

ASILE & IMMIGRATION

Les politiques d'asile et d'immigration ont longtemps été tenues à l'écart des traités instituant les Communautés européennes. Ces matières relevaient essentiellement des autorités nationales et, lorsque les États européens décidaient de coopérer dans l'un ou l'autre de ces domaines, c'était toujours dans le cadre de négociations intergouvernementales plus ou moins secrètes. Ainsi, tout au moins avant le traité de Maastricht, les États membres coopéraient dans des secteurs relevant de la libre circulation et de la sécurité des personnes (« groupe des coordonnateurs », CELAD, TREVI) ainsi que de la coopération douanière (GAM) et de la coopération judiciaire. Ces négociations étaient très peu transparentes. Depuis le traité de Maastricht (1992), les questions relatives à l'asile et à l'immigration ont progressivement fait leur apparition dans les politiques « officielles » de l'Europe. Vu l'actualité, elles sont aujourd'hui au centre du débat politique.

La décision de créer un marché intérieur sans frontière pour 1993 a fait émerger une série de nouvelles préoccupations. Celles-ci découlent du transfert des contrôles internes entre États membres à un contrôle aux frontières externes de ceux-ci. C'est notamment le cas pour les conditions de franchissement (visa, durée...) des frontières devenues extérieures. La perspective de la disparition des frontières intérieures a également soulevé des interrogations sur les « compensations » en termes de contrôle policier suite à la suppression des contrôles aux frontières internes. Cela vise plus particulièrement le grand banditisme, le trafic de drogue, l'immigration illégale, etc. Les attentats terroristes de septembre 2001 aux États-Unis ont contribué à approfondir la coopération dans ces domaines.

Le traité d'Amsterdam (1997) est le premier traité à introduire les questions d'asile et d'immigration dans les politiques communautaires, c'est-à-dire gérées par la Commission, le Conseil et le Parlement, et sous le contrôle de la Cour de justice des CE, ce qui constitue

déjà en soi un progrès. Amsterdam prévoit la mise en place d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » basé sur un nouveau titre IV qui doit se traduire par une coopération dans les domaines de la libre circulation, les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, la politique des visas, la lutte contre la criminalité. Il prévoit également dans ce but une coopération judiciaire en matière civile, et un renforcement de la coopération administrative. En matière d'asile et d'immigration, le traité pose les jalons d'actions communautaires dans les domaines suivants :

- **Asile**

- a) critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ;
- b) normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ;
- c) normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortis-

sants de pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ;

- d) normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres ;

• Réfugiés et personnes déplacées

- a) normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées ressortissantes de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale ;
- b) mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil ;

• Politique d'immigration

- a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, notamment aux fins du regroupement familial ;
- b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier

Certains pays de l'UE ne souhaitent pas s'engager à participer à ces politiques. Ainsi, l'Irlande et le Royaume-Uni ont obtenu le droit de prendre part ou non au processus d'adoption des décisions couvertes par le titre IV. De même, le Danemark s'est auto-exclu de ce titre, ce qui laisse présager le niveau de complexité pour la gestion de ces politiques.

Quant aux États membres qui se sont engagés dans ce domaine, ils ont procédé à plusieurs avancées dans le développement progressif de régimes européens communs en matière d'asile et d'immigration, notamment suite au sommet européen de Tampere (15-16 octobre 1999), puis du programme dit de La Haye. Il s'agit d'un programme pluriannuel de cinq ans (couvrant la période 2005-2010) visant à renforcer la coopération entre États européens dans les domaines de la justice et

des affaires intérieures, afin de faire de l'Europe un « Espace de liberté, de sécurité et de justice ». Le programme de La Haye doit notamment permettre aux États membres de l'UE de se doter d'une politique d'immigration et d'asile commune.

Sur le plan législatif, le travail est considérable car il s'agit d'harmoniser de très nombreuses dispositions nationales. Citons :

- les normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ;
- les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts ;
- les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante ;
- le statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée ;
- le droit au regroupement familial ;
- les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ;
- les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ;
- la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin ;
- la création d'un Fonds européen pour les réfugiés en tant que mécanisme de solidarité destiné à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir les réfugiés et les personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil ;
- les normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil ;

- le projet de « carte bleue » visant à harmoniser et promouvoir les politiques liées à l'immigration de main-d'œuvre hautement qualifiée...

Outre les difficultés techniques, les obstacles politiques ne sont pas absents ; le maintien de la procédure de décision à l'unanimité dans une série de matières témoigne de la volonté des États de conserver la maîtrise totale des évolutions dans ce domaine.

Éléments d'évaluation

L'Europe s'est engagée à construire un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il faut toutefois reconnaître qu'elle ne s'est pas réellement donné les moyens d'y parvenir rapidement : les procédures de décision dans ce domaine sont particulièrement complexes et plusieurs questions ont été reportées à plus tard (par exemple, les mesures relatives au contrôle des personnes aux frontières extérieures), en dépit de l'élargissement.

Par ailleurs, le développement de la menace terroriste suite aux attentats du 11 septembre à New York et du 11 mars à Madrid a incontestablement servi d'accélérateur dans l'intégration des politiques d'asile et d'immigration, mais a aussi contribué à durcir considérablement les traditions d'asile et d'immigration propres au continent européen. Ainsi, l'un des résultats de la mise en place d'une politique d'asile commune est la forte diminution des demandes d'asile en Europe. Le nombre de demandes au sein de l'Union chute de 19 % en 2004 puis encore de 16 % en 2005, selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR). Cette évolution se double toutefois, en particulier à partir de 2005, d'un afflux d'immigrés clandestins en détresse au large des côtes, notamment italiennes et espagnoles.

Sources

Barbier C., « Asile et immigration : quelle cohérence pour les politiques de l'Union ? », in *Bilan social de l'Union européenne 2007*, OSE –Saltsa –ISE

Barbier C., « Asile-immigration : les difficultés d'une approche commune », in *Bilan social de l'Union européenne 2004*, OSE –Saltsa –ISE

Barbier C., « Asile-immigration : les missions impossibles de l'Union européenne ? », in *Notabene* n°127 (revue de l'Observatoire social européen), juillet 2002 ;

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.