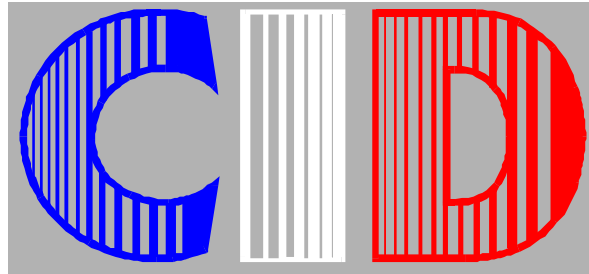


COLLEGE INTERARMEES



D E D E F E N S E

**« Europe-forteresse » : mythe ou réalité ?**

**Mémoire rédigé par le  
Chef d'escadron Didier WIOLAND**

**dans le cadre du séminaire de géopolitique  
« Le monde vu par la Commission européenne ».**

**Directeur : Monsieur Thierry CHOPIN,  
directeur des études de la Fondation Robert SCHUMANN**

**Février 2006**

# **« Europe- forteresse » : mythe ou réalité ?**

## **sommaire**

### **partie 1 : l'« Europe- forteresse » : une réalité**

#### **11. une réalité policière**

#### **12. une réalité sociale**

### **partie 2 : l'« Europe- forteresse » : un mythe**

#### **21. un mythe économique**

#### **22. un mythe politique et géopolitique**

# « Europe- forteresse » : mythe ou réalité ?

## INTRODUCTION.

### **Asile-immigration, un défi majeur pour l'Union européenne (UE).**

La population de l'UE à quinze membres, avant l'élargissement de 2004, se caractérise comme étant la population la plus âgée du monde (1).

L'effondrement de la fécondité est un phénomène qui touche le monde entier, à l'exception toutefois de l'Afrique subsaharienne, mais ce sont les Européens qui connaissent les premiers ce phénomène. Or, le décalage temporel entre les différentes aires géographiques est décisif, car les flux de migrations vont traditionnellement des zones les plus jeunes vers les zones les plus âgées.

L'explication de ce vieillissement accéléré ne réside pas seulement dans l'allongement de la durée de la vie, mais elle résulte aussi d'un effondrement de la natalité. Sur les vingt-cinq pays de l'UE, dix-sept (dont ceux d'Europe centrale) connaissent en effet des excédents de décès par rapport aux naissances. Il y a trente ans, sur les territoires européens correspondant à l'Europe des Quinze et qui comptaient alors 330 millions d'habitants, le nombre annuel de naissances était supérieur à six millions. Pour ces mêmes pays, il s'est aujourd'hui effondré, passant de 6 à 4 millions, alors que la population européenne considérée a crû de 50 millions. Or l'élargissement de 2004 aggrave cette question de la dénatalité. Chaque année, l'Europe orientale perd 200 000 habitants. Et l'UE, dans son ensemble, verra sa population décroître d'ici 25 ans : de 458 millions d'habitants aujourd'hui, elle passera à 469,5 en 2025 (soit + 2%), puis à 468, 7 millions en 2030 (2). C'est donc à un phénomène de dépeuplement auquel l'Europe est confrontée, la dénatalité expliquant largement le vieillissement voire la réduction des populations.

Parallèlement au recul de sa population, l'UE affronte depuis le dernier tiers du XXème siècle, un autre défi majeur : l'accueil sur son territoire de populations migrantes d'origine extra-européenne. Logiquement, les migrants viennent compenser le dépeuplement européen. Deux

---

1 BOURCIER DE CARBON, Philippe, *L'Union européenne en implosion démographique*, 2004.

2 Communication de la Commission européenne sur le Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », du 16 mars 2005, page 2.

aires géographiques sont à distinguer de ce point de vue au sein de l'UE : d'une part, la nouvelle Europe, celle de l'élargissement, qui se dépeuple rapidement et n'est que peu concernée par les flux migratoires extra-européens; d'autre part, l'Europe occidentale. Son accroissement naturel n'est, pour quinze pays, que de + 400 000, tandis que son solde migratoire annuel est de l'ordre de + 1,6 millions de personnes. Autrement dit, l'immigration légale est quatre fois plus importante que l'accroissement naturel des citoyens européens. Si l'immigration progresse 4 fois plus vite que l'accroissement naturel, lequel comptabilise la natalité des immigrés arrivés les années précédentes, on peut alors en conclure que la population européenne est en passe d'être remplacée, sur un temps historique relativement court, par des populations non européennes.

En 2004, l'Union des Quinze compte 15 millions d'étrangers extra-européens ne disposant pas de la citoyenneté d'un pays membre (3), soit environ 4% de la population de cet ensemble. Pour la France, selon l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, 9 % de la population de la France métropolitaine (4) est originaire du continent africain et d'Eurasie (Turquie). A eux seuls, ces 9 % assurent 16 % des naissances en France qui donnent accès à la nationalité française, soit 110 000 naissances. Une projection pour 2030 ouvre sur la perspective suivante : dans 25 ans, la France compterait 10 millions de résidents légaux d'origine extraeuropéenne, soit 15 % de la population (on serait donc passé de 9 % à 15 %) et 30 % des naissances. Autrement dit, au tiers de ce siècle, un tiers de la France serait d'origine extra-européenne (5).

Or, l'immigration illégale est un phénomène qui pèse de manière croissante à côté de l'immigration légale pour tous les pays européens. En France, les autorités arrêtent en moyenne 10 000 clandestins par an et estiment de 100 000 à 300 000 les entrées illégales par an. Plus de 600 000 immigrés en situation irrégulière vivraient en France en 2004 (6).

---

3 EUROSTAT, *Statistiques sociales européennes : Démographie*, édition 2004, Commission Européenne, Bruxelles, 2004.

4 BRUTEL Chantal et OMALEK Laure, *Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements (horizon2030/2050)*, INSEE Résultats Société n°16, INSEE, Paris, juillet 2003.

5 TANDONNET Maxime, *Le défi de l'immigration : la vérité-les solutions*, Plessis Trévisé ; éditions François-Xavier de Guibert, 2005.

6 TANDONNET Maxime, *Migrations : la nouvelle vague*, Paris ; L'Harmattan, 2004.

Les Européens vivent donc un double phénomène démographique. Ils vieillissent car ils ne font plus assez d'enfants et ils sont progressivement remplacés par des populations africaines et asiatiques plus jeunes et plus fécondes, ceci de manière légale comme de manière illégale. Or cette dynamique risque de s'amplifier par l'évolution des populations des rives nord avec le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie et la Grèce et sud de la Méditerranée avec le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye, l'Égypte, la Turquie, les 4/5 de la population de Chypre, la Syrie, la Palestine, le Liban et la Jordanie. La rive nord (européenne) compte aujourd'hui environ 180 millions d'habitants tandis que la rive sud en compte 240 millions. En 2030, dans 25 ans, la rive nord aura perdu – si l'on ne compte pas l'afflux d'immigrés extra-européens qu'elle connaîtra certainement – 6 millions d'habitants, tandis que la rive sud dépassera les 300 millions d'habitants (7). Se feront donc face un ensemble nord et un ensemble sud deux fois plus peuplé.

Or ce réservoir démographique qui fait face aux rivages de l'Europe se caractérise par le plus fort taux d'émigration du monde. Alors que la moyenne mondiale se situe à 2 % de la population qui émigre chaque année, le taux de départ moyen en Méditerranée est de 5 % de la population (8). Quantitativement, depuis le début des années 1960, près de 20 millions des ressortissants des pays de la rive Sud ont émigré, pas seulement vers l'Europe, mais aussi vers l'Amérique du Nord. De plus, cette réalité démographique de la rive Sud doit être combinée avec les risques géopolitiques de la région. Le premier risque majeur est celui de l'évolution des régimes du monde méditerranéen musulman vers l'islam politique (l'islamisme). Deuxième phénomène à prendre en compte : les conséquences de la révolution économique mondiale causée par l'émergence de l'Asie et notamment de la Chine. Pour rester compétitives, les économies européennes risquent de connaître un glissement vers l'économie souterraine. Or, plus d'économie clandestine signifie davantage d'emplois clandestins. Le troisième risque majeur est lié à la mondialisation, avec l'aggravation du poids des mafias. Or l'un des secteurs lucratifs de ces mafias est le marché de l'immigration clandestine. Plus la demande migratoire augmente, plus les mafias prospèrent, plus elles sont en mesure de développer de nouvelles filières d'immigration clandestine et donc de susciter l'offre. L'analyse des flux d'immigration clandestine révèle le poids des réseaux albanais, yougoslaves, chinois, russes. Le trafic d'êtres

---

7 De LA GUIGNÉRAYE Séverine, WOETS Ludovic, « La démographie mondiale : effets sociétaux et déséquilibres possibles », rapport 2004/07, GEO-K consultant en défense et géostratégie auprès de la Défense, 2004.

8 « Les migrations internationales », in *Les Cahiers français*, La documentation française, n°307, mars avril 2002.

humains se combine d'ailleurs souvent avec le trafic de drogue, les immigrés clandestins étant souvent obligés de payer leur passage en jouant le rôle de revendeurs ou de passeurs de drogues.

Mais les perspectives d'immigration ne sauraient se limiter au constat d'un différentiel démographique entre rive nord et sud, à la pression asiatique sur les économies européennes qui déterminera chez de nombreux acteurs un comportement favorable à l'immigration, ou encore au risque de basculement dans l'islamisme de pays du Maghreb ou du Machrek. Un autre paramètre à prendre en compte est celui des perspectives postpétrolières. Aujourd'hui, le Golfe arabo-persique, grâce à son économie pétrolière et gazière, absorbe une proportion importante de l'émigration asiatique, égyptienne et turque. Six pays du Golfe, dont la population arabe autochtone est relativement faible, absorbent à eux seuls plus de onze millions d'immigrés : des Pakistanais, des Hindous, des Philippins, des Egyptiens, des Turcs (9). Dans l'hypothèse d'une révolution énergétique mondiale, liée à l'épuisement des ressources, le Golfe sera-t-il encore une zone tampon placée sur le chemin de cette « marche vers l'ouest » des migrants asiatiques ? N'iront-ils pas alors grossir les rangs de l'émigration vers l'Europe ?

Face au défi planétaire de l'immigration, quelles réponses l'Europe peut-elle apporter ?

Si l'érection d'une « Europe-forteresse », réalité dotée d'instruments juridiques et policiers toujours plus contraignants pour le candidat à l'entrée dans l'UE, semble monopoliser l'activité des Etats-membres, la véritable urgence ne consisterait-elle pas à substituer à la police de l'étranger une véritable politique d'immigration à l'échelle européenne qui soit à même de répondre à une question qui relève de l'enjeu de civilisation ?

---

9 MUTIN Georges, *Géopolitique du monde arabe*, Ellipses, 2<sup>e</sup> édition, 2005.

## **partie 1 : l' « Europe-forteresse » : une réalité**

La chute du mur de Berlin, la fin du système soviétique, puis le conflit yougoslave ont suscité de vives craintes en Europe, renforcées par les violences racistes en Allemagne au début des années 1990. Ces événements ont pesé fortement sur la volonté des Etats de réviser leur politique de contrôle.

De fait, tous les aspects de l'immigration ont fait l'objet de mesures restrictives. Les contrôles d'identité ont été renforcés, les conditions de délivrance des titres de séjour et de travail rendues plus drastiques et les catégories non expulsables ont été réduites. Les règles de délivrance des visas ont été révisées, l'hébergement des visiteurs étrangers plus strictement contrôlé, les droits d'appel limités, les possibilités de rétention des étrangers expulsables élargies et les sanctions pour aide à l'immigration irrégulière et emploi d'étrangers sans titre ont été accrues. De nouveaux systèmes automatisés d'enregistrement et de recherche d'informations sur les migrants ont été mis au point et des efforts ont été engagés pour assurer l'inviolabilité des papiers officiels. Dans cette logique, ces changements se sont accompagnés d'un transfert des principales compétences aux ministres chargés de la sécurité intérieure, incarnation de la volonté politique de traiter de l'immigration prioritairement sous un volet policier.

### **11. une réalité policière : contrôle strict des entrées et réduction des installations durables : une police de l'étranger plus qu'une politique d'immigration**

L' « Europe-forteresse », consciente de la menace que représente l'immigration irrégulière, érige des barrières policières à la mesure d'une question aux dimensions géopolitiques planétaires.

#### **111. prolégomènes sur les migrations irrégulières**

En préambule, quelques remarques d'ordre général paraissent utiles pour préciser le champ des migrations irrégulières.

D'abord, elles ne sont pas nouvelles en Europe et ont souvent fait l'objet d'une tolérance lorsque des enjeux économiques importants sont en cause. La nouveauté depuis dix ans, en revanche, est l'importance des trafics et des conséquences dramatiques pour les populations victimes.

La deuxième remarque a trait aux expressions employées. Le terme de « clandestin » a pour effet majeur de conforter dans l'imaginaire social l'idée d'une nature criminogène du migrant lui-même, perçu comme une menace potentielle, justifiant a priori un traitement exclusivement policier de sa situation et légitimant, enfin, une politique où la logique sécuritaire l'emporte sur toute autre (10). Il serait donc devenu politiquement correct d'user de l'expression de « migrants en situation irrégulière », selon la recommandation faite par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution n°3449 du 9 décembre 1975.

La troisième remarque touche à l'immigration irrégulière elle-même, généralement présentée comme une réalité unique et homogène, là où elle recouvre une grande diversité. En premier lieu, il convient de rappeler que les situations d'irrégularité les plus nombreuses ne découlent pas de franchissements illégaux des frontières. Seule une minorité pénètre illégalement : certains présentent de faux documents à la frontière ; d'autres tentent de la traverser en dehors des postes frontaliers ou de déjouer les contrôles en s'introduisant illégalement dans des trains, des camions, voitures, autocars ou caravanes, des navires de commerce, des conteneurs de marchandises à bord de ferry-boats, de trains de marchandises ou de bateaux, et même le train d'atterrissage d'un avion, par le moyen de petites embarcations, de canots pneumatiques ou, plus exceptionnellement, d'avions légers, en utilisant les ports et aéroports non gardés ou sur des segments de littoral désert, sans oublier ceux qui essaient de traverser le tunnel sous la Manche.

Si ces réalités existent avec leurs dangers, elles ne concernent pas la majorité des migrants irréguliers en Europe qui entrent légalement munis d'un visa, obtenu quelquefois frauduleusement. L'irrégularité de leur séjour n'intervient que dans un second temps, découlant de raisons très diverses : certains ne repartent pas à l'expiration de la durée de séjour notifié par le titre possédé (visa, permis de travail temporaire, titre d'étudiant, titre de travailleur saisonnier...) ; d'autres utilisent un titre obtenu à d'autres fins (occupation d'un emploi avec un

---

10 MARIE, Claude-Valentin, « entre économie et politique : le « clandestin », une figure sociale à géométrie variable », in *Pouvoirs*, n°47, Paris, 1988.

simple visa de touriste) ; d'autres encore tentent de légaliser frauduleusement leur situation par un mariage blanc avec un citoyen du pays de résidence, un ressortissant d'un Etat membre de l'UE ou un ressortissant d'un Etat tiers admis légalement à y résider. S'y ajoute encore la situation des déboutés du droit d'asile qui, après le rejet de leur demande, refusent d'obtempérer à une décision d'expulsion (11).

Une dernière précision, enfin, sur les incertitudes entourant l'importance quantitative de l'immigration irrégulière. Elle demeure en effet mal connue. Les chiffres généralement fournis reposent sur des modes de comptage trop divers pour n'indiquer autre chose que des tendances.

## **112. La réalité d'une Europe assiégée**

L'Europe est confrontée de toute évidence aux phénomènes des migrations internationales et des phénomènes répréhensibles que celles-ci peuvent engendrer. La menace, en apparence protéiforme et diffuse, obéit aux mouvements géopolitiques planétaires (cf. annexe 1).

### ***1121. les trafics d'immigrants : filières et structures***

Les données disponibles montrent que les trafics d'immigrants sont l'œuvre d'organisations criminelles, capables de s'adapter rapidement aux évolutions des dispositifs étatiques, tels que changements législatifs et réglementaires ou progrès des enquêtes policières, en modifiant leur mode opératoire et en restructurant en permanence leurs réseaux et filières. Ils mettent en place une véritable division du travail et s'appuient sur les technologies de communication mobiles les plus sophistiquées (CB, radio mobile privée et téléphones portables), pour s'informer des initiatives nouvelles de la police des frontières des pays traversés et orienter les convois vers les points les moins surveillés (12).

Au fil des années, les filières se professionnalisent, n'hésitant pas à renforcer leur offre commerciale. En Albanie, par exemple, le tarif proposé donne une sorte de garantie. En cas d'échec, les passeurs assurent aux clients d'autres tentatives. On retrouve la même pratique au

---

11 LIAUZU Claude, « Le migrant méditerranéen, toujours suspect », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.65-70.

12 MARIE Claude Valentin, *Prévenir l'immigration irrégulière : entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes*, éditions du conseil de l'Europe, septembre 2002.

Maroc, certains passeurs garantissent une seconde tentative en cas d'échec de la première, sauf si l'on s'est fait prendre une fois sur la terre ferme.

### *1122. les trafics de visas*

En amont, le dispositif alimente une forte activité de trafics de visas reposant sur des structures de type commercial plus hiérarchisées, qui profitent de toutes les formes et de tous les niveaux de corruption possibles.

Auditionné le 18 janvier 2006 par la commission d'enquête parlementaire sur l'immigration, l'actuel ministre français des Affaires étrangères précise que les postes consulaires se montraient vigilants dans l'instruction des demandes de visas, ajoutant que le nombre de visas délivrés était stable depuis quatre ans et que l'exigence, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, du paiement préalable des frais de dossier s'était traduite par une baisse de la demande de visas et du taux de refus de ces derniers, qui s'élevait à 15 %. En 2005, plus de 200 postes consulaires et 750 agents ont instruit 2,4 millions de demandes et délivré 2 millions de visas, ce qui correspond à 20 % du total des visas délivrés par l'ensemble des partenaires de l'espace Schengen. L'introduction de données biométriques dans les visas, autorisée par la loi du 26 novembre 2003 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, préfigure la création d'une base de données européenne (VIS-système d'information sur les visas) devant permettre, à partir de 2008, l'échange d'informations en temps réel sur les délivrances et les refus de délivrance de visas dans l'ensemble des postes consulaires des pays partenaires. Pour la France, une expérimentation a été lancée en mars 2005, sous le nom de BIODÉV, dans cinq consulats (Bamako, Colombo, Minsk, San Francisco et Annaba) et sera étendue en 2006 à trente autres postes en fonction des moyens budgétaires, avant sa généralisation en 2008.

### *1123. des itinéraires très variables*

Les Afghans sont le plus souvent pris en charge par leurs réseaux nationaux dans le cadre de trafics de grande envergure, souvent en camions. La route principale utilisée traverse le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Kirghizistan et le Kazakhstan vers la Russie, pour atteindre l'Allemagne via l'Ukraine, la Slovaquie et la République tchèque. Certains Afghans,

depuis la Russie, transitent par la Biélorussie et la Pologne vers l'Allemagne ; d'autres passent par la Slovaquie via la Pologne ou l'Autriche pour un périple qui dure de deux semaines à trois mois. Ils sont généralement déposés à proximité de la frontière pour éviter l'identification des véhicules et des pays de transit franchis et le renvoi vers un pays sûr voisin. Certains sont acheminés par voie aérienne, en évitant les vols directs, préférant un transit par Moscou ou Prague qui sont les portes de sortie vers l'Allemagne. On observe enfin que le nombre important de réfugiés afghans résidant en Iran, de 1 à 2 millions, a eu pour effet l'ouverture d'un itinéraire via l'Iran et la Turquie.

Pour l'entrée illégale des Irakiens, généralement issus de la minorité kurde, la Turquie sert de plaque tournante, avant leur introduction en Italie où ils sont incités à déposer une demande d'asile. Le temps d'examen de leur dossier est mis à profit par les trafiquants pour organiser la suite du voyage et par les immigrés pour se remettre des fatigues du début du périple. Leurs titres d'identité sont généralement confisqués et ils apprennent un « récit de voyage », à raconter en cas d'interpellation. L'objectif est double : cacher les routes et les méthodes du trafic, et fournir des informations crédibles pour l'acceptation d'une demande d'asile.

C'est aussi Moscou qui sert de principale ville de transit à l'immigration indienne, après un trajet par avion depuis New Delhi. Le transport se fait ensuite clandestinement par camion, bus ou train vers la Pologne ou la République tchèque à travers la Biélorussie, l'Ukraine ou la Slovaquie. Certains prolongent leur voyage par avion depuis Moscou jusqu'à Prague ou Varsovie. La suite du voyage s'effectue par la route jusqu'à la frontière allemande qui est traversée de nuit à pied par petits groupes de cinq à dix personnes. Une fois en Allemagne, les migrants sont de nouveau pris en charge par des petits camions ou des voitures de tourisme qui les transportent à l'intérieur du pays.

Les Sri-Lankais concernés par ces trafics appartiennent pour la plupart à la minorité hindoue en lutte contre la majorité cinghalaise bouddhiste. Leurs voyages sont généralement longs et coûteux, avec, pour destination privilégiée, le Royaume-Uni. L'Allemagne est souvent utilisée comme pays de transit, en dépit de l'absence de lignes aériennes directes qui complique l'itinéraire, avec l'obligation d'un vol vers un premier pays de transit, pour ensuite atteindre l'Allemagne par la route.

Celle-ci sert aussi de pays de transit important pour les Roumains qui se rendent d'abord à Prague pour y retrouver les passeurs qui organiseront le franchissement de la frontière

allemande. De là, ces personnes sont conduites vers la Belgique dans des véhicules de tourisme, souvent loués pour l'occasion, avant de poursuivre leur périple vers la Grande-Bretagne et l'Irlande (13).

#### *1124. les pays d'accueil : le Royaume-Uni détrône l'Allemagne*

Le Royaume-Uni et l'Allemagne sont incontestablement les pays d'installation les plus recherchés. Le second a connu ces dernières années une augmentation notable des entrées illégales et des demandes d'asile. Les plus nombreux sont originaires de Chine, d'Albanie, du Sri Lanka, d'Afghanistan, de Somalie, de Turquie, d'Iran, d'Irak, du Pakistan, d'Inde, de Roumanie et d'ex-Yougoslavie. Mais, en particulier les Pakistanais et les Chinois ont pour destination privilégiée le Royaume-Uni. Après un transit par Hong-Kong, la Thaïlande ou Singapour, où ils reçoivent de faux passeports, en général, de compatriotes décédés, les Chinois prennent l'avion pour Paris. Les Irakiens, Iraniens et Pakistanais transitent par Istanbul, où ils récupèrent de faux passeports avant d'être acheminés vers Bruxelles ou Amsterdam.

Il faut souligner l'importance prise par le trafic des femmes qui, jusqu'à une date récente, ne concernait pas le Royaume-Uni. Elles viennent principalement d'Europe orientale, surtout d'Albanie et d'ex-Yougoslavie, mais aussi d'Extrême-Orient. Leur présence grandissante confirme l'intervention croissante de bandes criminelles organisées.

Il semblerait exister une répartition des territoires entre ces bandes. Les Chinois, par exemple, exercent leur influence sur leurs seuls concitoyens. Les Albanais, qui assurent la traversée de l'Adriatique, semblent contrôler le trafic des femmes originaires de la Moldavie, d'ex-Yougoslavie, d'Ukraine et des Etats baltes, et destinées à la prostitution. Quant aux trafiquants nigériens, ils utilisent le Royaume-Uni comme point de transit pour le trafic de femmes d'Afrique de l'Ouest, destinées également à la prostitution dans les autres pays de l'UE. Mais on voit aussi se développer des alliances entre des groupes ethniques ou nationaux différents pour faire face à une difficulté particulière ou tirer parti d'une compétence. Le Royaume-Uni sert aussi de transit à ceux qui espèrent s'installer au Canada ou aux Etats-Unis, qu'ils tentent de rejoindre en se procurant, préalablement, des faux documents de meilleure

---

13 NEXON Marc, « Europe forteresse, Europe passoire », *Le Point*, n°1728, octobre 2005.

qualité que ceux utilisés pour traverser l'Europe. Ils sont rejoints dans cette tentative par ceux auxquels l'asile a été refusé.

### *1125. l'Allemagne : première destination des ressortissants de l'est de l'Europe*

L'Allemagne est concernée par deux filières principales d'immigration illégale.

La première qui emprunte une route du Sud-est européen, avec la Turquie pour plaque tournante, s'est substituée à celle plus traditionnelle des Balkans depuis le conflit en ex-Yougoslavie. Elle sert principalement à l'acheminement des ressortissants du monde arabe et du Proche-Orient, avec plusieurs itinéraires possibles : l'un, via la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque ; l'autre, via la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie, l'Autriche. Un troisième itinéraire passe par la Grèce, en empruntant la voie maritime, avec un transit par l'Italie ou l'Espagne.

La seconde filière se développe sur une route orientale depuis la Russie avec un transit via l'Ukraine, avec pour points principaux d'entrée ou de transit les aéroports de Moscou, de Kiev et, de plus en plus, Belgrade et Sarajevo, notamment pour les immigrants en provenance d'Asie. Les trajets suivent ensuite plusieurs itinéraires vers la Roumanie, la Hongrie, l'Autriche et l'Allemagne ; vers la Slovaquie et l'Allemagne ou encore vers la Biélorussie, la Pologne et l'Allemagne.

Les services de contrôles compétents ont procédé à l'expulsion de plus de 33 000 étrangers par an de 1999 à 2004. L'Allemagne demeure la première destination des ressortissants de l'est de l'Europe par voie terrestre, à travers la frontière verte ou par le poste frontalier autrichien de Heiligenkreuz.

Mais l'Allemagne est aussi un pays de transit important, notamment vers les pays scandinaves, pour les ressortissants d'Irak et d'ex-Yougoslavie, vers la Grande-Bretagne ou l'Irlande pour ceux de Roumanie et de Moldavie, via la Belgique et vers la péninsule ibérique pour ceux d'autres pays d'Europe de l'est.

Il en va de même pour la Suisse qui pour certains constitue avant tout un pays de transit. C'est le cas notamment des passeurs chinois opérant par la route des Balkans qui l'utilisent pour leurs ressortissants qu'ils acheminent vers l'UE, le Canada ou les Etats-Unis (14).

---

14 BECKOUCHE Pierre et RICHARD Yann, *Atlas d'une nouvelle Europe*, Paris ; Autrement, 2005.

### ***1126. l'Espagne : de l'artisanat au réseau organisé, à la porte du sud de l'Europe***

Les interpellations sur les côtes espagnoles d'étrangers tentant de s'introduire illégalement, en franchissant les 15 kilomètres du détroit de Gibraltar, sont en hausse constante depuis le début des années 1990 : leur nombre est passé de 3 600 en 1999 à 18000 en 2001 pour atteindre 55 000 en 2004 (15). Il faut y ajouter les arrestations à terre ou en mer par les autorités marocaines, soit environ 15 000 pour cette dernière année. Le détroit de Gibraltar constitue une des principales portes d'entrée illégale dans l'UE. La traversée à haut risque (plus de 200 morts par noyade par an depuis 5 ans) est assurée par des réseaux de trafiquants installés des deux côtés du détroit (16).

Longtemps, les départs se sont concentrés sur le littoral septentrional du Maroc, dans la région côtière de Tanger jusqu'à Kenitra, aux portes de Rabat la capitale. Si 15 kilomètres seulement séparent l'Espagne du Maroc au point le plus court du détroit, les passeurs sont souvent contraints à des traversées de plusieurs centaines de kilomètres pour échapper aux contrôles. Cette surveillance accrue du détroit explique aussi le déplacement de la zone de départ vers El Aïoun, principale ville du Sahara occidental à 1250 kilomètres au sud de Rabat, et sa région, sur la bande côtière qui s'étend de l'embouchure du Saguia El Hamra jusqu'à la ville marocaine de Tan-Tan, d'où partent les frêles embarcations nommées *pateras* vers les îles de Lanzarote et de Fuerteventura aux Canaries. La surveillance accrue du détroit ajouté aux contrôles exercés à Melilla et Ceuta ont obligé les passeurs à activer cette nouvelle filière. Le prix des places atteint en 2002 1200 euros, soit deux fois plus que deux ans auparavant. Les contrats de travail en Espagne se vendent 4800 euros.

Les deux tiers environ sont d'origine marocaine, les autres sont des ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne qui convergent vers le royaume chérifien avec l'aide de filières plus ou moins organisées. Certains arrivent au Maroc par avion à l'aéroport de Casablanca. Pour d'autres,

---

15 DELMOTE Gilles, « L'Espagne face au laxisme marocain », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.123-132.

16 DUTEIL Mireille, « Ceuta et Melilla : les barbelés de la mort », *Le Point*, n°1728, octobre 2005.

le royaume chérifien est la dernière étape d'un long périple, avant le départ vers l'Europe dont ils rêvent. Ils arrivent à El Aïoun après une traversée de la Mauritanie qui compte 3 600 kilomètres de frontières en plein désert et du Sahara occidental, entassés dans des camions, alors que la frontière est réputée infranchissable, protégée par des radars et des champs de mines. Une autre filière au départ du Mali ou du Nigeria transite par l'Algérie avant d'aboutir au Maroc, à Oujda. L'autre possibilité est la voie maritime comme passager clandestin sur les navires qui font escale dans les ports du Sénégal, du Liberia, du Nigeria et de la Côte d'Ivoire.

On est loin désormais de la petite activité illégale intermittente que s'autorisaient les pêcheurs au début des années 1990, en débarquant leurs passagers sur les côtes espagnoles. La petite contrebande a cédé le pas à un véritable trafic, moins risqué que celui de la drogue. Aux *pateras* de bois des petits pêcheurs se sont substitués les Zodiac fortement motorisés des réseaux impliqués des deux côtés du détroit. Les départs s'effectuent depuis les plages situées entre Tanger et l'enclave espagnole de Ceuta. Sur la côte espagnole, les arrivants sont pris en charge par des « taxis » qui les dirigent vers les exploitations, les chantiers, les restaurants où, selon les saisons, les besoins en main d'œuvre à bon marché sont les plus importants. Les exploitations agricoles de Murcie, d'Almeria ou de Huelva en ont été depuis des années les principaux clients.

Cependant, tous les étrangers n'arrivent pas en Espagne à bord de *pateras*. Comme ailleurs, la plupart y entrent par avion avec une autorisation de séjour ou visa en règle valable trois mois, qu'ils prolongent en changeant de pays en s'appuyant sur les dispositions de l'accord de Schengen. C'est le cas des ressortissants latino-américains, essentiellement Equatoriens, Venezueliens et Colombiens, pour qui cela représente la seule voie possible et qui de plus sont souvent dispensés de visas d'entrée en Espagne, même s'ils opèrent un transit par d'autres aéroports européens (Amsterdam ou Lisbonne le plus souvent). Lorsque ces ressortissants débarquent à Lisbonne, certains se rendent ensuite en voiture sur le territoire espagnol. D'autres qui, comme les Péruviens, sont soumis à une obligation de visa, tentent de s'en procurer, alimentant ainsi un trafic de faux passeports équatoriens. Certains se rendent alors par voie terrestre au Brésil jusqu'à Sao Paulo ou à Rio de Janeiro, d'où ils prennent l'avion pour rejoindre Lisbonne, puis l'Espagne par la route.

### *1127. le Portugal*

Aux yeux des trafiquants, le Portugal est une des voies privilégiées d'entrée dans l'UE. Les nationalités les plus diverses, utilisant toutes les voies possibles (terrestre, aérienne ou maritime), participent à la croissance de l'immigration irrégulière. Ils viennent d'Inde, du Pakistan, de Chine, du Sénégal, de Guinée-Conakry, du Maroc, d'Algérie ou de Mauritanie. Beaucoup entrent légalement munis de visas ou d'autorisations de séjour puis demeurent au-delà de la durée autorisée. Le recours au visa d'études avec l'intention d'accéder au marché du travail illégal est aussi très fréquent, notamment chez les ressortissants des pays africains de langue officielle portugaise, Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique.

Mais la poussée la plus forte est celle des Brésiliens et des ressortissants de l'Europe de l'est (Ukrainiens, Russes, Moldaves et Roumains). Un grand nombre de ces personnes sont qualifiées (médecins, ingénieurs, universitaires...) et se retrouvent ouvriers du bâtiment, infirmiers, garde-malades ou serveurs de restaurants. Beaucoup ont profité de la loi qui, à compter de janvier 2001, permettait aux étrangers en situation irrégulière, titulaires d'un contrat de travail, d'obtenir un titre provisoire d'un an, renouvelable pendant cinq ans. Les petites entreprises ne se sont guère fait prier pour proposer ces contrats et régulariser les salariés qu'ils employaient illégalement.

Pour ces ressortissants d'Europe de l'est, l'offre la plus fréquente des trafiquants est un forfait de 1000 à 2000 euros, comprenant un visa de simple touriste valable quinze jours, le transport, un travail et un logement. Sur place, d'autres membres du réseau prennent en charge les nouveaux venus, pour les mettre en contact avec des chefs de petites entreprises locales. Il s'agit souvent de sous-traitants des grosses entreprises de bâtiment, Africains originaires des anciennes colonies portugaises. L'itinéraire s'effectue via la Pologne, l'Allemagne, la France et l'Espagne. Près de 50 000 Ukrainiens, Moldaves et Russes seraient entrés au Portugal dans ces conditions.

Les services portugais spécialisés dans la lutte contre le banditisme soulignent l'importance du rôle des trafiquants qui, bien après l'introduction dans le pays, continuent parfois d'exiger du migrant un pourcentage de 5 à 10% de son salaire mensuel sous peine de représailles contre la famille restée au pays (17).

---

17 ROLLOT Catherine, « Les étrangers arrivent de plus en plus qualifiés », *Le Monde*, 30 mars 2005.

### *1128. l'Italie : la menace des débarquements massifs*

L'Italie qui compte environ 1 700 000 étrangers établis légalement, soit moins de 3% de la population active, vit dans la hantise des débarquements massifs (18) depuis celui qui a vu le débarquement de plus de 10 000 personnes. Un des derniers en date est celui du *Monica*, avec un millier de migrants, dont 200 femmes et 300 enfants, pour la plupart des Turcs, Syriens ou Irakiens, accueillis dans le port de Catane en Sicile le 17 mars 2002. Pour obtenir l'assurance de ne pas être refoulés vers les eaux internationales, certains passagers et membres de l'équipage ont menacé de jeter des enfants à la mer. Le cargo, contrôlé par des organisations criminelles, aurait quitté le Liban une semaine plus tôt.

Ces débarquements massifs sont une des stratégies des organisations criminelles albanaises ou turques. Comme dans l'affaire de l'*East-Sea* (19), transportant des centaines de Kurdes, qui avait volontairement été échoué sur les côtes du Var en février 2001, l'objectif d'une grande part des migrants est de se faire admettre sur une des côtes sud de l'UE, et de tenter ensuite de rejoindre le plus rapidement l'Allemagne, leur destination finale. Les passagers du *Monica* et de l'*East-Sea* avaient déboursé de 2 000 à 4 000 euros pour leur transport.

Selon de récentes dispositions (20), le demandeur d'asile est conduit dans un centre d'accueil surveillé par la police. S'il ne parvient pas à régulariser sa situation dans les deux mois, il est reconduit à la frontière. Dix nouveaux centres devraient être aménagés. Les autorités prévoient un flux de 36 000 migrants par an.

---

18 ALOISE Salvatore, « Les autorités italiennes inquiètes face à l'afflux de Marocains », *Le Monde*, 5 janvier 2006.

19 De ROYER Solenn, « L'épopée des Kurdes de l'East Sea », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.13-22.

20 SCIARESA Alfio, « L'Italie prend à bras le corps la question albanaise », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.153-160.

### ***1129. la Turquie comme plaque tournante***

La Turquie est d'abord un pays de départ. De fait, il paraît difficile de verrouiller les 7000 kilomètres de côtes turques et les 2800 kilomètres de frontières montagneuses avec l'Irak, l'Iran ou les ex-républiques soviétiques.

La filière de l'est est en passe de supplanter la traversée du détroit de Gibraltar et faire du pays une des principales portes d'entrée vers l'Europe pour les candidats à l'immigration.

Les migrants arrivent du Moyen-Orient (en majorité des Iraniens et des Irakiens), d'Asie (Pakistanaï, Bangladaï et Sri-Lankais) et d'Afrique (Nigériens, Somaliens et Congolais). D'autres sont des déboutés du droit d'asile qui s'installent en situation irrégulière, soit en cherchant du travail, soit dans l'attente d'une nouvelle opportunité de départ. D'autres encore, originaires des pays de l'est, arrivent en Turquie en espérant trouver à s'y employer illégalement.

La frontière terrestre gréco-turque (21) est peu à peu supplantée par la voie maritime, de gros cargos quittant les côtes égéennes ou méditerranéennes turques vers l'Italie, ou de petites embarcations à destination des îles grecques, avec le risque d'accidents fréquents. Le passage se négocie autour de 3000 euros. Avec un chargement de 300 à 500 personnes, le revenu d'une traversée peut s'élever à au moins 1 million d'euros par bateau généralement en très mauvais état et acheté dix fois moins cher.

Malgré tout, les arrestations d'étrangers en situation irrégulière se multiplient. Les autorités turques en déclarent 387 000 entre 2000 et 2004, dont 175 000 auraient été expulsés.

#### ***1129a. Agadez renoue avec son passé : carrefour du trafic, d'esclaves hier, de migrants aujourd'hui***

Les trafics à travers le Sahel sont peu connus et peu médiatisés. On ne sait rien de ceux qui s'y aventurent et encore moins de ceux qui y laissent leur vie. Le Niger constitue la plaque tournante de ces migrations à travers le Sahel (22). Vers Agadez, au-delà du désert du Ténére,

---

21 La voie terrestre, via la frontière grecque, est moitié moins chère, mais beaucoup plus dangereuse. Il faut la traverser la nuit en évitant les champs de mines. Une fois en Grèce, il faut vite quitter la zone frontalière pour ne pas être immédiatement réexpédié en Turquie. Le récent accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie a rendu les passages encore plus aléatoires.

22 Ali Bensâad, *le Monde diplomatique*, septembre 2001.

convergent les flux de l'Afrique de l'Ouest. Les Nigériens représentent 50% environ de ces migrants, les Ghanéens 30%, les Nigériens 15%. Leur nombre a triplé depuis 1999.

Ce transit constitue une véritable manne pour la région Nord du Niger, la plus déshéritée d'un pays qui compte parmi les plus pauvres au monde. Au départ d'Agadez, le voyage s'effectue par camions de plus de cent personnes. Ce transport est bien plus lucratif que celui du mil et du sel, et les propriétaires de camions s'y sont rapidement reconvertis. Une partie de la ville s'est réorganisée en conséquence. Les locaux, essentiellement les commerçants toubous, ethnies bénéficiant le plus de facilités de circulation en Libye et dont de nombreux membres ont acquis la nationalité libyenne, tiennent les « agences de voyage agréées », les camions et les commerces d'alimentation pour l'approvisionnement de la traversée. D'anciens migrants se sont spécialisés dans la prestation de services à leurs compatriotes : ils tiennent des gargotes, des maisons-dortoirs, des commerces d'accessoires (bidons pour l'eau, lampes torches, couvertures...) ou autres salons de coiffure. Ils sont aussi rabatteurs et dirigent les nouveaux arrivants vers les agences contre une commission. Pour les autorités nigériennes, tout est parfaitement légal car il s'agit de ressortissants africains qui ont le droit de transiter par le Niger. Du reste, chaque agence doit enregistrer les partants auprès de la police locale et paie une taxe pour chacun d'eux. La somme varie entre 2 et 3 euros, ce qui n'empêche pas la police de multiplier ensuite les barrages pour racketter les migrants, sous prétexte de contrôles (23).

Agadez se donne ainsi l'illusion de renouer avec son histoire quand, au XV<sup>ème</sup> siècle, elle occupait une place charnière dans les échanges transsahariens, point de rencontre des grandes pistes caravanières reliant la Méditerranée au pays haoussa et le Mali à l'Égypte. Dans la ville alors prestigieuse de 50 000 habitants, à côté de l'or, le gros du trafic concernait la traite des esclaves. En proportion, il s'acheminait alors autant d'esclaves vers la Libye et l'Algérie que de travailleurs migrants africains aujourd'hui vers ces mêmes pays.

---

23 CHASSAGNE Philippe et GJELOSHAJ Kôle, « La corruption, condition essentielle du trafic des êtres humains », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.133-142.

*1129b. du transit à l'installation permanente : une gestion délicate pour les pays de l'est de l'Europe*

L'Ukraine est aussi devenue en peu de temps un pays de transit important pour les migrants originaires de l'Afghanistan, mais aussi du Sri Lanka, d'Inde, du Bangladesh ou de la Chine. Certains ont utilisé le prétexte des études pour obtenir une autorisation de résidence. Des contrôles opérés dans les universités par la police des frontières ont montré que sur les 15 200 étudiants arrivés en 1999-2000, la moitié ne fréquentait pas l'université et n'avait pas de domicile connu. Le durcissement des procédures d'entrée dans les pays d'Europe centrale et occidentale contraint la plupart à demeurer en Ukraine, alors qu'ils n'y étaient qu'en transit

Comme ses voisins, la Bulgarie subit sans y être préparée les effets des migrations de transit en provenance du Proche-Orient, de Moldavie, de Géorgie, d'Ukraine, et de la Roumanie. Dans la plupart des cas, les trafiquants qui agissent en Bulgarie sont des nationaux qui bénéficient du soutien logistique de leurs concitoyens engagés dans d'autres activités criminelles. Selon le ministère des affaires intérieures, près de 300 Bulgares opérant sur le territoire national, ainsi qu'aux Pays-Bas, en République tchèque, ou en Pologne seraient impliqués dans le trafic de femmes destinées à la prostitution. Quant aux trafiquants étrangers, ils résident légalement dans le pays, d'où ils tissent leur réseau avec d'autres bandes organisant le transfert de ressortissants de la CEI, de l'Afghanistan, de la Chine, de l'Inde, du Sri Lanka.

Pour sa part, l'Estonie se vit comme un pays de second transit pour les filières à destination des pays scandinaves ou de l'UE, en empruntant soit le ferry vers les pays nordiques ou l'avion vers les pays d'Europe occidentale. Le premier transit s'effectue généralement en Russie d'où les candidats à l'exil (Inde, Pakistan, Chine, Afghanistan...) arrivent par bus ou par train. Les passeurs sont le plus souvent originaires des pays traversés, donc y compris des Estoniens. Seuls les Chinois font exception. Alors que les autres migrants font appel à des trafiquants dans chaque pays de transit pour les aider à franchir chaque étape jusqu'à leur pays de destination, les Chinois sont généralement pris en charge depuis la Chine jusqu'au pays de destination par le même réseau.

En Slovénie (24), l'illégalité la plus fréquente est le passage organisé des frontières, avec une entrée à partir de la Croatie et un départ vers l'Italie. Elle concerne surtout les Iraniens, les Turcs et les Roumains. La majorité de ces migrants (principalement les Iraniens et les Turcs) arrivent en suivant l'itinéraire Istanbul-Sarajevo- Tuzla-Croatie-Slovénie. D'autres s'installent plus durablement dans le pays : principalement des ressortissants de la République de Serbie-Montenegro, de Bosnie-Herzégovine et de Macédoine. Ils arrivent légalement munis d'autorisation de séjour de courte durée, mais demeurent au-delà du délai accordé. Ils s'installent surtout dans les grandes zones urbaines et industrielles, où ils espèrent trouver à s'employer.

Sur le territoire de l'ex- Yougoslavie, l'immigration illégale de transit, organisée par les Macédoniens et quelques étrangers, s'est fortement accélérée, aussi bien à la frontière avec l'Albanie vers l'Italie ou d'autres pays de l'UE que vers la Grèce. Par la frontière grecque ou albanaise, on note l'existence de deux grands itinéraires : de la frontière macédonienne vers la Grèce ; de la Bulgarie vers la Grèce ou l'Albanie. L'itinéraire partant de la frontière septentrionale est le plus emprunté, souvent par des Roumains attirés par la Grèce pour y travailler, mais aussi par les réseaux de trafiquants qui sévissent entre la Grèce et les pays d'Europe occidentale. La frontière macédonienne est plus particulièrement empruntée par les Bulgares et les ressortissants de l'ex-URSS qui pour la plupart tentent d'entrer illégalement en Grèce. On y retrouve aussi des ressortissants turcs d'origine kurde qui séjournent brièvement avant de partir pour l'Albanie.

En Lettonie, les migrants en situation illégale arrivent principalement de Russie, d'Ukraine, de Biélorussie, d'Arménie et d'Azerbaïdjan.

C'est en 1992, à peine son indépendance proclamée et ses frontières ouvertes que la Lituanie s'est trouvée pour la première fois confrontée au problème de l'immigration irrégulière avec les premiers transits à destination de l'Europe occidentale. Au départ, les passeurs étaient exclusivement des Asiatiques résidant en Europe. Ils ont progressivement noué des complicités avec des membres des services de répression, et d'autres personnes au fait des réalités de la zone frontalière et de son système de contrôle. Le tourisme a également été détourné au profit de leur trafic. Plusieurs agences ont ainsi ouvert des succursales en Lituanie.

---

24 DERENS Jean-Arnault, « Les Balkans, carrefour de l'exil et de la prostitution », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.143-152.

Les frontières lituano-russe et lituano-biélorusse sont les accès les plus empruntés. La principale filière traverse la frontière orientale qui sépare la Lituanie et la Biélorussie, et s'étend vers l'ouest à travers la frontière lituano-polonaise. La majorité des entrées illégales se font donc depuis le territoire biélorusse et les migrants tentent ensuite de gagner la Pologne. On observe aussi des tentatives de départ de Lituanie depuis le port de Klaïpeda ou depuis la frontière qui sépare la Lituanie de l'enclave de Kaliningrad.

Les victimes de ces trafics sont le plus souvent des ressortissants de pays asiatiques ou extrême-orientaux comme l'Afghanistan, le Pakistan, l'Inde, le Sri Lanka, le Bangladesh, la Chine ou le Vietnam. On trouve parmi eux des travailleurs à la recherche d'un emploi, des jeunes femmes destinées à la prostitution en provenance d'Ukraine, de Biélorussie et de Russie ou des demandeurs d'asile. Les prix d'un transport illégal de Biélorussie en Pologne ont quintuplé depuis 1992, passant de 500 à 2500 euros par personne. Le trafic se poursuit toute l'année, même en hiver, signe de sa bonne organisation en continu.

### **113. le rempart de l'Europe assiégée : la police de l'étranger**

Face à la menace des trafics organisés de populations, l'Europe met en place un dispositif policier étoffé, en recherche d'efficacité coordonnée (25) et volontairement tourné vers des aspects répressifs (26).

---

25 Au cours des années 80, un débat s'est ouvert sur la signification de la notion de libre circulation des personnes. Pour certains États membres, elle ne devait s'appliquer qu'aux seuls citoyens européens ce qui impliquait de conserver les contrôles aux frontières pour distinguer citoyens européens et ressortissants de pays tiers. D'autres États membres, au contraire, souhaitaient établir une libre circulation pour tous et par conséquent supprimer ces contrôles frontaliers. Devant l'impossibilité de trouver un accord au sein de la Communauté européenne, la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ont décidé en 1985 de créer entre eux un territoire sans frontières, l'espace "Schengen". Cette coopération intergouvernementale s'est développée pour regrouper treize États membres en 1997, lors de la signature du traité d'Amsterdam. Grâce à ce traité, les décisions adoptées depuis 1985 par les membres de l'espace Schengen ont été intégrées au sein de l'UE le 1er mai 1999.

#### **Les mesures adoptées par les États membres appartenant à l'espace Schengen**

Parmi les principales mesures, on peut noter:

- l'abolition des contrôles aux frontières communes et le report de ces contrôles aux frontières extérieures;
- la définition commune des conditions de franchissement des frontières extérieures;
- la séparation dans les aéroports et les ports entre les voyageurs circulant au sein de Schengen et ceux provenant de l'extérieur de la zone;
- l'harmonisation des conditions d'entrée et de visas pour les courts séjours;
- la mise en place d'une coordination entre administrations pour surveiller les frontières (officiers de liaison, harmonisation des instructions et de la formation données au personnel);
- la définition du rôle des transporteurs dans la lutte contre l'immigration clandestine;

### 1131. des mesures tous azimuts

-l'obligation de déclaration pour tout ressortissant de pays tiers qui circule d'un pays à un autre;  
-la définition de règles relatives à la responsabilité de l'examen des demandes d'asile, reprises par la convention de Dublin qui a été remplacée en 2003 par un règlement (Règlement Dublin II ).  
-la création du système d'information Schengen (SIS).

Toutes ces mesures, de même que les décisions et déclarations adoptées par le Comité exécutif institué par la convention d'application de 1990, les actes adoptés en vue de la mise en œuvre de la convention par les instances auxquelles le Comité exécutif a conféré des pouvoirs de décision, l'accord signé le 14 juin 1985, la convention d'application de cet accord, signée le 19 juin 1990 ainsi que les protocoles et accords d'adhésion qui ont suivi, constituent "l'acquis de Schengen".

#### **L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'UE**

En ce qui concerne les États devenus membres de l'UE après le 1er mai 2004, ils sont liés par l'intégralité de l'acquis de Schengen mais certaines dispositions ne seront appliquées qu'au moment de la suppression des contrôles aux frontières. Cette suppression, décidée par le Conseil, aura lieu lorsque le SIS II sera opérationnel et que lesdits États auront été soumis à une évaluation prouvant leur respect des conditions nécessaires à l'application des mesures «compensatoires» permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures.

26 L'activité des services de la police aux frontières pour 2004 et 2005 en France métropolitaine est la suivante :

	<b>2004</b>	<b>1er semestre 2004</b>	<b>1er semestre 2005</b>	<b>Evolution</b>
Non admissions	20 893	9 648	11 622	+ 20,46 %
Réadmissions France vers étranger	12 339	5 886	7 130	+ 21,13 %
Total non admissions + réadmissions	33 232	15 534	18 752	+ 20,71 %
Nombre de placements en zone d'attente	17 098	7 688	8 622	+ 12,15 %
Étrangers en situation irrégulière	44 545	22 078	32 098	+ 45,38 %
Porteurs de faux documents	11 687	5 620	6 016	+ 7,05 %
Aidants à l'entrée irrégulière	1 719	840	1 287	+ 53,21 %
Employeurs	1 025	533	706	+ 32,46 %
Salariés	1 204	547	1 347	+ 146,25 %
Éloignements effectifs	15 660	7 724	9 701	+ 25,60 %

source : Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution présentée par MM. Josselin de ROHAN, Henri de RAINCOURT, André DULAIT et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'immigration clandestine, par M. Jean-Patrick COURTOIS, sénateur du 19 octobre 2005.

Dès 1999, le Conseil européen de Tampere souligne l'importance d'un contrôle efficace aux futures frontières de l'UE, notamment pour les questions migratoires, en vue de l'élargissement de 2004. Si le conseil Justice Affaires Intérieures (JAI) du 20 septembre 2001, à la suite des événements du 11 septembre, adopte une série de mesures aux frontières telles qu'une meilleure surveillance dans la délivrance de documents ou l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (27), c'est lors du sommet de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 qu'est consacré le concept de « surveillance et de contrôle intégré des frontières extérieures » afin de lutter contre les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains. La Commission européenne présente ensuite une communication intitulée « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats-membres de l'UE » en date du 7 mai 2002 relative au contrôle des personnes.

---

27 Le SIS (système d'information Schengen) est un fichier informatique en étoile qui se compose d'un système central (C-SIS) relié à chacune des bases nationales du SIS (N-SIS), une par Etat partie. Il y a donc à ce jour quinze N-SIS. En France, environ 15 000 terminaux d'ordinateurs répartis entre la police nationale, la gendarmerie, les douanes, les préfectures et les consulats permettent cet accès.

Plusieurs catégories de personnes sont signalées dans le SIS à la suite soit d'une décision de l'autorité judiciaire (extradition, mandat d'arrêt européen, interdiction du territoire...), soit d'une décision d'une autorité de police (mise sous surveillance discrète), soit d'une décision administrative (décision d'éloignement, signalement aux fins de non admission).

Au 20 janvier 2006, la base SIS contenait plus de 15 millions de signalements.

Le SIS est un outil quotidien dans l'exercice de leurs missions pour les policiers, les gendarmes, les douaniers, les agents des préfectures ou les consulats. En 2005, le SIS a été consulté près de 35 millions de fois par des utilisateurs français. A titre d'illustration, grâce au SIS il a été procédé en 2004, au contrôle, en France, de 1 925 étrangers signalés par les autres Etats partenaires comme non admissibles dans l'espace Schengen (2 833 en 2003).

Le SIS est le produit de la Convention Schengen (CAAS) qui fut conclue dans un cadre intergouvernemental. Toutefois, concernant les dispositions de la CAAS relatives au SIS, un désaccord profond est apparu entre les Etats membres. Faute de parvenir à ventiler les dispositions relatives au SIS entre les deux piliers, il a été décidé que le SIS relèverait complètement du troisième pilier, et que par voie de conséquences les décisions le concernant continueraient à être prises à l'unanimité du Conseil.

Pourtant, par plusieurs aspects, le SIS est un instrument essentiel de la politique communautaire en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et de délivrance des visas Schengen de court-séjour qui relève du premier pilier. Les dix nouveaux Etats membres de l'UE ne sont pas encore des membres à part entière de Schengen, en ce sens que les frontières avec ces Etats ne seront considérées comme des frontières intérieures de l'espace Schengen qu'après évaluation et décision du Conseil européen. Leur sont applicables depuis le 1er mai 2004 les seules dispositions relatives aux contrôles aux frontières extérieures. L'objectif annoncé par la Commission européenne est d'intégrer complètement les nouveaux Etats membres dans l'espace Schengen dans le courant de l'année 2007. Pour y parvenir, une condition nécessaire est que le SIS soit étendu à ces Etats. Or, le SIS est actuellement configuré de manière à pouvoir raccorder dix-huit pays au plus. En outre, l'approfondissement de la coopération policière et judiciaire, ainsi que la priorité accordée à la lutte contre l'immigration clandestine requièrent de perfectionner le SIS afin qu'il offre de nouvelles fonctionnalités. Une amélioration majeure consisterait à intégrer au signalement des personnes la photographie et les empreintes digitales. Enfin, la Commission européenne envisage de développer des synergies techniques entre le système d'information Schengen et les autres bases de données existantes au niveau européen, comme la base de données sur les empreintes digitales des demandeurs d'asile (EURODAC) ou encore le futur système d'information sur les visas (VIS).

Ces initiatives, parmi les plus marquantes, se traduisent par l'approbation d'un « plan pour la gestion des frontières extérieures » lors du conseil JAI du 13 juin 2002, élaboré dans le cadre du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA). Il vise à coordonner les actions opérationnelles des administrations nationales dans le cadre d'une stratégie intégrée. Le Conseil européen de Séville du 22 juin 2002 demande la création immédiate d'une « instance commune de praticiens des frontières extérieures », composée des chefs des services de contrôle aux frontières des Etats-membres. Cette instance a approuvé une série de mesures comme les mises en place de programmes communs, la création de centres ad hoc (28) et la réalisation d'opérations conjointes entre administrations.

En dépit de ces expérimentations, les difficultés pour harmoniser les contrôles opérationnels aux frontières extérieures ont persisté pour trouver finalement une issue lors du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003. Ce dernier s'est prononcé pour une « politique commune » en matière d'immigration irrégulière, de frontières extérieures, de retour des migrants clandestins et de coopération avec les pays tiers.

Des programmes communautaires tels qu'*Odysseus-Argo* ou *Douane 2000-2002-2007* avaient déjà tenté de favoriser l'harmonisation des pratiques administratives, tout en demeurant prudents sur la question des compétences étatiques pour la gestion opérationnelle des contrôles aux frontières extérieures de l'UE. Il s'agissait de la fixation d'indications minimales à faire figurer sur les panneaux situés aux points de passage des frontières extérieures, de l'octroi de financements aux pays candidats avec les programmes *Phare* ou *Octopus* visant à accélérer l'application de l'acquis communautaire, de la création d'une « facilité Schengen » en 2004 pour aider les nouveaux Etats-membres à financer des actions aux nouvelles frontières extérieures, mais aussi de l'introduction de mesures pour faciliter les flux locaux aux frontières terrestres extérieures et de la structuration d'une nouvelle politique européenne de voisinage (PEV) pour prévenir l'immigration irrégulière (29).

---

28 Centres situés à Berlin pour les frontières terrestres, en Espagne et en Grèce pour les frontières maritimes, en Italie pour les frontières aériennes, en Autriche pour les questions de formation des gardes-frontières et en Finlande pour les analyses de risques.

29 BOUILHET Alexandrine, « Immigration clandestine : l'Europe veut se protéger », *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> octobre 2004.

### *1132. l'agence européenne pour le contrôle des frontières*

Si le projet de créer un véritable corps européen des gardes-frontières a fréquemment été évoqué depuis le début des années 2000, c'est à la suite du conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre 2003 que la Commission a présenté une proposition de règlement en vue de la création d'une « agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures » en novembre 2003. Le problème relatif à l'hétérogénéité des administrations chargées des contrôles aux frontières extérieures est également abordé. En effet, si les normes juridiques semblent de plus en plus harmonisées, la diversité des pratiques opérationnelles mises en œuvre par les autorités nationales constitue une difficulté pour des instances européennes, désireuses d'uniformiser les contrôles aux frontières extérieures.

Ainsi le conseil JAI a finalement adopté un règlement (30) portant création d'une « agence européenne » en octobre 2004. Celle-ci est chargée depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005 de coordonner la coopération opérationnelle entre Etats-membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures, d'assister les Etats-membres pour la formation des gardes-frontières nationaux, de suivre l'évolution de la recherche dans les domaines du contrôle et de la surveillance des frontières, d'assister les Etats-membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée et enfin de les appuyer dans l'organisation d'opérations de retour conjointes. Son siège est établi à Varsovie. Elle agit comme une instance technique, exerçant ses responsabilités en tant qu'organe indépendant de l'UE doté de la personnalité juridique. Elle peut intervenir par le biais de « bureaux spécialisés », ce qui revient à une institutionnalisation des centres ad hoc.

---

30 Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

L'Agence est un organisme de la Communauté doté de personnalité juridique.

Le conseil d'administration est constitué d'un représentant de chaque État membre et de deux représentants de la Commission. Chaque État membre nomme un membre du conseil d'administration et un suppléant tandis que la Commission nomme deux membres et leurs suppléants. Leur mandat est de quatre ans et renouvelable une fois.

L'Agence est gérée par son directeur exécutif, nommé pour cinq ans, qui est totalement indépendant dans l'exercice de ses fonctions.

Les recettes de l'Agence proviennent d'une subvention de la Communauté, d'une contribution des pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, des redevances en rémunération de services et des contributions volontaires des États membres.

Strictement enserrée dans l'état étatique à tous les niveaux, l'agence européenne ne constitue pas une véritable force de police opérationnelle communautaire mais plutôt une agence intergouvernementale d'appui aux Etats. Une étude de faisabilité sur cette question, menée sous la direction de l'Italie et redue publique à Rome en 2002, préconisait déjà de développer une approche commune de la notion de « secure borders » ainsi qu'un « integrated system (multilevel et multipurpose) of border security ». Prudente sur l'édification d'une force de police supranationale ayant des compétences opérationnelles, cette étude abordait déjà la matière d'un point de vue fonctionnel plutôt qu'organisationnel. Aujourd'hui, l'édification d'un véritable corps européen des gardes-frontières demeure une question en suspens.

### *1133. par-delà les frontières extérieures de l'UE*

Le contrôle aux frontières intérieures n'est pas abandonné en dépit de l'accroissement de la libre circulation au sein de l'UE. Par exemple, lors de la réunion informelle des ministres JAI du 27 au 29 janvier 2005 à Luxembourg, les responsables européens se sont prononcés pour la généralisation d'accords bilatéraux de coopération aux frontières intérieures, à partir notamment des centres de coopération policière et douanière (CCPD) déjà établis aux frontières entre certains Etats-membres. Enfin les attentats de Londres en juillet 2005 ont montré que des contrôles prégnants peuvent être menés aux frontières intérieures de l'UE visant à renforcer le rôle protecteur des frontières nationales par application de l'article 2.2 de la convention d'application de l'Accord de Schengen, en prévoyant l'augmentation des niveaux d'alerte, les contrôles renforcés dans les aéroports, le renforcement des patrouilles dans les gares et les trains.

On assiste également à une transnationalisation de la politique européenne des frontières extérieures, avec la volonté de contrôler les flux en amont par le biais d'outils divers (coopération internationale bilatérale ou multilatérale, accords de réadmission, assistance technique, officiers de liaison affectés dans les ambassades ou au sein des administrations étrangères...). L'un des exemples les plus marquants réside dans les négociations menées par l'UE avec des Etats-tiers pour l'instauration de zones d'attente pour les étrangers désirant pénétrer sur le sol européen. Ce filtrage en amont rejoint les logiques de traçabilité des flux humains, instaurant un usage de plus en plus régulier des technologies de contrôle telles que la biométrie, les scanners, l'analyse de risque et des systèmes d'information et de fichage.

Le contrôle se globalise donc comme en témoigne l'action des douanes américaines qui imposent aux Etats européens de contrôler particulièrement tous les envois à destination des Etats-Unis. Les grands ports d'Europe ont ainsi adhéré au programme américain *Container Security Initiative* visant à contrôler les conteneurs dans le port d'origine. Un officier de liaison américain prête même assistance aux services douaniers des Etats d'où partent les marchandises en direction des Etats-Unis.

#### ***1134. la militarisation des contrôles***

L'usage de schémas et de métaphores guerrières pour traiter la question des migrations internationales ne cesse de progresser. A Londres, par exemple, le projet de l'actuel Premier ministre d'utiliser les navires de la Royal Navy pour sécuriser la Méditerranée et les avions de la Royal Air Force comme charters pour l'expulsion des étrangers non admis, a été immédiatement désigné par la presse, l'opinion et la classe politique sous le titre de « nouvelle bataille d'Angleterre ». En Italie, devant le spectacle des gardes-côtes impuissants à arraisonner les cargos et autres vedettes rapides débarquant leur cargaison de candidats à l'exil, des responsables politiques n'ont pas hésité à évoquer un « nouveau Caporetto ». Du reste cette militarisation du contrôle de l'immigration n'existe pas seulement dans les mots. Le recours systématique à la marine militaire pour lutter contre les débarquements sur les côtes italiennes de bateaux chargés d'étrangers a été approuvé par la Chambre des députés italienne le 29 mai 2002 et suivi par la France l'année suivante en fixant une mission similaire à la Marine nationale désormais en charge de la sauvegarde maritime.

#### ***1135. une efficacité avérée : l'exemple français***

Lors de son audition par la commission d'enquête parlementaire sur l'immigration le 18 janvier 2006, Eric Le Douaron, actuel directeur central de la police aux frontières (DCPAF), dresse un tableau extrêmement positif des moyens alloués à ses services et des résultats obtenus. La nouvelle impulsion donnée à l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) ainsi que la création, dans le droit fil de la circulaire du 23 août 2005, d'une unité de coordination de la lutte contre l'immigration illégale chargée de

coordonner l'action des différents services de l'Etat dans ce domaine au niveau opérationnel complètent la réorganisation de la DCPAF qui se solde, fait notable, par une hausse importante des effectifs de la DCPAF de 900 personnes depuis 2004 pour atteindre au 1<sup>er</sup> janvier 2006 le nombre de 8.154 fonctionnaires. En 2006 les effectifs devraient croître encore de 300 personnes.

Concernant l'état de la pression migratoire en métropole, elle se répartit quasiment à part égale entre les frontières aériennes extra-Schengen et les frontières terrestres intérieures. A cet égard, la plateforme aéroportuaire de Roissy concentre la moitié des mesures de réadmission et 80 % des placements en zone d'attente. La frontière terrestre la plus sensible est celle avec l'Italie.

Commentant la nationalité des étrangers en situation irrégulière, il est à noter la forte hausse en 2005 du nombre de ressortissants irakiens et somaliens interpellés, qui sont désormais les deux premières nationalités représentées, à la place des ressortissants marocains et algériens. Dans les départements et collectivités d'outre-mer, la problématique migratoire est tout aussi disparate bien que différente. En effet, l'immigration clandestine est préoccupante depuis longtemps en Guyane et à Mayotte et connaît une très forte progression dans les Caraïbes, 58 % entre 2004 et 2005. Toutefois, de nombreux succès sont obtenus à Mayotte grâce à la mise en place d'un système de détection radar et à la collaboration étroite avec la marine nationale. Incidemment, les passeurs utilisent des moyens technologiques perfectionnés, notamment des GPS, prouvant ainsi l'existence de filières organisées. Un projet identique de détection radar est en cours dans les Caraïbes.

Concernant le bilan de l'action de la DCPAF en 2005, tous les indicateurs d'activité sont orientés à la hausse.

En ce qui concerne le volet préventif visant à empêcher les entrées illégales, 37.000 étrangers dont 25.000 pour la métropole ont fait l'objet d'un refus d'admission en 2005 soit 12 % de plus qu'en 2004. 3.281 demandes d'asile ont été présentées à la frontière dont les trois-quarts dans les aéroports parisiens. Les opérations conjointes de contrôle développées avec les partenaires européens, notamment avec l'Italie, ou aux frontières extérieures de l'UE dans le cadre de la nouvelle agence aux frontières extérieures basée à Varsovie et en activité depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005 ont des vertus dissuasives importantes et contraignent les filières à modifier constamment leur organisation. A cet égard, pour démontrer l'efficacité des contrôles à la

descente des avions effectués à Roissy, 15.000 vols ayant été ainsi contrôlés en 2005 ont permis l'interpellation de 8.154 passagers dépourvus des documents de voyage exigés.

Le volet préventif de l'action de la police aux frontières s'incarne dans les 73.000 interpellations d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire national en 2005, soit une hausse de 26 % par rapport à 2004. Par ailleurs, l'OCRIEST a démantelé en 2005 quatorze filières se traduisant par l'arrestation de 2.619 passeurs, soit une hausse de 88 % par rapport à 2003.

Enfin, il faut relever le progrès sensible en matière d'éloignement, 19.841 étrangers en situation irrégulière ayant été éloignés en 2005 à partir de la métropole, soit 26 % de plus qu'en 2004, et 35.373 au niveau national. Les objectifs de la police aux frontières pour 2006 sont de :

- éloigner 25.000 étrangers en situation irrégulière à partir de la métropole grâce à des effectifs renforcés, un plus grand nombre de places en centre de rétention administrative et une meilleure efficacité dans l'emploi des moyens ;
- poursuivre l'effort en matière d'investigation et de lutte contre les filières ;
- développer l'usage des technologies, notamment la biométrie dans les visas.

## **12. une réalité sociale : dissuader toute intégration durable dans la société**

Complétant l'arsenal policier à l'efficacité indéniable, l'« Europe-forteresse » met également en place un filtre social de plus en plus restrictif pour le candidat à l'entrée dans l'UE.

Depuis près de deux décennies, le thème des migrations irrégulières constitue la priorité de l'agenda politique des Etats-membres. Tous se préoccupent de ses incidences sur les sociétés concernées, attentifs à ce qu'il n'aggrave tensions et conflits sociaux. Pour tous, il constitue un enjeu majeur de politique intérieure. Aucun gouvernement ne veut laisser l'impression à son opinion qu'il a perdu le contrôle de ses frontières. Cela explique l'empressement à renforcer les dispositifs de contrôle, plus qu'à se soucier des causes profondes du phénomène.

En réalité, la question de l'immigration et de son contrôle touche à trois enjeux fondamentaux pour l'Etat : l'exercice de souveraineté, le contrôle de son territoire et la définition des contours de la citoyenneté.

On ne peut en effet mieux souligner combien le traitement de l'immigration est indissociable du projet de société envisagé.

Or, de toutes les réformes engagées, les plus emblématiques sont celles qui ont trait au regroupement familial, aux mariages mixtes et à l'asile. Dans chacun de ces cas, le souci est moins d'établir les conditions d'un accueil de l'étranger que de déterminer les mesures permettant d'en refuser le plus grand nombre. L'ambition est bien de dissuader toute intégration et toute assimilation et non d'élaborer une politique sociale d'immigration.

### **121. le regroupement familial : une remise en cause permanente**

Le regroupement familial est apparu sitôt la décision prise d'arrêter l'immigration de travail au milieu des années 1970. Il constitue depuis une des principales modalités des dynamiques migratoires. Son contrôle figure désormais en bonne place parmi les freins à la circulation des ressortissants des pays tiers : en règle générale, le regroupement familial n'est autorisé que sous conditions de durée de résidence du demandeur, de logement approprié et de ressources lui permettant d'assurer la charge de la famille. A ces règles générales, certains ont ajouté des mesures plus spécifiques, comme l'obligation pour l'étranger qui souhaite faire venir sa famille d'avoir bénéficié préalablement d'au moins un renouvellement de ses titres de travail et/ou de résidence. En France, la décision du préfet dépend de l'avis motivé du maire de la commune de résidence. L'autorisation préfectorale obtenue, le regroupement doit être réalisé en une fois, sauf exception dans l'intérêt des enfants. Et, même dans ce cas, le délai ne saurait excéder six mois. Enfin, la réunification de la famille peut être remise en cause si les conditions l'ayant autorisée ne sont plus réunies à l'arrivée en France.

### **122. les mariages mixtes sous surveillance**

Longtemps tenus pour un indicateur d'intégration, les mariages mixtes sont aussi entrés dans l'ère du soupçon. Ils font donc l'objet d'une vigilance grandissante et des mesures ont été arrêtées pour en réduire le nombre, notamment en accordant aux maires le pouvoir de refuser la célébration d'une union qu'il soupçonne être de complaisance.

Ainsi, en France, depuis 2005, le mariage avec un ressortissant français constitue la première source d'immigration légale en France, avec une augmentation de plus de 100 % de ces

mariages depuis 1996 (31). La fraude consistant à obtenir le droit au séjour ainsi que l'accès quasi-automatique à la nationalité française par le biais du mariage prend la forme de mariages de complaisance ou de mariages forcés et les mariages mixtes célébrés à l'étranger représentent

---

31 DOUSTE-BLAZY Philippe, ministre français des Affaires étrangères, auditionné le 18 janvier 2006 par la commission d'enquête parlementaire sur l'immigration.

Environ 270.000 mariages sont célébrés chaque année en France, dont 45.000 mariages dits « mixtes », c'est-à-dire entre un ressortissant français et un ressortissant étranger. En moyenne, 45.000 mariages célébrés à l'étranger - la quasi-totalité entre un ressortissant français et un ressortissant étranger - sont transcrits sur les registres de l'état civil français chaque année. Tous les mariages célébrés devant des autorités étrangères ne font pas l'objet d'une demande de transcription, cette demande étant par exemple peu fréquente dans le cas des mariages célébrés en Allemagne. Au total les quelque 90.000 mariages mixtes recensés chaque année représentent un peu moins d'un tiers des 320.000 mariages de Français et sont à rapprocher de la proportion des étrangers dans la population vivant en France, comprise entre 8 et 10 %.

Selon les statistiques établies par le ministère des affaires étrangères, sur les 45.000 mariages célébrés à l'étranger et transcrits sur les registres de l'état civil français, 20.000 concernent des ressortissants d'Etats du Maghreb en 2004, contre 4.600 en 1993, soit une augmentation de plus de 300 %. 50 % des titres de séjour sont délivrés à des conjoints étrangers de ressortissants français et en 2005, 36.000 acquisitions de la nationalité française ont été prononcées au titre du mariage. Le contrôle des mariages constitue un enjeu migratoire important.

Le projet de loi annoncé par M. Pascal Clément, ministre de la justice, aura pour objet de permettre aux officiers de l'état civil de s'assurer de la réalité de l'intention matrimoniale des futurs époux, notamment en réécrivant l'article 63 du code civil afin de faire apparaître plus clairement que la publication des bans et, en cas de dispense de publication, la célébration du mariage sont subordonnées aux deux formalités préalables de la constitution d'un dossier complet et de l'audition des candidats au mariage. En l'état actuel du droit, un mariage mixte célébré à l'étranger et n'ayant pas été transcrit sur les registres de l'état civil français ne permet, certes, à l'époux étranger ni d'acquérir la nationalité française ni d'obtenir un titre de séjour mais, pour le reste, produit les mêmes effets, notamment patrimoniaux et successoraux, qu'un mariage ayant fait l'objet d'une transcription. Cette absence de distinction entre les mariages transcrits et les mariages non transcrits constitue une lacune du droit en vigueur au motif qu'elle n'incite guère les époux à se conformer aux règles françaises du mariage. Le projet de loi annoncé par le garde des sceaux tend en conséquence à soumettre aux mêmes règles les mariages de Français à l'étranger que les mariages célébrés sur le territoire national, en élevant au rang législatif l'exigence de l'obtention d'un certificat de capacité à mariage délivré par l'autorité consulaire, en prévoyant que la délivrance de ce document est subordonnée à la publication préalable des bans, tant au lieu de la célébration du mariage qu'au lieu de la résidence du futur conjoint français, et en autorisant l'audition du futur époux résidant en France par l'officier de l'état civil français, à la demande de l'agent diplomatique ou consulaire.

S'agissant de la transcription sur les registres de l'état civil français des mariages célébrés à l'étranger, le projet de loi distinguera deux situations.

En cas de mariage célébré après accomplissement des formalités de l'article 63 du code civil mais malgré l'opposition du parquet, la transcription sera impossible tant qu'une décision judiciaire de mainlevée, sollicitée par les époux, ne l'aura pas autorisée.

En cas de mariage célébré sans délivrance du certificat de capacité matrimoniale et, par conséquent, sans respect des formalités prévues à l'article 63 du code civil, la demande de transcription donnera lieu à une audition obligatoire des époux par l'autorité consulaire, celle-ci devant surseoir à la transcription en cas de doute sur la réalité de l'intention matrimoniale et saisir le procureur de la République. Ce dernier disposera alors d'un délai de six mois pour demander la nullité du mariage et en l'absence de réponse ou en cas de refus de transcription, les intéressés pourront exercer un recours devant le tribunal de grande instance.

Dressant le bilan des actions en nullité engagées à l'encontre de mariages mixtes dans le cadre du droit en vigueur, 874 procédures d'annulation, dont 83 % concernant des mariages mixtes, ont été traitées par les tribunaux de grande instance en 2004, sur un total de 320.000 mariages, 90 à 95 % ayant été engagées par le parquet et 5 à 10 % par les intéressés. 597 décisions d'annulation ont été rendues, sur le fondement de trois motifs principaux :

- l'absence de consentement de l'un des époux (97 % des cas concernant des mariages mixtes) ;
- la bigamie ou la polygamie (77 % des cas concernant des mariages mixtes) ;
- l'absence de l'un des époux lors de la célébration du mariage (98 % des cas concernant des mariages mixtes).

28 % du total des mariages célébrés ou transcrits dans l'état civil français. L'augmentation de ces mariages est particulièrement marquée pour les ressortissants d'Etats à partir desquels s'exerce une forte pression migratoire, le nombre de ces mariages ayant augmenté de 487 % dans les Etats du Maghreb et de 656 % en Turquie. Il a été proposé que la transcription en France des actes de mariages conclus à l'étranger soit subordonnée à des contrôles de l'autorité consulaire et éventuellement des autorités judiciaires françaises et ne vaille plus mécaniquement titre de séjour, mesures qui ont été retenues lors de la réunion du comité interministériel de lutte contre l'immigration (CICI) du 29 novembre 2005 où il a été décidé de resserrer le dispositif actuel d'accès à la nationalité par déclaration, en allongeant de deux ans la durée minimale de communauté de vie.

En outre, sur le sujet de la fraude communautaire, le CICI a constaté qu'à l'appui d'une demande de visa, de regroupement familial ou de certificat de nationalité française, sont souvent produits des actes d'état civil falsifiés ou frauduleux, délivrés avec la complicité des autorités locales compétentes, ainsi que des jugements supplétifs ou rectificatifs concernant des naissances ou des filiations fictives et des reconnaissances mensongères d'enfants : en Afrique notamment, le taux d'actes faux ou frauduleux peut dépasser 90% des actes présentés aux consulats français. Aussi a-t-il été jugé opportun, pour lutter contre cette fraude documentaire, de réformer l'article 47 du code civil relatif à la validité des actes d'état civil étrangers pour que l'administration dispose d'un délai de 8 mois pour statuer et que, en cas de refus, soit laissé au demandeur, concurremment avec l'administration, le soin de produire les éléments de nature à forger la conviction du juge, étant entendu qu'il s'agit là d'une première réponse n'excluant pas d'engager une réflexion sur le recours à des tests ADN, comme dans d'autres pays européens, en cas de doute sur les filiations invoquées.

## 123. l'asile

### *1231. l'asile considéré comme une forme déguisée d'immigration irrégulière*

C'est incontestablement le traitement de l'asile qui est le plus emblématique de l'orientation choisie depuis le début des années 1990. La volonté commune est de réduire le plus possible l'accès au statut protecteur de réfugié au sens de la Convention de Genève. La règle pour tous est de distinguer les véritables réfugiés politiques, dont le profil est modelé par des critères de plus en plus sélectifs, des réfugiés économiques, dont la demande d'asile est jugée a priori illégitime. Les normes et critères élaborés ont conduit à un traitement de plus en plus différencié des populations selon leur origine et selon leur statut (« réfugiés », « personnes tolérées », « statut humanitaire »,...), avec pour souci d'éviter les passages d'une de ces catégories à une autre.

Pour l'essentiel, tous les Etats ont adopté les mêmes mesures d'ordre général : critères plus drastiques d'admission, instruction plus rapide des dossiers et élargissement de la liste des pays dont les ressortissants ne sont pas autorisés à formuler une demande. Les objectifs sont partout les mêmes : éviter le dépôt de demandes manifestement infondées, accélérer les procédures pour une élimination rapide des faux demandeurs et éloigner du territoire national ceux à qui le statut de réfugié est refusé. A cette orientation commune, chacun a ajouté d'autres mesures plus spécifiques qui, toutes, visent à renforcer le pouvoir et les moyens d'investigation (enregistrement obligatoire des empreintes digitales et des photos des demandeurs d'asile au moment du dépôt de leur dossier) des administrations compétentes.

En complément, les procédures de recours ont été révisées, rarement au bénéfice des demandeurs. L'objectif proclamé est d'alléger le système d'appel d'obligations jugées superflues pour le réserver aux décisions majeures. Le résultat est que, sans être remis totalement en cause, le droit de recours est rendu partout plus difficile. C'est le cas par exemple en France où le demandeur au statut de réfugié apparaît comme un justiciable de second rang. En effet, en comparaison avec les justiciables relevant des juridictions de droit commun, le solliciteur de l'asile politique dispose d'un droit amoindri, réduit au fil des temps par les différentes législations et surtout difficile à mettre en oeuvre dans certains cas.

La difficulté commence dès son arrivée en France, lorsque le demandeur d'asile est placé en zone d'attente par les autorités de police. Contre cette décision de placement, son droit au recours est difficile à être mis en application car il s'agit d'une personne qui n'est pas théoriquement sur le territoire français et qui ne dispose pas de liberté.

Le juge des libertés et de la détention, qui est saisi par l'administration ne peut qu'exercer un contrôle sur la procédure, en d'autres mots, il n'est pas concerné par la demande d'asile. De plus, pendant le temps du placement, le demandeur d'asile est sous le coup d'un refoulement à tout moment. L'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) est amené à se prononcer hâtivement sur le fondement de la demande d'asile de l'intéressé, à dire si la demande est ou non « manifestement infondée ». L'audition est rapide et aucune instruction approfondie n'est faite. Sur la base de l'avis de l'OFPRA, le ministère de l'intérieur rend une décision d'admission ou de refus d'admission.

La seule voie de recours possible contre la décision du ministère de l'intérieur est un recours en référé suspension ou liberté devant le tribunal administratif du ressort du placement. Or l'étranger n'a souvent pas pu quitter son pays tout en ayant sur soi les documents justificatifs de la persécution subie. Ce premier recours est donc plus théorique qu'effectif.

Si le demandeur au statut de réfugié a réussi à passer ce stade, il pourra alors déposer une demande auprès de l'OFPRA. Sans évoquer les difficultés qu'il pourra rencontrer avec la préfecture pour le dépôt de son dossier, au cas où la décision de l'OFPRA lui est négative et qu'il souhaite exercer un recours, le délai est de rigueur : un mois à compter de la notification. Passé ce délai, le recours est forclus. Il fera, dans le délai imparti, un recours à la Commission des recours des réfugiés (CRR), juridiction spécialisée qui présente à l'analyse des incongruités.

D'abord, sa composition : elle est composée, outre d'un président (professionnel du droit), d'un représentant de l'administration (en l'occurrence de l'OFPRA, qui est une administration) et d'un représentant du Haut commissariat aux réfugiés. L'intention est louable, mais une telle composition est contraire aux principes de base de la justice. Nul ne peut être juge et partie. Dans le cadre du procès devant la CRR, l'OFPRA est partie (c'est sa décision qui y est attaquée) même s'il est souvent absent à la barre. L'OFPRA n'a pas besoin, en réalité, de venir à l'audience parce qu'il est déjà suffisamment représenté au sein de la formation de jugement. La jurisprudence française a considéré que le contentieux des réfugiés relève de la Convention de Genève et non de la Convention européenne des droits de l'homme et donc, que les stipulations de celle-ci sur

les exigences d'impartialité et d'indépendance d'un tribunal ne sont pas applicables. Cette jurisprudence s'expose à de sérieuses critiques.

D'abord, l'idée de l'impartialité et de l'indépendance d'une juridiction fait partie avant tout des principes généraux du droit. Aussi, le droit de protection d'un réfugié est-il un droit « civil » au sens de la Convention européenne. En tout cas, aujourd'hui, depuis le remplacement de l'asile territorial par la protection subsidiaire, le droit issu de la Convention européenne est applicable en matière du contentieux des réfugiés. La protection subsidiaire trouve sa source directe dans l'article 3 de la Convention européenne (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et non dans la Convention de Genève. La protection subsidiaire est une protection autonome, distincte de celle de la Convention de Genève, que l'État français garantit lorsque la Convention de Genève ne peut être appliquée. Il convient de rappeler que la Cour européenne fait souvent valoir qu'il ne suffit pas que justice soit rendue, mais encore faut-il qu'elle soit apparente. En exerçant son recours devant une juridiction dont l'indépendance, du point de vue organique, sans préjuger de l'impartialité de ses membres, suscite l'interrogation, le justiciable demandeur d'asile peut, en toute légitimité, avoir le sentiment que sa cause ne sera pas entendue équitablement. Inutile de rappeler, en plus, que le personnel de la CRR est matériellement dépendant de l'OFPRA (qui prend en charge l'aspect financier du fonctionnement de la CRR).

La procédure devant la CRR est tout aussi défavorable au demandeur d'asile sur certains points. A titre indicatif, le principe du contradictoire n'est pas totalement respecté. Le justiciable exerce son recours tout en n'ayant pas accès à l'intégralité des informations soumises à la formation de jugement. L'OFPRA, dans ses décisions, fait souvent référence à « des informations dignes de foi en possession de l'Office », sans jamais les verser aux débats.

Parallèlement, il arrive que des membres de la formation de jugement produisent sur le siège (donc en audience) des documents, vus et analysés seulement par la formation de jugement (dont un des membres est de l'OFPRA) à l'exclusion du demandeur d'asile ou de son conseil. Le rapporteur procède de la même manière en audience, sans communiquer ses documents au demandeur d'asile alors même qu'il conclut dans la majeure partie des cas au rejet du recours.

Par conséquent, l'égalité des armes n'est pas respectée. La CRR peut rejeter, sans entendre l'intéressé ni l'inviter à faire des observations écrites, sa requête parce qu'elle estime qu'il n'y a pas d'éléments susceptibles de faire modifier la décision attaquée. Cette pratique de

rejet des requêtes par ordonnance alors même qu'elles sont suffisamment motivées et que les requérants évoquent des faits par nature très graves est discutable. C'est une atteinte même au droit au recours.

La CRR statue enfin en premier et dernier ressort. Le demandeur d'asile n'a donc pas droit, contrairement aux autres justiciables, à un double degré de juridiction.

La seule voie de recours offerte à l'encontre d'une décision de la CRR est le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Or, le pourvoi n'est pas un recours effectif et ce pour plusieurs raisons. Après le rejet de sa demande par la CRR, le justiciable se retrouve dans une situation précaire (perte de son droit au séjour et de tout ce qu'il englobe). Sa seule envie serait de survivre et non de s'engager dans une bataille judiciaire difficile. Pour l'exercice de ce recours, il faut l'intervention du ministère d'un avocat aux Conseils (un des soixante-dix avocats qui disposent d'un monopole auprès des juridictions de cassation). Le justiciable ne peut, dans la pratique, bénéficier de l'aide juridictionnelle qui lui est systématiquement refusée et les honoraires pratiqués sont élevés. Il est tout simplement privé d'un droit effectif au pourvoi en cassation.

Au final, le demandeur d'asile mériterait de disposer du droit de pouvoir exercer le droit à la protection et en cela d'être traité comme tout justiciable. En l'état, son droit au recours, dans ses restrictions et modalités d'exercice, est une entrave même à son droit à la protection (32).

### *1232. l'asile rendu dissuasif*

Cette politique d'asile de plus en plus restrictive se traduit par une baisse très sensible de la demande d'asile en Europe, divisée par deux en dix ans: de 680 000 demandes (33) dans les 25 en 1992, on est passé en 2003 à 350 000, volume raisonnablement gérable par l'UE. Ces chiffres ont connu une nouvelle diminution en 2004 avec son taux le plus faible depuis 1998, soit une baisse de 19% pour les 25 pays de l'UE. Réduite à 15, l'Europe a même connu une baisse de la demande de près de 38% depuis 2000 : - 33% pour le Royaume Unis, - 30% pour l'Allemagne, - 27% pour les Pays -Bas, -26% pour l'Italie et la Suède. La France reste le premier pays d'accueil

---

32 DOOKHY, Parvèz, docteur en droit en Sorbonne, « le droit du demandeur d'asile au recours », *D'asile et d'ailleurs*, n°4, juin 2005.

33 CASTAGNOS-SEN, Anne, « c'est un dur métier que l'exil », *D'asile et d'ailleurs*, n°4, juin 2005 et statistiques HCR du 17 juin 2005 analysées par l'auteur lors d'une intervention au CID, 14 novembre 2005.

des demandeurs d'asile mais les demandes baissent dans les mêmes proportions que dans les autres Etats européens, et ont diminué de 27 % entre 2003 et 2004, passant de 90.000 à 65.600. Cette baisse s'est poursuivie en 2005, l'OFPRA ayant reçu, selon les données provisoires disponibles, 59.455 demandes, soit 9,4 % de moins qu'en 2004. Pour les seules demandes nouvelles, au nombre de 43.100, cette baisse est de 14,7% **(34)**.

L'Europe n'est donc absolument pas le pôle d'attraction de « toute la misère du monde » dans la mesure où elle est le continent qui accueille le moins de réfugiés, moins de 30% du total mondial, alors que l'Afrique et l'Asie avec 68,2% des réfugiés du monde supportent la charge la plus lourde de l'accueil. Les principaux pays d'asile sont toujours l'Iran avec plus d'un million de réfugiés afghans et le Pakistan avec 960 000 Afghans dans les camps, sans compter près de 2 millions vivant hors des camps.

Au final, depuis de nombreuses années, les questions d'asile-immigration sont prioritaires sur l'agenda européen et plusieurs Conseils européens leur ont été consacrés.

Outre leur lenteur, les travaux entrepris au niveau européen sont marqués par le souci des Etats de préserver leur politique et pratique nationale au détriment de l'adoption de normes communes, ce qui a amené le Sénat français à parler « d'harmonisation en trompe-l'œil »**(35)**. De plus, l'insertion de clauses souvent dérogatoires ou facultatives affaiblit encore davantage la portée des décisions.

En outre, la pratique informelle des coopérations renforcées – hors mécanismes institutionnels – sape encore davantage l'édifice commun : à trois pour décider de « zones de sécurité » dans le cadre d'une coopération avec les pays du Maghreb (France, Italie, Espagne), à quatre pour l'organisation d'expulsions groupées par charters (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni), à 5 pour aller « plus vite et plus loin » dans l'harmonisation (G5 composé de la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne) **(36)**.

---

34 DOUSTE-BLAZY Philippe, ministre français des Affaires étrangères, auditionné le 18 janvier 2006 par la commission d'enquête parlementaire sur l'immigration.

35 Communication de Robert Del Picchia, 8 octobre 2003.

36 L'article I.43 du Traité de Nice prévoit que les coopérations renforcées sont autorisées par le Conseil « lorsqu'il a été établi en son sein que les objectifs poursuivis par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'elle réunisse au minimum un tiers des Etats membres. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les Etats membres participants. Ils ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les candidats à l'adhésion à l'Union ». Le principe des coopérations renforcées a été institutionnalisé par le Traité d'Amsterdam qui imposait qu'une majorité d'Etat

Face à une police de l'étranger étoffée, organisée et efficace, comment ne pas voir dans l'attitude des Etats-membres de ne rien céder à leurs prérogatives nationales, en matière d'asile-immigration, la volonté politique assumée de répondre aux opinions publiques nationales qui estiment que l' « Europe-forteresse » n'est pas une réalité, mais, à tort ou à raison, un mythe.

---

membres (8) y participent. Il a été légèrement assoupli par le Traité de Nice qui a levé le droit de veto des Etats non participants mais a exclu du champ des coopérations renforcées les questions de défense.

## **partie 2 : L' « Europe-forteresse » : un mythe**

### **21. un mythe économique devant la nécessité de l'ouverture à l'immigration économique**

#### **211. l'impossible « Europe-forteresse » économique**

Les statistiques disponibles en matière d'immigration économique rendent les comparaisons internationales difficiles. La notion d'immigré n'est en effet pas la même d'un pays à l'autre, les chiffres collectés ont un degré de fiabilité variable et les méthodes utilisées divergent (certains Etats disposent d'un registre de population, d'autres établissent leurs statistiques à partir des fichiers des permis de séjour et de travail, *etc.*). Le plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations (37) présenté par la Commission européenne sera à même d'y remédier.

En dépit de ces réserves, les statistiques établies par Eurostat et par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) permettent de démontrer que l'idée d'une « Europe forteresse » repliée sur elle-même est un mythe.

En effet, quantitativement, l'Europe est aujourd'hui le premier continent d'immigration, avec 1,7 million d'entrées légales en 2000, contre un peu plus d'un million au Canada et aux Etats-Unis réunis (38). Il faut ajouter à ces chiffres les flux d'immigration illégale, dont l'estimation est, par définition, délicate. Selon Europol, l'immigration clandestine s'élèverait à 500 000 personnes par an (39). L'Europe est le continent comptant le plus de migrants internationaux (56,1 millions de personnes), suivi par l'Asie (49,7), l'Amérique du Nord (40,8) et

---

37 Communication de la Commission en vue de la présentation d'un Plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations (COM [2003] 179 final), 15 avril 2003.

38 OCDE- SOPEMI, *Tendances des migrations internationales*, 2000.

39 DUPAQUIER Jacques et LAULAN Yves, *Ces migrants qui changent la face de l'Europe*, Paris ; L'Harmattan, 2004.

l'Afrique (16,2) (40). Au sein de l'UE, les ressortissants de pays tiers représenteraient, selon Eurostat, environ 4 % de la population en l'an 2000. L'importance des ressortissants étrangers est cependant variable d'un Etat membre à l'autre. Les ressortissants de pays tiers représentent ainsi environ 9 % de la population en Allemagne et 7 % en Autriche, alors que leur part dans la population totale résidente s'élève à moins de 1 % en Espagne, en Italie, en Irlande et en Finlande (41). En France, la part des ressortissants non communautaires se situe autour de 5,6 %.

Les Etats membres ont chacun des liens privilégiés avec certains pays d'origine, pour des raisons géographiques (immigration finlandaise en Suède ou italienne en France) ou historiques (immigrations africaines en France, ou asiatiques et caraïbes au Royaume-Uni). Les immigrations dominantes sont donc très variables d'un Etat membre à l'autre.

D'une manière générale, signe marquant d'ouverture, l'éventail des nationalités des migrants s'est considérablement élargi. En Allemagne, par exemple, 5 nationalités différentes représentaient 55 % des entrées de personnes étrangères en 1990, alors qu'en 1999, 9 nationalités différentes représentent la moitié des flux. Il en va de même en France : en 1990, 6 nationalités représentaient plus de la moitié des entrées d'étrangers, alors qu'en 1999 il en faut 9 pour dépasser les 50 % (42).

Battant en brèche l'image d' « Europe-forteresse », les Etats membres qui étaient traditionnellement des pays d'émigration sont désormais des pays d'immigration. L'Irlande, à peine sortie de 150 ans d'hémorragie migratoire, accueille désormais plus de 45 000 immigrants chaque année : Roumains, Russes, Ukrainiens, Polonais, ressortissants des pays baltes, Tchèques, Indiens, Pakistanais ou Philippins (43). En Italie, un quota d'emplois pour 89 400 migrants a été défini pour 2001. Les emplois d'infirmières, d'aides aux personnes âgées, d'ouvriers agricoles et du bâtiment sont désormais pourvus par des migrants venus des Philippines, du Maroc, de Tunisie, d'Europe centrale (Albanie, Roumanie, ex-Yougoslavie...) et de l'Est (Pologne, Russie, Ukraine...), voire du Sénégal. L'Espagne, en 2002, comptait 1,2 million d'étrangers, surtout Marocains, Equatoriens, Colombiens, Péruviens et Chinois. Ce pays conclut désormais des

---

40 Organisation internationale des migrations, *World Migration 2003*, Table 2.2

41 THOROGOOD David et WINQVIST Karin, « Migrations de femmes et d'hommes en provenance et à destination de l'Union européenne », Eurostat, *Statistiques en bref*, thème 3, 2/2003.

42 GEVREY Michel, *Les défis de l'immigration future*, Conseil économique et social, 2003.

43 BEAULIEU Eléonore, *Ces terres d'exil devenues terres d'accueil* in Le Monde Initiatives, juin 2004.

accords bilatéraux et établit des quotas de travail en fonction des besoins (services, agriculture...).

Mais l'important travail non déclaré reste un réservoir d'emplois privilégiés pour la main d'œuvre immigrée. Au Portugal, avec 350 500 résidents en 2001, le bâtiment et l'agriculture puisent leur main d'œuvre parmi les immigrés du Brésil ou d'Afrique (Cap-Vert, Angola) mais aussi d'Ukraine, de Moldavie, de Roumanie et de Russie. Le pays a fixé un quota de 8 500 travailleurs pour 2004. La Grèce, enfin, comptait 762 000 étrangers en 2001, surtout Russes, Bulgares, Albanais, Egyptiens, Roumains, Ukrainiens et ressortissants de l'ex-Yougoslavie.

Il est intéressant de noter que les pays cités luttent officiellement contre l'immigration illégale mais le pragmatisme a présidé à une série de régularisations en Grèce (722 000 régularisés en 1997 et 2001), en Italie (217 000 régularisés en 1998, 702 000 demandes en 2002), au Portugal (179 000 régularisés en 2001), en Espagne (405 000 régularisés en 2000-2001 puis 700 000 en 2004-2005).

Ces chiffres témoignent d'une réalité : l'Europe a besoin de l'immigration pour faire face à des pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs. L'impact de l'immigration sur le marché du travail est en effet positif.

Contrairement à une opinion répandue, les immigrés ne volent pas le travail des nationaux. Confrontés au vieillissement de leur population, les pays de l'UE ont besoin de cette main d'œuvre pour préserver leur capacité de production. En France, par exemple, la continuité des soins en secteur hospitalier ne serait sans doute pas assurée sans les médecins et les infirmiers étrangers. Par ailleurs, les immigrés arrivent de plus en plus qualifiés. En 1994, la proportion d'étrangers ayant une formation supérieure était de 20% au Royaume-Uni et de 12% en France. Entre 1994 et 2002, cette catégorie a représenté 53% des entrées au Royaume-Uni et de 33% des entrées en France. Signe de cet attrait pour les cerveaux venus d'ailleurs, le flux d'étudiants étrangers entre 2001 et 2003 a crû de 36% au Royaume-Uni et de 30% en France (44).

Malgré un taux de chômage élevé dans beaucoup d'Etats membres, de nombreux secteurs d'activité ne pourraient fonctionner sans la contribution des immigrés. Le Conseil économique et

---

44 ROLLOT Catherine, *Les étrangers arrivent de plus en plus qualifiés*, Le Monde, 30 mars 2005.

social préconise ainsi, dans le cas français, une augmentation du solde migratoire de 10 000 personnes par an, à partir du solde initial d'environ 70 000 en 2002. L'analyse menée en 2001-2002 par le Commissariat général du Plan (45) souligne également les effets positifs de l'immigration. Ce sont les migrants qualifiés, attirés par les conditions de travail américaines, qui contribuent au succès de l'économie des Etats-Unis. Ainsi, les titulaires américains du prix Nobel comprennent entre un quart et un tiers d'immigrés selon les disciplines, un tiers des doctorats en sciences sont décernés à des étudiants étrangers et cette proportion est d'environ 50 % pour les doctorats de mathématiques ou d'informatique (46). La plupart des travaux, quelle que soit la méthode employée, démontrent également que l'emploi de travailleurs immigrants peu ou non qualifiés ne fait ni baisser le salaire moyen, ni augmenter le taux de chômage.

Enfin, l'Europe ne pourra éviter le déclin qu'à condition, entre autres, de mener une politique d'immigration plus ouverte et différenciée selon les Etats membres, qui conduirait à l'entrée de 30 millions d'immigrants sur la période 2000-2020 (47).

Pourtant, si l'opinion publique cultive une image négative de l'immigration économique, c'est que la question de l'ethnicité des métiers dérange (48). Or la concentration d'immigrés de même origine dans un secteur est souvent liée à la segmentation du marché du travail et à des pratiques institutionnelles comme l'existence d'emplois fermés aux étrangers, la difficile équivalence de certains diplômes ou la discrimination à l'embauche. Il en résulte une situation qui confine certains groupes à des niches d'emploi salarié où ils s'auto-recrutent pour se protéger comme les Turcs dans le bâtiment ou les manutentionnaires indo-pakistanaïses du Sentier.

De plus, l'ethnisation des métiers varie d'un pays à l'autre. C'est la saisie d'une opportunité qui pousse un même groupe vers un même métier. Ainsi, si beaucoup d'immigrés juifs venus d'Europe de l'Est se sont retrouvés au début du XX<sup>ème</sup> siècle dans l'habillement à Paris, plus que le fait d'une qualification antérieure ou d'une prédisposition pour ce secteur, ce métier nécessitait peu de capital, peu de savoir-faire et était alors en pleine expansion.

---

45 HERAN François, « Les recherches sur l'immigration et l'insertion : avancées, débats, perspectives », in Commissariat général du Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, La documentation Française, 2002.

46 FREEMAN Richard B., « L'immigration et le modèle économique américain : la main d'œuvre qualifiée et non qualifiée originaire de l'immigration dans les années 1990 aux Etats-Unis », in Commissariat général du Plan, *op. cit.*

47 COLOMBANI Philippe (dir.), IFRI, *Le commerce mondial au 21<sup>e</sup> siècle. Scénarios pour l'Union européenne*, mai 2003.

48 VUDDAMALAY Vasoodeven, *Existe-t-il des métiers ethniques ?* in *Panoramiques*, n°65, 4<sup>ème</sup> trimestre 2003 ;

Enfin, les concentrations culturelles des métiers évoluent. Maçons limousins, italiens puis portugais le rappellent, aussi bien que confectionneurs successivement juifs, turcs ou chinois. Paradoxalement, les politiques européennes relatives à l'immigration économique, par l'encouragement aux quotas, pourraient amplifier ce phénomène.

## **212. des politiques européennes d'immigration économique qui entérinent l'impossibilité d'une Europe-forteresse**

La Commission européenne a présenté, le 11 janvier 2005, un Livre vert sur une «approche communautaire de la gestion des migrations économiques». Par ce document, la Commission souhaite susciter l'intérêt de développer une « approche commune » de cette question.

### ***2121. le Livre vert sur « une approche communautaire de la gestion des migrations économiques »***

#### *21211. le contenu du Livre vert sur « une approche communautaire de la gestion des migrations économiques »*

##### 212111. l'immigration économique : un sujet tabou en Europe ?

À partir du milieu des années 1970, tous les États européens ont progressivement limité le recours à la main-d'œuvre étrangère. La France, l'Allemagne et les pays du Benelux ont ainsi mis en œuvre, dès 1974, le principe de «l'opposabilité de la situation de l'emploi». Selon ce principe, qui fonde encore aujourd'hui la politique française en matière d'immigration économique, une autorisation de travail ne peut être accordée à un ressortissant de pays tiers que s'il n'existe pas de travailleur disponible sur le marché du travail local pour occuper cet emploi.

A partir du milieu des années 1990, avec le retour de la croissance économique, plusieurs États membres ont ouvert plus largement leur accès au marché du travail aux ressortissants de pays tiers. Cette ouverture a été particulièrement marquée dans les pays du Sud de l'Europe, comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal ou la Grèce, y compris pour les travailleurs

peu qualifiés. Par ailleurs, l'Allemagne ou le Royaume-Uni ont mis en place des dispositifs visant à faciliter l'admission des travailleurs qualifiés. D'une certaine manière, les États se livrent aujourd'hui à une concurrence pour attirer les travailleurs qualifiés, qui ne pourra que s'accroître à l'avenir.

Le Livre vert ne constitue pas la première tentative de la Commission de définir une approche commune des migrations économiques.

La Commission a, en effet, déjà présenté une proposition de directive sur ce thème en 2001. Toutefois, en raison de fortes divergences entre les États membres sur ce sujet, cette proposition n'a pas pu aboutir.

Plus récemment, l'Italie a proposé à ses partenaires européens la mise en place d'un système de «quotas » au niveau européen. Mais cette proposition a suscité de fortes oppositions chez certains États membres, comme l'Allemagne et la France, et elle n'a débouché que sur une simple étude de la Commission européenne.

#### 212112. le contenu du Livre vert

Comme tout Livre vert, il s'agit d'un document de réflexion, qui vise à lancer un débat public sur l'opportunité de développer une approche commune de l'immigration économique et la valeur ajoutée que pourrait apporter l'UE dans ce domaine. La Commission européenne formule ainsi une série de questions, qui s'adressent à toutes les parties intéressées : les États membres, la société civile, les partenaires sociaux et les autres institutions européennes. À l'issue de cette consultation, la Commission européenne devrait adopter un «plan d'action » sur l'immigration légale.

#### 2121121. les enjeux

La Commission européenne rappelle, tout d'abord, les enjeux économiques du vieillissement démographique. Celui-ci aura *«un impact considérable sur la croissance économique globale, le fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises européennes »*.

## 2121122. les procédures d'admission

L'essentiel du Livre vert consiste ensuite à passer en revue les pistes possibles pour surmonter la difficulté fondamentale posée par le principe en vigueur, selon lequel le nombre de migrants économiques autorisés à entrer sur leur territoire est du ressort exclusif des États membres. La Commission européenne propose ainsi de conserver la compétence des États membres en la complétant par des politiques permettant d'apporter une réelle valeur ajoutée au niveau européen.

Deux grandes options sont proposées par la Commission pour une législation européenne : une approche par catégorie de demandeurs et une approche par procédure d'admission, ces options pouvant elles-mêmes être combinées.

-l'approche par catégorie de demandeurs : la Commission européenne propose une approche «sectorielle », qui ciblerait davantage les catégories de demandeurs, sur le modèle des directives relatives à l'admission des étudiants et des chercheurs. Cette approche sectorielle pourrait elle-même se décliner de plusieurs manières :

- selon le mode d'exercice de l'activité, salariée ou non salariée ;
- selon le type d'activité : il s'agit ici de privilégier les personnes qui correspondent à des pénuries sectorielles ou professionnelles, comme certains métiers du bâtiment ou de la santé ;
- selon l'origine géographique par des accords avec les pays tiers.

-l'approche par procédure d'admission : tout en soulignant l'intérêt d'une harmonisation des règles de procédure et de traitement des demandes, la Commission propose d'introduire là aussi de la flexibilité en distinguant trois types de procédures :

- la procédure normale organisée : elle consisterait à préciser les modalités de la «préférence communautaire » par un système de cercles concentriques : seraient prioritaires, dans l'ordre décroissant, les citoyens de l'UE, puis les résidents de longue durée, puis les demandeurs d'emploi résidant déjà sur le territoire de l'UE, et, enfin, les demandeurs d'emploi nouvellement arrivés ;

- une procédure dite accélérée pourrait être mise en place, consistant à permettre à un ou plusieurs États membres confrontés à une pénurie de main d'œuvre ou de qualifications spécifiques de recourir plus rapidement aux travailleurs ressortissants de pays tiers;

- enfin, un mécanisme de sélection préalable anticipant des pénuries permettrait de faire entrer des demandeurs sans qu'ils aient au préalable un emploi. Cette sélection, reposant par exemple sur le mécanisme de la «carte verte », pourrait attirer les travailleurs pour couvrir les besoins à court terme et à long terme au marché du travail. La dissociation entre permis de travail et contrat de travail seraient alors nécessaire. L'idée d'un « permis d'emploi » pour l'employeur est également évoquée.

#### 2121123. les droits des migrants

Le thème des droits des migrants reprend pour l'essentiel les dispositions ayant déjà fait l'objet d'accords dans le cadre des instruments adoptés au niveau européen.

Il s'agit de définir :

-un socle commun de droits fondés sur le principe d'un rapprochement avec ceux des communautaires ;

-un principe éventuel de renforcement des droits en fonction de la durée du séjour (droits spécifiques pour les résidents de longue durée);

-la possibilité de traitements plus favorables pour attirer certaines catégories de travailleurs.

#### 2121124. la coopération avec les pays tiers

Enfin, la coopération avec les pays d'origine et de transit est évoquée brièvement. La Commission européenne souligne en effet qu'une politique fondée exclusivement sur les besoins de l'UE serait susceptible de générer des effets pervers, tels que la «fuite des cerveaux » et l'absence de retour sur investissements en formation des pays d'origine. La Commission suggère, ainsi, la création de centres de formation et de recrutement dans les pays d'origine pour les qualifications pour lesquelles il existe un besoin au niveau européen. Elle mentionne également la possibilité de systèmes flexibles permettant de combiner des périodes de séjour dans l'UE et des

périodes de retour dans les pays d'origine. Elle évoque la possibilité de faciliter les transferts financiers des travailleurs des pays tiers vers les pays d'origine. Elle insiste enfin sur la nécessité d'explorer la piste d'accords préférentiels avec certains pays tiers fondés sur une gestion partagée des flux migratoires et ouvrant la possibilité d'accorder des contingents de migrants aux pays signataires de tels accords.

*21212. la pertinence des orientations proposées par le Livre vert*

Les principales questions posées par la Commission européenne dans son Livre vert peuvent se résumer de la manière suivante :

–une intervention de l'UE en matière d'immigration économique est-elle souhaitable ?

–dans quels domaines l'UE pourrait-elle apporter une valeur ajoutée ? En particulier : cette intervention doit-elle porter de manière prioritaire sur les procédures d'admission des migrants économiques ? Peut-on envisager un système de «quotas »? Faut-il revoir le principe de la « préférence communautaire » ?

–enfin, comment concevoir une politique en matière d'immigration économique qui soit profitable à la fois aux pays d'accueil et aux pays d'origine ?

La Commission européenne fonde sa réflexion sur le postulat suivant : compte tenu de l'impact du déclin et du vieillissement démographique sur l'économie, *«des flux d'immigration plus soutenus pourraient être de plus en plus nécessaires pour couvrir les besoins du marché européen du travail et pour assurer la prospérité de l'Europe »*. Or, cette affirmation peut sembler discutable à trois niveaux différents.

212121. l'immigration ne constitue pas le «remède miracle » au vieillissement démographique

Comme le souligne la Commission européenne dans un Livre vert consacré aux changements démographiques (49) : *« L 'Europe connaît aujourd'hui des changements démographiques sans précédent par leur ampleur et leur gravité. »*

---

49 Communication de la Commission européenne du 16 mars 2005 – Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations » (COM (2005) 94 final – texte E 2848)).

Dans ce contexte, selon les projections démographiques, la population de l'Europe ne devrait croître que faiblement jusqu'en 2025, grâce à l'apport de l'immigration, avant de commencer à décliner. Selon une étude récente du Conseil de l'Europe (50), la population européenne pourrait diminuer dans une fourchette qui pourrait aller de 13 à 22 % d'ici à 2050. Cette baisse générale de la population concernera au premier chef la population en âge de travailler, âgée de 15 à 64 ans, qui pourrait passer de 67 % aujourd'hui à 56 % en 2050. Alors qu'il y a aujourd'hui un inactif pour deux actifs, il y aurait en 2050, trois inactifs pour quatre personnes en âge de travailler.

Dans ce contexte, l'immigration constitue-t-elle une solution au vieillissement démographique ? La Commission européenne semble être de cet avis dans son Livre vert.

Ainsi, elle relève que *«entre 2010 et 2030, aux taux d'immigration actuels, le déclin de la population active de l'Europe des 25 occasionnera une baisse du nombre de travailleurs de l'ordre de 20 millions. »*

Comme le souligne l'étude du Conseil de l'Europe, le déclin démographique a peu de chance de pouvoir être contrebalancé par l'immigration, car il faudrait à l'Europe *«1,8 million de migrants par an d'ici 2050 pour maintenir sa population à son niveau de 1995 ; 3,6 millions d'immigrants par an pour maintenir à son niveau la population en âge de travailler et même 25,2 millions d'immigrés par an pour maintenir le rapport entre les actifs et les retraités. »*

De plus, *«doubler la population active demain, c'est quadrupler la population retraitée d'après demain par rapport à son niveau actuel, donc devoir quadrupler la population active d'après demain et ainsi de suite ».*

Si les projections démographiques sont par définition incertaines, il convient, en outre, de tenir compte d'autres facteurs pour mesurer leur incidence sur la croissance et le marché du travail, comme le progrès technologique par exemple.

L'immigration ne peut donc à elle seule résoudre le problème du vieillissement démographique.

---

50 Comité européen sur la population du Conseil de l'Europe, « Évolution démographique récente en Europe 2004 », avril 2005

Comme le relèvent les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, consacré à la mise en œuvre à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, visant à faire de l'UE l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde à l'horizon 2010 :

*«Il est indispensable d'attirer davantage de personnes sur le marché du travail. Cet objectif sera atteint en misant sur une politique active de l'emploi, sur l'attrait financier du travail, sur des mesures conciliant vie professionnelle et vie familiale, y compris l'amélioration des structures d'accueil en faveur des enfants ; priorité doit aussi être donnée à l'égalité des chances, aux stratégies de vieillissement actif, à la promotion de l'intégration sociale ainsi qu'à la transformation du travail non déclaré en emplois réguliers. Il faut aussi développer de nouveaux gisements d'emplois dans les services aux personnes et aux entreprises, dans l'économie sociale, dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, ainsi que dans les nouveaux métiers industriels ».*

212122. une approche qui ne tient pas suffisamment compte de la diversité de la situation des États membres

La Commission européenne privilégie dans le Livre vert une approche globale de l'UE, tant en termes de marché du travail, que d'espace de libre circulation des personnes. Elle utilise ainsi fréquemment l'expression de «marché européen du travail ».Or, cette approche ne tient pas compte des divergences de situation existantes entre les pays de l'UE. La situation démographique, le marché du travail et les flux migratoires restent, en effet, très différents entre les États membres.

212123. il est particulièrement difficile d'évaluer les besoins du marché du travail

Certes, en France, certains secteurs spécifiques d'activité, tels que le bâtiment, les transports, l'hôtellerie ou la restauration sont confrontés aujourd'hui à des difficultés de recrutement. Le nombre d'offres d'emploi non pourvues est évalué à près de 300 000 en 2004 par le ministère du travail. Mais il serait très exagéré de parler de pénurie de main d'œuvre dans un pays qui compte environ deux millions et demi de chômeurs, soit 10 % de la population active.

Les entreprises elles-mêmes éprouvent des difficultés pour évaluer et anticiper leurs besoins de main d'œuvre à moyen terme. Cette demande dépend de multiples facteurs, comme le montre l'exemple de l'agriculture : *«le secteur agricole rencontre déjà aujourd'hui d'importantes difficultés de recrutement imputables notamment à la forte saisonnalité de ses besoins. Il est difficile d'établir des projections sur les besoins de main d'œuvre. La production agricole est fortement tributaire des modifications de la Politique agricole commune, des effets de l'élargissement de l'UE intervenu le 1er mai 2004, des stratégies développées par les grands groupes agroalimentaires et des changements de comportement des consommateurs »* (51).

***2122. faut-il réellement privilégier une action européenne en matière de procédure d'admission ?***

L'approche de la Commission européenne dans son Livre vert est principalement axée sur les procédures d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi. Or, il n'est pas certain que cette approche soit la plus pertinente pour une éventuelle intervention européenne dans ce domaine.

21221.les traités actuels reconnaissent une compétence exclusive aux États membres en matière d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi

Lors des travaux de la Convention, une disposition emblématique de la crispation de certains Etats-membres avait été insérée dans le projet de Constitution européenne à la demande de l'Allemagne, qui concerne directement cette question. Selon cette disposition, qui figure à l'article III-267, paragraphe 5, du projet de traité constitutionnel, les États restent compétents pour *«fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié »*.

Cette phrase a été introduite à titre de compromis pour permettre le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour les mesures relatives à

---

51 KAZAN «Les tensions sur le marché du travail augmenteront-elles avec le vieillissement de la population ? », in Les quatre pages, numéro 1.20, CGP, janvier 2005.

l'immigration légale, sur lequel l'Allemagne était très réticente. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une disposition nouvelle, mais simplement d'une confirmation de l'état du droit existant.

Dès lors, l'intervention de l'Union en matière d'immigration économique est nécessairement limitée. En particulier, tout «système européen de sélection» serait contestable au point de vue du respect des traités.

#### 21222. la question des « quotas »

La Commission européenne évoque à plusieurs reprises, dans son Livre vert, les notions de « carte verte » ou de « quotas ». Elle évoque ainsi la possibilité de mettre en place un «*système européen de sélection.*» Elle suggère, en outre, « *une méthode de coordination par laquelle les États membres appliquent des quotas nationaux et informent la Commission de la mise en œuvre et des résultats de ces politiques.* Elle souligne, enfin, l'intérêt de conclure des accords avec certains pays tiers comprenant une préférence pour l'admission de leurs ressortissants.

Un système de sélection ou de «quotas» présente plusieurs avantages :

–ce système favorise le passage d'une «immigration subie» à une «immigration choisie» et contribue à attirer davantage de travailleurs qualifiés; le Canada accueille ainsi chaque année environ 60 000 travailleurs qualifiés, ce qui représente 70 % du nombre total d'immigrants, alors que, en France, la part de l'immigration de travail en provenance de pays tiers ne représente qu'environ 5 %, contre 63 % pour le regroupement familial et 8 % pour l'asile ;

–il permet également de négocier des accords bilatéraux avec les pays d'origine pour assurer une véritable gestion des flux migratoires ; l'Italie a ainsi négocié avec certains pays tiers, comme la Tunisie ou l'Albanie, des accords qui comportent des «quotas privilégiés» pour les travailleurs originaires de ces pays, en échange de leur collaboration dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine, lesquels «quotas» pouvant être réduits lorsque le pays en cause n'apporte pas sa pleine coopération ;

–enfin et surtout, un tel système présente l'avantage d'être plus lisible aux yeux de l'opinion et de permettre un véritable débat public sur l'immigration ; au Canada, le gouvernement fédéral soumet chaque année au Parlement un rapport sur l'immigration, qui comporte les résultats et les objectifs chiffrés de sa politique migratoire.

Toutefois, il comporte aussi des inconvénients importants :

–l'expérience des pays qui pratiquent un système de «quotas » montre qu'il n'a pas d'impact significatif sur l'immigration clandestine ; les États-Unis doivent ainsi faire face à un afflux massif d'immigrants clandestins ;

–la mise en œuvre d'un tel système se caractérise souvent par une lourdeur des procédures ; on constate, par exemple, un important arriéré dans le traitement des dossiers aux États-Unis ;

–la fixation de «quotas » est un exercice périlleux car il est très difficile d'apprécier les besoins de main-d'œuvre longtemps à l'avance ; dans certains pays, comme l'Italie par exemple, les plafonds sont fixés à un niveau trop bas et perdent donc de leur intérêt, alors que dans d'autres, comme l'Espagne, ils sont fixés à des niveaux trop élevés et ne sont jamais atteints.

Quel que soit le jugement porté sur ce système, il revient, en tout état de cause, à chaque État membre de décider s'il souhaite ou non y recourir. Il ne serait ni souhaitable, ni réaliste, de vouloir mettre en place un système de « quotas » qui serait géré au niveau européen.

21223. la réflexion autour de la notion de «préférence communautaire » pose en réalité la question de la situation des ressortissants des nouveaux États membres

La Commission européenne s'interroge dans le Livre vert sur le point de savoir si la définition existante de la «préférence communautaire » est toujours pertinente. Elle se demande notamment s'il ne convient pas de la modifier, afin de l'accorder aux travailleurs des pays tiers déjà présents sur le territoire d'un autre État membre ou à ceux qui ont déjà travaillé pendant quelques années au sein de l'UE, par rapport aux ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés ou n'ayant jamais séjourné dans l'Union. Mais, comment expliquer aux nouveaux États membres que la Commission européenne souhaite encourager l'arrivée de travailleurs en provenance de pays tiers, alors que les ressortissants de pays membres à part entière de l'UE ne bénéficient pas aujourd'hui de la libre circulation des travailleurs, qui constitue pourtant une des quatre libertés fondamentales du traité de Rome ? Ne serait-il pas paradoxal que l'UE accorde à des ressortissants de pays tiers ce qu'elle refuse d'accorder à des citoyens de l'Union ?

### *2123. les domaines où l'UE pourrait apporter une réelle valeur ajoutée*

L'UE pourrait apporter une véritable plus-value en matière d'immigration économique dans trois domaines en particulier.

#### *21231. les échanges d'informations sur l'immigration*

Il existe aujourd'hui un vrai déficit d'informations au niveau européen sur les questions migratoires. L'UE pourrait ainsi utilement contribuer à améliorer les échanges d'informations entre les États membres sur ces sujets.

On pourrait ainsi envisager la création de points de contact sur les questions migratoires. Ces points de contact permettraient à des experts d'échanger des informations et des analyses sur les questions d'emploi, de marché du travail et d'immigration économique. Ils permettraient en particulier d'approfondir la question des conséquences sur le marché du travail du vieillissement démographique et de l'évaluation à moyen et à long terme des besoins de main-d'œuvre des entreprises européennes (52).

#### *21232. la lutte contre le travail illégal*

La lutte contre le travail illégal devrait également être une priorité de l'UE. Le «travail au noir» constitue, en effet, un phénomène de grande ampleur dans l'UE, puisque l'économie parallèle représenterait entre 7 et 16 % du PIB de l'Union (53). La lutte contre les réseaux qui acheminent ces travailleurs clandestins et les employeurs sans scrupules qui les exploitent nécessite un renforcement de la coopération administrative, policière et judiciaire entre les États membres. Ainsi, la création éventuelle d'un Office central européen de lutte contre le travail

---

52 DEL PICCHIA Robert, *Vers une politique européenne d'immigration ?*, Rapport d'information n°385, Sénat, juin 2005.

53 MARIANI Thierry, *D'une immigration subie à une immigration choisie : faut-il des quotas ?*, Rapport d'information n°2365, Assemblée nationale, juin 2005.

clandestin pourrait être envisagée, sur le modèle de l'Office central de lutte contre le travail illégal créé récemment en France.

### *21233. Le partenariat avec les pays d'origine et de transit*

Une gestion efficace des flux migratoires ne peut se concevoir que dans le cadre d'un véritable partenariat avec les pays d'origine et de transit. Dans ce cadre, la notion de «co-développement» (54) devrait prendre toute sa place. Cette notion repose sur l'idée que les émigrés originaires de pays en développement, qui contribuent par leur travail à la prospérité des pays qui les accueillent, représentent, par les compétences qu'ils ont acquises, les réseaux de relations qu'ils ont tissés et leur capacité d'épargne, un potentiel qui peut également être valorisé en vue du développement de leur pays d'origine.

Une action européenne en matière de co-développement pourrait poursuivre deux objectifs principaux :

–faciliter la canalisation d'une part accrue de l'épargne des migrants vers l'investissement productif dans le pays d'origine. Les fonds envoyés par les migrants dans leur pays d'origine représentent des sommes considérables, supérieures à l'aide publique au développement et qui sont estimés entre 3 et 5 % du PNB du pays d'origine ;

–permettre aux élites des communautés étrangères de faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences, de leur savoir-faire et de leurs réseaux de relations. Le co-développement permettrait ainsi de répondre à certaines des préoccupations exprimées par la Commission européenne dans son Livre vert, telle que la « fuite des cerveaux ».

Cette notion, qui figurait dans les conclusions du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, mériterait donc d'être à nouveau promue au niveau des différentes politiques de l'UE, qu'il s'agisse de l'aide au développement ou des questions d'immigration.

### **213. Vers une politique d'intégration européenne**

---

54 FAUJAS Alain, « La piste du codéveloppement », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> novembre 2005.

Le développement d'une politique d'intégration au niveau européen a fait l'objet d'une communication de la Commission européenne (55), en juin 2003. La Commission y souligne que l'adoption des propositions qu'elle a déposées, notamment sur le regroupement familial et le statut des résidents de longue durée, faciliteront l'intégration des ressortissants de pays tiers. Mais elle y suggère également d'explorer d'autres voies, tel que l'approfondissement de la notion de « citoyenneté civile », définie comme l'octroi aux immigrants de droits et d'obligations fondamentaux qu'ils acquerront graduellement et qui leur assureront dans l'Etat d'accueil le même traitement qu'aux ressortissants de cet Etat, sans être naturalisés.

La Commission recense également les différents domaines sur lesquels une politique d'intégration efficace doit porter, comme l'accès au marché du travail, à l'éducation, au logement, aux services sociaux et de santé, ou à la vie associative et sportive. Elle suggère de développer les échanges d'informations et de bonnes pratiques sur ce sujet. Cette politique, qui ne s'est pas encore traduite par des propositions concrètes, doit respecter le principe de subsidiarité : les Etats membres resteront responsables au premier chef en matière d'intégration.

La question est donc d'étudier à présent la cohérence et la pertinence des politiques européennes inscrites dans ce projet.

## **22. un mythe politique : une politique européenne d'immigration qui peine à s'incarner**

Conséquence de la libre circulation des personnes et de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la coopération européenne en matière d'immigration s'est d'abord développée en marge des traités dans le cadre des accords de Schengen. Le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, a inscrit l'immigration au rang des « questions d'intérêt commun ». Toutefois, cette question continuait à relever du domaine intergouvernemental et de la règle de l'unanimité au sein du Conseil. Le traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere de 1999 ont marqué un véritable tournant, en prévoyant une « politique commune » de l'immigration, mise en œuvre selon la méthode communautaire.

---

55 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, COM [2003] 336 final, 3 juin 2003.

## **221. le cadre institutionnel : une application progressive de la méthode communautaire**

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, l'immigration, l'asile, les visas et les autres mesures relatives à la libre circulation des personnes sont des compétences partagées entre les États membres et l'UE. Bien que ces domaines relèvent du «premier pilier » depuis cette date, ils ne sont pas aujourd'hui entièrement soumis à la méthode communautaire.

### ***2211. les compétences de l'UE dans le domaine de l'immigration***

Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, a transféré aux institutions européennes une partie des compétences qu'exerçaient les États membres dans le domaine de l'immigration. La principale innovation du traité d'Amsterdam réside, en effet, dans la reconnaissance de l'objectif de réaliser progressivement un «espace de liberté, de sécurité et de justice », au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes.

Pour réaliser cet objectif, le traité d'Amsterdam a introduit le titre IV consacré aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation des personnes, dans le traité instituant la Communauté européenne. Les compétences reconnues à la Communauté pour légiférer dans ces matières sont toutefois très encadrées.

Ainsi, dans le domaine de l'immigration, l'article 63, paragraphes 3 et 4, du traité instituant la Communauté européenne ne prévoit que l'adoption de mesures relatives à la politique d'immigration, dans des matières limitativement énumérées : les conditions d'entrée et de séjour ; l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ; les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Le terme même d'«harmonisation » ne figure pas dans le traité à propos de l'immigration. Par ailleurs, une disposition a été insérée, selon laquelle les mesures adoptées au niveau européen dans ces domaines *«n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le*

*présent traité et avec les accords internationaux » (56). Le traité d'Amsterdam a également procédé à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'UE.*

### ***2212. la procédure de décision : une «communautarisation » par étapes***

Bien que les mesures relatives à l'immigration relèvent depuis le traité d'Amsterdam du «premier pilier », elles ne sont pas aujourd'hui entièrement soumises à la méthode communautaire ( 57).

En effet, le traité d'Amsterdam, puis le traité de Nice, ont prévu une application progressive de la méthode communautaire aux matières du titre IV du traité instituant la Communauté européenne. Ainsi, ce n'est que depuis le 1er mai 2004, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, que la Commission européenne dispose d'un monopole d'initiative sur ces questions.

En ce qui concerne la prise de décision au sein du Conseil et le rôle du Parlement européen, il faut distinguer selon les domaines. Jusqu'au début de l'année 2005, la plupart des mesures relatives à l'immigration, à l'asile et aux contrôles des frontières restaient soumises à la règle de l'unanimité au Conseil et à la simple consultation du Parlement européen. Seule une partie des mesures relatives à la politique des visas relevait de la procédure de vote à la majorité qualifiée au Conseil en codécision avec le Parlement européen.

Le traité d'Amsterdam avait, toutefois, prévu une « clause passerelle », à l'article 67, paragraphe 2, 2ème tiret du traité instituant la Communauté européenne, permettant au Conseil de décider à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, de passer au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen pour l'ensemble des matières transférées dans le « premier pilier ».

Pour l'asile, le traité de Nice a prévu que le passage au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen serait automatique, dès lors que le Conseil aurait arrêté une législation communautaire définissant les règles communes et les principes

---

56 Article 63 paragraphes 3 et 4 du traité instituant la Communauté européenne

57 La méthode communautaire «pure » désigne un processus de décision où la Commission européenne, qui dispose du monopole de l'initiative, présente des propositions législatives qui sont ensuite adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement européen, sous le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes.

essentiels, ce qui interviendra avec l'adoption de la proposition de directive sur les procédures d'asile.

Pour l'immigration et les contrôles aux frontières, les gouvernements des États membres s'étaient engagés, dans la déclaration n°5 annexée au traité de Nice, à recourir à cette «clause passerelle » pour appliquer, à partir du 1er mai 2004, la procédure de codécision aux mesures relatives à l'immigration clandestine, ainsi que, sous réserve d'un accord sur le champ d'application, aux mesures relatives aux contrôles aux frontières extérieures.

Toutefois, en dépit de cet engagement, la décision n'a pas été prise au moment de l'élargissement, en raison notamment des discussions sur le traité constitutionnel au sein de la Conférence intergouvernementale. C'est dans ce contexte que les Pays-Bas ont proposé, dans le cadre de leur présidence de l'UE au second semestre de l'année 2004, d'utiliser cette «clause passerelle » pour appliquer la procédure de codécision à l'ensemble des mesures relatives à l'asile, à l'immigration et aux contrôles des frontières.

Cette proposition a reçu le soutien de la Commission européenne, du Parlement européen et d'une majorité d'États membres, dont la France. Cependant, certains États membres, en particulier l'Allemagne et l'Autriche, se sont montrés réticents à l'abandon de leur droit de veto, notamment pour les questions liées à l'immigration légale.

En définitive, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, de recourir à la «clause passerelle » pour passer, à partir du 1er janvier 2005, au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen pour les mesures relatives aux contrôles des frontières, tant intérieures qu'extérieures, ainsi qu'à l'immigration clandestine. Ainsi, depuis le 1er janvier 2005, les mesures relatives aux contrôles des frontières et à la lutte contre l'immigration clandestine relèvent de la procédure de codécision, c'est-à-dire du vote à la majorité qualifiée du Conseil en codécision avec le Parlement européen. Seules les mesures relatives à l'immigration légale continuent aujourd'hui de relever de la règle de l'unanimité au Conseil et de la consultation simple du Parlement européen.

Il convient, toutefois, de mentionner que la levée des contrôles aux frontières intérieures avec les nouveaux États membres ayant adhéré à l'UE le 1er mai 2004, nécessitera toujours une décision unanime des États participants aux accords de Schengen.

Par ailleurs, un régime dérogatoire a été accordé au moment du traité d'Amsterdam à trois États membres, le Royaume-uni, l'Irlande et le Danemark. Ainsi, les mesures prises dans ces

matières ne sont pas applicables au Royaume-Uni et à l'Irlande, qui peuvent toutefois décider au cas par cas de participer à leur adoption ou de les appliquer. Le Danemark, quant à lui, ne participe pas à l'adoption de ces mesures, mais quand celles-ci constituent un prolongement des accords de Schengen –auxquels le Danemark est partie – ce pays peut décider de les transposer dans son droit interne.

***2213. le projet de traité constitutionnel : une «communautarisation » complète de l'immigration***

Le traité constitutionnel ne modifiait pas fondamentalement le cadre institutionnel en matière d'immigration. En réalité, il constituait davantage un aboutissement de la démarche engagée depuis le traité d'Amsterdam qu'un véritable bouleversement. Les seules innovations notables portaient sur : la reconnaissance de l'objectif de parvenir progressivement à un «système intégré de gestion des frontières extérieures », qui avait déjà été fixé par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 ; l'inscription de l'objectif d'établir un «système européen commun d'asile », qui avait été fixé comme un objectif à terme par le Conseil européen de Tampere, d'octobre 1999 ; l'insertion de bases juridiques spécifiques permettant à l'UE d'adopter des mesures d'encouragement en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers en situation régulière, à l'exclusion de toute mesure d'harmonisation, ou de conclure des accords de réadmission avec des pays tiers, dans le prolongement des actions déjà menées à la suite des Conseils européens de Tampere et de Thessalonique ; la reconnaissance d'un principe nouveau de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier; un contrôle plein et entier de la Cour de justice des Communautés européennes dans ces matières.

Enfin, la reconnaissance d'une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux, ainsi que l'adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, auraient pu avoir des effets importants sur les questions d'asile et d'immigration, qui touchent directement aux droits des individus (58).

---

58 Article III-267 du projet de traité constitutionnel

## **222. des objectifs ambitieux mais des réalisations décevantes**

### ***2221. le bilan mitigé de la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de Tampere***

Peu après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les chefs d'États et de gouvernement se sont réunis à Tampere, en Finlande, les 15 et 16 octobre 1999, pour un premier Conseil européen consacré à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Lors de ce sommet, le Conseil européen a fixé l'objectif d'une « politique commune » en matière d'immigration, dont il a défini trois orientations majeures :

- le développement du partenariat avec les pays d'origine afin de favoriser en particulier le co-développement ;
- un traitement équitable des ressortissants de pays tiers ;
- une gestion plus efficace des flux migratoires, comprenant un contrôle efficace aux frontières extérieures.

Il a également fixé l'objectif d'une « politique commune » en matière d'asile, fondée sur le respect de la Convention de Genève de 1951, et comportant à terme un « régime d'asile

---

1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures dans les domaines suivants :

a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;

b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ;

c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;

d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.

4. La loi ou loi-cadre européenne peut établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.

européen commun ». Cinq ans après le traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere, le bilan des actions européennes en matière d'asile et d'immigration apparaît mitigé.

Depuis Amsterdam et Tampere, l'UE a adopté six directives, un règlement et une décision en matière d'immigration, quatre directives et deux règlements en matière d'asile, trois règlements en matière de frontières et de visas, soit près d'une vingtaine d'instruments normatifs. Si quantitativement, le bilan peut sembler impressionnant, sur le plan qualitatif, on est porté à émettre un jugement beaucoup plus nuancé.

Dans le domaine de l'asile, l'UE s'est dotée de quatre des cinq instruments qui étaient demandés à Tampere : un système plus clair pour la détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile, des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, une définition commune du statut de réfugié et du bénéficiaire d'une protection subsidiaire, et un mécanisme de protection temporaire permettant de faire face à un afflux massif de personnes déplacées. Le cinquième instrument, la directive sur les procédures d'asile, a fait l'objet d'un accord politique au sein du Conseil en avril 2004, au bout de cinq années de négociations difficiles.

Toutefois, le principal défaut de ces directives ou règlements réside dans le faible degré d'harmonisation qu'ils entraînent. Les textes adoptés dans ce domaine reposent généralement sur le plus petit dénominateur commun et ils n'apportent, en définitive, qu'une faible valeur ajoutée.

Ainsi, les mouvements secondaires des demandeurs d'asile s'expliquent le plus souvent par la diversité des législations des États membres, notamment en matière d'accès au marché du travail, comme l'a illustré le camp de Sangatte (59). L'enjeu principal pour limiter ces flux secondaires et le détournement de l'asile par les immigrants économiques réside dès lors dans l'harmonisation au niveau européen des conditions d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail. Or, la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, qui a été adoptée le 27 janvier 2003, ne permet pas cette harmonisation. Ce texte laisse, en effet, aux États membres le libre choix d'accorder ou de ne pas accorder un droit au travail aux demandeurs d'asile nouvellement arrivés et cela durant toute une année.

En ce qui concerne la politique des visas, plusieurs avancées avaient déjà été réalisées dans le cadre des accords de Schengen, avec notamment un visa commun pour les séjours de

---

59 DEFRENNES Geoffroy et VAN EECKHOUT Laetitia, « Sangatte, trois ans après », *Le Monde*, 3 décembre 2005.

courte durée et la mise en place du Système d'Information Schengen (SIS), qui permet l'échange de signalements aux fins de non-admission entre les États membres.

Ces instruments ont été complétés par l'adoption, en mars 2001, d'une liste commune de pays tiers soumis à l'obligation de visa, qui est révisée périodiquement, et par un règlement communautaire du 13 décembre 2004, qui prévoit un compostage systématique des documents de voyage des ressortissants de pays tiers lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures de l'Union. La délivrance des visas reste cependant toujours du ressort de chaque État membre et, malgré l'adoption d'une instruction consulaire commune, les pratiques sont fortement divergentes entre les consulats des différents pays. La mise en œuvre concrète du compostage obligatoire des passeports des ressortissants de pays tiers soulève, quant à elle, des interrogations compte tenu des pratiques différentes entre les États membres, notamment dans les aéroports ou lors du passage des frontières en train.

Des progrès ont été enregistrés en matière d'introduction d'identifiants biométriques dans les passeports et les visas. Un règlement communautaire, adopté le 13 décembre 2004, prévoit l'introduction obligatoire, avant 2006, des photographies numériques, et, avant 2008, des empreintes digitales, dans les passeports des citoyens des États membres.

Un autre projet de règlement communautaire prévoit l'introduction d'éléments biométriques dans les visas et les titres de séjour des ressortissants de pays tiers, qui résident ou qui se rendent dans l'UE.

Peu de progrès ont été réalisés, en revanche, dans le domaine de l'immigration légale.

Une directive relative au regroupement familial a été adoptée le 22 septembre 2003, après trois années de négociations difficiles. La définition des membres de la famille, ainsi que le contenu des droits accordés, notamment en matière d'accès au marché du travail, ont fait l'objet de fortes divergences entre les États membres. Cette directive fait même l'objet d'un recours en annulation de la part du Parlement européen devant la Cour de justice des Communautés européennes.

De la même manière, la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, adoptée le 25 novembre 2003, a fait apparaître d'importants clivages entre les États membres sur les droits accordés et notamment la possibilité pour un étranger de s'établir dans un autre État membre.

Plus récemment, deux directives ont été adoptées, l'une pour faciliter l'admission d'étudiants, l'autre de chercheurs, originaires de pays tiers. Mais, là encore, ces textes ont suscité des divergences entre les États et ils se caractérisent par une harmonisation a minima.

En outre, malgré l'absence de base juridique explicite dans les traités à cet effet, les institutions européennes ont engagé plusieurs actions d'encouragement et de soutien en matière d'intégration des étrangers en situation régulière. Ainsi, la Commission européenne a publié, en novembre 2004, un «Manuel européen d'intégration des immigrants » qui vise à présenter les meilleures pratiques dans ce domaine.

La lutte contre l'immigration clandestine constitue une des trois priorités fixées par le Conseil européen de Tampere et rappelée par les Conseils européens de Séville en juin 2002 et de Thessalonique en juin 2003.

À la suite de ces Conseils européens, plusieurs textes ont été adoptés au niveau européen. On peut citer notamment la directive du 28 juin 2001 relative aux amendes infligées aux transporteurs coupables d'un manquement à leur obligation de contrôle des documents de voyage, la directive du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier, ou encore la directive du 29 avril 2004 qui vise à renforcer la lutte contre la traite des êtres humains en accordant un titre de séjour aux victimes qui acceptent de coopérer avec les autorités policières et judiciaires pour démanteler les filières.

En matière de retour, plusieurs textes ont été également adoptés, notamment pour faciliter la reconnaissance et l'assistance mutuelles en matière d'éloignements des étrangers en situation irrégulière. Par ailleurs, la France a été à l'origine de l'organisation de «vols groupés européens » en coopération avec plusieurs partenaires européens. Mais tout ceci est resté relativement marginal. Ainsi, en France, le nombre de reconduites à la frontière effectivement exécutées en 2004 a été de l'ordre de 15 500 seulement sur près de 70 000 prononcées.

Le faible nombre d'accords de réadmission illustre ce maigre bilan. En effet, bien qu'onze mandats de négociations aient été confiés à la Commission pour conclure de tels accords avec des pays tiers depuis 2000, à ce jour, seuls quatre accords ont été signés avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka et l'Albanie. Les négociations avec les autres pays se poursuivent laborieusement, la Commission européenne justifiant cette lenteur par l'absence de contrepartie à offrir aux pays tiers, notamment en matière d'admission régulière de leurs ressortissants.

Quant au partenariat avec les pays d'origine, il est «*resté de l'ordre du symbole* » (60).

### ***2222. le programme de « La Haye » : une panne d'élan ?***

Le 5 novembre 2004, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un programme pluriannuel pour réaliser l'«espace de liberté, de sécurité et de justice ».Ce nouveau programme, dit «programme de La Haye », succède au «programme de Tampere » en fixant les principales priorités pour les prochaines années. Il contient, dans une partie consacrée à «la liberté », des orientations relatives à la politique européenne en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières.

Dans le domaine de l'asile, ce programme reprend l'objectif de créer un «système européen d'asile », qui avait déjà été mentionné comme un objectif à terme par le Conseil européen de Tampere et qui figure dans le projet de traité constitutionnel. Ce système commun d'asile, qui comprendrait un statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire, ainsi qu'un système commun de protection temporaire, devrait être mis en place avant 2010. Dès cette année, une structure européenne serait chargée de renforcer la coopération entre les services nationaux chargés de l'asile. Cette unité pourrait être transformée en une Agence communautaire de l'asile en 2010.

En matière de visas et de biométrie, plusieurs initiatives sont mentionnées, comme des centres communs pour la délivrance des visas, l'introduction d'identifiants biométriques dans les cartes nationales d'identité et l'interopérabilité en 2005 des banques de données, telles que le nouveau système d'information Schengen (SIS II), le système d'information sur les visas (VIS)et le fichier d'empreintes digitales des demandeurs d'asile (Eurodac).

En ce qui concerne les contrôles aux frontières, le programme reprend l'objectif de parvenir progressivement à un «système intégré de gestion des frontières extérieures », qui avait été fixé par les Conseils européens de Séville et de Thessalonique.

En particulier, aux côtés de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures ( 61), il prévoit la création d'une « force de réaction

---

60 LABAYLE Henri, «Bilan du mandat de Tampere et l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne », Cahiers de droit européen, 2004, n °5-6, p.591 et s.

rapide », constituée d'experts nationaux, qui pourrait apporter aux États membres qui le souhaitent une assistance technique mais aussi un soutien opérationnel en cas de crise aux frontières extérieures.

La transformation éventuelle de cette force de réaction rapide en un «corps européen de garde-frontières » pourrait être étudiée, mais à une date non précisée.

La partie consacrée plus spécifiquement à l'immigration est peut-être la moins ambitieuse. Sur ce point, le programme de La Haye se contente de formules vagues. Seule la question de l'intégration des ressortissants de pays tiers est développée, avec la nécessité d'une approche plus cohérente entre les politiques nationales et les initiatives de l'UE dans ce domaine.

La véritable avancée du «programme de La Haye » réside dans l'objectif de développer une politique d'asile et d'immigration en dehors des frontières de l'UE. Dans ce programme, on trouve, en effet, l'idée d'un partenariat avec les pays tiers d'origine et de transit en matière d'asile et d'immigration.

Les aspects extérieurs couvrent aussi la politique de retour et de réadmission. Dès cette année, le Conseil devrait commencer ses travaux pour définir des normes minimales en matière de retour et un fonds européen pour ce retour serait créé avant 2007. La Commission européenne pourrait désigner un représentant spécial pour la politique commune de réadmission, afin d'accélérer les négociations des accords avec les pays d'origine.

À l'évidence, ce nouveau programme semble manquer d'ambition, en particulier dans le domaine de l'immigration.

***2223. L'absence de vision commune sur les questions migratoires rendra indispensable le recours aux « coopérations renforcées »***

En définitive, la politique européenne d'immigration n'a aujourd'hui de «commune » que le nom parce qu'il n'existe pas de consensus suffisant entre les États membres sur le contenu même d'une politique européenne d'immigration.

---

61 CODA Patrizia, « L'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°489, juin 2005, pp.385-387.

Cela concerne en particulier l'immigration légale, qui reste une question sensible pour les États membres, comme l'illustre le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil. Mais cela concerne aussi la lutte contre l'immigration clandestine et même les contrôles aux frontières.

En matière d'identifiants biométriques dans les documents de voyage, les pays se sont longtemps opposés sur la technique à retenir, entre l'iris ou l'empreinte digitale, avant de parvenir à trouver un compromis. De plus, si l'introduction d'identifiants biométriques dans les passeports et les visas représente un progrès, cette décision s'explique davantage par les pressions américaines depuis les attentats du 11 septembre 2001, que par une volonté politique proprement européenne.

Dans le domaine de l'immigration légale, les faibles réalisations s'expliquent par l'existence d'un clivage entre les États.

En ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine, la position à adopter vis-à-vis des pays tiers a suscité de fortes divergences entre les États membres lors du Conseil européen de Séville en juin 2002. En effet, les gouvernements britannique et espagnol avaient proposé, lors de la préparation de ce Conseil européen, la mise en place de sanctions à l'égard des pays tiers dont la coopération serait jugée insuffisante en matière de lutte contre l'immigration clandestine, mais plusieurs pays, comme la France et la Suède, s'étaient vivement opposés à cette idée.

De la même manière, la proposition de créer des centres de traitement des demandes d'asile en dehors de l'Union ou à ses frontières, a fait l'objet de nombreuses controverses. Cette idée a été lancée au départ par le gouvernement britannique, puis elle a été reprise dans une initiative germano-italienne. Elle a toutefois été rejetée à chaque fois par plusieurs pays membres, dont la France.

En matière de négociation d'accords de réadmission, le conflit oppose plutôt la Commission européenne et les États membres.

Plusieurs États membres, comme la France et l'Allemagne, souhaiteraient pouvoir, en effet, recouvrer leur compétence pour conclure des accords bilatéraux de réadmission, au-delà d'un certain délai et au cas où les négociations menées par la Commission pour conclure de tels accords de réadmission avec les pays concernés n'auraient pas abouti. Toutefois, cette possibilité a été jusqu'à présent écartée par la Commission européenne, qui a même lancé une procédure d'infraction contre l'Allemagne devant la Cour de Justice, parce que ce pays avait négocié un

accord bilatéral avec la Chine, alors que le Conseil avait accordé un mandat en ce sens à la Commission.

Le projet de créer une « police européenne des frontières » se heurte, quant à lui, à l'opposition résolue de plusieurs États membres, comme la Pologne, qui s'opposent à l'idée d'une intervention de garde-frontières d'une autre nationalité sur leur sol.

Enfin, les régularisations massives d'immigrés clandestins offrent une illustration saisissante de l'absence de toute véritable concertation sur ces questions au niveau européen. Ainsi, le gouvernement espagnol a lancé, en février 2005, un vaste processus de régularisation d'immigrés clandestins qui a concerné environ 700 000 personnes. Or, cette importante mesure a été prise par ce pays sans information préalable de ses partenaires européens. Celle-ci a donc provoqué un appel d'air et des déplacements secondaires des immigrés en situation irrégulière, facilités par la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen.

Devant les limites rencontrées par la méthode de l'harmonisation, la Commission européenne a tenté de suggérer une autre méthode pour renforcer la coopération entre les États dans le domaine de l'immigration. Elle a ainsi proposé, en 2001, d'appliquer la « méthode ouverte de coordination », telle que mise en œuvre pour l'emploi, avec des lignes directrices et une évaluation, au domaine de l'immigration. Toutefois cette proposition s'est à nouveau heurtée à l'opposition des États soucieux de préserver leurs prérogatives dans ce domaine.

Le recours aux « coopérations renforcées », qui permet aux pays qui le souhaitent ou le peuvent d'aller plus vite et plus loin dans un domaine particulier, dans le cadre du traité ou en dehors de lui, paraît dès lors inéluctable dans une Europe élargie.

D'ores et déjà, les accords de Schengen, qui ont représenté une première forme de « coopération renforcée » hors traité, ont permis de réaliser de grandes avancées en matière de liberté de circulation et de lutte contre l'immigration irrégulière. À l'avenir, cette forme de différenciation semble inévitable dans l'Europe élargie. À cet égard, l'initiative prise par les ministres de l'Intérieur des cinq pays les plus peuplés de l'Union (la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie), à la Baule en octobre 2003, de constituer une sorte de « G5 » pour traiter des questions concrètes d'immigration et de coopération policière en est une illustration éloquente.

La signature, le 27 mai 2005, d'un accord dit «Schengen plus », entre sept pays membres de l'Union (l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg), visant à accroître leur coopération transfrontalière notamment en matière de lutte contre l'immigration illégale, paraît également prometteuse.

## **223. un mythe géopolitique : la politique européenne de voisinage**

### ***2231. les ambitions de la politique européenne de voisinage en matière de gestion des frontières***

Intervenu en 1995, dans le contexte particulier des lendemains de la guerre du Golfe et de la relance de la paix au Proche-Orient, le partenariat euro-méditerranéen a pour ambition de concilier le besoin de sécurité de l'Europe vis-à-vis de la zone conflictuelle du Proche-Orient avec les besoins de développement des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Également appelé processus de Barcelone, car défini lors de la conférence de Barcelone les 27 et 28 novembre 1995, il a marqué un tournant dans les relations entre l'UE et ses voisins méditerranéens.

Lancé en 1995, le partenariat euro-méditerranéen incluait les quinze pays de l'Union européenne et douze pays de la région Méditerranée : Algérie, Autorité palestinienne, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie. Avec l'élargissement du 1er mai 2004, l'UE a intégré deux des partenaires méditerranéens : Chypre et Malte. Ainsi le partenariat compte désormais trente-cinq pays soit les vingt-cinq de l'UE et dix pays partenaires méditerranéens (PPM). La Libye assiste aux conférences ministérielles des affaires étrangères à titre d'observateur. Soumise depuis 1992 à des sanctions de l'ONU pour ses implications dans des actes terroristes, suspendues en 1999 et levées en 2003, et à un embargo européen levé le 11 octobre 2004, elle est aujourd'hui sur la voie de l'adhésion au partenariat.

De plus, depuis 2004, les partenaires méditerranéens - à l'exception de la Turquie qui a entamé des négociations d'adhésion avec l'UE le 3 octobre 2005- et la Libye sont également inclus dans un nouvel ensemble : la politique européenne de voisinage initiée en mars 2003 à l'intention des pays n'ayant pas vocation à entrer dans l'Union.

Selon le bilan dressé en 2005 par la Commission européenne à l'occasion du dixième anniversaire du partenariat, intitulé « un programme de travail pour relever les défis des cinq

prochaines années », les migrations et l'insertion sociale des migrants constituent un dossier central du partenariat euroméditerranéen.

*«Le dossier des migrations et de l'insertion sociale des migrants est hautement sensible. Près de 5 millions de citoyens originaires des pays méditerranéens partenaires -pour l'essentiel du Maroc, de l'Algérie et de la Turquie- résident aujourd'hui légalement dans l'UE. La situation démographique de l'UE est telle, toutefois, que de nouveaux migrants doivent venir renforcer la main-d'œuvre. Plutôt que de se concentrer sur la réduction des pressions migratoires, les partenaires devraient adopter une démarche plus stratégique dans le but d'optimiser les avantages des migrations pour l'ensemble des partenaires.»*

Les évènements qui se sont produits en octobre 2005 aux frontières des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla au Maroc ( 62), où plusieurs milliers de candidats africains à l'immigration clandestine ont tenté de franchir les barrières de protection de Melilla, mettent en évidence l'acuité du problème.

A cet effet, les accords d'association et les plans d'action de la politique de voisinage contribueront à encourager la gestion conjointe de la circulation des personnes (notamment la facilitation des visas) et de l'intégration des migrants. La possibilité de créer un centre Euromed d'études des migrations sera explorée. Les ministres euro-méditerranéens des affaires sociales, de la justice et des affaires intérieures devraient se réunir, en 2007 au plus tard, pour se mettre d'accord sur une série d'actions destinées à favoriser la coopération dans ces domaines.

La nouvelle politique européenne de voisinage (PEV) s'est développée à travers deux communications de la Commission, la première en mars 2003 et la plus récente en mai 2004, sous forme d'un document d'orientation pour le développement de la politique de voisinage ( 63).

Le champ de la politique de voisinage couvre l'ensemble des pays est-européens et méditerranéens voisins de l'Europe, à l'exception des Balkans, de la Turquie et de la Russie (cf. annexe 2).

Au Sud, elle concerne les partenaires du processus de Barcelone : Maroc, Tunisie, Israël, Jordanie, Territoires palestiniens, ainsi qu'Egypte, Algérie, Liban, Syrie. Les cinq premiers, ont un accord d'association déjà opérationnel avec l'UE et sont concernés dès la

---

62 BOUILHET Alexandrine, « Immigration clandestine : l'Europe veut se protéger », *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> octobre 2004.

63 FERRERO-WALDNER Benita, « La politique européenne de voisinage face au défi de l'immigration », *Le Figaro*, 2 novembre 2005.

première phase. L'Egypte, dont l'accord vient de rentrer en vigueur et le Liban pour lequel il manque encore certaines ratifications suivront de près. L'Algérie, qui n'a pas encore procédé à la ratification de son accord, et la Syrie, avec laquelle la négociation de l'accord se poursuit encore, viendront ensuite. La Libye pourrait enfin à terme être intégrée, après règlement des contentieux bilatéraux subsistants et conclusion d'un accord bilatéral avec l'UE.

A l'Est elle vise les pays européens de la CEI et le Caucase : Ukraine, Moldavie, Biélorussie, Géorgie, Azerbaïdjan et Arménie.

La Russie ne sera pas incluse dans la politique de voisinage. C'est ce qu'elle-même a souhaité, en vue de préserver la spécificité du partenariat stratégique qu'elle a établi avec l'UE. Elle devrait cependant avoir accès aux programmes de coopération du futur instrument de voisinage.

De même, les Balkans occidentaux (Croatie, Bosnie Herzégovine, Serbie-Monténégro, Kosovo, Albanie, ARYM), qui ont vocation à adhérer à terme à l'UE bénéficieront de l'instrument de voisinage et participent au premier programme de coopération transfrontalière instauré à cet effet.

La politique de voisinage ne supprime pas le cadre actuel des relations entre l'UE et les nouveaux voisins qui, pour les pays sud-méditerranéens, sont l'accord d'association et le processus de Barcelone. Elle vise à les compléter en donnant un cadre politique et une cohérence au développement de ces relations bilatérales.

L'UE offrira à terme à ses voisins qui partagent avec elle ses valeurs, le bénéfice de son marché intérieur et de ses quatre libertés apparentées. Les axes autour desquels s'articule la politique de voisinage témoignent des préoccupations de l'UE parce qu'ils concernent principalement les questions économiques et sécuritaires, telles que les perspectives en matière de migration légale et de circulation de personnes. Un des domaines principaux de la politique de voisinage est en particulier constitué par la coopération transfrontalière. Les quatre objectifs concernant cette coopération se déclinent ainsi :

- la promotion du développement économique et social des zones frontalières ;
- le travail en commun pour faire face aux défis communs dans les domaines tels que l'environnement, la santé et la lutte contre le crime organisé ;
- la garantie de frontières efficaces et sûres ;
- la promotion d'actions locales favorisant les contacts entre les gens.

Pour la période 2004-2006, les instruments financiers existant tels qu'INTERREG, PHARE, TACIS, CARDS et MEDA seront utilisés mais feront l'objet d'une meilleure coordination à travers la création de programmes de voisinage.

Afin d'élaborer des programmes de voisinage nationaux ou régionaux, appelés également plans d'action, la Commission va procéder à une évaluation de la situation générale et des objectifs à poursuivre pour chacun des Etats voisins. Ces documents, une fois adoptés, supplanteront les stratégies communes de l'UE prises à l'égard de ses partenaires. La Commission propose d'allouer une somme de 955 millions d'euros à ces programmes. Après 2006, il est envisagé de créer un nouvel instrument de voisinage afin de développer les activités de coopération transfrontalière et régionale.

Ce nouvel instrument plus global et cohérent s'inscrira dès lors dans la démarche de rationalisation de l'action extérieure. Cependant se pose dès à présent le problème récurrent des perspectives financières de l'Union pour la période 2007-2013. L'action extérieure de l'Union bénéficierait pour cette période d'un budget de 95,6 milliards d'euros ce qui constitue une avancée majeure par rapport aux budgets antérieurs.

Des plans d'action devraient donc comporter des mesures visant à rendre plus efficace la gestion des frontières, notamment en aidant à la création et à la formation d'unités de garde-frontières civils professionnels, et à sécuriser les documents de voyage.

Par ailleurs, une proposition de la Commission visant à mettre en place un régime local pour le trafic frontalier se trouve actuellement sur la table du Conseil et cette proposition, si elle est adoptée, permettra aux populations des régions frontalières de maintenir des contacts traditionnels sans se heurter à des obstacles administratifs excessifs. Des plans d'action identifieront les mesures concrètes à adopter pour renforcer le système judiciaire et intensifier la coopération policière et judiciaire, ainsi que la coopération avec les organes de l'Union européenne tels qu'EUROPOL et EUROJUST.

***2232. un bilan qui nécessite une relance des objectifs annoncés, notamment en matière d'immigration***

La Déclaration de Barcelone de 1995 prévoyait une coopération politique multilatérale fondée sur des thèmes tels les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. Toutefois, la montée du terrorisme et la question de l'immigration illégale notamment, ont mis à mal le dialogue entre les deux rives de la Méditerranée, alors que le processus de Barcelone voulait précisément aboutir à créer un espace d'amélioration de la résolution de ces questions.

Par ailleurs, le nouveau voisinage concerne des pays d'une très grande diversité et ne correspond en rien au projet originel de Barcelone basé sur la spécificité historique de la relation entre Europe et Méditerranée.

Plus inquiétant, le terme de «deuxième priorité», qui suit celle de l'élargissement et de la gestion de ses conséquences, sonne cruellement aux oreilles des partenaires du Sud, conscients de l'être.

Certes, ce problème n'est pas nouveau : les ambitions exprimées à Barcelone en 1995 ont été continuellement revues à la baisse. Cela s'explique par l'attitude ambivalente des pays de l'UE. Pour nombre d'entre eux, celle-ci doit se concentrer sur la consolidation de la «maison Europe», sans se laisser distraire par des problèmes extérieurs perçus comme annexes. Faute de politique définie et unanimement défendue par l'UE, celle-ci abandonnera la gestion du développement économique et social de la zone aux seuls Américains, alors qu'elle est le premier investisseur dans la plupart des pays du processus de Barcelone. S'ajoute à ces données un manque diffus de volonté politique, particulièrement sensible de la part des pays du nord de l'Europe, c'est-à-dire de ceux qui n'ont ni façade méditerranéenne ni d'intérêts dans la région. Or ils sont majoritaires au sein de l'Union et en sont les principaux contributeurs. Il est frappant de constater que malgré l'importance de l'immigration turque et maghrébine, y compris dans certains pays du Nord de l'UE, ceux-ci ne prennent en compte que leurs voisins immédiats, prisonniers qu'ils sont de leur histoire et de la géographie. La Finlande et la Suède sont prêtes à aider les Etats baltes, l'Allemagne à faire un effort particulier à l'égard des nouveaux entrants situés à ses frontières, la Grèce et l'Italie se préoccupent des Balkans autant si ce n'est plus que de la rive Sud. Il ne faut donc pas s'étonner que le constat d'une UE sans politique étrangère et

uniquement préoccupée d'elle-même devienne une sorte de credo dans les pays du Sud qui en font la principale cause de leur propre incapacité à répondre au processus de Barcelone.

En attendant, la politique de voisinage se développera a minima à partir du cadre contractuel en place avec chaque partenaire : accords de partenariats et de coopération avec les pays de l'Est, accords d'association euro-méditerranéens.

Pour avoir une chance de réussir, la politique de voisinage devra concilier :

- la différenciation entre partenaires : elle conduira à avancer avec chaque partenaire au rythme qu'il est prêt à assumer. Plutôt que d'imposer un modèle unique, elle permettra de s'adapter aux processus nationaux dans une optique d' "appropriation des réformes", qui est également celle mise en avant dans le cadre du Partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient ;

- le maintien de l'unité d'ensemble du cadre et des priorités de la politique de voisinage. Cette unité est indispensable pour éviter que la politique ne se désagrège au gré des ambitions des partenaires ou par une différenciation sur base régionale entre partenaires de l'Est et du Sud. Elle se justifie pour maintenir sa cohérence vis-à-vis des sujets prioritaires pour l'UE tels que les migrations.

Au plan opérationnel, sur les potentialités de l'Instrument de voisinage, il s'agira de promouvoir les coopérations transfrontalières, les jumelages, et plus généralement tous les projets concrets contribuant à assurer des frontières sûres.

Enfin, illustrant la nécessité d'une relance politique, la politique de voisinage suscite des désaccords entre les différentes composantes de l'UE. Le 11 mars 2004, la Commission européenne a annoncé le report des négociations avec les pays concernés par la politique de voisinage afin d'intensifier le dialogue entre la Commission, le Conseil et les Etats membres. Ce report fait suite à la critique formulée par les Etats membres, lors du Conseil des Affaires générales du 23 février 2004 (64), à l'encontre de la Commission accusée d'outrepasser son mandat et de mener de manière peu transparente les négociations avec les nouveaux voisins sur les programmes d'action. Parmi les Etats membres critiques, certains demandent que l'approche

---

64 Réunion du Conseil des affaires générales et des relations extérieures de l'UE à Bruxelles 20-02-2004.

du nouveau voisinage opère une plus grande différenciation entre les pays de l'Est et les pays de la Méditerranée (65).

Selon un diplomate, chacun chercherait à soutenir son propre voisin. D'autres Etats membres expriment leur inquiétude face à une trop grande autonomisation de la Commission qui, sans l'accord du Conseil, pourrait conduire à de faux espoirs chez les voisins.

Ces différents enjeux de la politique de voisinage suscite des interrogations concernant l'impact potentiel de cette nouvelle approche de l'Europe élargie sur ses régions voisines et particulièrement sur ses relations de partenariat avec les pays sud-méditerranéens.

Bien que les communications de la Commission européenne de mars et de juillet 2003 parlent d'intérêts communs, les négociations actuelles entre l'UE et ses nouveaux voisins orientaux témoignent de l'existence de divergences tant du point de vue du concept de nouveau voisinage que de celui des objectifs. Les aspects sécuritaires sont au centre des préoccupations de l'UE puisque l'enjeu est, comme l'indiquait Günter Verheughen, commissaire en charge de l'élargissement et de la politique de voisinage, "la sécurité de nos citoyens". Ainsi, bien que la politique de voisinage mette l'accent sur tout ce qu'il y a de commun entre l'UE et ses nouveaux voisins (valeurs, objectifs, intérêts), les différents textes qui s'y rapportent ne peuvent manquer de souligner une différence de statut fondée sur la distinction entre "eux" et "nous", distinction que le terme de voisinage conforte.

Pour les pays maghrébins, la politique de voisinage se situe au-delà du partenariat en conférant aux relations euro-méditerranéennes des objectifs bien précis et une démarche plus efficace, tout en transcendant la dimension purement commerciale qui dominait l'esprit de Barcelone, en traitant par exemple du renforcement de l'efficacité des stratégies portant sur des questions transfrontalières ( drogue, immigration illégale, blanchiment d'argent, crime organisé).

Bien que ces différents Etats accueillent favorablement la nouvelle politique de voisinage, en même temps, ils expriment des inquiétudes envers cette nouvelle initiative. La prolifération de stratégies croisées du côté de l'UE est pour eux source d'interrogations. En 1993, un processus bilatéral est mis en place. Cette logique bilatérale s'est, par la suite, complexifiée avec le processus de Barcelone en 1995. En 2000, à Feira, on reparle de stratégie

---

65 Conseil Affaires Générale et Relations Extérieures, Conférence de Presse du Ministre des Affaires Etrangères, M. Dominique DE VILLEPIN (Bruxelles, 23 février 2004).

méditerranéenne. Enfin, aujourd'hui, on évoque la nouvelle politique européenne de voisinage. Et à cela viendrait encore s'ajouter une nouvelle stratégie pour les pays arabes.

La première question que ces pays se posent est celle des instruments : des plans d'action ont d'abord été élaborés ; mais avant même qu'ils soient arrivés à maturité, une nouvelle stratégie est lancée.

La seconde interrogation concerne la méthode : il n'y a pas eu de discussion sur la définition des principes stratégiques, mais bien des possibilités d'intervention sur les points de détail. Pour eux, l'esprit de cette nouvelle initiative s'éloigne du partenariat.

Le troisième point d'inquiétude relève de la redistribution politique des cartes : dans le cadre de la Méditerranée, le Maghreb a une spécificité claire, tandis que la politique de voisinage s'étend à la Moldavie, à la Russie, à l'Ukraine ; ainsi la place du Maghreb dans ses relations avec l'UE se voit diluée. Ils estiment que son élargissement à des pays comme la Russie, l'Ukraine et la Moldavie, qui représentent des réalités et des priorités différentes, risque de faire passer au second plan la coopération avec le Maghreb et la Méditerranée.

La nouvelle politique de voisinage, dans sa triple déclinaison régionale, sous-régionale et bilatérale, est le résultat logique d'une réalité humaine, stratégique et économique commune entre la Méditerranée et l'Europe. Elle trouve également son soubassement dans une riche histoire commune entre les deux régions. Il est à espérer que cette nouvelle politique raffermisse le partenariat privilégié entre le Maghreb et l'Europe et l'inscrive dans une perspective stratégique renforcée et non diluée (66)

---

66 « Le partenariat euro-méditerranéen : une entreprise inachevée », *Questions internationales*, La Documentation française : novembre-décembre 2004 , pp. 67-74

## CONCLUSION.

**Quel citoyen européen pour quelle immigration ?**

**Quelle immigration pour quel citoyen européen ?**

Traditionnellement, l'immigration est un domaine profondément ancré au cœur de la souveraineté des États. Des questions telles que l'admission des étrangers sur le territoire, l'acquisition de la nationalité ou encore le contrôle des frontières sont liées par essence à l'État-nation. Or, la construction européenne nécessite de renouveler cette conception. Dans un espace de libre circulation des personnes, tel que l'UE, un État ne peut plus prétendre, en effet, pouvoir contrôler à lui seul les flux migratoires ( 67).

Une politique commune de l'immigration est donc indispensable, à la fois pour renforcer la coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine et pour accueillir dans les meilleures conditions les ressortissants de pays tiers et les personnes à la recherche d'une protection internationale.

Depuis le traité d'Amsterdam, les instruments nécessaires pour mener cette politique ont été progressivement mis en place. Cependant, les orientations de la politique européenne d'immigration restent encore à définir. Une réflexion sur le contenu de cette politique est donc nécessaire et, de ce point de vue, le Livre vert de la Commission européenne sur « *une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* » paraît particulièrement opportun.

Toutefois, une telle approche doit impérativement tenir compte des fortes différences existantes entre les États membres, en matière de démographie, d'emploi et de flux migratoires. Dans une Europe à vingt-cinq pays aujourd'hui, vingt-sept demain, un modèle unique et uniforme au niveau européen en matière d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi ne paraît pas souhaitable et serait d'ailleurs contestable au regard des traités.

En revanche, l'UE pourrait apporter une réelle valeur ajoutée en améliorant les échanges d'informations sur les questions migratoires, en rendant plus efficace la lutte contre le

---

67 TUBIANA Michel, « Pour des migrations libres », revue *Géopolitique*, n°74, juin 2001, pp.49-52.

travail clandestin et en promouvant un véritable partenariat avec les pays d'origine, fondé notamment sur la notion de « co-développement ».

Enfin, comment ne pas lier un tel débat avec l'opinion publique européenne : une réalité qu'il faut cesser de traiter comme un mythe. En la faisant participer à l'approfondissement de la notion de citoyenneté européenne (68), il lui revient de définir le souhaitable et l'acceptable entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes.

« *L'ère des migrations de masse est révolue.* » Tel est en substance ce que pensaient, en 1974, les décideurs européens lorsque, sur fond de crise, ils suspendirent les flux de main-d'œuvre salariée, alors plutôt masculine et manuelle. Mais, malgré la fermeture des frontières, la pression migratoire a persisté, adoptant des voies et des visages nouveaux. Ainsi, le regroupement familial est-il devenu le premier mode d'entrée en Europe, la fermeture ayant favorisé l'installation des immigrés, ou le nombre de demandes d'asile a-t-il explosé. Par ailleurs, des pays d'émigration traditionnels, d'Europe du Sud ou de l'Est, sont devenus des terres d'immigration ; et l'élargissement de l'accès aux passeports ou aux transports a facilité, à l'Est, des formes de migrations nouvelles. Autres évolutions notoires : la diversification des pays d'origine et le fait que, sous l'effet de la mondialisation, c'est désormais moins la pression démographique ajoutée à la pauvreté que l'imaginaire migratoire – l'espoir d'un mieux-vivre, sur les plans économique, social et des libertés, dans l'eldorado occidental – qui stimule les candidats à la mobilité qui appartiennent désormais à des populations très variées : diplômés, classes moyennes, femmes isolées, jeunes mineurs...

Le bien-fondé de la fermeture des frontières, qui, en faisant le lit de la clandestinité, alimente les réseaux mafieux et un marché du travail teinté d'esclavage, commence à susciter des interrogations (69). D'autant qu'elle est en total décalage avec les besoins économiques et démographiques d'une Europe confrontée à la pénurie croissante de main d'œuvre et au vieillissement de sa population (70). Tout cela oblige à repenser les politiques migratoires.

---

68 MAGNETTE Paul, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles ; Editions de l'Université de Bruxelles, collection « Etudes européennes », 1999, pp.225-237.

69 WITHOL de WENDEN Catherine, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Paris ; Presses de Sciences Po, 1999.

70 COOMANS Gery, « Europe, vers la fin de l'abondance démographique », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.74-86.

Pourtant, «malgré le bouillonnement institutionnel qui entoure la mise en œuvre progressive d'une européanisation des politiques migratoires, un certain décalage subsiste entre la frilosité des politiques, partagées entre la concertation européenne et l'exercice des souverainetés nationales et inspirées par le contrôle des frontières plus que par l'harmonisation des droits (droit de la nationalité, interprétation du droit d'asile, accès aux droits sociaux), et la réalité des flux. » (71) En attendant fleurissent les solutions au rabais : statuts provisoires, séjours à titre humanitaire, contrats de sous-traitance, maintien de personnes ni régularisables ni expulsables (72).

Revoir la donne suppose de fait de mener une réflexion sur les modes d'intégration, dans les pays d'accueil, des migrants – dont tous n'aspirent pas à l'installation – et sur le « vivre ensemble ». La définition de la citoyenneté et de l'identité européennes, en quête de leur contenu, est, quant à elle, appelée à se nourrir de valeurs nouvelles telles que le multiculturalisme, la citoyenneté plurielle, la lutte contre les discriminations, la réinvention de la laïcité (73). Ainsi l'immigration contribuera-t-elle à la construction d'un « nous » collectif européen et d'une véritable citoyenneté européenne, seule à même d'emporter l'adhésion des peuples à une immigration qui cesserait d'apparaître comme un mythe ingérable et qui pourrait agir comme une réalité dynamisante, régénérante voire salvatrice.

---

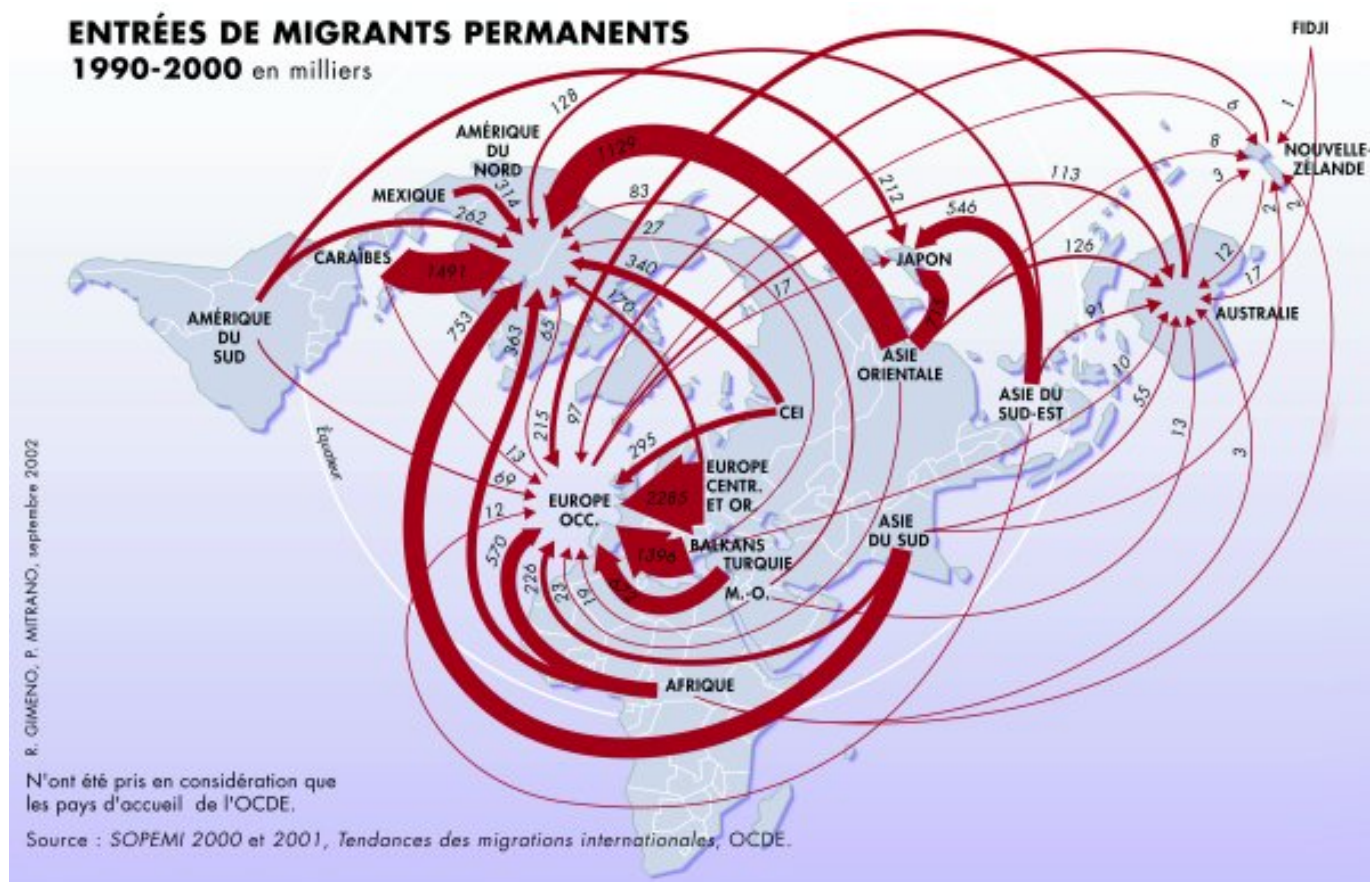
71 DELOYE Yves, « de la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne : quelques éléments de conceptualisation », *Swiss political science review*, Zürich, vol.4, n°4, 1998, pp.169-194.

72 TRIBALAT Michèle, « Politique migratoire et droits de l'homme », revue *Géopolitique*, n°74, juin 2001, pp.44-48.

73 TUBIANA Michel, « Pour des migrations libres », revue *Géopolitique*, n°74, juin 2001, pp.49-52.

## ANNEXE 1

### L'Europe, premier continent d'immigration.



## ANNEXE 2

### La politique européenne de voisinage.



## Bibliographie

### Ouvrages d'auteurs :

WITHOL de WENDEN Catherine, « L'Europe a-t-elle besoin de nouvelles migrations ? », pp.49-64 in SANT CASSIA Paul, FABRE Thierry, (dir.), *Les défis et les peurs-entre Europe et Méditerranée*, Paris ; Actes Sud/MMSH, 2005.

MARIANI Thierry, *D'une immigration subie à une immigration choisie : faut-il des quotas ?*, Rapport d'information n°2365, Assemblée nationale, juin 2005.

DEL PICCHIA Robert, *Vers une politique européenne d'immigration ?*, Rapport d'information n°385, Sénat, juin 2005.

DUPAQUIER Jacques et LAULAN Yves, *Ces migrants qui changent la face de l'Europe*, Paris ; L'Harmattan, 2004.

MARIE Claude-Valentin, *Prévenir l'immigration irrégulière : entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes*, Strasbourg ; Editions du Conseil de l'Europe, 2004.

TANDONNET Maxime, *Le défi de l'immigration : la vérité-les solutions*, Plessis Trévisé ; éditions François-Xavier de Guibert, 2004.

TANDONNET Maxime, *Migrations : la nouvelle vague*, Paris ; L'Harmattan, 2004.

LABAYLE Henri, « L'Europe et l'immigration : l'impossible forteresse », pp.172-174 in DEHOVE Mario (dir.), *Le nouvel état de l'Europe : les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris ; La Découverte, 2004.

POINARD Michel, *Mobilités et migration dans le bassin méditerranéen*, Aix-en-Provence ; Edisud, 2003.

HAENEL Hubert, SICARD François, *Enraciner l'Europe*, Paris ; Seuil, 2003.

FOUCHER Michel, *La République européenne*, Paris ; Belin, 2002.

BADE Klaus J., *L'Europe en mouvement : la migration de la fin du XVIIIème siècle à nos jours*, Paris ; Seuil, 2002.

BAROU Jacques, *Europe, terre d'immigration*, Grenoble ; PUG, 2001.

WITHOL de WENDEN Catherine, *Le point sur l'Europe des migrations*, Paris ; La documentation française, 2001.

WITHOL de WENDEN Catherine, *L'immigration en Europe*, Paris ; La documentation française, 1999.

WITHOL de WENDEN Catherine, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Paris ; Presses de Sciences Po, 1999.

MAGNETTE Paul, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles ; Editions de l'Université de Bruxelles, collection « Etudes européennes », 1999, pp.225-237.

DUPAQUIER Jacques, *Morales et politiques de l'immigration*, Paris ; Presses Universitaires de France, 1998.

de GRANRUT Claude, *La citoyenneté européenne : Une application du principe de subsidiarité*, Paris ; L.G.D.J , 1997.

SIMON Gildas, *Géodynamique des migrations internationales dans le monde*, Paris ; Presses Universitaires de France, 1995.

### **Articles et contributions :**

ALOISE Salvatore, « Les autorités italiennes inquiètes face à l'afflux de Marocains », *Le Monde*, 5 janvier 2006.

DEFRENNES Geoffroy et VAN EECKHOUT Laetitia, « Sangatte, trois ans après », *Le Monde*, 3 décembre 2005.

FAUJAS Alain, « La piste du codéveloppement », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> novembre 2005.

FERRERO-WALDNER Benita, « La politique européenne de voisinage face au défi de l'immigration », *Le Figaro*, 2 novembre 2005.

NEXON Marc, « Europe forteresse, Europe passoire », *Le Point*, n°1728, octobre 2005.

DUTEIL Mireille, « Ceuta et Melilla : les barbelés de la mort », *Le Point*, n°1728, octobre 2005.

SZYMANOWSKA Maya, « Pologne : la filière tchéchène », *Le Point*, n°1728, octobre 2005.

QUATREMER Jean, « Bruxelles durcit la chasse aux clandestins », *Libération*, 2 septembre 2005.

CASTAGNOS-SEN, Anne, « c'est un dur métier que l'exil », *D'asile et d'ailleurs*, n°4, juin 2005

CODA Patrizia, « L'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°489, juin 2005, pp.385-387.

CHAUPRADE Aymeric, « L'immigration extra-européenne, un défi majeur pour l'Union européenne », *Tribune Institut Thomas More*, n°5, 5 mai 2005.

ROLLOT Catherine, « Les étrangers arrivent de plus en plus qualifiés », *Le Monde*, 30 mars 2005.

FERENCZI Thomas, « L'Union tente d'harmoniser les règles de l'immigration légale », *Le Monde*, 11 janvier 2005.

BOUILHET Alexandrine, « Immigration clandestine : l'Europe veut se protéger », *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> octobre 2004.

DUMONT Gérard-François, « Le paradoxe démographique européen », *Population et avenir*, n°669, septembre-octobre 2004.

ALESINA Alesina et GIAVAZZI Francesco, « L'avenir de l'Europe passe par l'essor de l'immigration », *Le Monde*, 2 juin 2004.

BEAULIEU Eléonore, « Ces terres d'exil devenues terres d'accueil » *Le Monde initiatives*, juin 2004.

De LA GUIGNÉRAYE Séverine, WOETS Ludovic, « La démographie mondiale : effets sociétaux et déséquilibres possibles », rapport 2004/07, GEO-K consultant en défense et géostratégie auprès de la Défense, 2004.

PLOQUIN Jean-Christophe, « Une Europe frileuse », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.9-12.

JULIEN-LAFERRIERE François, « le droit d'asile en question », *Problèmes politiques et sociaux*, n°880, 2002, p.84.

De ROYER Solenn, « L'épopée des Kurdes de l'East Sea », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.13-22.

FARKHONDEH Sepideh, « Sangatte, mai 2002, témoignages de migrants », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.47-54.

LIAUZU Claude, « Le migrant méditerranéen, toujours suspect », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.65-70.

COOMANS Gery, « Europe, vers la fin de l'abondance démographique », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.74-86.

TANDONNET Maxime, « Les pays européens sortent difficilement du « chacun pour soi » », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.87-98.

DELMOTE Gilles, « L'Espagne face au laxisme marocain », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.123-132.

CHASSAGNE Philippe et GJELOSHAJ Köle, « La corruption, condition essentielle du trafic des êtres humains », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.133-142.

DERENS Jean-Arnault, « Les Balkans, carrefour de l'exil et de la prostitution », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.143-152.

SCIARESA Alfio, « L'Italie prend à bras le corps la question albanaise », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.153-160.

CHICLET Christophe, « La Grèce durcit ses contrôles », *Confluences Méditerranée*, n°42, été 2002, pp.161-168.

DUPAQUIER Jacques, « Vers une dépopulation de l'Europe », revue *Géopolitique*, n°74, juin 2001, pp.2-8.

LAULAN Yves-Marie, « L'Europe malthusienne », revue *Géopolitique*, n°74, juin 2001, pp.9-18.

TRIBALAT Michèle, « Politique migratoire et droits de l'homme », revue *Géopolitique*, n°74, juin 2001, pp.44-48.

TUBIANA Michel, « Pour des migrations libres », revue *Géopolitique*, n°74, juin 2001, pp.49-52.

### **Atlas :**

BECKOUCHE Pierre et RICHARD Yann, *Atlas d'une nouvelle Europe*, Paris ; Autrement, 2005.

WITHOL de WENDEN Catherine, *Atlas des migrations dans le monde* Paris ; Autrement, 2005.

## TABLE DES MATIERES

# « Europe- forteresse » : mythe ou réalité ?

## INTRODUCTION.

Asile-immigration, un défi majeur pour l'Union européenne (UE).	p 3
<b><u>partie 1 : l' « Europe-forteresse » : une réalité</u></b>	<b>p 7</b>
<b><u>11. une réalité policière : contrôle strict des entrées et réduction des installations durables : une police de l'étranger plus qu'une politique d'immigration</u></b>	<b>p 7</b>
111. prolégomènes sur les migrations irrégulières	p 7
112. La réalité d'une Europe assiégée	p 9
1121. les trafics d'immigrants : filières et structures	p 9
1122. les trafics de visas	p10
1123. des itinéraires très variables	p10
1124. les pays d'accueil : le Royaume-Uni détrône l'Allemagne	p12
1125. l'Allemagne : première destination des ressortissants de l'est de l'Europe	p 13
1126. l'Espagne : de l'artisanat au réseau organisé, à la porte du sud de l'Europe	p14
1127. le Portugal	p16
1128. l'Italie : la menace des débarquements massifs	p17
1129. la Turquie comme plaque tournante	p18
1129a. Agadez renoue avec son passé : carrefour du trafic, d'esclaves hier, de migrants aujourd'hui	p18
1129b. du transit à l'installation permanente : une gestion délicate	

<i>pour les pays de l'est de l'Europe</i>	p20
<b>113. le rempart de l'Europe assiégée : la police de l'étranger</b>	<b>p22</b>
<i>1131. des mesures tous azimuts</i>	<b>p23</b>
<i>1132. l'agence européenne pour le contrôle des frontières</i>	<b>p26</b>
<i>1133. par-delà les frontières extérieures de l'UE</i>	<b>p27</b>
<i>1134. la militarisation des contrôles</i>	<b>p28</b>
<i>1135. une efficacité avérée : l'exemple français</i>	<b>p28</b>
<b><u>12. une réalité sociale : dissuader toute intégration durable dans la société</u></b>	<b>p30</b>
<b>121. le regroupement familial : une remise en cause permanente</b>	<b>p31</b>
<b>122. les mariages mixtes sous surveillance</b>	<b>p31</b>
<b>123. l'asile</b>	<b>p34</b>
<i>1231. l'asile considéré comme une forme déguisée d'immigration irrégulière</i>	<b>p34</b>
<i>1232. l'asile rendu dissuasif</i>	<b>p37</b>
<b><u>partie 2 : L' « Europe-forteresse » : un mythe</u></b>	<b>p40</b>
<b><u>21. un mythe économique devant la nécessité de l'ouverture à l'immigration économique</u></b>	<b>p40</b>
<b>211. l'impossible « Europe-forteresse » économique</b>	<b>p40</b>
<b>212. des politiques européennes d'immigration économique qui entérinent l'impossibilité d'une Europe-forteresse</b>	<b>p44</b>
<i>2121. le Livre vert sur « une approche communautaire de la gestion des migrations économiques »</i>	<b>p44</b>
<i>21211. le contenu du Livre vert sur « une approche communautaire de la gestion des migrations économiques »</i>	<b>p44</b>

212111. l'immigration économique : un sujet tabou en Europe ?	<b>p44</b>
212112. le contenu du Livre vert	<b>p45</b>
2121121. les enjeux	<b>p45</b>
2121122. les procédures d'admission	<b>p46</b>
2121123. les droits des migrants	<b>p47</b>
2121124. la coopération avec les pays tiers	<b>p47</b>
<i>21212. la pertinence des orientations proposées par le Livre vert</i>	<b>p48</b>
212121. l'immigration ne constitue pas le «remède miracle » au vieillissement démographique	<b>p48</b>
212122. une approche qui ne tient pas suffisamment compte de la diversité de la situation des États membres	<b>p50</b>
212123. il est particulièrement difficile d'évaluer les besoins du marché du travail	<b>p50</b>
<i>2122. faut-il réellement privilégier une action européenne en matière de procédure d'admission ?</i>	<b>p51</b>
21221.les traités actuels reconnaissent une compétence exclusive aux États membres en matière d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi	<b>p51</b>
21222. la question des « quotas »	<b>p52</b>
21223. la réflexion autour de la notion de «préférence communautaire » pose en réalité la question de la situation des ressortissants des nouveaux États membres	<b>p53</b>
<i>2123. les domaines où l'UE pourrait apporter une réelle valeur ajoutée</i>	<b>p54</b>
21231. les échanges d'informations sur l'immigration	<b>p54</b>

21232. <i>la lutte contre le travail illégal</i>	<b>p54</b>
21233. <i>Le partenariat avec les pays d'origine et de transit</i>	<b>p55</b>
<b>213. Vers une politique d'intégration européenne</b>	<b>p56</b>
<b><u>22. un mythe politique : une politique européenne d'immigration qui peine à s'incarner</u></b>	<b>p56</b>
<b>221. le cadre institutionnel : une application progressive de la méthode communautaire</b>	<b>p57</b>
2211. <i>les compétences de l'UE dans le domaine de l'immigration</i>	<b>p57</b>
2212. <i>la procédure de décision : une «communautarisation » par étapes</i>	<b>p58</b>
2213. <i>le projet de traité constitutionnel : une «communautarisation » complète de l'immigration</i>	<b>p60</b>
<b>222. des objectifs ambitieux mais des réalisations décevantes</b>	<b>p61</b>
2221. <i>le bilan mitigé de la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de Tampere</i>	<b>p61</b>
2222. <i>le programme de « La Haye » : une panne d'élan ?</i>	<b>p65</b>
2223. <i>l'absence de vision commune sur les questions migratoires rendra indispensable le recours aux « coopérations renforcées »</i>	<b>p67</b>
<b>223. un mythe géopolitique : la politique européenne de voisinage</b>	<b>p69</b>
2231. <i>les ambitions de la politique européenne de voisinage en matière de gestion des frontières</i>	<b>p69</b>
2232. <i>un bilan qui nécessite une relance des objectifs annoncés, notamment en matière d'immigration</i>	<b>p73</b>

**CONCLUSION.**

**p77**

**Quel citoyen européen pour quelle immigration ?**

**Quelle immigration pour quel citoyen européen ?**

**ANNEXES :**

**1. L'Europe, premier continent d'immigration**

**p80**

**2. La politique européenne de voisinage**

**p81**

**BIBLIOGRAPHIE**

**p82**

**TABLE DES MATIERES**

**p86**