

# Le Conseil européen de Séville : l'Union européenne contre l'immigration clandestine

par Denis DUEZ\*

*Totalement absente du programme de travail présenté par l'Espagne au début de sa présidence tournante de l'Union européenne, la question de la lutte contre l'immigration clandestine s'est progressivement imposée comme la priorité politique du premier semestre 2002. Délaissant les dossiers sensibles de l'élargissement et du terrorisme, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis lors du Conseil européen de Séville, les 21 et 22 juin 2002, ont en effet consacré l'essentiel de leurs travaux à cette problématique. Cependant, dans un contexte marqué par les suites des attentats du 11 septembre et le succès grandissant des discours xénophobes, les Etats membres tendront à privilégier une approche essentiellement sécuritaire et répressive de l'immigration rompant avec les orientations dégagées depuis Amsterdam et Tampere.*

Une des principales innovations introduites par le traité d'Amsterdam avait été d'inaugurer le concept d'«espace européen de liberté, de sécurité et de justice». La réalisation d'un tel espace s'appuyait alors sur une restructuration du troisième pilier de l'Union européenne consacré depuis le traité de Maastricht à la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures. Cette entreprise impliquait en particulier l'intégration de l'acquis issu du processus Schengen dans le cadre institutionnel de l'Union ainsi que le transfert des questions d'asile et d'immigration du troisième pilier, intergouvernemental, vers le premier pilier communautaire<sup>1</sup>.

Ces réformes ont permis d'améliorer et de légitimer un processus décisionnel en matière de libre circulation des personnes largement critiqué pour son caractère à la fois peu démocratique et peu efficace<sup>2</sup>. Elles ont également permis de dissocier la gestion des flux migratoires des questions relevant de la sécurité intérieure (coopération policière, coopération douanière, coopération judiciaire en matière pénale). De ce point de vue, le traité d'Amsterdam a donc marqué une rupture nette par rapport aux travaux antérieurs longtemps menés sans véritables contrôles parlementaire ou juridictionnel et presque exclusivement dictés par des préoccupations sécuritaires.

Cette orientation nouvelle sera confirmée et approfondie lors du Conseil européen extraordinaire de Tampere en octobre 1999. Ce sommet fera en effet de la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice une priorité de l'Union

\* Denis DUEZ, assistant auprès de la section des sciences politiques de l'ULB.

européenne<sup>3</sup>. Dans cette optique, les Etats membres définiront les principaux axes d'une «*politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration*»<sup>4</sup>. Quatre éléments constitutifs d'une telle politique seront ainsi mis en évidence: un partenariat avec les pays d'origine impliquant une approche globale du phénomène de l'immigration accordant toute l'attention voulue aux droits de l'homme et aux facteurs politiques et économiques à l'origine de ce phénomène; un régime d'asile européen commun; un traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers comportant à la fois le développement d'une politique d'intégration et la lutte contre le racisme et la xénophobie; enfin, une gestion des flux migratoires impliquant un régime commun de visa, un renforcement de la coopération en matière de contrôles aux frontières et la lutte contre la traite des êtres humains.

Plus encore que le traité d'Amsterdam, le sommet extraordinaire de Tampere a donc contribué à favoriser une approche globale et équilibrée de la question de l'immigration. Il a permis d'accentuer la distinction opérée à Amsterdam entre les questions migratoires et les questions de sécurité intérieure. A ce titre, il participa au rééquilibrage du couple liberté-sécurité dans le sens d'un renforcement du premier pôle de ce couple<sup>5</sup>.

Cette tendance à la «désécurisation»<sup>6</sup> de l'immigration n'a cependant pas fait long feu. Marqué par le climat international généré par les attentats du 11 septembre 2001 ainsi que par des situations nationales caractérisées par les succès grandissants des discours populistes anti-immigrés, le sommet de Séville, organisé dans le cadre de la présidence espagnole les 21 et 22 juin 2002, a repositionné en tête de l'agenda européen des préoccupations relevant pour l'essentiel de l'ordre public et du contrôle des frontières extérieures de l'Union. C'est en effet sous l'angle étroit et quasi exclusif de la lutte contre l'immigration clandestine que les représentants des quinze Etats membres ont évoqué le dossier asile-immigration.

Les travaux menés à Séville se sont ainsi articulés autour de quatre piliers, préalablement dégagés par la présidence espagnole, faisant presque tous la part belle aux logiques sécuritaires et répressives: la lutte contre l'immigration clandestine (I); le renforcement des contrôles aux frontières extérieures (II); l'intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union (III) et enfin la question de la politique d'asile et d'immigration régulière (IV).

## LES MESURES DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Le programme de travail présenté par le gouvernement espagnol au début de sa présidence du Conseil de l'Union européenne, en janvier 2002, n'abordait pas la problématique de l'immigration illégale. Seule une phrase de ce document, long de vingt-quatre pages, évoquait alors succinctement la volonté de promouvoir un plan d'action en ce domaine<sup>7</sup>. Trois mois après les événements new-yorkais, la lutte contre le terrorisme apparaissait être la «priorité des priorités». En quelques mois à peine, la question de l'immigration clandestine va pourtant se substituer à celle du terrorisme et s'imposer comme la thématique centrale du premier semestre 2002 au point de monopoliser à elle seule l'essentiel des travaux des chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet de Séville.

Ce glissement dans l'ordre des priorités semble pouvoir s'expliquer, pour partie du moins, par l'influence exercée par le gouvernement britannique sur la présidence espagnole. Devenu depuis quelques années la destination privilégiée des candidats à l'asile et à l'immigration, le Royaume-Uni s'est en effet engagé sur la voie d'un durcissement de sa politique migratoire. Cette évolution, portée par un Tony Blair soucieux de ne pas laisser le champ libre aux surenchères des conservateurs et incarnée par le ministre de l'intérieur David Blunkett, ne pouvait cependant sortir tous ses effets qu'accompagnée d'une évolution similaire au plan européen. Il semblerait donc que le gouvernement britannique n'ait pas ménagé ses efforts pour convaincre l'Espagne d'inscrire en bonne place à l'ordre du jour la problématique de l'immigration illégale. Ces efforts ne rencontreront cependant que peu de résistance du côté espagnol. En effet, déjà fortement sensibilisé à cette question et trop heureuse de trouver dans la question de l'immigration clandestine un thème plus consensuel que ceux du terrorisme ou de l'élargissement lui permettant de conclure sur une note positive une présidence jusqu'alors jugée terne, l'Espagne ne tardera pas à rejoindre les positions du Royaume-Uni.

Le travail entrepris par le tandem Blair-Aznar visant à rallier les autres Etats membres à leurs vues se verra ensuite singulièrement facilité par le contexte politique européen du moment. Le printemps 2002 est en effet marqué par le développement très net de discours populistes et xénophobes favorisant le traitement de la question migratoire sous l'angle particulier de la lutte contre l'immigration clandestine. La présence du Front National au second tour des élections présidentielles françaises, en avril, ou encore le succès de la liste Pim Fortuyn aux actions législatives néerlandaises constituent probablement les expressions les plus évidentes de la montée en puissance de ce type de discours. Il ne s'agit cependant là que des manifestations les plus visibles de ce qui semble être une tendance lourde. Le reste de l'Europe n'est en effet pas épargné par cette vague anti-immigrés. Au Royaume-Uni, nous l'avons vu, le durcissement de la politique d'immigration et d'asile est en cours. Il se traduit notamment par l'introduction, dans un pays marqué par l'absence de document d'identité, d'une carte spéciale pour les demandeurs d'asile (*entitlement card*) ainsi que par l'instauration d'un examen linguistique pour les candidats à la nationalité britannique<sup>8</sup>. Au Danemark, une nouvelle législation, adoptée fin mai, vise explicitement à réduire de moitié le nombre de réfugiés en rendant plus difficile le regroupement familial mais également en durcissant les conditions de l'obtention du statut de demandeur d'asile ou de citoyen danois<sup>9</sup>. En Autriche, un projet de loi, approuvé en juin, prévoit d'obliger tous les nouveaux immigrants ainsi que les ressortissants extra-communautaires à souscrire un «*contrat d'intégration*» les contraignant à apprendre la langue nationale et à se familiariser avec les «*usages*» en vigueur dans le pays d'accueil<sup>10</sup>. Enfin, en Italie, un projet de loi qualifié de «*raciste*» par l'opposition est adopté le 4 juin par la Chambre des députés. Il durcit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers non-communautaires dans le pays et prévoit une prise d'empreintes digitales systématique lors des demandes ou des renouvellements de permis de séjour<sup>11</sup>.

La conjonction de ces contextes politiques nationaux va indéniablement favoriser l'émergence d'un consensus autour du thème de l'immigration clandestine. Cependant, suivant un processus désormais classique, le développement des discours xénophobes, au lieu de susciter une réflexion approfondie et rationnelle sur la question de l'immigration, va au contraire permettre de justifier l'orientation restrictive

des travaux menés par les gouvernements européens. Ainsi, tout en affirmant vouloir faire barrage à l'extrême droite, les représentants de la plupart des Etats membres reprendront à leur compte les craintes et phantasmes liés à l'immigration. Dès lors, loin de désamorcer une hostilité manifeste à l'égard des étrangers mise en évidence par un sondage «Eurobaromètre» publié en juin et révélant que 39% des européens témoignent une attitude mitigée voire franchement négative envers les groupes minoritaires et les immigrés<sup>12</sup>, les travaux menés au niveau européen amplifieront l'idée selon laquelle l'immigration représente une menace. Ils insisteront en effet essentiellement sur le renforcement des frontières et sur la mobilisation de moyens policiers dans la lutte contre les filières clandestines.

Néanmoins, si la logique sécuritaire s'est très largement imposée dans le traitement de la question de l'immigration clandestine, certaines voix se sont cependant élevées pour contester cette orientation. Les travaux préparatoires du sommet de Séville susciteront en particulier une levée de bouclier généralisée de la part des ONG actives dans le champ des droits de l'Homme. A une semaine du sommet espagnol, l'organisation Amnesty International fera notamment parvenir aux dirigeants européens une lettre ouverte afin d'attirer leur attention sur les dangers que la lutte contre l'immigration illégale pourrait faire peser sur les droits fondamentaux des individus et en particulier sur le droit d'asile. L'organisation y dénoncera principalement les «mythes» concernant les demandeurs d'asile et les immigrés illégaux avant de lancer un appel urgent aux Etats membres pour qu'ils fassent marche arrière dans leur «guerre à l'immigration illégale»<sup>13</sup>. L'organisation Human Rights Watch soulignera, elle aussi, les dangers du combat contre l'immigration clandestine et appellera les chefs d'Etat et de gouvernement à respecter les engagements pris à Tampere, notamment en terme de préservation de l'équilibre entre obligations internationales de protection des réfugiés et renforcement des mesures de contrôle des flux migratoires<sup>14</sup>.

De manière moins prévisible peut-être, certains acteurs européens et quelques Etats membres s'opposèrent également à la tendance consistant à réduire la question de l'asile et de l'immigration à celle de la lutte contre les clandestins. Ainsi, le Commissaire Antonio Vitorino, responsable de la Justice et des Affaires intérieures, de même que le président de la Commission, Romano Prodi, ne manqueront pas d'insister à plusieurs reprises sur l'indispensable préservation des équilibres mis en place à Tampere. Ce dernier, tout en reconnaissant la nécessité de prendre en compte les inquiétudes légitimes des citoyens de l'Union en matière de sécurité, se prononcera en faveur d'une politique d'immigration soucieuse aussi bien de la lutte contre le trafic d'êtres humains que de l'intégration harmonieuse des ressortissants non communautaires<sup>15</sup>. Un point de vue assez similaire sera défendu par la Suède, le Luxembourg, la France ainsi que la Belgique qui estimera que l'on ne peut se focaliser sur une lutte contre l'immigration clandestine et les abus en matière d'asile sans développer par ailleurs une approche globale impliquant de prêter attention aux causes de l'immigration, principalement liées aux conflits et aux grandes différences de prospérité dans le monde<sup>16</sup>.

Ces divergences, portant finalement moins sur les objectifs à atteindre que sur les moyens à utiliser pour y parvenir, s'étaleront au grand jour, le 13 juin, lors du Conseil Justice et Affaires intérieure de Luxembourg. A cette occasion, les ministres des Quinze s'opposeront plus spécialement sur la proposition conjointe de l'Espagne et du Royaume-Uni visant à lier le niveau de l'aide européenne au développement à

la coopération des pays tiers en matière de lutte contre l'immigration illégale (voir *infra*). Incapables de s'entendre sur ce point, les ministres de la Justice et de l'Intérieur s'accorderont cependant pour réaffirmer l'importance du «Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains»<sup>17</sup> présenté en février par la présidence espagnole suite à une demande exprimée lors du sommet de Laeken.

Suivant cette prise de position du Conseil des ministres, le Conseil européen considérera ce document comme un instrument indispensable dans la gestion adéquate des flux migratoires et dans la lutte contre l'immigration clandestine. Reprenant les principaux points de ce texte, les dirigeants européens enjoindront dès lors le Conseil et la Commission d'accorder une «priorité absolue» aux travaux menés dans quelques domaines particuliers<sup>18</sup>. Tout d'abord, le Conseil européen réclamera le réexamen du règlement fixant la liste des Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa. Il demandera également la mise en place d'un système commun d'identification des données liées à ce type de document de voyage. Les chefs d'Etat et gouvernement affirmeront par ailleurs souhaiter une accélération et une multiplication des processus de négociation devant conduire à la conclusion d'accords de réadmission. En matière de politiques d'éloignement et rapatriement, souvent considérées comme le point faible de la lutte contre l'immigration clandestine, le Conseil européen demandera l'adoption, avant la fin de l'année 2002, d'un programme de rapatriements basé sur les principes dégagés par le Livre vert de la Commission relatif au retour des personnes en séjour irrégulier<sup>19</sup>. Enfin, le Conseil européen enjoindra au Conseil Justice et Affaires intérieures d'approuver formellement et dans les plus brefs délais trois instruments normatifs alors en cours de négociation: la décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains, la décision-cadre visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et enfin la directive visant à définir l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers<sup>20</sup>.

## 2. LA GESTION COORDONNÉE ET INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

Dans la perspective d'un meilleur contrôle des flux migratoires, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Séville ont également marqué leur intérêt pour la mise en place d'un système de gestion coordonnée et intégrée des frontières extérieures de l'Union. Cette préoccupation n'était cependant pas entièrement neuve. A Laeken, en décembre 2001, le Conseil européen avait déjà mis en évidence l'utilité d'une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures pour la lutte contre les filières d'immigration, la traite des êtres humains mais aussi pour la lutte contre le terrorisme. Il avait en particulier été demandé au Conseil et à la Commission de définir les mécanismes de coopération entre les services nationaux compétents et d'étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créé un mécanisme ou des services communs en la matière.

Sur cette base, les services de la Commission ont entrepris un travail d'étude qui débouchera en mai 2002 sur une communication intitulée «Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne»<sup>21</sup>. Partant du constat de l'absence d'une véritable coopération opérationnelle entre les Etats membres, la Commission y préconisera de structurer les actions des Etats et d'assurer



leur continuité dans le cadre d'une politique commune de contrôle des frontières. Cette politique comprendrait un corpus commun de législation, un mécanisme de concertation et de coopération opérationnelle, une évaluation commune des risques, une dotation en personnel et en équipements mais surtout elle impliquerait un partage du fardeau entre les Etats devant conduire, à terme, à la création d'un Corps européen de gardes frontières.

Parallèlement, les ministres de l'Intérieur des Quinze, réunis à Rome avec leurs homologues des pays candidats sur le thème de la protection des frontières, soutiendront quelques jours plus tard un projet-pilote de police des aéroports présenté par le ministre italien de l'Intérieur Claudio Scajola. Ce projet-pilote, ouvert à tous les Etats désireux d'y participer, s'inscrivait alors dans le cadre plus large des conclusions d'une étude conduite par l'Italie portant sur le contrôle des frontières et la création d'une police européenne des frontières<sup>22</sup>. Lors de cette même réunion de Rome, l'Autriche, la Finlande et la Belgique présenteront par ailleurs un autre rapport portant sur le même thème et identifiant 14 domaines de coopération en matière de contrôles aux frontières extérieures.

En vue de préparer le Sommet de Séville et sous la pression de l'actualité, marquée comme nous l'avons vu par la montée des sentiments xénophobes mais aussi par les décès tragiques d'immigrants clandestins et le contentieux franco-britannique autour du centre de Sangatte, la présidence espagnole rassemblera les dispositions compatibles proposées dans ces différentes initiatives et élaborera à la fin du mois de mai un «*Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*»<sup>23</sup>. Ce plan, largement inspiré de la communication de la Commission, proposera une série de mesures et d'actions pour la gestion des frontières extérieures. On y retrouvera l'idée de mécanismes communs de coordination et de coopération institutionnelle sous la forme d'une «*Instance commune de praticiens des frontières extérieures*» mais également au travers de centres de contacts nationaux assurant une circulation de l'information entre les Etats membres et de centres opérationnels *ad hoc* compétents pour l'application de mesures spécifiques du plan. Le texte prévoira en outre la possibilité de lancer des opérations conjointes sur le modèle des opérations Rio I et Rio II menées dans certains aéroports européens en avril et mai 2002<sup>24</sup> ainsi que la mise en œuvre de projets-pilotes ou encore l'établissement d'un réseau d'officiers de liaison immigration. Le plan reprendra par ailleurs les principes de l'évaluation commune des risques, de standardisation des matériels et des formations des personnels, de corpus législatif commun et de partage des charges déjà présents dans la communication de la Commission.

Une différence notable entre les textes de la Commission et de la présidence doit cependant être relevée. Tandis que la création d'un Corps européen de gardes-frontières était considérée par la Commission comme un élément constitutif d'une gestion intégrée des frontières extérieures, la présidence espagnole isole cette question de la partie consacrée aux mesures et actions de sorte que la formation d'un tel corps ne puisse être perçue comme le but ultime du plan<sup>25</sup>. Dès lors, si la perspective d'un Corps européen de gardes-frontières n'est pas explicitement exclue, elle est quelque peu écartée au profit de mécanismes opérationnels de coopération ne se substituant en aucun cas aux services nationaux. Cette différence s'explique évidemment par la grande sensibilité politique de la question. Certains Etats comme la Suède ou les Pays-Bas, et de façon plus générale l'ensemble des pays nordiques, se sont en effet montrés

particulièrement réservés sur le principe d'un Corps européen de garde-frontières<sup>26</sup>.

Compte tenu de cet aménagement substantiel, le plan de la présidence espagnole sera adopté sans véritable débat lors du Conseil Justice et Affaires intérieures du 13 juin et transmis au Conseil européen. Ce dernier demandera dès lors la mise en place rapide de l'Instance commune de praticiens des frontières. Les chefs d'Etat et de gouvernement définiront par ailleurs un échéancier précis pour la mise en œuvre de certaines mesures. La réalisation d'opérations conjointes, le lancement de projets-pilotes et la création du réseau d'officiers de liaison seront ainsi prévus pour la fin de l'année 2002 tandis que les mesures dans le domaine de l'évaluation commune des risques, de la formation des personnels, de la consolidation de la législation européenne sur les frontières seront attendues pour le mois de juin 2003. Enfin, tout comme le Conseil des ministres, le Conseil européen se montrera extrêmement prudent sur la question de la création d'un corps européen de gardes-frontières et se contentera de renvoyer cette idée à une étude ultérieure.

Néanmoins, même dans sa version amendée, le projet de gestion commune et intégrée des frontières extérieures adopté par les Etats membres constitue une étape essentielle dans la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce projet prolonge en effet les travaux entrepris avec les accords de Schengen et poursuivis plus tard à Maastricht, Amsterdam et Tampere. Surtout, dans la perspective de l'élargissement de l'Union et du déplacement des frontières extérieures vers l'est, un tel projet permet d'envisager une meilleure coordination des Etats membres en matière de surveillance des frontières ainsi qu'une répartition plus équitable des charges générées par un tel contrôle.

Cependant, s'ils constituent une étape importante dans le processus de construction européenne, ces travaux contribuent également à renforcer l'image d'une «Europe forteresse». En effet en dépit des nombreuses dénégations faites à ce sujet, il semble incontestable qu'un projet visant au renforcement de la surveillance des frontières participe, même indirectement, à un processus aboutissant à une «sacralisation» de ces mêmes frontières<sup>27</sup>. Il renforce les logiques de contrôles des personnes et constitue une entrave supplémentaire au déplacement des ressortissants extra-communautaires vers l'Union européenne. Surtout, il renforce encore un peu plus l'image d'une Europe devant nécessairement se protéger face à une «invasion» de clandestins, et renvoie par conséquent à l'idée de flux incontrôlables et massifs représentant une menace pour la sécurité des Etats. Enfin, un tel projet se fonde sur le principe selon lequel un renforcement de la surveillance aux frontières permettrait d'arrêter les flux migratoires de manière effective. Or une telle idée est aujourd'hui très largement contestée. En effet, en dépit de son coût politique et économique très important, il apparaît qu'un renforcement des contrôles frontaliers ne permet généralement pas de diminuer les flux clandestins. Au contraire, il contribuerait bien souvent à les aggraver en rejetant dans la clandestinité une part toujours plus importante de candidats à l'immigration<sup>28</sup>.

### 3. L'INTÉGRATION DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION DANS LES RELATIONS DE L'UNION AVEC LES PAYS TIERS

La question de l'intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union sera incontestablement la question la plus polémique de toutes

celles abordées lors du Sommet de Séville. En effet, si la priorité accordée à la lutte contre l'immigration clandestine et le projet de gestion intégrée des frontières extérieures n'ont en définitive pas suscité de véritables tensions entre les Etats membres, le projet visant à lier la lutte contre l'immigration illégale à la coopération au développement rencontrera pour sa part une vive opposition. La proposition faite par la présidence espagnole et le Royaume-Uni impliquait, il est vrai, d'accepter le principe d'une réduction voire, pour les cas les plus extrêmes, d'une suspension de l'aide européenne au développement destinée aux pays qui feraient preuve de mauvaise volonté pour contrôler les réseaux d'immigration illégale ou pour réadmettre leurs nationaux expulsés.

Cette approche radicale et sans concession – s'expliquant par les situations particulières de Madrid et de Londres, confrontées respectivement au problème des clandestins traversant le détroit de Gibraltar et au dossier de Sangatte – bénéficiera du soutien de l'Italie, du Danemark et dans une moindre mesure de l'Allemagne. Elle rencontrera cependant l'opposition très ferme de la France, de la Suède et du Luxembourg, résolument hostiles à toute approche répressive. Les autres Etats se diront pour leur part assez d'accord avec le principe général mais pas avec les modalités précises.

Confrontés à ces divergences profondes, les Conseils préparatoires Justice et Affaires intérieures et Affaires générales de Luxembourg, tous deux amenés à se prononcer sur cette question, échoueront dans leurs tentatives visant à dégager un consensus autour du principe des sanctions à l'égard des pays «non coopératifs». Lors de ces deux réunions, les représentants des capitales les plus dures se verront en particulier opposer l'argument selon lequel la voie des sanctions ne serait pas forcément la plus efficace dans la mesure où elle risquerait de mener à des problèmes politiques et juridiques insurmontables. Ainsi, le ministre des affaires étrangères français, Dominique de Villepin, reprenant des arguments déjà développés précédemment par son collègue de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, affirmera qu'établir une conditionnalité entre la lutte contre l'immigration clandestine et l'aide au développement pénaliserait d'abord les populations, aggraverait la situation économique du pays sanctionné et aboutirait paradoxalement à accroître les flux migratoires<sup>29</sup>. En outre, au sein même du gouvernement de Tony Blair, la ministre du développement international, Clare Short, n'hésitera pas à qualifier l'idée consistant à infliger des représailles financières à des pays pauvres incapables de maîtriser leurs flux d'émigrants de «*moralement répugnante*» et de «*stupide*»<sup>30</sup>. Dans l'impasse, le dossier sera finalement renvoyé au Conseil européen de Séville.

En dépit du double échec des conseils Justice et Affaires intérieures et Affaires générales, la présidence espagnole continuera à se montrer particulièrement optimiste quant à l'issue des négociations. Ainsi, José Maria Aznar déclarera le 18 juin que la conclusion d'un accord ne faisait désormais plus aucun doute dans la mesure où un large consensus avait pu être dégagé entre treize pays tandis que deux autres, la France et la Suède, ne soulevaient plus que des réserves concernant des points de détails. Surtout, le Premier ministre espagnol n'hésitera pas à affirmer que le principe de la révision des aspects financier et technique de la coopération avec les Etats jugés non-coopératifs, c'est-à-dire le principe des sanctions, relevait en fait du «sens commun»<sup>31</sup>.

Le caractère quelque peu présomptueux de ces propos apparaîtra clairement

deux jours plus tard lors du Sommet de Séville. La réunion des chefs d'Etat et de gouvernement verra en effet resurgir les clivages apparus lors des travaux préparatoires. Le président français, Jacques Chirac, réaffirmera en particulier son opposition à toute conditionnalité de l'aide au développement tandis que Tony Blair maintiendra son soutien aux propositions de la présidence estimant «*qu'il ne s'agit pas de pénaliser des pays mais d'utiliser notre relation avec ces pays pour qu'il y ait la plus grande coopération possible pour régler les problèmes de l'immigration illégale et de l'asile*»<sup>32</sup>. Souhaitant éviter que le sommet ne se solde par un échec, la présidence espagnole se résoudra à soumettre un texte modifié qui, sans exclure la possibilité de sanctions, proposera une approche plus équilibrée faisant jouer tant le «bâton» que la «carotte». Le Royaume-Uni quant à lui reviendra finalement sur ses positions de manière assez spectaculaire en allant jusqu'à affirmer n'avoir jamais parlé de sanctions<sup>33</sup>.

Dans le texte final des conclusions, le Conseil européen réaffirmera tout d'abord sa volonté d'intégrer pleinement la question de l'immigration dans les relations extérieures de l'Union ainsi que la nécessité de développer dans ce cadre une «*approche intégrée, globale et équilibrée*»<sup>34</sup> visant à s'attaquer aux causes profondes de l'immigration illégale. Il exigera dès lors que tout accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent conclu par l'Union avec un Etat tiers comprenne à l'avenir une clause portant sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire des immigrés illégaux originaires du pays concerné ou ayant transité par celui-ci. Le Conseil européen prévoira cependant la possibilité de fournir une aide technique ou financière aux pays tiers les plus pauvres afin de les aider à atteindre ces objectifs. Les dirigeants des Quinze estimeront ensuite nécessaire de procéder à une évaluation systématique des relations avec les pays non-coopératifs pouvant, si elle se révèle négative, «*rendre plus difficile l'approfondissement des relations entre le pays en question et l'Union*»<sup>35</sup>. Enfin, les Quinze prévoiront qu'après l'échec de l'ensemble des mécanismes communautaires existants, le Conseil pourra constater à l'unanimité un manque de coopération non-justifié de la part d'un pays tiers en matière de gestion des flux migratoires. Le Conseil aura alors la possibilité d'adopter des mesures de sanctions à condition que celles-ci respectent les engagements contractés par l'Union préalablement et qu'elles ne mettent pas en cause les objectifs de la coopération au développement.

Les conclusions de la présidence intègrent donc bien les demandes française et suédoise. On y retrouve en particulier le principe de l'assistance technique et financière aux Etats les plus pauvres. De même, l'idée du nécessaire épuisement des mécanismes de règlement des différends ainsi que celle du respect des engagements déjà contractés, qui avaient bloqué les discussions dans les jours précédents, sont elles aussi reprises. Néanmoins, si le texte marque un net recul par rapport aux propositions très répressives de l'Espagne et du Royaume-Uni, il n'exclut pas complètement la possibilité de sanctions à l'égard des pays tiers. Tout au plus il écarte toute automaticité de ces sanctions en les liant à une série de conditions politiques et juridiques. Surtout, le texte marque une inflexion nette par rapport aux orientations qui avaient été dégagées à Tampere. La logique semble en effet avoir été inversée. Là où l'on évoquait la nécessité d'un partenariat avec les pays tiers afin de favoriser le développement économique et social de ces derniers, on parle aujourd'hui d'une suspension de l'aide au développement. De positif l'incitant est donc devenu négatif.



#### 4. LA POLITIQUE D'ASILE ET D'IMMIGRATION RÉGULIÈRE

Les dossiers du droit d'asile et de l'immigration légale constitueront sans conteste les parents pauvres du sommet de Séville. En effet, s'inscrivant dans la droite ligne du sommet de Laeken qui avait constaté le retard accumulé dans la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil européen se bornera à demander une accélération des travaux législatifs en cours sur la définition d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration régulière. Ce faisant, il occultera très largement les travaux poursuivis depuis plusieurs années par la Commission dans ces deux domaines et plus spécialement en ce qui concerne la réouverture éventuelle de l'Union à l'immigration économique<sup>36</sup>.

Les Quinze n'évoqueront en fait la politique d'asile et d'immigration que sous deux angles très restreints. Tout d'abord, au plan des principes, le Conseil européen entendra réaffirmer la nécessité de respecter un juste équilibre entre, d'une part, une politique d'intégration des immigrants légalement établis et une politique d'asile respectueuse des conventions internationales, en particulier la Convention de Genève de 1951, et, d'autre part, la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains. Il définira ensuite un échéancier relativement précis pour l'adoption de certaines dispositions. Ainsi, le règlement Dublin II relatif la définition de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile devra être adopté avant décembre 2002. Les normes relatives aux conditions requises pour bénéficier du statut de réfugié ainsi que celles relatives au contenu de ce statut de même que les dispositions sur le regroupement familial et le statut des résidents permanents de longue durée devront quant à elles être approuvées avant juin 2003. Enfin, des normes communes en matière de procédures d'asile devront être définies avant la fin de 2003.

Le Conseil européen s'est donc contenté de fixer de nouveaux délais pour l'adoption de textes déjà présents sur la table des négociations. Ils ne proposent par conséquent aucune étape nouvelle en matière d'asile et d'immigration régulière. Cette absence notable, accentuée par les nombreuses craintes relatives aux orientations adoptées par les Quinze manifestées par diverses ONG ainsi que par Mary Robinson, Haut Commissaire pour les droits de l'Homme de l'ONU<sup>37</sup>, contribuera à renforcer le déséquilibre flagrant entre les politiques d'immigration régulière et d'asile, d'une part, et le traitement sécuritaire de la question de l'immigration clandestine, d'autre part.

#### 5. CONCLUSION

Si les conclusions du sommet de Tampere avaient privilégié une approche équilibrée en matière d'asile et d'immigration, celles du Conseil européen de Séville, tout en introduisant finalement que très peu d'éléments nouveaux, mettent clairement l'accent sur la lutte contre l'immigration clandestine et le renforcement des contrôles aux frontières. Là où l'on évoquait, en octobre 1999, la nécessité de renforcer les partenariats avec les pays d'origine, on parle aujourd'hui de sanctions à l'égard des pays tiers «non-coopératifs» pouvant impliquer une réduction voire une interruption de l'aide européenne au développement.

Ce renversement de la logique dominante peut être considéré, pour partie du moins, comme le fruit d'un contexte politique européen particulier. La montée en puissance des discours xénophobes, voire de l'extrême droite la plus dure, conjuguée au développement des politiques sécuritaires après les événements new-yorkais du 11 septembre 2001 ont en effet favorisé un traitement avant tout répressif de la problématique de la gestion des flux migratoires. Néanmoins, au-delà d'un simple effet de conjoncture, l'approche développée à Séville doit également être considérée comme le reflet d'une tendance lourde des Etats européens consistant à privilégier, depuis l'émergence du débat sur la libre circulation des personnes dans la Communauté européenne au milieu des années quatre-vingt, un traitement sécuritaire de la question de l'immigration.

Quoi qu'il en soit, indépendamment des facteurs pouvant expliquer cette approche répressive, il apparaît que le traitement du dossier de l'asile et de l'immigration sous l'angle quasi exclusif de l'immigration clandestine tend à ramener la problématique de la gestion des flux migratoires à une politique de défense face à des périls pesant sur la sécurité des Etats européens. Une telle orientation contribue dès lors à renforcer l'image négative du phénomène de l'immigration et plus particulièrement de celui de l'immigration illégale en en faisant le point de convergence de préoccupations d'ordre sécuritaire, identitaire et économique.

#### NOTES

1. La «communautarisation» de l'asile et de l'immigration implique la mise en œuvre de la méthode communautaire c'est-à-dire, notamment, l'introduction du vote à la majorité qualifiée en lieu et place de l'unanimité. Cette réforme ne prendra cependant effet qu'après une période transitoire de cinq ans, c'est-à-dire en mai 2004.
2. Voir WEYEMBERGH, A., «La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures au service de la mise sur pied d'un espace de liberté, de sécurité et de justice : un nouveau défi pour l'Union européenne», in *Vers un Espace de liberté, de sécurité et de justice*, journée d'étude de la Chambre des Représentants et du Sénat de Belgique, 9 juillet 2001, DOC 50 134/001 (Chambre) et 2-840/1 (Sénat), pp. 6-12.
3. Voir ELSSEN, C., «L'esprit et les ambitions de Tampere: une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 433, novembre-décembre 1999, pp. 659-663.
4. Conseil européen, *Conclusions de la Présidence*, Tampere, 15 et 16 octobre 1999, paragraphes 10 à 27.
5. Voir WEYEMBERGH, A., «La coopération européenne en matière de Justice et d'Affaires intérieures: vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité?», *Revue Belge de Droit International*, n° 2, 2000, pp. 612-639.
6. Sur le processus sécurisation/désécurisation de l'immigration voir HUYSMANS, J., «The European Union and the securitization of migration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 5, December 2000, pp. 751-777.
7. *Plus d'Europe: Programme de la Présidence espagnole*, 1 janvier – 30 juin 2002.
8. HOME OFFICE, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty, February 2002, 138 pages.

9. *Le Monde*, le 5 juin 2002.
10. *Ibidem*.
11. *Ibidem*.
12. EUROBAROMÈTRE, *Note de synthèse. Sommet de Séville*, juin 2002.
13. AMNESTY INTERNATIONAL, *Lettre ouverte aux chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne*, Bruxelles, le 11 juin 2002.
14. HUMAN RIGHTS WATCH, *Protect the Rights of Migrants and Asylum Seekers in Seville Policy Proposals*, Letter to E.U. Heads of States, June 13, 2002.
15. PRODI, R., *Speaking points concerning the Seville European Council*, Press Conference pre-Seville Brussels, 18th June 2002; et *id.*, *Intervention on Asylum and Immigration*, Morning session of the European Council Seville, 21 June.
16. *Le Soir*, le 21 juin 2002.
17. *Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne*, JOCE C 142 du 14 juin 2002.
18. Conseil européen, *Conclusions de la Présidence*, Séville, 21 et 22 juin 2002, paragraphe 30.
19. *Livre vert présenté par la Commission relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier*, COM (2002) 175 final, le 10 avril 2002.
20. Cette demande a été partiellement rencontrée depuis avec l'adoption le 19 juillet de la *Décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains*, JOCE L 203/1 du 1 août 2002.
21. *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2002) 233 final, le 7 mai 2002.
22. *Agence Europe*, n° 8222, le 31 mai 2002.
23. *Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*, doc. 10019/02, Limite, le 14 juin 2002.
24. *Agence Europe*, n° 8190 du 12 avril 2002 et n° 8222 du 31 mai 2002.
25. GENSON, R., «Avancées au Conseil européen de Séville en matière de 'Justice et Affaires intérieures'», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 460, juillet-août 2002, p. 440.
26. *Agence Europe*, n° 8232, le 14 juin 2002.
27. BIGO, D., GUILD, E., «De Tampere à Séville, vers une gouvernamentalité de la domination transnationale?», *Cultures et conflits*, n° 45, automne 2002.
28. WITHOL DE WENDEN, C., *Faut-il ouvrir les frontières?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 65-69.
29. *Le Monde*, le 19 juin 2002.
30. *The Guardian*, Friday June 21, 2002. Les expressions utilisées sont «*morally repugnant*» et «*silly*».
31. Aznar notes «*basic agreement*» among Fifteen on tackling immigration policy, Spanish Presidency press release, Copenhagen, 18 June 2002.
32. *Agence Europe*, n° 8236, le 20 juin 2002.
33. *Le Monde*, le 22 juin 2002.
34. Conseil européen, *Conclusions de la Présidence*, Séville, 21 et 22 juin 2002, paragraphe 33.
35. *Ibidem*, paragraphe 35.
36. *Une politique communautaire en matière d'immigration*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2000) 757 final, le 22 novembre 2000.
37. *Agence Europe*, n° 8236, le 20 juin 2002.



## VIE ÉCONOMIQUE