux de protection des droits de l'homme. La chute du mur de Berlin a conduit à supprimer ces visas de sortie. Le monde occidental ne s'est guère interrogé sur le paradoxe qui consiste à reconnaître le droit de sortie d'un pays sans droit d'entrée dans un autre pays. Si les objectifs de lutte contre le terrorisme et contre l'immigration illégale paraissent légitimes, encore que les deux devraient être distingués, l'efficacité du visa comme moyen pour atteindre cet objectif est nulle s'agissant du terrorisme et douteux s'agissant de l'immigration illégale. L'obtention d'un visa est tellement difficile qu'elle limite la mobilité temporaire et semble, à l'inverse, favoriser l'installation. Soit, le visa obtenu, l'étranger demeure au-delà du délai fixé par crainte de ne pouvoir retrouver le précieux sésame ultérieurement. Soit, le visa refusé, l'étranger vient par migration clandestine organisée, les passeurs bénéficiant d'une rente de situation et d'une publicité qui renforce le mythe de l'Eldorado. Lorsque, pour des motifs politiques, les pays de l'Est de l'Europe et du Sud des Amériques ont été suppri-

més de la liste des «-porteurs de visas-», un afflux massif de migrants ne s'est pas présenté aux frontières. Une suppression du visa, progressive dans le temps et dans l'espace, avec contrôle des effets, est un pari plus réaliste qu'utopiste qui permettrait de favoriser la mobilité sans accroître démesurément les migrations d'installation.

## **ASILE**

C'est plus tard, à Amsterdam, que la politique d'asile est entrée dans le droit européen. Son souci principal est de répartir, entre les États de l'Union, le «-poids-» des réfugiés («-burden sharing-»). Cet objectif est atteint par deux mécanismes-: l'un a pour objet la répartition des personnes, l'autre la répartition des ressources. La répartition des personnes consiste à stabiliser le réfugié dans le pays qui a permis son entrée dans l'Union en rendant cet État responsable de l'examen de la demande d'asile. C'est la convention de Dublin, remplacée par le règlement Dublin-II. La répartition des ressources se fait par la création d'un Fond européen pour les réfugiés (F.E.R.) dont la répartition est en partie proportionnelle au nombre de réfugiés accueillis et est aussi destinée, dans les années à venir, à aider prioritairement les nouveaux États membres. Ce double mécanisme de répartition devait s'accompagner d'une harmonisation du contenu de la politique d'asile pour éviter soit des discriminations entre réfugiés selon l'État d'arrivée, soit des déplacements secondaires au sein de l'Union pour tenter de rejoindre un autre État plus accueillant. Des directives

établissent des normes minimales d'accueil des candidats réfugiés, des normes d'interprétation de la notion de réfugié au sens de la convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés ou au sens d'une protection subsidiaire pour des personnes qui, en raison de «-risque réel-» d'«-atteintes graves-» ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine. Une directive instaure des normes permettant à l'Union d'actionner une procédure rapide de protection temporaire en cas d'afflux de personnes déplacées, comme lors de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Une directive doit encore être adoptée pour l'harmonisation des procédures d'asile.

L'ensemble de ces textes fait l'objet d'une critique principale-: en édictant des «-normes minimales-», le souci de protéger les États l'a emporté sur le souci de protéger les personnes. Ce désordre des préoccupations apparaît plus nettement dans une proposition, un temps enterrée, récemment réactivée-: l'organisation de camps d'accueil et de sélection en dehors de l'Union européenne, à proximité des États d'origine. Sous couvert de rationalité — traiter les demandes à la source plutôt qu'à l'arrivée — ce mécanisme a pour principal objectif d'éloigner des opinions publiques les réalités vivantes du monde. «-Cachez ce réfugié que je ne saurais voir-». Si les textes actuels limitent déjà les compétences de la Cour de justice des Communautés européennes en ce domaine, l'extraterritorialisation de l'examen des demandes d'asile déplace le problème en amont-: la question n'est plus seulement celle du contrôle des procédures mais celle de l'accès même aux

procédures.

## IMMIGRATION

Plusieurs textes concernent l'immigration illégale-: les sanctions à charge des transporteurs qui prennent à leur bord des personnes non munies des documents requis, dont le visa, la transmission des données relatives aux passagers, l'expulsion individuelle ou collective, l'aide à l'entrée illégale. Quelques textes concernent le statut des migrants légaux-: forme de permis de résidence, sécurité sociale, résident de longue durée. Un texte concerne la migration par regroupement familial. Comme en matière d'asile, en édictant des normes minimales laissant une grande marge d'appréciation aux États, ce texte sauvegarde plus leurs intérêts que ceux des familles.

Un texte demeure dans l'ombre. Il a été adopté en 1990 par les Nations unies, à l'initiative de l'organisation internationale du travail-: il s'agit de la Convention internationale des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup>-juillet 2003, cette convention n'est ratifiée par aucun État membre de l'Union européenne. L'essentiel des vingt-cinq pays l'ayant ratifiée sont des pays d'émigration comme le Maroc et le Mexique. Cette convention a le mérite de reconnaître des droits, certes différenciés, tant au travailleur migrant en séjour régulier, qu'à celui qui ne dispose pas des documents requis. Des études, notamment en Belgique, ont montré que la ratification de cette convention par un pays d'immigration n'empporterait pas de bouleverse-

ment de l'arsenal législatif ou de charge excessive pour les finances publiques. En revanche, à l'heure des négociations et rapprochements bilatéraux entre pays d'émigration et pays d'immigration, elle comporterait une charge symbolique forte et une reconnaissance de la personne du migrant.

### **DEMAIN-?**

Les débats européens montrent que les esprits mûrissent:- plusieurs rapports font état d'une nécessaire réouverture des migrations vers l'Europe. Le temps de l'immigration zéro paraît dépassé. Il faut toutefois éviter les errements propres au balancier de l'histoire en déployant après une politique d'immigration de travail et de famille, puis une politique d'arrêt de l'immigration, une politique d'ouverture d'une migration de remplacement pour «-payer nos pensions-». Ce serait, une fois de plus, faire de la migration un instrument temporaire destiné, cette fois, à gérer la dizaine d'années du «-papy boom-» à venir, oubliant qu'il y aura à nouveau installation, non de bras, de jambes, ou de cerveaux, mais de personnes et de familles.

La migration n'est pas. Les migrations sont. Elles constituent, dans leur variété, un processus permanent, et non temporaire, aux causes et conséquences multiples. À long terme l'Europe, pour tenter de gérer ce processus, devra s'interroger sur deux aspects qu'il comporte:- les entrants et les présents. Les uns deviennent nécessairement les autres en manière telle que c'est dès l'entrée qu'une insertion positive dans la société permet d'en renforcer

l'adhésion qui permettra le vivre ensemble. Pour cela l'évolution du droit, et particulièrement des droits de l'homme, attire l'attention sur le respect des droits fondamentaux du migrant qui est, avant tout, une personne. La reconnaissance d'un véritable droit à la mobilité, accompagné d'un droit à la migration pour certaines catégories de personnes comme le réfugié qui fuit des persécutions ou le membre de la famille qui rejoint son conjoint ou son parent, participe de cette évolution. De même, la migration de travail, liée au libéralisme économique, n'exclut pas la reconnaissance d'un statut à tout travailleur migrant tel que défini dans la convention des Nations unies qui attend ratification par les États de l'Union. Une fois présent, le migrant qui perd sa mobilité, conserve son extranéité et son étrangeté. Une citoyenneté européenne de résidence, plutôt que de nationalité comme aujourd'hui, pourrait être, parmi d'autres, un moyen de tisser les liens multicolores d'une société en devenir. ■

Jean-Yves Carlier <[www.drt.ucl.ac.be/DH](http://www.drt.ucl.ac.be/DH)>

### **Pour aller plus loin**

Le réseau Odysseus, réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe, a publié plusieurs ouvrages sur le sujet dont *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, Bruxelles, Bruylant, 2004-; *L'émergence d'une politique européenne d'immigration*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

Le réseau organise le 22-avril-2005, à Louvain-la-Neuve, un colloque sur «-L'avenir de la libre circulation en Europe-».

Pour tout renseignement et d'autres références du réseau:- <[www.ulb.ac.be/assoc/odysseus](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus)>