

<sup>72</sup> Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, approuvé par le Conseil Justice et Affaires intérieures du 30 novembre 2000 et publié au *JO*, n° C 12, 15 janvier 2001, p. 10 et s.

<sup>73</sup> Alors que cette question était initialement couverte par la proposition de décision-cadre visant à appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation (doc. 13765/03, 28 octobre 2003), elle en a été exclue en cours de négociations mais devrait prochainement être abordée.

<sup>74</sup> Voy. notamment le point 3.1.3. du programme de mesures, *op. cit.*, p. 17.

<sup>75</sup> Voy. notamment le point 4. du programme de mesures, *op. cit.*, p. 18. Il est à noter que la Belgique a cherché à introduire un projet de décision-cadre destinée à appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle à la libération conditionnelle. Ce projet a cependant avorté.

<sup>76</sup> Décision du 28 mai 2001 instituant un réseau européen de prévention de la criminalité (*JO*, n° L 253, 8 juin 2001, p. 1 et s.).

<sup>77</sup> Voy. le doc. 10575/02, 4 juillet 2002 et la note explicative figurant dans le doc. 10575/02 ADD. 1, 10 juillet 2002.

<sup>78</sup> Décision-cadre du 15 mars 2001 sur la situation des victimes dans le cadre des procédures pénales, *JO*, n° L 82, 22 mars 2001, p. 1 et s.

<sup>79</sup> Voy. le livre vert sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne, COM (2003) 75 final, 19 février 2003.

<sup>80</sup> Article 171, par. 2 de la troisième partie du projet de traité constitutionnel.

<sup>81</sup> Voy. les articles 158, par. 3 et 173 de la troisième partie. Aux termes de ce dernier article : « La loi ou loi-cadre européenne peut établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des Etats membres dans le domaine de la prévention du crime. Ces mesures ne peuvent pas comporter le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ».

<sup>82</sup> Sur la nécessité de tenir compte de ces préoccupations, voy. notamment G. VERNIMMEN, « Le point de vue de la Commission », in G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH (sous la dir. de), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, *op. cit.*, p. 194 et s.

<sup>83</sup> A cet égard, voy. D. FLORE, « D'un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européenne : Eurojust et l'émergence d'un système de justice pénale », in G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH (sous la dir. de), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, *op. cit.*, p. 9 et s.

<sup>84</sup> A cet égard, voy. notamment M. MASSÉ, « L'utopie en marche », in M. HENZELIN & R. ROTH, *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Paris, Genève, Bruxelles, LGDJ, Georg, Bruylant, 2002, p. 151.

<sup>85</sup> M. DELMAS-MARTY (sous la dir. de), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997. Sur le principe de la territorialité européenne dans le *corpus juris*, voy. entre autres F. DE ANGELIS, et R. SICURELLA, « Vers un espace judiciaire européen ? : un *corpus juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne », *RMUE*, 1997, p. 123 et s.

<sup>86</sup> COM (2001) 715, 11 décembre 2001.

<sup>87</sup> Article 175 de la troisième partie du projet de traité constitutionnel.

## Politique d'asile et d'immigration dans l'Union européenne

### Entre sécurisation et désécurisation des flux migratoires

Denis DUEZ

Après quelques années de tâtonnements, depuis la signature du traité de Maastricht, l'Union européenne a manifesté, lors de la CIG de 1996-1997, son intention de développer une politique européenne en matière d'asile et d'immigration. Une des principales innovations du traité d'Amsterdam est en effet d'avoir inauguré le concept d'« espace européen de liberté, de sécurité et de justice »<sup>1</sup> et d'avoir fait de sa réalisation un objectif prioritaire de l'Union. Dans cette perspective, les dispositions relatives à l'asile et l'immigration ont dû être appréhendées pour elles-mêmes, c'est-à-dire en tant qu'éléments constitutifs d'une politique cohérente, et non plus comme de simples mesures accompagnant la suppression des frontières intérieures. Les conclusions adoptées deux ans plus tard à l'occasion du Conseil européen de Tampere jetteront ainsi les bases d'une « politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration »<sup>2</sup>.

Le traité d'Amsterdam et le sommet de Tampere ont donc représenté des étapes essentielles en matière d'immigration et d'asile. Un double processus semblait alors devoir être à l'œuvre. Le premier volet renvoyait à une logique de communautarisation des questions d'asile et d'immigration permettant d'envisager, à terme, la pleine application de la méthode communautaire à ces matières. Le second correspondait à un processus de « désécurisation »<sup>3</sup> de l'asile et de l'immigration impliquant une dissociation progressive, au plan tant juridique que conceptuel, de ces questions par rapport aux enjeux classiques de sécurité intérieure (maintien de l'ordre public, lutte contre la délinquance, etc.).

Cette double évolution sera à l'époque assez largement saluée par les différentes ONG actives dans les domaines des migrations et de la protection des droits fondamentaux ainsi que par les observateurs – académiques comme institutionnels – des affaires européennes<sup>4</sup>. Les conclusions de Tampere constitueront plus

particulièrement une référence fréquemment mobilisée lorsqu'il s'agira de rappeler aux quinze leur engagement en faveur d'une approche équilibrée et respectueuse des droits humains dans le traitement de l'asile et l'immigration.

Plus de quatre ans après le sommet de Tampere et à quelques mois de l'échéance prévue par le traité d'Amsterdam pour la communautarisation complète des questions relatives aux flux migratoires, un bilan de la politique européenne d'immigration et d'asile semble cependant devoir être dressé. Les ambitions et surtout « l'esprit » d'Amsterdam et de Tampere semblent en effet avoir été sérieusement mis à mal. Les travaux entrepris ont ainsi accumulé un retard important. De plus, loin de répondre au souhait d'une approche équilibrée, les initiatives menées depuis quelques années ont été marquées du sceau du contrôle et des préoccupations sécuritaires.

L'objet de cette contribution sera de questionner les raisons de cette inflexion dans la politique européenne. Nous suivrons une réflexion en deux temps. Dans une première partie, les principaux apports du traité d'Amsterdam et du sommet de Tampere seront mis en évidence. L'importance de ces deux étapes dans le processus de désécurisation des flux migratoires y sera plus particulièrement évoquée (1). La seconde partie s'intéressera aux éléments nous permettant de soutenir la thèse d'une inflexion de la politique européenne d'asile et d'immigration dans le sens d'une re-sécurisation de ces matières ainsi qu'aux raisons de cette évolution (2).

## 1. Les apports du traité d'Amsterdam et du sommet de Tampere

Initialement menée au sein de structures informelles comme le groupe Trevi ou dans le cadre du processus Schengen, la coopération européenne en matière d'asile et d'immigration sera longtemps associée aux mesures « compensatoires » à la libre circulation censées combler le « déficit de sécurité » consécutif à la suppression des frontières intérieures<sup>5</sup>. Dans cette optique, l'asile et l'immigration vont être pour l'essentiel évoqués sous l'angle de la sécurité intérieure. Cette approche à la fois sécuritaire et intergouvernementale ne sera que très partiellement remise en cause lors de la création du troisième pilier de l'Union. Il faudra attendre le traité d'Amsterdam et la perspective de la communautarisation de l'asile et de l'immigration d'une part (A), puis le sommet de Tampere et la redéfinition des objectifs de l'Union d'autre part (B) pour observer les premiers rééquilibres entre les principes de liberté et de sécurité<sup>6</sup>.

### A. Amsterdam : une communautarisation partielle de l'asile et de l'immigration

En prévision de la Conférence intergouvernementale de 1996, le Conseil et la Commission effectueront un bilan du système mis en place à Maastricht. Le constat se révélera peu satisfaisant. Pour la Commission, la création du troisième pilier et son application n'ont pas permis les gains d'efficacité espérés. Dans un rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, le Conseil qualifiera quant à lui d'« insuffisant » le bilan pouvant être tiré de la mise en œuvre du titre VI<sup>7</sup>. C'est principalement l'échec du processus décisionnel et plus particulièrement le maintien quasi généralisé du principe d'unanimité qui est alors désigné comme obstacle à la décision<sup>8</sup>. Ce principe – consacré lors du Conseil européen de Luxembourg, en juin 1991, après que tous les Etats membres excepté la Belgique et les Pays-Bas eurent

refusé la proposition allemande d'appliquer les règles de droit communautaire à l'asile et l'immigration<sup>9</sup> – a en effet favorisé la défense d'intérêts contradictoires ayant conduit à une paralysie partielle de l'Union. Ainsi, la nécessité d'aboutir à un consensus a bien souvent bloqué l'adoption des textes ou conduit à l'acceptation de textes de compromis fondés sur le plus petit dénominateur commun qui se révéleront d'une efficacité insuffisante<sup>10</sup>. A ce premier problème viendront s'ajouter l'absence d'objectif clair et le manque de précision dans la répartition des compétences entre les premier et troisième piliers. Les « questions d'intérêt commun »<sup>11</sup>, et plus particulièrement celles liées à l'asile et à l'immigration, interféreront ainsi parfois avec les interventions de la Communauté dans le cadre du premier pilier<sup>12</sup>. Enfin, la lourdeur des structures de travail reposant sur de multiples niveaux de négociations contribuera elle aussi au manque de résultat de système de Maastricht<sup>13</sup>.

Ce bilan plutôt négatif imposera dès lors une rénovation profonde des processus décisionnels en matière JAI. L'objectif sera désormais de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice s'inscrivant dans la double préoccupation, affichée tant par les institutions européennes que par les Etats membres, de rapprocher l'Europe de ses citoyens et de se donner les moyens d'atteindre des objectifs ambitieux<sup>14</sup>. Dans cette optique, le traité d'Amsterdam introduira tout d'abord le principe sur lequel les quinze n'avaient pu s'entendre à Maastricht : la communautarisation de l'asile et de l'immigration. L'article 61 du nouveau titre IV CE organisera en effet le transfert de certaines matières, dont l'asile et l'immigration, du troisième pilier intergouvernemental vers le premier pilier communautaire.

Ce transfert sera cependant soumis à certaines conditions<sup>15</sup>. Le droit d'initiative dont jouit désormais la Commission devra notamment être partagé avec les Etats membres jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004. En outre, au cours de cette même période transitoire, le mode de décision du Conseil des ministres restera l'unanimité<sup>16</sup>. Au terme des cinq ans, l'instauration du vote à la majorité qualifiée ne sera par ailleurs pas automatique mais soumise à un vote unanime du Conseil. Le Parlement européen sera certain d'être consulté mais, au regard de l'importance des matières concernées, cela ne représente encore qu'une compétence très limitée<sup>17</sup>. Enfin, au point de vue du contrôle juridictionnel, la Cour de justice se voit imposer deux restrictions majeures. D'une part, le renvoi préjudiciel en interprétation est limité et tout à fait aléatoire<sup>18</sup>. D'autre part, la compétence de la Cour est exclue dans les matières portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Ce qui permet à certains gouvernements d'éviter le regard de la Cour sur leurs décisions, notamment en matière de non-admission et d'expulsion des étrangers, en faisant valoir une définition extensive du concept d'« ordre public »<sup>19</sup>.

En dépit de ces réserves, l'évolution reste notable. Le traité d'Amsterdam amorce la dissociation entre, d'une part, l'immigration et l'asile et, d'autre part, les questions relevant de la sécurité intérieure (coopération policière, douanière et judiciaire en matière pénale). En mettant un terme à un rapprochement établi depuis le milieu des années quatre-vingt entre flux migratoires et criminalité, cette réforme marque une rupture par rapport aux travaux antérieurs menés sans véritable contrôle parlementaire ou juridictionnel et presque exclusivement dictés par des préoccupations sécuritaires<sup>20</sup>.

Un second apport du traité d'Amsterdam consistera à entériner la mort du processus Schengen. Un protocole annexé au traité organise l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union européenne <sup>21</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de ce texte prévoit qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les treize Etats parties <sup>22</sup> à l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes et à sa convention d'application seront autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée dans les domaines relevant du champ d'application de ces accords et de leurs dispositions connexes <sup>23</sup>. Le protocole précise en outre que cette coopération sera conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne. Le comité exécutif, qui constituait l'instance ministérielle dans le cadre Schengen, disparaît donc au profit du Conseil JAI. Cette incorporation met un terme à une expérience longue de dix ans ayant constitué un véritable « laboratoire » <sup>24</sup> de la libre circulation des personnes. Surtout, elle met fin à l'existence de deux processus parallèles dans ce domaine.

L'intégration de l'acquis Schengen ne manquera cependant pas de soulever des difficultés juridiques et politiques <sup>25</sup>. Au plan juridique, les questions de la détermination de l'acquis Schengen et de l'identification de sa base juridique dans les traités se révéleront particulièrement ardues compte tenu des enjeux liés aux processus décisionnels différents appliqués dans les premier et troisième piliers mais aussi en raison de la nature même du « droit dérivé » de Schengen, souvent composé d'actes non publiés, élaborés dans le secret, sans forme juridique définie et qu'il fallut parfois reconstruire sur la base des procès-verbaux des séances <sup>26</sup>. Au plan politique, un premier problème sera celui du coût politique de l'intégration de Schengen. Ce dernier se révélera élevé puisqu'il impliquera la non-participation de la Grande-Bretagne et de l'Irlande ainsi que l'aménagement de dispositions particulières pour le Danemark. Le second problème, fondamental lui aussi, concernera le respect des principes de contrôle démocratique et de transparence. L'intégration de l'acquis induira en effet une « contamination » du droit communautaire par des dispositions adoptées sans aucun contrôle démocratique. Cette situation sera de plus aggravée par la volonté, évoquée plus haut, d'exclure de la compétence de la Cour les mesures ou décisions portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Indépendamment de ces difficultés et même si l'approche générale reste foncièrement policière, l'intégration du processus Schengen dans l'Union n'en constitue pas moins le gage d'une plus grande transparence dans les travaux en matière d'immigration et d'asile. Elle garantit un contrôle démocratique renforcé dans des domaines sensibles liés la protection des droits fondamentaux des personnes et participe, au même titre que le principe de communautarisation, à un lent processus de désécurisation de l'asile et de l'immigration qui ne prendra cependant toute son ampleur qu'à l'occasion du sommet de Tampere <sup>27</sup>.

### **B. Tampere : vers une politique commune d'asile et d'immigration**

Six mois après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 permettra de tester la volonté politique des Etats membres sur la question de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de

justice. Ce Conseil thématique – le deuxième du genre après le sommet sur l'emploi de Luxembourg de 1997 – n'était cependant pas sans danger. Au delà des risques de désaccord politique inhérents à ce type de rencontre, on pouvait craindre en effet que tout ait été dit à Amsterdam et dans le Plan d'action de Vienne de décembre 1998 contenant un premier catalogue de dispositions à adopter <sup>28</sup>. Ce sommet n'aurait dès lors plus donné lieu, au mieux, qu'à une autocélébration dissimulant des divergences persistantes entre les Etats ou, au pire, à une logique de fuite en avant de laquelle ne serait ressortie qu'une liste d'objectifs théoriques ne tenant plus compte des réalités politiques <sup>29</sup>. Un autre danger tenait à la nature même de cette rencontre. L'hétérogénéité des thèmes abordés, seulement fédérés par la bannière de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, risquait en effet d'entraîner une approche sans nuance faisant la part belle aux mesures répressives et sécuritaires <sup>30</sup>.

Ces travers seront cependant évités. Le sommet de Tampere délivrera un message politique clair en faveur de nouvelles ambitions pour l'Union européenne. Dans les conclusions de la présidence, les quinze affirmeront vouloir placer l'objectif de la création de l'espace européen en tête de l'agenda politique et l'y maintenir <sup>31</sup>. Confirmant l'orientation dégagée à Amsterdam, ils insisteront également sur la nécessité d'établir un équilibre entre les principes de « sécurité », de « liberté » et de « justice ». De plus, bien que liant étroitement ces trois notions à celle de citoyenneté européenne, le Conseil précisera que le principe de liberté (entendu ici au sens de liberté de circulation) ne pourrait se limiter aux seuls citoyens de l'Union mais qu'il devrait aussi s'appliquer aux ressortissants des Etats tiers ayant eu légitimement accès au territoire de l'Union. Enfin, dépassant leurs réticences à l'égard d'une expression empruntée au langage communautaire, les quinze n'hésiteront pas à prendre position en faveur d'une « politique européenne commune en matière d'immigration et d'asile » <sup>32</sup>.

Les conclusions de Tampere définiront les principaux axes de cette nouvelle politique <sup>33</sup>. On y trouve, *primo*, la nécessité d'établir des partenariats avec les pays d'origine des flux migratoires impliquant une approche globale des phénomènes de migration tenant compte des problèmes politiques, de droits de l'homme et de développement dans les pays d'origine ou de transit. Il s'agit là, au plan des principes, d'une modification sensible de l'approche européenne traduisant une volonté de ne plus limiter les questions d'immigration à la seule problématique du contrôle des frontières extérieures. *Secundo*, le Conseil s'est prononcé en faveur de la mise en place d'un régime d'asile européen fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève et devant, à terme, déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme des réfugiés. Dans ce domaine, l'accent sera également mis sur l'utilité de formes subsidiaires de protection pour les personnes ne rentrant pas dans le champ de la convention de Genève ainsi que sur la nécessité d'établir des mécanismes de solidarité entre Etats membres. *Tertio*, on retrouvera dans le document l'idée d'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. Le texte précise en outre que l'Union européenne devrait avoir pour ambition d'offrir aux étrangers séjournant sur son territoire des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union. *Quarto*, le texte évoque la gestion des

flux migratoires. Celle-ci implique le lancement de campagnes d'information dans les pays d'origine sur les possibilités réelles d'immigration, sur la prévention de la traite des êtres humains et sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Seul ce quatrième axe de la future politique commune d'asile et d'immigration semble donc alors inclure une logique de contrôle des flux.

Afin que ces divers engagements ne restent pas lettre morte, les Etats membres ne se contenteront pas de fixer les grandes orientations politiques. Ils définiront également la méthode de travail. Adaptant à l'espace de liberté, de sécurité et de justice une méthode qui s'était révélée particulièrement efficace pour achever le marché intérieur, ils confieront à la Commission la préparation d'un « tableau de bord » permettant de décomposer chaque objectif en mesures pratiques, d'identifier les acteurs responsables et de fixer un échéancier pour l'avancement des travaux.

A l'analyse, il apparaît que, plus encore que le traité d'Amsterdam, le sommet de Tampere a favorisé une approche nouvelle, à la fois plus globale et plus équilibrée, de l'asile et de l'immigration. En effectuant la balance entre, d'une part, les objectifs d'intégration, de coopération avec les pays d'origine et de protection des demandeurs d'asile et, d'autre part, la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières, les quinze ont mis en place un équilibre subtil accentuant la distinction opérée à Amsterdam entre les questions migratoires et les questions de sécurité intérieure. Cependant, ce rééquilibrage entre liberté et sécurité ressort finalement plus de « l'esprit général » du texte que des dispositions précises qui y seraient incluses. Les conclusions de Tampere restent en effet pour l'essentiel une déclaration d'intention politique, généreuse certes, mais instable et toujours soumise à l'évolution des agendas politiques. De ce point de vue, les années qui suivront le Conseil extraordinaire seront particulièrement révélatrices des processus de réévaluation des priorités pouvant intervenir dans le champ politique.

## 2. Vers une re-sécurisation de l'asile et de l'immigration ?

Le sommet de Tampere semblait ouvrir la voie à une approche renouvelée en matière d'immigration et d'asile. Pourtant, si certains travaux conduits dans les mois qui suivront la rencontre finlandaise sont apparus guidés par cette nouvelle ligne directrice, force est de constater que la dynamique lancée s'essouffera assez rapidement. Les chefs d'Etats et de gouvernements réunis lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001 ne manqueront d'ailleurs pas de signaler qu'en dépit de certaines réalisations, telles que le Fonds européen pour les réfugiés, le règlement Eurodac ou la directive sur la protection temporaire, les progrès se sont révélés à la fois moins rapides et moins substantiels que prévu <sup>34</sup>. Surtout, les initiatives menées ont été principalement sous-tendues par des préoccupations sécuritaires.

Dans cette seconde partie, nous analyserons par conséquent le contenu de ces initiatives telles qu'elles furent notamment posées lors des sommets de Séville et de Thessalonique (A) avant de nous intéresser plus particulièrement aux facteurs permettant d'interpréter ces choix politiques (B).

## A. Séville et Thessalonique : priorité à la lutte contre l'immigration clandestine

Le dossier de l'asile et de l'immigration n'occupait initialement qu'une place très secondaire dans le programme de travail de la présidence espagnole <sup>35</sup>. Un peu plus de trois mois après les événements du 11 septembre, la lutte contre le terrorisme apparaissait alors comme la première des priorités. Six mois plus tard, le Conseil européen de Séville consacra pourtant un part substantielle de ses travaux à cette problématique. Ce sommet marquera en outre un tournant décisif par rapport aux orientations dégagées à Amsterdam et Tampere. En effet, tandis que les textes produits à ces deux occasions tentaient d'éloigner les questions d'asile et d'immigration des préoccupations de sécurité intérieure, les travaux entrepris en juin 2002 ont été menés suivant une approche très différente faisant la part belle aux logiques sécuritaires et répressives <sup>36</sup>.

En fait, les questions liées aux flux migratoires seront appréhendées sous l'angle quasi exclusif de la lutte contre l'immigration clandestine. Prenant connaissance d'un Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains <sup>37</sup> soumis par la présidence espagnole, le Conseil européen enjoindra ainsi le Conseil et la Commission de considérer comme une « priorité absolue » la mise en œuvre des mesures contenues dans ce plan <sup>38</sup>. L'accent sera dès lors mis sur les dispositions relatives au contrôle des visas, sur la conclusion de nouveaux accords de réadmission, sur l'adoption d'un programme de rapatriement comprenant notamment des éléments relatifs aux retours accélérés vers l'Afghanistan et enfin sur l'approbation formelle par le Conseil JAI de certains instruments normatifs alors en phase de négociation <sup>39</sup>.

Les quinze manifesteront aussi leur intérêt pour la mise en place d'un système de gestion coordonnée et intégrée des frontières extérieures de l'Union. Prenant là aussi connaissance d'un Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne <sup>40</sup> présenté par la présidence et élaboré à partir d'initiatives de la Commission et de certains Etats membres, le Conseil européen demandera notamment la mise en place d'une « instance commune de praticiens des frontières extérieures » composée des chefs des services de contrôles aux frontières des Etats de l'Union. Ce faisant, le Conseil européen écartera cependant la proposition maximaliste de la Commission relative à la création d'un corps européen de gardes frontières au profit de mécanismes opérationnels ne se substituant pas aux services nationaux <sup>41</sup>.

Les Etats membres soulèveront également la question de l'intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union. L'Espagne et le Royaume-Uni évoqueront en particulier la nécessité de prévoir un système de sanction à l'encontre des Etats faisant preuve de mauvaise volonté pour contrôler les réseaux d'immigration clandestine ou pour réadmettre leurs nationaux expulsés. Cette proposition provoquera une vive polémique suscitant l'opposition nette de certains Etats, dont la France et la Suède <sup>42</sup>. Le texte des conclusions de la présidence comprendra finalement le principe de l'introduction de clauses relatives à la lutte contre l'immigration illégale et à la réadmission des nationaux dans tout nouvel accord de coopération ou d'association ainsi que celui d'une procédure d'évaluation des relations avec les pays tiers pouvant conduire, en cas de résultat négatif, à rendre plus difficile l'approfondissement des relations entre ces pays et l'Union. Le

Conseil insistera cependant par ailleurs sur la nécessité de ne remettre en cause ni les engagements de l'Union ni les objectifs en matière de coopération au développement. Bien que plus nuancée que la proposition de l'Espagne et du Royaume-Uni, cette solution de compromis n'en retient donc pas moins la possibilité de sanctions des Etats tiers « non coopératifs ».

Enfin, concentrés sur la lutte contre les flux clandestins, les quinze n'accorderont qu'une attention toute relative aux dossiers du droit d'asile et de l'immigration légale. Le Conseil européen se bornera à constater une nouvelle fois le retard accumulé dans la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il demandera une accélération des travaux législatifs relatifs à la définition d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration régulière et définira un échéancier relativement précis pour l'adoption de certaines dispositions. Au plan des principes, il réaffirmera, non sans une certaine ironie, la nécessité de respecter un juste équilibre entre d'une part une politique d'intégration des migrants légalement établis et une politique d'asile respectueuse de la convention de Genève de 1951, et d'autre part la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains. Cette dernière prise de position ne suffira cependant pas à apaiser les inquiétudes manifestées par diverses ONG et par le Haut Commissariat pour les droits de l'homme de l'ONU <sup>43</sup>.

Loin de n'avoir été que l'expression ponctuelle et isolée d'une angoisse sécuritaire consécutive aux attentats de septembre 2001, les orientations générales dégagées lors du sommet de Séville se révéleront être une tendance lourde à la sécurisation des questions migratoires. Un an après leur rencontre andalouse, les Etats membres de l'Union vont en effet confirmer leurs orientations sécuritaires. S'éloignant un peu plus encore des équilibres entre liberté et sécurité défendus à Amsterdam et Tampere, le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 fera en effet de nouveau la part belle aux logiques de contrôle dans le traitement de l'asile et de l'immigration. Les quinze y confirmeront leur intérêt pour les thèmes évoqués à Séville. L'élaboration d'une politique commune en matière de lutte contre l'immigration clandestine, la gestion intégrée des frontières extérieures, la politique de retour des migrants clandestins et l'intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union seront ainsi réexaminées <sup>44</sup>. Le Conseil européen se saisira également du dossier de l'asile. Dans ce cadre, il demandera l'adoption, avant la fin de l'année 2003, de la législation de base indispensable à l'établissement d'un régime d'asile européen <sup>45</sup> et reposera la question du partage du « fardeau financier ». Surtout il examinera une proposition britannique particulièrement polémique visant à jeter les bases d'une « externalisation » de l'asile par le biais de la création de zones de « protection régionale » permettant d'assurer la sécurité des candidats à l'asile dans leur région d'origine mais aussi de « centres de traitement de transit » autorisant un examen à distance des demandes d'asile <sup>46</sup>. Ce projet, qui obtiendra le soutien du HCR, sera présenté par le gouvernement de Tony Blair comme un moyen de lutter contre les entrées illégales mais aussi contre le caractère inéquitable d'une procédure d'asile favorisant les seuls demandeurs d'asile capables de financer leur voyage vers l'Europe. En dépit de cet argumentaire, il rencontrera une vive opposition de l'Allemagne et de la Suède ainsi que d'ONG telles Amnesty International, qui dénoncera le caractère à la fois illégal et impraticable de l'entreprise <sup>47</sup>. La Commission européenne se contentera

d'affirmer que tout en posant les bonnes questions, la proposition britannique n'apportait sans doute pas les bonnes réponses <sup>48</sup>. Face à de telles divergences, l'idée sera finalement rejetée par le Conseil européen. Pour autant, elle n'en a pas moins constitué un indice témoignant de l'approche de plus en plus restrictive adoptée en matière d'asile et d'immigration.

Alors que les conclusions du sommet de Tampere avaient privilégié une approche équilibrée des flux migratoires, celles des Conseils européens de Séville et de Thessalonique mettent au contraire l'accent sur la lutte contre l'immigration clandestine et le renforcement des contrôles aux frontières. De ce point de vue, la question de l'intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union est révélatrice du chemin parcouru. Là où l'on évoquait, en 1999, le renforcement des partenariats avec les pays d'origine, on parle désormais de sanctions à l'égard des pays tiers « non coopératifs ». De positif, l'incitant est devenu négatif. Plus généralement, en insistant sur les problématiques de la surveillance des frontières et de la lutte contre les flux clandestins, les quinze participent indirectement à un processus aboutissant à une « sacralisation » des frontières et du territoire de l'Union <sup>49</sup>. Ils renforcent les logiques de contrôles des personnes et posent des entraves supplémentaires au déplacement des ressortissants extra-communautaires vers l'Union européenne. Surtout, les Etats membres renforcent l'image d'une Europe devant nécessairement se protéger face une « invasion » de clandestins et renvoient par conséquent à l'idée de flux incontrôlables et massifs représentant une menace pour la sécurité des Etats.

### B. Déterminants du processus de re-sécurisation des questions migratoires

La tendance à la sécurisation de l'immigration n'est en elle-même pas une réalité nouvelle. Elle semble au contraire correspondre à une lecture très classique des phénomènes migratoires. Même au sein des sociétés dites « d'immigration » qui se sont construites autour de l'arrivée massive d'immigrants, l'étranger est périodiquement apparu comme un défi pour la préservation des équilibres sociétaux. Les entraves posées à l'immigration chinoise vers les Etats-Unis au travers du *Chinese Exclusion Act* de 1882, le traitement réservé par le Canada aux immigrants juifs dans les années trente et quarante <sup>50</sup>, ou, plus récemment, le débat autour de l'immigration clandestine au départ du Mexique vers la Californie sont à ce titre des exemples éloquentes de ces tendances <sup>51</sup>.

En fait, l'immigration et l'asile touchent aux missions les plus essentielles des Etats nations : maîtrise du territoire, contrôles des personnes accédant à celui-ci et s'y déplaçant, maintien de l'ordre public, création d'une identité nationale. Tout comme la détention du monopole de la violence légitime, la réalisation d'un monopole des « moyens légitimes de circulation » <sup>52</sup> apparaît comme un enjeu essentiel – pour ne pas dire existentiel – dont dépend directement la capacité d'un Etat à se maintenir dans le temps. Or c'est précisément cette lecture traditionnelle des rapports entre les Etats, leur population et leur territoire qui est aujourd'hui remise en question au travers de la notion d'espace de liberté, de sécurité et de justice <sup>53</sup>. Dans un tel contexte, on ne s'étonnera pas d'observer des phénomènes de crispation sur les dossiers de l'asile et de l'immigration.

De ce point de vue, les orientations définies à Amsterdam et plus encore à Tampere paraissent donc être l'exception plutôt que la règle. Elles semblent pouvoir s'expliquer par la conjonction de facteurs aussi multiples que ponctuels. Le débat sur la crise de l'asile associé à un sentiment assez généralement répandu d'inefficacité des réponses nationales isolées se serait ainsi greffé sur une dynamique européenne nouvelle s'articulant autour de l'objectif de la réalisation d'un espace européen, d'une part, et sur des contextes nationaux favorables à une réouverture d'un débat dépassionné sur l'immigration, d'autre part. Après une période d'ouverture relative qui rendra notamment possible les campagnes de régularisation d'étrangers illégaux organisées dans la plupart des Etats européens <sup>54</sup>, les modifications rapides de l'environnement international conjuguées à l'évolution des priorités politiques nationales induiront cependant un processus de repli vers des réflexes politiques à la fois plus frileux et plus traditionnels en matière de gestion des flux migratoires. Trois facteurs peuvent plus particulièrement être mis en évidence pour expliquer cette inflexion : l'inversion de la conjoncture économique internationale, les préoccupations sécuritaires résultant des attentats du 11 septembre 2001 et, enfin, une focalisation quasi généralisée des débats politiques nationaux sur la question de l'immigration clandestine.

Les années 1998-2000, qui englobent la période séparant la signature du traité d'Amsterdam du sommet de Tampere, ont été marquées par une phase de haute conjoncture se traduisant par des taux de croissance annuelle élevés <sup>55</sup>. Ce contexte économique favorable a indéniablement contribué à sortir l'asile et l'immigration de l'approche sécuritaire où ils se trouvaient enfermés. L'amélioration du marché de l'emploi permettra en particulier l'ouverture d'un débat sur la relance de l'immigration légale porté par des milieux patronaux inquiets des risques de pénurie de main-d'œuvre existant dans certains secteurs d'activité, notamment ceux réclamant des travailleurs hautement qualifiés <sup>56</sup>. Ce débat se trouvera en outre légitimé par l'amorce d'un autre débat lancé en mars 2000 par un rapport des Nations unies sur les migrations de remplacement <sup>57</sup> et relatif à la problématique du vieillissement démographique des sociétés européennes. Usant de son droit d'initiative, la Commission européenne produira dès lors en novembre 2000 une communication sur la politique communautaire en matière d'immigration analysant l'état du débat et faisant des propositions pour avancer dans ce dossier <sup>58</sup>. Rejetant le principe des quotas, la Commission proposera en particulier une réouverture des filières légales d'immigration basée sur la définition d'« objectifs indicatifs » définis périodiquement par les Etats membres.

Le retournement spectaculaire des perspectives économiques au second semestre 2001 va cependant sonner le glas des initiatives de la Commission et délégitimer durablement toute proposition de relance de l'immigration de travail. Lors des sommets de Séville et de Thessalonique, ces questions seront très largement occultées au profit de la lutte contre les clandestins. Suivant un schéma récurrent en période d'insécurité économique, il semblerait donc que les migrants soient une nouvelle fois apparus comme un danger pour les économies européennes et, partant, pour la stabilité du pacte social issu de l'après-guerre. Un contexte de crise contribue en effet classiquement à faire apparaître le migrant comme un « concurrent » menaçant les nationaux dans leurs efforts pour accéder aux ressources sociales et économiques

disponibles <sup>59</sup>. Ce type de logique relevant de ce que Jef Huysman appelle un « *Welfare chauvinism* » <sup>60</sup> se verra en outre aggravé par d'autres préoccupations, beaucoup plus sécuritaires celles-là, résultant des attentats du 11 septembre.

Les événements de New York et de Washington vont avoir un effet double du point de vue du processus de re-sécurisation de l'asile et de l'immigration. Premièrement, ces attentats vont précipiter l'inversion de la tendance économique mondiale et participer de ce fait à l'amplification du mécanisme évoqué au point précédent. Deuxièmement, la participation aux attentats d'étrangers séjournant sur le territoire des Etats-Unis et de certains Etats membres va provoquer un durcissement en matière de politique d'asile et d'immigration. Au lendemain des attaques terroristes, le Conseil Justice et Affaires intérieures du 20 septembre 2001, réuni d'urgence, affirmera ainsi dans ses conclusions que « la gravité des événements récents conduit (*sic*) l'Union à accélérer la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et intensifier sa coopération avec ses partenaires, en particulier les Etats-Unis » <sup>61</sup>. Or en analysant les textes adoptés depuis cette date, on constate que si les travaux ont porté sur la coopération en matière policière et judiciaire, ils ont également largement « débordé » sur la question des flux migratoires. Les sommets de Séville et de Thessalonique, en axant prioritairement leurs travaux sur la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières extérieures, en sont une nouvelle fois des exemples révélateurs. En effet, même si la lutte contre l'immigration clandestine ne répond pas exclusivement à l'objectif de lutte contre la menace terroriste, il n'empêche que le risque d'une infiltration clandestine de terroristes étrangers semble avoir été une préoccupation réelle sous-tendant les travaux des chefs d'Etat et de gouvernement <sup>62</sup>. Le Conseil JAI de septembre 2001 débouchera en outre sur un document de travail de la Commission dont le titre – Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection <sup>63</sup> – révélera à lui seul les connexions établies entre les dossiers de l'asile et l'immigration et la question de la lutte anti-terroriste.

Le troisième élément permettant d'expliquer l'essoufflement de l'esprit d'Amsterdam et de Tampere doit être recherché dans l'évolution des contextes politiques nationaux au sein des Etats membres. Ces derniers sont en effet marqués par un succès grandissant des discours populistes anti-immigrés qui s'exprimera avec force au cours du printemps 2002 par la présence du Front National au second tour des élections présidentielles françaises ou encore avec le succès de la liste de Pim Fortuyn aux élections législatives néerlandaises. Cependant, si ces succès électoraux constituent indéniablement des exemples révélateurs de la montée du discours anti-immigrés, ils sont loin d'être des phénomènes isolés. Ainsi, sans pour autant connaître de telles surprises électorales, force est de constater que presque tous les Etats membres de l'Union, en dépit de leur engagement pris à Amsterdam de communautariser ces matières, se sont lancés ces dernières années dans d'importantes réformes visant à rendre plus restrictives leurs politiques d'asile et d'immigration <sup>64</sup>. Soucieux de ne pas laisser le champ libre aux surenchères des conservateurs, le gouvernement de Tony Blair effectuera par exemple deux réformes importantes, respectivement en avril 2000 et novembre 2002, se traduisant notamment par l'introduction, dans un pays marqué par l'absence de documents d'identité, d'une carte spéciale pour les demandeurs

d'asile. Parallèlement, le Danemark et l'Allemagne adopteront des mesures destinées à limiter le droit au regroupement familial pourtant reconnu par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme sur le droit au respect de la vie privée et familiale. En Autriche, un projet de loi approuvé en juin 2002 prévoira d'obliger tous les nouveaux immigrés 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. En Italie, une proposition de loi, qualifiée de « raciste » par l'opposition, sera adoptée au cours de l'été 2002 par la Chambre des députés<sup>65</sup>. Elle durcira considérablement les conditions d'entrée et de séjour des étrangers non communautaires dans le pays et prévoira une prise d'empreintes digitales systématique lors des demandes ou des renouvellements de permis de séjour. Enfin, plus que tout autre Etat, l'Espagne symbolisera la crispation des Européens sur la question de l'immigration et de l'asile puisque ce pays connaîtra entre 2000 et 2002 pas moins de trois réformes dans ce domaine, toutes caractérisées par l'adoption de mesures restrictives.

Tout comme au niveau communautaire, ces réformes peuvent s'expliquer par l'évolution de la conjoncture économique ou par les inquiétudes sécuritaires consécutives au 11 septembre. Cependant, elles répondent aussi à des enjeux spécifiquement nationaux. Des logiques de concurrence électorale ainsi que la focalisation du débat politique national sur certains dossiers précis semblent devoir être mises en évidence. Les problématiques du centre de Sangatte pour la France et le Royaume-Uni, du détroit de Gibraltar pour l'Espagne ou encore des passages maritimes clandestins depuis l'Afrique ou les Balkans pour l'Italie et la Grèce ont joué un rôle déterminant à cet égard. Ces dossiers ont contribué à associer l'immigration à un phénomène aussi menaçant qu'incontrôlable. Cette association entre l'immigration et l'idée d'une « invasion » de l'Europe par les immigrés clandestins se répercutera finalement sur les orientations politiques générales dégagées au niveau de l'Union européenne.

### 3. Conclusion

Les orientations dégagées à l'occasion des sommets d'Amsterdam et de Tampere sont généralement présentées comme l'expression d'une « approche nouvelle » en matière d'asile et d'immigration. L'objectif de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, le principe de la communautarisation partielle du troisième pilier de l'Union, l'intégration du processus Schengen et la définition des bases d'une politique européenne commune d'asile et d'immigration ont en effet constitué des étapes importantes sur la voie d'un rapprochement des politiques des Etats membres relatives aux flux migratoires. Pour autant, les ambitions affichées à l'époque quant au rétablissement de l'équilibre entre les objectifs de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration illégale, d'une part, et ceux de protection des droits fondamentaux et d'intégration des ressortissants des pays tiers, d'autre part, n'ont pas été rencontrées. Loin de s'inscrire dans une tradition d'accueil et d'hospitalité pourtant revendiquée, l'Union européenne a au contraire privilégié un traitement sécuritaire des questions migratoires. Ce faisant, elle a tourné le dos aux

engagements pris à la fin des années quatre-vingt-dix et perpétué la logique policière à l'œuvre depuis les accords de Schengen.

Cette tendance, illustrée par les agendas des Conseils européens de Séville et Thessalonique, tend à confirmer le caractère fondamentalement atypique des choix posés entre 1997 et 1999. D'autant plus atypique que l'on observe désormais des réticences manifestes des Etats membres à l'égard de l'application de la méthode communautaire dans les matières JAI. Dans cette optique, les travaux entrepris par Convention européenne en matière d'immigration et d'asile ont pu sembler aller à contre-courant. Tout en précisant que les Etats membres resteront compétents pour déterminer le nombre d'admissions de ressortissants de pays tiers, le rapport final du groupe de travail « Liberté, sécurité et justice » propose en effet de finaliser la réforme d'Amsterdam en passant sans délai à la majorité qualifiée et à la codécision pour l'adoption d'actes à caractère législatif concernant l'asile, la protection temporaire et l'immigration. Le texte propose en outre la reconnaissance des principes, politiquement très sensibles, de solidarité et de partage équitable des responsabilités, notamment financières, liées aux politiques de l'Union en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières. Compte tenu de l'opposition de nombreux Etats à ces dispositions – en particulier au passage à la majorité qualifiée – rien n'indique cependant à l'heure actuelle que ces principes seront effectivement intégrés dans le futur traité.

Après une période marquée par une double ambition de désécurisation et de communautarisation des questions d'asile et d'immigration, les Etats membres semblent être revenus ces dernières années à une approche bien plus traditionnelle de ces matières. Sans être totalement abandonnée, la logique de l'intégration, au sens d'un transfert de compétences nationales vers le niveau supranational, s'est considérablement ralentie. Dans un contexte marqué par une sensibilité accrue à l'égard des flux migratoires, peu de gouvernements européens sont encore prêts à accepter une remise en cause de leurs compétences en matière de contrôle de l'accès au territoire national. Les réformes des politiques nationales d'asile et d'immigration se sont ainsi multipliées sans aucune concertation tandis que les initiatives européennes les plus récentes renvoient surtout à une coopération intergouvernementale à vocation opérationnelle qui ne laisse finalement que peu de place à l'action de la Commission, du Parlement européen ou de la Cour. Jaloux de leurs compétences et soucieux de se protéger des assauts de migrants clandestins élevés au rang de nouvelle menace sécuritaire, les Etats européens apparaissent en définitive encore loin, quatre ans après Tampere, de s'entendre sur une politique européenne commune d'asile et d'immigration équilibrée et harmonieuse que la perspective de l'élargissement rend en réalité toujours plus lointaine.

## Notes

<sup>1</sup> Article 2 UE.

<sup>2</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Tampere, 15 et 16 octobre 1999, par. 10 à 27.

<sup>3</sup> Le terme « (dé)sécurisation » est entendu ici au sens de Ole Waever. Dans cette perspective : « *security is not a sign that refers to something more real ; the utterance itself is the act. (...) By uttering « security », a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it* ». O. WAEVER, « Securitization and Desecuritization », in R. LIPSCHUTZ (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 55. Pour des questions plus spécifiquement liées à l'immigration voy. J. HUYSMANS, « The European Union and the securitization of migration », *JCMS*, 38/5, décembre 2000, p. 751-777.

<sup>4</sup> Voy. C. ELSEN, « L'Esprit et les ambitions de Tampere : une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ? », *RMUE*, 433, novembre-décembre 1999, p. 659-663.

<sup>5</sup> D. BIGO, *Polices en Réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 99 et s.

<sup>6</sup> Voy. A. WEYEMBERGH, « La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures : vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité ? », *RBDI*, 2, 2000, p. 612-639.

<sup>7</sup> Rapport du Conseil sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, 10 avril 1995.

<sup>8</sup> E. DARDENNE, « Immigration et asile : de nouvelles compétences pour la Communauté ? », in M. TELÒ, P. MAGNETTE (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 171-172 et J. MONTAIN-DOMENACH, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 63.

<sup>9</sup> W. DE LOBKOWICZ, *L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 38-39.

<sup>10</sup> J. MONTAIN-DOMENACH, *op. cit.*, p. 63.

<sup>11</sup> Le concept de « questions d'intérêt commun » est introduit dans le titre VI du traité de Maastricht. Il ne renvoie pas à la conception classique d'un transfert de compétences vers le législateur communautaire mais à un catalogue de matières soumises à une procédure législative particulière. L'article K1 du traité sur l'Union européenne (les articles K à K 9 du traité sur l'Union européenne ont été remplacés par les articles 29 UE à 42 UE) énumère ces matières : politique d'asile, franchissement des frontières extérieures, immigration, lutte contre la toxicomanie, lutte contre la fraude internationale, coopération judiciaire pénale, coopération judiciaire civile, coopération douanière et coopération policière.

<sup>12</sup> Le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie a notamment donné lieu à de telles interférences.

<sup>13</sup> On distinguait à l'origine cinq niveaux dans le processus décisionnel : les groupes de travail, les groupes directeurs, le Comité K4, le Comité des représentants permanents et le Conseil de l'UE.

<sup>14</sup> E. DARDENNE, *op. cit.*, p. 173.

<sup>15</sup> Article 67 CE.

<sup>16</sup> Le traité de Nice a aménagé ces dispositions. L'article 67 du traité prévoit un passage anticipé à la majorité qualifiée et à la codécision dans le domaine de l'asile et de la protection temporaire.

<sup>17</sup> E. BRIBOSIA, E. DARDENNE, « Citoyenneté – Droits fondamentaux – Libre circulation des personnes, asile, immigration : bilan après le traité d'Amsterdam », *L'Année sociale*, 1997, p. 307-325.

<sup>18</sup> L'article 68, par. 1 CE stipule que la Cour ne peut statuer en interprétation que si un Etat membre, le Conseil, la Commission ou une juridiction nationale de dernier ressort en fait la demande. Le renvoi préjudiciel n'est donc ni obligatoire ni ouvert à toutes les juridictions nationales.

<sup>19</sup> Article 68, par. 2 CE.

<sup>20</sup> J. MONTAIN-DOMENACH, *op. cit.*, p. 66.

<sup>21</sup> Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne, annexe au traité d'Amsterdam.

<sup>22</sup> Il s'agit des Etats membres de l'Union à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande.

<sup>23</sup> Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, *op. cit.*, article 1.

<sup>24</sup> Le terme de « laboratoire » fut utilisé pour la première fois en juin 1990 par Edith Cresson, ministre des Affaires européennes, à l'occasion de la signature de la convention d'application Schengen.

<sup>25</sup> Voy. M. DEN BOER, *Schengen's Final Days ? The incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Informations Systems*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998, 174 p. et W. ECKART, « The integration of Schengen into the framework of the European Union », *LIEI*, 25/2, 1998/2, p. 1-51.

<sup>26</sup> Ce travail s'achèvera avec l'adoption de deux décisions : décision 1999/435/CE du 20 mai 1999 relative à la définition de l'acquis Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la CE et du traité sur l'UE la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis. *JO*, n° L 176, 10 juillet 1999, p. 1-16 et décision du Conseil 1999/436/CE du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité CE et du traité UE la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen, *JO*, n° L 176, 10 juillet 1999, p. 17-30.

<sup>27</sup> Pour une analyse plus nuancée et plus critique de l'évolution de l'équilibre entre sécurité et liberté dans le traité d'Amsterdam, voy. A. WEYEMBERGH, *op. cit.*, p. 632-637.

<sup>28</sup> Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice – adopté par le Conseil JAI du 3 décembre 1998, *JO*, n° C 19, 23 janvier 1999, p. 1-15.

<sup>29</sup> W. DE LOBKOWICZ, *op. cit.*, p. 164.

<sup>30</sup> G. DE KERCHOVE, « L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere », in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH (éd.), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 12.

<sup>31</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Tampere, 15 et 16 octobre 1999, préambule.

<sup>32</sup> *Ibid.*, point A.

<sup>33</sup> *Ibid.*, par. 11 à 27.

<sup>34</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Laeken, 14 et 15 décembre 2001, par. 38.

<sup>35</sup> Plus d'Europe : Programme de la Présidence espagnole, 1<sup>er</sup> janvier – 30 juin 2002, point 1.5.

<sup>36</sup> Pour une analyse détaillée du sommet de Séville voy. D. DUEZ, « Le Conseil européen de Séville : l'Union européenne contre l'immigration clandestine », *L'Année sociale*, 2003, p. 81-95.

<sup>37</sup> Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *JO*, n° C 142, 14 juin 2002.

<sup>38</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Séville, 21 et 22 juin 2002, par. 30.

<sup>39</sup> Il s'agissait de la décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains ; de 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 de la directive visant à définir l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

<sup>40</sup> Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, doc. 10019/02, Limite, 14 juin 2002.

<sup>41</sup> 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, 7 mai 2002.

<sup>42</sup> Agence Europe, 8234, 18 juin 2002.

<sup>43</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Lettre ouverte aux chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne*, Bruxelles, 11 juin 2002 et Agence Europe, 8236, 20 juin 2002.

<sup>44</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Thessalonique, 19 et 20 juin 2003, par. 11-23.

<sup>45</sup> Il s'agit de la proposition de directive du Conseil concernant 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 ainsi que la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

<sup>46</sup> Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2003) 315 final, 3 juin 2003, p. 6.

<sup>47</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Unlawful and Unworkable – extra-territorial processing of asylum claims*, 18 juin 2003.

<sup>48</sup> Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés, *op. cit.*, p. 24.

<sup>49</sup> D. BIGO, E. GUILD, « De Tampere à Séville, vers une gouvernementalité de la domination transnationale ? », *Cultures et conflits*, 45, automne 2002.

<sup>50</sup> I. ABELLA, H. TROPER, *None is too many : Canada and the Jews of Europe. 1933-1948*, Toronto, Lester & Orper Dennys, 1982, 336 p.

<sup>51</sup> Voy. A. CEYHAN, « Construction discursive de l'ennemi intérieur en Californie », *Cultures et Conflits*, 43, automne 2001, p. 61-90 et K. ONO, J. SLOOP, *Shifting Borders. Rhetoric, Immigration, and California's Proposition 187*, Philadelphia, Temple University Press, 2001, 253 p.

<sup>52</sup> Voy. J. TORPEY, « Aller et venir : le monopole des « moyens légitimes de circulation » », *Cultures et Conflits*, 31-32, automne-hiver 1998, p. 63-100.

<sup>53</sup> E. DARDENNE, L. WEERTS, « La communautarisation de la politique d'immigration : déterritorialisation ou permanence des territoires ? », in P. MAGNETTE, E. REMACLE (éd.), *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 15-29.

<sup>54</sup> Voy. Ph. DE BRUYCKER (dir.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 420 p.

<sup>55</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Economy. 2002*, DG for Economic and Financial Affairs, n° 6, 2003, p. 5.

<sup>56</sup> M. TANDONNET, *Migrations. La nouvelle vague*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 30-35.

<sup>57</sup> UNITED NATIONS – POPULATION DIVISION, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations ?*, 21 mars 2000.

<sup>58</sup> Une politique communautaire en matière d'immigration, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2000) 757 final, le 21 novembre 2000.

<sup>59</sup> O. BRENNINKMEIJER, *Internal Security Beyond Borders, Public Insecurity in Europe and the New Challenges to State and Society*, Bern, Peter Lang, 2001, p. 112.

<sup>60</sup> J. HUYSMANS, *op. cit.*, p. 767.

<sup>61</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, session extraordinaire du Conseil Justice, Affaires intérieures et Protection civile, Bruxelles, 20 septembre 2001, C/01/327, p. 4.

<sup>62</sup> P. BERTHELET, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Cultures et Conflits*, 46, été 2002, p. 60.

<sup>63</sup> COM (2001) 743 final, Bruxelles, le 5 décembre 2001. Ce texte fait suite à une demande formulée lors du Conseil extraordinaire Justice et Affaires intérieures du 20 septembre 2001.

<sup>64</sup> Voy. M. TANDONNET, *op. cit.*, p. 191-206.

<sup>65</sup> *Le Monde*, 5 juin 2002.

de Paris II-Assas, Bordeaux, Bayonne, Limoges, Luxembourg (IUIL), Lausanne et Valence (Espagne), ancien secrétaire de rédaction des *Cahiers de droit européen*.

Denis WAELBROECK, professeur de droit européen à l'Institut d'Etudes européennes (ULB), professeur de droit de la concurrence au Collège d'Europe de Bruges, associé chez Ashurst.

Anne WEYEMBERGH est docteur en droit et chercheuse à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB. Elle a co-édité plusieurs ouvrages collectifs sur l'espace pénal européen et est l'auteur d'un ouvrage intitulé *L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions* (Editions de l'Université de Bruxelles, 2004).

Pascaline WINAND est professeur à l'Institut universitaire européen à Florence et à l'ULB (Institut d'Etudes européennes). Diplômée de l'Université de Purdue et Yale aux Etats-Unis ainsi que de l'ULB, elle a été chercheuse qualifiée du Fonds national de la recherche scientifique, Research Fellow au Norwegian Nobel Institute et Distinguished Visiting Professor à l'Université de Pittsburgh. En 1994 elle a reçu le Adolph Bentinck Special Mention Prize pour son livre *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe* (Macmillan).

## Table des matières

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Remerciements .....                                                                | 7  |
| Introduction – Dix thèses sur la Grande Europe                                     |    |
| Paul MAGNETTE .....                                                                | 9  |
| <b>PREMIÈRE PARTIE</b>                                                             |    |
| <b>Institutions et vie politique</b>                                               |    |
| Le pari fédéraliste du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe |    |
| Etude du système de partage des compétences                                        |    |
| Nicolas LEVRAT .....                                                               | 21 |
| Constitutionalising the European Union                                             |    |
| Big Bargains and Formal Reasoning                                                  |    |
| Paul MAGNETTE .....                                                                | 41 |
| Cycles électoraux et politiques en Europe                                          |    |
| Le rapport sinueux à l'Union européenne                                            |    |
| Pascal DELWIT .....                                                                | 61 |
| European Parliament as a Research "Laboratory"                                     |    |
| Abdul G. NOURY .....                                                               | 85 |
| Les partis politiques dans les pays d'Europe centrale et orientale                 |    |
| Entre spécificités et convergence                                                  |    |
| Jean-Michel DE WAELE .....                                                         | 99 |

## DEUXIÈME PARTIE

## La régulation du marché européen

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Libéralisation et service public dans le secteur de l'électricité<br>Marianne DONY et Catherine SMITS.....                    | 111 |
| Quality Provision in the European Postal Market<br>Mathias DEWATRIPONT and Patrick LEGROS.....                                | 131 |
| L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne<br>Des fondements au bilan<br>Janine GOETSCHY ..... | 141 |
| Regions in Europe: Sisyphus or Phoenix?<br>Micael CASTANHEIRA and Georges SIOTIS .....                                        | 167 |
| Current Issues in European Corporate Governance<br>Marco BECHT .....                                                          | 185 |

## TROISIÈME PARTIE

## Un espace de sécurité, justice et liberté

|                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La future constitution : point culminant de la constitutionnalisation<br>des droits fondamentaux dans l'Union européenne<br>Emmanuelle BRIBOSIA .....                                                                           | 201 |
| Vers un accès plus ouvert à la justice communautaire ?<br>Quelques réflexions sur les propositions de la Convention<br>sur le droit de recours des particuliers devant les juridictions communautaires<br>Denis WAELBROECK..... | 223 |
| Mais où est la Cour de justice d'antan ?<br>Georges VANDERSANDEN.....                                                                                                                                                           | 237 |
| L'espace pénal européen : entre coopération judiciaire<br>et territoire pénal européen<br>Anne WEYEMBERGH.....                                                                                                                  | 247 |
| Politique d'asile et d'immigration dans l'Union européenne<br>Entre sécurisation et désécurisation des flux migratoires<br>Denis DUEZ.....                                                                                      | 263 |

## QUATRIÈME PARTIE

## Les relations extérieures de l'Union européenne

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| European Union, Global Governance and World Order<br>after September 11 <sup>th</sup> 2001<br>Mario TELÒ ..... | 283 |
| Entre réalisme et modestie : les nouveaux (?) atours de la PESC<br>Barbara DELCOURT .....                      | 303 |

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| L'intégration de la politique de défense européenne<br>Potentiel et limites<br>Eric REMACLE.....                             | 321 |
| American Attitudes towards European Integration<br>Equal Partnerships with Europe, Old and New?<br>Pascaline WINAND.....     | 335 |
| The Quiet European<br>Norway's Quasi-Membership of the European Union<br>Kjell A. ELIASSEN & Nick SITTER.....                | 351 |
| La stratégie latino-américaine de l'Union européenne<br>Vers un étiolement du processus de Rio ?<br>Sebastian SANTANDER..... | 369 |
| Liste des abréviations .....                                                                                                 | 389 |
| Liste des auteurs .....                                                                                                      | 397 |
| Table des matières .....                                                                                                     | 401 |

COMMENTAIRE J. MÉGRET.  
LE DROIT DE LA CE ET DE L'UNION EUROPÉENNE

Deuxième édition

Volume 1 : Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, 1992, VIII + 512 pages.

Volume 2 : Politique agricole commune, 1991, 396 pages.

Volume 3 : Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports, 1990, 408 pages.

Volume 4 : Concurrence, 1997, XII + 1100 pages.

Volume 5 : Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, 1993, VIII + 428 pages.

Volume 6 : Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique, 1995, VIII + 340 pages.

Volume 7 : Politique sociale. Education et jeunesse, 1998, 392 pages.

Volume 8 : Culture. Santé. Consommateurs. Réseaux transeuropéens. Recherche et développement technologique. Environnement. Energie, 1996, VIII + 428 pages.

Volume 9 : Le Parlement européen. Le Conseil. La Commission. La Cour des comptes. Le Comité économique et social. Le Comité des régions. La Banque européenne d'investissement. Le Fonds européen d'investissement, 2000, 640 pages.

Volume 10 : La Cour de justice. Les actes des institutions, 1993, VIII + 666 pages.

Volume 11 : Les finances de l'Union européenne, 1999, 478 pages.

Volume 12 : Relations extérieures (en préparation).

Première édition

Volume 9 : L'Assemblée. Le Conseil. La Commission. Le Comité économique et social, 1979, 480 pages.

Volume 13 : La convention de Lomé, 1990, 942 pages.

Volume 14 : L'aide au développement, 1986, 561 pages.

Volume 15 : Dispositions générales et finales, 1987, 780 pages.

# La Grande Europe

EDITE PAR PAUL MAGNETTE