

Liberté de circulation et politiques migratoires : vers la forteresse Europe ?

Jean-Christophe L.-Sinclair

Continentalisation, Cahier de recherche 96-6, Septembre 1996

Pour certains, le désir des pays de la Communauté économique européenne (CEE), aujourd'hui l'Union européenne (UE), de permettre la libre circulation des personnes sur le territoire des États membres requiert nécessairement un resserrement des contrôles aux frontières extérieures. Dans le cas contraire, il pourrait se produire une augmentation des flux transnationaux de drogues, d'illégaux ou de criminels. En ce sens, Hrebly écrit : << Le renforcement de la coopération en matière de sécurité s'inscrit alors tout logiquement comme le complément à l'espace de liberté accordé à tous les individus circulant à l'intérieur de cet espace. >> (Hrebly, 1994, p. 10) En bref, c'est parfois un scénario apocalyptique que nous présentent certains dirigeants. Pourtant, il importe de remettre en question cette association trop souvent acceptée entre liberté de circulation en Europe et contrôles accrus aux frontières extérieures. Est-ce que les nouvelles mesures en vue de restreindre les flux migratoires, en particulier les flux de réfugiés, que nous aborderons d'ailleurs plus loin, sont uniquement le corollaire de la mise en place d'une plus grande liberté de circulation ? Si c'est effectivement le cas, pourquoi les États européens n'ont-ils pas mis en place des mesures aussi restrictives à l'époque de la signature du Traité de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne ? Telles sont les principales interrogations qui sont à la base de cette recherche.

Une remarque s'impose avant d'aborder la question des concepts principaux de notre analyse. Bien que cette liberté de circulation ait entraîné le développement d'une << Europe de la sécurité intérieure >> (Bigo, 1992, p. 7) ayant des ramifications considérables dans les domaines de la police, de la justice et de l'immigration^[1], cette brève étude ne traitera que de la relation entre la mise en vigueur de la libre circulation en Europe et ses effets sur les politiques migratoires. Le terme politique migratoire (immigration policies) comprend en fait deux dimensions : la régulation et le contrôle de l'entrée des étrangers et les politiques à l'égard des migrants i.e. les conditions de leur intégration dans les sociétés d'accueil (Hammar, 1985, p. 9). Cette brève recherche ne traitera que de la première dimension à la fois à cause du manque d'espace mais aussi parce que ces politiques dites d'intégration sont sous-développées à bien des égards (Geddes, 1995^[2]). Une attention particulière sera accordée à l'application du régime international des réfugiés en Europe. Pour reprendre l'expression de Didier Bigo, le développement de l'Europe de la sécurité intérieure (police, justice, immigration) est << [...] le revers, la face sinon cachée, du moins discrète >> (Bigo, 1992, p. 9) de la libre circulation.

Toutefois, comme il sera démontré plus loin, la perception de l'immigration de la part des dirigeants et des populations n'a pas toujours été aussi négative qu'actuellement. Tel que l'a clairement exposé Hathaway, << Regional economic integration has not caused the diminished commitment to refugees within Europe ; rather, the heightened restrictionism is a reflection of the fact that Europeans have come to see "foreigners" as threats to regional stability and security. >> (Hathaway, 1993, p. 720). Notre argumentation s'appuiera donc sur ces deux visions : l'importance du développement de la libre circulation et des craintes (perceptions négatives) qu'elle a engendrées. Néanmoins, nous croyons qu'il faut aller plus loin en montrant la dynamique nouvelle sur la scène internationale, la globalisation ou mondialisation, qui a eu des effets importants sur les perceptions des dirigeants.

Nous tenterons d'abord d'élaborer des pistes théoriques afin de bien saisir le problème auquel nous sommes confrontés. Par la suite, nous présenterons un historique de la création de la CEE et surtout ses dispositions sur la libre circulation et les flux migratoires. Nous aborderons ensuite les changements importants survenus tant sur la scène internationale que dans les sociétés nationales à partir des années 70 pour terminer sur l'essentiel de notre démonstration, c'est-à-dire les récents développements en Europe (Acte unique européen, Convention de Schengen et Traité de Maastricht).

Comment conceptualiser le problème ?

Dans cette première portion de la recherche, il importe de préciser certains concepts. En effet, dans le processus d'intégration européenne et particulièrement sur la question de la libre circulation des personnes et des politiques migratoires, les États ont choisi trois voies qui sont parfois en contradiction. Le Traité de Rome de 1957 qui mettait en place diverses institutions communes a entraîné, dans des secteurs bien précis du pouvoir étatique, une réelle délégation de souveraineté à ces institutions supranationales. En ce

sens, on peut parler de voie communautaire qui est elle-même régie par un contrôle de l'exécutif des gouvernements (Le Conseil) mais qui est aussi surveillé au niveau politique par le Parlement européen. La Commission, quant à elle, doit gérer l'application des traités. Le contrôle à la fois exécutif et démocratique est de cette façon l'une des caractéristiques de la voie communautaire.

Parallèlement à cette voie, l'approche administrative, policière et judiciaire s'est développée. Il s'agit d'une forme de coopération entre policiers, hauts fonctionnaires ou appareils judiciaires (Benyon, 1994). La caractéristique principale de ce type de coopération est qu'elle est souvent faite dans le plus grand secret et en dehors de tout contrôle démocratique et parfois même en dehors du contrôle des dirigeants élus des États. Cette forme de collaboration est largement utilisée sur la question des politiques migratoires et de libre circulation.

Ensuite, et c'est la plus importante dans le cas qui nous concerne, l'approche intergouvernementale de la coopération a souvent été employée. C'est le traité international classique. Ce type de coopération a particulièrement été utilisé pour les questions touchant la libre circulation et les politiques migratoires. Pourquoi ? En fait, il faut se référer à la fondation des États-nations modernes^[3] pour comprendre l'importance de la territorialisation du politique (Badie, 1993). La plupart des États modernes sont ainsi issus d'une dynamique de contrôle effectif du pouvoir en place sur le territoire et sur la population. Les analyses des socio-historiens montrent en effet que, dès leur formation, les États ont cherché à asseoir leur contrôle sur la population en répertorient les habitants ou en délimitant le territoire afin de lever des impôts ou des taxes (Tilly, 1975).

C'est à partir de cette période que les États tentent d'établir un contrôle vraiment effectif des populations vivant sur leur territoire^[4]. L'État-nation se construit selon une dynamique d'inclusion et d'exclusion : les pouvoirs centraux tentent d'élargir leur autorité et de contrôler effectivement les populations. Ils cherchent à contrôler activement les revenus d'impôts et les taxes en abolissant les pouvoirs régionaux et les frontières intérieures (Tilly, 1975). C'est ainsi que la relation État/territoire/population/ économie se forge. Les relations extérieures, qu'elles soient économiques ou politiques passent par le pouvoir étatique et l'ingérence de l'étranger est hautement réprimée. Les États-nations européens s'établissent selon ce mode : un territoire, une autorité effective, une population ainsi qu'une économie nationale.

C'est seulement à partir de la fin du XIX^{ème} siècle et surtout de la première guerre mondiale que les États commencent à réguler l'entrée d'étrangers sur leur territoire (Moch, 1992). L'afflux massif de réfugiés russes et le nombre de personnes déplacées suite à cette guerre entraînent les États à effectuer des contrôles aux frontières. Avant cette relative fermeture, les États d'Europe adoptaient pour la plupart une attitude mercantiliste en ce sens qu'ils cherchaient à tirer profit de la venue d'étranger mais ils n'hésitaient pas à bloquer l'entrée d'indésirables. Böhning écrit au sujet des mercantilistes :

They flung open the doors to foreign workers, especially craftsmen, but closed them to goods, while at the same time they were determined to prevent the emigration of citizens to their competitors and to boost the export of their own products (Böhning, 1984, p. 4).

Des fondements classiques de l'État, un territoire délimitée, une population fixe, une autorité effective, les deux premiers sont grandement remis en cause par la migration, flux transnational important. James Hollifield résume habilement la thèse de certains dirigeants face aux migrations internationales : <<The control of borders (territorial closure) is the essence of state sovereignty. Hence international migration is seen, not suprisingly, as an issue of national security [...]>> (Hollifield, 1992, pp. 5-6) On assiste ainsi , par les migrations internationales, à une certaine contestation des principes de l'État. En fait, <<[...] l'État se trouve contourné par la remise en cause du principe d'unité de la communauté politique nationale.>> (Badie, 1993, p. 15) Ainsi peut-on comprendre l'attitude réfractaire des dirigeants à laisser aller un des fondements de la souveraineté étatique i.e. le contrôle des frontières. C'est donc dans cette optique qu'il faut à la fois comprendre le désir des États européens à vouloir contrôler effectivement l'entrée de migrants sur leur territoire et leur réticence à déléguer le contrôle des frontières à une entité supranationale comme l'Union européenne.

Les lendemains de la guerre et la naissance de la Communauté économique européenne

Aux lendemains de la guerre, l'économie de l'Europe est dévastée. Le travail de reconstruction à entreprendre est considérable. Déjà vers la fin de la guerre, les stratégies occidentales s'étaient mis à l'oeuvre afin de planifier la redressement du système économique et politique dans monde occidental après la fin de la seconde guerre mondiale. En somme, le mode d'organisation sociale qui est présenté aux

pays européens comme modèle par les organisations internationales et par la superpuissance de l'époque, en l'occurrence les États-Unis, est le suivant : une libéralisation des échanges internationaux de biens et de capitaux est préconisée tandis que les États gardent le pouvoir d'intervention au niveau de l'économie nationale. Le projet initial ne permet pas toutefois la migration des personnes et c'est là l'un des paradoxes importants du libéralisme économique. Weiner écrit :

A world in which labor could freely move to wherever the demand was greatest, in which supply and demand of labor could be matched without regard to international boundaries, might very well be an economically more efficient world, but it would no longer be a world of sovereign states. (Weiner, 1985, pp. 442-443)

Le national est donc séparé de l'international et le commerce devra passer par le contrôle étatique. Tous ces arrangements internationaux reconduisent le mode d'organisation des siècles précédents. Les États restent souverains dans leur sphère nationale et le commerce international s'articule autour de l'État. La relation État/territoire/population/économie est préservée.

Par ailleurs, le nombre de réfugiés dispersés en Europe est considérable. Un embryon de régime international des réfugiés avait déjà été mis en place durant les années 20 et 30 pour régler les problèmes des réfugiés russes et allemands[5]. À l'échelle du continent européen, le nombre de réfugiés et de personnes déplacées est considérable. La Convention de Genève du 25 juillet 1951 relative au statut des réfugiés[6] fait justement suite aux méthodes antérieures de gestion des flux de réfugiés et tente de trouver une solution au problème des réfugiés. Hathaway (1991) a fait remarquer, à juste titre, deux dimensions marquantes de cette convention. Premièrement, la dimension stratégique de cette convention s'explique par le succès des pays occidentaux à inclure les réfugiés provenant des pays sous la gouverne des communistes afin de discréditer ces régimes. Deuxièmement, son caractère eurocentrique est indéniable car l'article premier permettait de définir le terme de réfugié sur une base uniquement européenne, excluant du même coup toutes les autres régions du monde.

L'euphorie de la fin de la seconde guerre mondiale fait vite place à un climat beaucoup plus tendu. La crise du blocus de Berlin est l'une des premières crises qui mettent en place la rivalité bipolaire. Pendant ce temps, la grogne sociale monte en Europe face à la lenteur de la reconstruction. C'est à cette époque que les États-Unis lancent le Plan Marshal afin d'accélérer la reconstruction de l'Europe. Cette croissance économique soutenue demande toutefois une réserve de main-d'oeuvre considérable. Pourtant, l'Europe est à cette époque aux prises avec une pénurie de main-d'oeuvre : les morts et disparus de la deuxième guerre mondiale ne sont pas là pour combler les emplois disponibles et la baisse de la fécondité durant la guerre a considérablement ralenti la croissance démographique. Face à cette pénurie de main-d'oeuvre, les pays européens commencent à << importer >> de la main-d'oeuvre étrangère, surtout en provenance de l'Europe méridionale (Kindleberger, 1967).

Cette politique d'importation de main-d'oeuvre, que certains ont nommé Guestworker ou Gastarbeiter, est sensiblement différente des politiques d'immigration permanente[7] de certains pays traditionnellement receveurs d'immigrants (États-Unis, Canada, Australie). Il est important de distinguer ces deux types d'admission : en Europe, les autorités permettent durant ces années l'entrée de travailleurs étrangers sur une base temporaire. Seule la permission de travailler un certain temps est donnée tandis que les droits liés à l'exercice de la citoyenneté sont exclus (Leitner, 1995). Dans les pays d'immigration, l'admission permanente est permise et même souhaitée.

Après la signature du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Benelux signent le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne en 1957. Par cette signature, les parties contractantes cherchent à créer un marché commun :

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit. (Traité CEE, art. 2)

La question de la liberté de circulation dans cet espace économique se posait donc dès le départ car l'établissement d'un marché commun requiert une liberté de circulation des travailleurs afin que les facteurs de production soient utilisés de manière optimale (Robson, 1980[8]). Ce qui importe de retenir du Traité de Rome au sujet de la libre circulation, est que cet objectif ne s'applique qu'aux travailleurs et qu'il existe en plus certaines limitations notamment pour les emplois dans la fonction publique et des réserves de santé et de sécurité nationales. Une période transitoire jusqu'au 31 décembre 1969 était aussi

prévue et c'est la directive 68/360 et le règlement 1612/68 qui instaurent véritablement la liberté de circulation dans la CEE.

Le problème des effets de cette liberté de circulation sur les étrangers de l'extérieur de la communauté européenne ne s'est pas vraiment posé car leur présence était désirée. Il reste cependant que les décisions de la Cour européenne de justice ont statué que cette libre circulation des personnes ne s'appliquaient qu'aux ressortissants communautaires (Martin, 1994, p. 155). Au niveau politique, par contre, cette liberté de circulation n'a pas entraîné des mesures extrêmes pour fermer les frontières aux migrants car on avait besoin d'eux. Avec le temps, et c'est ce que nous verrons plus loin, les efforts pour mettre en place cette liberté de circulation ont pris une teneur différente : le développement d'une perception négative de l'immigration a entraîné le développement d'une dynamique de bloc fermé voire de << forteresse Europe >>[9].

Des débuts de la construction européenne, il importe de retenir trois traits marquants en ce qui a trait à la liberté de circulation et ses effets sur l'application du régime international des réfugiés. Premièrement, à cause de la croissance économique phénoménale de cette époque que l'on a justement appelé les << trente glorieuses >>, la construction européenne coïncide avec le développement de programmes pour importer de la main-d'oeuvre étrangère, au départ en provenance de l'Europe du Sud mais peu à peu en provenance de pays de la Méditerranée. Les dirigeants conçoivent ces travailleurs étrangers uniquement comme des agents économiques : leur présence est essentiellement temporaire et ils ne bénéficient que des droits minimaux pour exercer leur fonction. Il n'est nullement tenu compte de ce que ces travailleurs sont plus que des agents économiques, ils sont des individus s'insérant dans une société et capables d'actions politiques. C'est une des illusions marquantes des dirigeants de l'Europe de cette époque que de penser qu'ils pourraient renvoyer ces travailleurs dans leur pays d'origine aussitôt que leur présence ne serait plus requise pour la croissance économique (Hollifield, 1994).

Deuxièmement, à partir de la fin des années 50, et même avant, les tensions se font sentir sur la scène internationale. Les deux grands vainqueurs de la seconde guerre mondiale, en l'occurrence les États-Unis et l'Union Soviétique, entrent peu à peu en confrontation. L'Europe de l'Ouest est ainsi prise entre ces deux puissances et par la force des choses, elle choisit son camp : les États-Unis. L'accueil de réfugiés en provenance des pays de l'Europe de l'Est devient ainsi un outil de politique étrangère[10]. Il remplit donc une double fonction en permettant d'alimenter un peu plus un marché du travail en pleine pénurie tout en discréditant les régimes communistes.

Cette dernière remarque nous amène au troisième point marquant de cette période : le fait que toute la coopération en matière de liberté de circulation, d'immigration et d'asile reste sous le contrôle souverain des États. Ils ne daignent pas déléguer ces prérogatives à l'autorité supranationale. Les événements subséquents vont conforter les États dans leur désir de garder la voie intergouvernementale pour discuter des questions migratoires.

La peur de l'autre : globalisation et perception

La lune de miel entre la liberté de circulation et les politiques migratoires libérales n'allait pas durer. En effet, à partir de la fin des années 60, le ralentissement de la croissance économique dans les pays de la CEE soulève des doutes quant à la poursuite des programmes d'« importation » de travailleurs temporaires. L'exemple de l'Allemagne[11] est frappant : alors que le taux de chômage se situait à 0,6% en 1970 s'élève à près de 4% en 1975 pour grimper à 8% en 1985 (Tableau 2) tandis que la croissance du PIB est en perte de vitesse passant de 4,8% en 1973 à 0,1% en 1974 et -1,3% en 1975 (Tableau 3). C'est cependant la récession consécutive à la crise du pétrole de 1973-74 qui vient sonner le glas de ces programmes. Même si la relation entre l'immigration et le chômage est loin d'être prouvée, les États européens, en particulier la France et l'Allemagne tentent de tout simplement stopper complètement tous les flux migratoires[12]. Avec la fin des trente glorieuses, se produit donc un revirement important dans la perception de l'immigration, en particulier en Europe et en Amérique du Nord. Widgren analyse ainsi cette période :

By the early 1970s tendencies towards xenophobia and anti-immigrant propaganda were surfacing in many receiving countries, and the oil crisis of 1973-4 and the economic recession that followed, immigration was curtailed (Widgren, 1990, p. 750)

Plus qu'une simple récession, cette période est marquée par une des premières remises en cause fondamentales des institutions économiques issues de la Conférence de Bretton Woods. En effet, c'est durant les années 70 que le gouvernement américain met un terme au maintien des taux de change fixe.

La globalisation ou mondialisation commence à se faire sentir. Par globalisation, il faut comprendre que la séparation entre l'économie nationale et l'économie internationale est ainsi de plus remise en cause entraînant par le fait même un bouleversement dans la perception mais aussi dans la capacité d'action des dirigeants. Thibault écrit : << Du point de vue des États, cette transformation contribuerait donc, d'une part, à réduire considérablement leur autonomie au profit d'autres acteurs et, d'autre part, à les contraindre à développer des politiques de plus en plus orientées vers l'extérieur. >> (Thibault, 1995, p. 5) La sécurité économique, et par le fait même politique, que procurait le compromis keynésien d'après-guerre est maintenant chose du passé. La restructuration des économies de l'Europe entraîne une hausse importante du nombre de chômeurs et le mécontentement social est palpable.

Nous l'avons vu précédemment, le contrôle du territoire étant une des prérogatives les plus importantes de l'État-nation, les dirigeants vont tenter de stopper les flux migratoires à la fois parce que les demandes de la part des entreprises sont minimales pour la main-d'œuvre étrangère mais aussi parce que c'est l'une des sphères de pouvoir dans laquelle ils peuvent encore, du moins à leurs yeux, exercer un certain contrôle. Néanmoins, cette fermeture à toute forme d'immigration légale va avoir des conséquences dramatiques pour le régime international des réfugiés :

The result of trying to slam the << front door >> of legal immigration shut led to the opening of side doors and windows (for family members and seasonal workers), and most important of all, the << back door >> was left open (especially in Germany) for refugees and asylum-seekers. (Hollifield, 1994, p. 6)

Ces divers facteurs expliquent donc ce retournement de la tendance depuis le milieu des années 70 et le début des années 80. Cette fermeture des frontières conjuguée à la persistance d'un nombre important de conflits régionaux, en particulier dans le Tiers-Monde, a produit une hausse vertigineuse du nombre de demandes de statut de réfugié dans les pays industrialisés (Tableau 4). Malgré le fait que leur nombre augmentent, les réfugiés sont pourtant restés majoritairement dans les pays du Tiers-Monde qui doivent supporter le fardeau de ces nombreux réfugiés. Par exemple, le tableau 5 montre qu'en 1992, seulement 23% des réfugiés se trouvaient en Europe ou en Amérique du Nord tandis que le reste, plus de 71,5%, était une majorité de pays en développement^[13].

Cette période est donc marquée par une dynamique nouvelle; Il faut mettre davantage l'accent sur la perception du monde qu'ont les dirigeants et les populations des pays industrialisés pour comprendre les efforts nationaux et les tentatives de coopération mises en place pour endiguer ces flux. Il s'est donc produit un changement dans la perception qu'ont les dirigeants des migrations internationales, peu menaçantes hier, elles peuvent être vues comme un péril aujourd'hui.

Une dernière précision s'impose avant d'entamer la partie suivante : durant cette période, la construction européenne est marquée par un certain ralentissement voire une certaine stagnation. Toutefois, dans le domaine de la sécurité intérieure, le groupe de TREVI pour contrer les menaces terroristes est mis en place en 1975. C'est une forme de coopération administrative et intergouvernementale où les populations n'avaient aucun véritable droit de regard. Cette première manifestation de ce type de coopération n'était peut-être pas étrangère avec l'apparition des premiers signes de la mondialisation de l'économie qui transmettait un sentiment de perte de contrôle auprès des dirigeants. Leurs schèmes de pensée étaient remis en question. Les dirigeants cherchaient ainsi à se concerter au niveau régional, niveau qui leur permettait, ou du moins leur faire croire, que leurs actions étaient plus appropriées pour contrer ces nouveaux phénomènes.

La relance de l'intégration : l'acte unique européen, Schengen, et le Traité de Maastricht

L'Acte unique européen

Au début des années 80, tant les dirigeants nationaux que les fonctionnaires et parlementaires de la Communauté économique européenne tentent de relancer l'intégration en Europe. 1984 est une année marquante car c'est à cette époque que s'enclenchent deux dynamiques qui marqueront en définitive l'évolution de la libre circulation et des politiques migratoires dans les États membres. D'une part, diverses rencontres au niveau bilatéral, dont celle de Sarrebruck entre la France et l'Allemagne en 1984 dont l'Accord de Sarrebruck du 13 juillet 1984 sur la suppression de certaines entraves à la libre circulation des personnes est issu, relancent l'idée que l'achèvement du marché intérieur est encore trop limité par des multiples entraves économiques, administratives ou juridiques.

D'autre part, faisant suite à cette volonté des États européens de pousser plus loin l'achèvement du marché intérieur, diverses réunions du Conseil européen ont montré la volonté de poursuivre dans cette direction. Le Conseil européen de Copenhague en décembre 1982, a notamment fixé l'achèvement du marché intérieur comme la première priorité tandis que celui de Fontainebleau, en juin 1984, instituait un comité ad-hoc << Europe des citoyens >>. En 1985, la Commission européenne, poursuivant dans cette lancée, publie un Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur qui entame la relance du processus d'intégration européenne, en stagnation depuis la fin des années 60 et le début des années 70. Son objectif principal est l'élimination des frontières physiques, techniques et fiscales à l'intérieur du marché commun. Déjà, il faut remarquer dans ce document de réflexion la présence du couple ouverture interne/fermeture externe :

[...] les contrôles de police aux frontières internes sont fortement liés aux préoccupations légitimes des autorités politiques dans leur lutte contre le terrorisme, la drogue et la criminalité. Aussi ces contrôles ne pourront-ils être éliminés qu'à l'intérieur d'un processus législatif et administratif grâce auquel les frontières externes de la Communauté se verraient renforcées et la coopération entre les autorités nationales compétentes améliorée. (Commission des Communauté européenne, 1985, pp. 14-15)

L'Acte unique européen, signé le 17 février 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1986, relègue toujours les questions migratoires à la voie intergouvernementale. Toutefois, avec l'AUE, l'objectif principal est la suppression des frontières intérieures. Il est possible de parler d'approfondissement notable (Lobokowicz, 1990, p. 95) de la notion de libre circulation car il ajoute un nouvel article 8A au Traité CEE qui stipule que << le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée selon les dispositions du présent traité. >> (AUE, article 13). Le concept d'espace sans frontières intérieures vient compléter la notion de libre circulation et un délai, le 1er janvier 1993, est mentionné pour la réalisation de cet objectif même si les États ont par ailleurs déclaré que cette date ne les engageait pas au niveau juridique (Martin, 1994, pp. 116-117). Néanmoins, l'application de la règle de l'unanimité perdura sur la question de la libre circulation des personnes (AUE, article 18 ; Traité CEE, article 100A), qui ne concerne d'ailleurs que les ressortissants communautaires et pas ceux des pays tiers.

Sans aller très loin dans la communautarisation des politiques migratoires, l'Acte unique européen, a quand même une valeur symbolique : << L'AUE traduit seulement une réelle volonté politique >> (Martin, 1994, p. 120). Les États ont ainsi conservé leur droit souverain dans la sphère migratoire et c'est la voie intergouvernementale qui a primé. Toutefois, l'AUE introduit une certaine ambiguïté qu'une étude de l'OCDE décrit habilement :

D'une part, il réserve le droit des États membres de contrôler l'immigration en provenance des pays tiers. [...] D'autre part, les États membres réservent leur compétence en matière d'entrée, de circulation et de séjour des ressortissants des pays tiers, mais se disent prêts à coopérer dans ce domaine, << sans préjudice des compétences de la Communauté >> [14] (OCDE, 1993, p. 23)

Cette ouverture des frontières pour 1993 va obliger les États à se concerter au niveau des politiques migratoires. En effet, s'il existe un pays dont les frontières extérieures sont poreuses et où les étrangers peuvent entrer facilement, ces migrants pourront ensuite se mouvoir à travers toute la Communauté européenne. Comme la question migratoire était toujours du ressort des États et non pas de la Communauté, les États ont eu besoin de se concerter au niveau intergouvernemental dans des structures souvent informelles. À ce sujet, Geddes écrit :

The policy paradox already noted - single market liberalization prompting tighter control at its border - saw the creation of informal structures of intergovernmental co-operation beyond the remit (sic) of Community institutions (and, for that matter, also largely unaccountable at the national level). (Geddes, 1995, p. 206)

Ces structures informelles vont se multiplier comme le confirme la création du Groupe ad-hoc immigration en 1986 par les ministres de l'Intérieur ou de la Justice des pays de la Communauté européenne, le << Groupe des coordonateurs libre circulation des personnes >> issu du Conseil européen de Rhodes en 1988. Ce groupe sera d'ailleurs chargé de la coordination entre les différentes instances traitant des flux migratoires (Groupe ad-hoc immigration [15], TREVI) et produira le document de Palma adopté en juin 1989 qui trace les grandes lignes pour atteindre l'objectif de suppression des contrôles aux frontières (OCDE, 1993). C'est aussi au sein de ce groupe que seront concoctées diverses conventions cruciales pour les politiques migratoires comme la Convention de Dublin de 1990 et la Convention relative au franchissement des frontières extérieures qui ne sont toutes deux pas encore ratifiées [16].

Schengenland

Parallèlement à la voie communautaire, certains pays de la Communauté ont décidé d'aller plus loin dans la suppression des frontières intérieures. L'accord de Schengen est signé en 1985, peu de temps après le Conseil européen de Fontainebleau, par la France, l'Allemagne et le Benelux[17]. Il prend assise sur les travaux préparatoires à l'Acte unique européen ainsi qu'à divers exemples de coopération bilatérale (Bigo, 1992, p. 64). C'est une sorte d'espace expérimental qui pourra, si jamais il fonctionne, servir de modèle à appliquer à l'ensemble des pays de la CEE. Dans le secret le plus total, c'est-à-dire sans consultations des populations ou des organismes traitant du problème des migrations ou des réfugiés, les États de << Schengenland >> ont décidé de supprimer les contrôles aux frontières intérieures. Cinq ans de négociations aboutiront à la signature de la Convention d'application de l'accord de Schengen en 1990. Cette convention comporte cinq titres que nous allons tenter d'analyser succinctement.

Le premier titre, Définitions, précise les termes qui seront utilisés dans la Convention. Par exemple, on définit les frontières intérieures comme << les frontières communes terrestres des Parties Contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes [...] >> et les frontières extérieures comme << [...] les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties Contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures. >> Fait à remarquer, un étranger est défini comme << toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes. >> (Art. 1[18]) C'est en ce sens que la Convention de Schengen peut être analysée comme n'étant pas en contradiction avec la voie communautaire à la libre circulation des personnes. D'ailleurs, l'article 140 prévoit que << Tout État membre des Communautés européennes peut devenir Partie à la présente Convention. >>

Le second titre, Franchissement des frontières extérieures, le plus important pour notre analyse, traite de la suppression des contrôles aux frontières intérieures et de la circulation des personnes. On prévoit notamment de supprimer les contrôles des personnes mais certaines dispositions d'ordre public permettent de suspendre cette levée des contrôles (Art. 2). L'étranger entré légalement et résidant légalement dans une des Parties Contractantes pourra bénéficier, dans un autre pays de << Schengenland >>, de la liberté de circulation n'excédant pas trois mois s'il est en mesure de répondre à une série d'exigence : posséder des documents valables, un visa[19], des documents justifiant l'objet de son séjour et disposer des ressources financières nécessaires, ne pas être signalé aux fins de non-admission et, ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des Parties Contractantes. (Art. 5) L'étranger devra aussi déclarer sa présence aux autorités compétentes dans les 48 heures de son arrivée. Les conditions à remplir pour qu'un étranger puisse bénéficier de cette libre circulation sont donc considérables. La Convention prévoit aussi l'uniformisation des visas à l'égard des étrangers.

Au niveau de la responsabilité des demandes d'asile, signataires de la Convention de Schengen ont réaffirmé leurs engagements internationaux à l'égard de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de New York de 1967 (Art. 28). Le point marquant de ces dispositions est qu'un seul État sera désormais responsable du traitement d'une demande d'asile. Un demandeur du statut de réfugié ne pourra placer plusieurs demandes. La détermination de l'État responsable se fera en fonction de diverses conditions énumérées à l'article 30 de la Convention. Il est important de souligner que ces dispositions sur le traitement des demandes d'asile seront essentiellement reprises dans la Convention de Dublin de 1990 qui lie les douze pays de l'Union européenne. Elle n'a cependant pas encore été ratifiée à cause d'un litige aux Pays-Bas. Les États de Schengen, par une décision prise lors de la réunion de Bonn du 26 avril 1994 ont décidé que la Convention de Dublin, lors de son entrée en vigueur, remplaceraient les dispositions de la Convention de Schengen en matière de traitement des demandes d'asile (Comité exécutif Schengen, 1994).

Les troisième, quatrième et cinquième titres traitent respectivement de la coopération policière[20], du système informatisé Schengen[21] et des dispositions finales. En somme, il faut surtout retenir que la dynamique libre circulation/contrôles accrus aux frontières extérieures est reconduite sinon accentuée dans la Convention de Schengen. Plusieurs organisations non-gouvernementales se sont d'abord insurgé du fait que la signature de l'Accord de Schengen en 1985 est restée au départ très secrète. Le manque de transparence des pays de Schengen n'a pas favorisé une perception positive.

Dans une certaine mesure, la Convention de Schengen ouvre la voie à une intégration extrêmement poussée au sein de cet espace par cette suppression des contrôles aux frontières intérieures mais aussi par les effets de débordement (Spill over) dans plusieurs secteurs comme le montre l'importance qu'a prise la

coopération policière et judiciaire dans cette Convention. Le cas de la France est révélateur en ce sens que l'application de la Convention de Schengen a souvent servi de prétexte au durcissement des législations à l'égard des étrangers. Le Monde écrivait :

Ainsi, l'objet initial de Schengen - la libre circulation des personnes dans l'espace des neuf pays signataires - s'est déplacé vers son corollaire : le verrouillage des frontières extérieures et le contrôle renforcé de l'immigration. En France, la perspective de l'ouverture des frontières, pourtant sans cesse repoussée, a ainsi servi de justification au durcissement de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers. (Le Monde, 27 mars 1995, p. 4).

Quelques accords de réadmission ont aussi été conclus entre les États de Schengen et certains pays de la périphérie de l'Union, notamment l'Accord de réadmission signé avec la Pologne le 29 mars 1991 qui prévoit le rapatriement des ressortissants polonais et étrangers trouvés en situation irrégulière dans l'espace Schengen et ayant transité par la Pologne. Crépeau a bien montré la dimension stratégique de cet accord dans lequel << [...] la Pologne doit servir de "zone tampon" à l'espace de libre circulation intra-européen [...] >> (Crépeau, 1995, p. 282). Schengen prévoit aussi des sanctions importantes à l'égard des transporteurs ayant amené des étrangers dont on a refusé l'entrée (Art. 26). En bref, le Convention de Schengen et son application ont permis un certain durcissement des contrôles à l'égard des étrangers, qu'ils soient revendicateurs du statut de réfugié ou migrants économiques. Les États ont réussi, dans une certaine mesure, à faire ce qu'ils étaient incapables de faire au niveau national à cause de l'opinion publique et de certaines organisations non-gouvernementales, c'est-à-dire de durcir leur politique migratoire à l'égard de tous les types de migrants et en particulier vis-à-vis des réfugiés[22].

En terminant, un dernier développement doit faire l'objet d'une attention particulière, le Traité sur l'Union européenne, car il ouvre la voie à des changements importants dans les politiques migratoires au sein des pays de l'Union européenne.

Le Traité de Maastricht

La première particularité du Traité de Maastricht est qu'il introduit la notion de citoyenneté de l'Union européenne et son corollaire, la libre circulation pour tous les citoyens et pas seulement pour les travailleurs ou les prestataires de services. L'article 8A(1) stipule que : << Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler librement et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application. >> Selon Martin, cette nouvelle citoyenneté, qui se superpose aux citoyennetés nationales, a au moins une valeur symbolique car elle << constitutionalise [23]>> le droit de séjour pour tous les personnes et pas seulement pour les agents économiques (Martin, 1995, pp. 122-123).

Un deuxième aspect important du Traité de Maastricht est qu'il donne un rôle plus poussé au Conseil européen dans le domaine des politiques migratoires. En effet, face aux échecs répétés des tentatives de supprimer les frontières intérieures par les négociations intergouvernementales comme dans l'espace Schengen ou dans la Convention de Dublin, les États ont décidé d'accorder un certain contrôle des politiques migratoires à l'Union européenne. Divers Conseils européens entre 1989 et 1991 traitent justement des politiques migratoires. L'Allemagne proposait d'ailleurs au Conseil européen de Luxembourg en 1991 d'harmoniser davantage les politiques migratoires. Il ressort une structure mixte qui s'articule autour de deux pôles. Tout d'abord, l'article 100C ajouté au Traité CEE par le Traité de Maastricht, donne au Conseil la tâche d'adopter à l'unanimité d'ici le 1er janvier 1996 une liste commune de pays nécessitant un visa pour entrer sur le territoire de l'Union et par la suite d'instaurer, par une vote à la majorité qualifiée, un modèle de visa uniforme (Crépeau, 1995, p. 236).

D'autre part, Maastricht met en place le troisième pilier de l'Union européenne sur la coopération en matière de justice et de sécurité intérieure. L'article K1 stipule que les questions suivantes sont d'intérêt commun : les politiques d'asile, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures, les politiques d'immigration, les conditions d'entrée et de séjour des tiers, ainsi que l'immigration illégale[24]. La Commission aura aussi un droit d'initiative tandis que les États auront l'obligation d'informer et d'associer la Commission aux efforts de coopération en cours dans ces domaines. Fait marquant, l'article K.9 permet selon Crépeau (1995, p. 238) une certaine communautarisation des politiques migratoires car le Conseil pourrait, par un vote à l'unanimité décider de transférer ces questions d'intérêts communs à l'article 100C du Traité CEE. Ainsi, le Traité de Maastricht marque peut-être un certain progrès dans la mise en oeuvre de la voie communautaire. La Commission, par la voie du commissaire européen responsable de l'immigration et de la justice, se déclare favorable au transfert de certaines questions,

comme l'immigration et l'asile, du troisième pilier au premier. Elles releveraient ainsi de la compétence communautaire (Migrations Europe, oct. 95). Des mutations sont donc en cours et les prochaines années pourraient voir l'émergence d'une véritable politique migratoire européenne. L'absence de cette politique migratoire, aurait, selon Jan Niesson, des conséquences dramatiques :

Elle met en péril le système de protection internationale des réfugiés et menace la sécurité ou la vie des personnes. Elle impose aux migrants une position sociale et légale précaire et condamne les autres à la clandestinité. Enfin, elle contribue à un climat social très propice au nationalisme et au racisme. (Niessen, 1994, p. 3)

Conclusion

Dans cette courte recherche, nous avons tenté de faire le point sur la problématique suivante : Est-ce que les nouvelles mesures en vue de restreindre les flux migratoires, en particulier les flux de réfugiés, que nous aborderons d'ailleurs plus loin, sont uniquement le corollaire de la mise en place d'une plus grande liberté de circulation ? Il ressort de cette recherche que la suppression des frontières internes dans l'Union européenne ou dans l'espace de Schengen a entraîné des contrôles aux frontières extérieures qui vont bien au-delà des craintes suscitées uniquement par une plus grande liberté de circulation. En effet, la suppression des frontières a coïncidé avec une augmentation des flux migratoires et surtout une volonté politique de réduire au maximum toute entrée d'étrangers. Les différentes instances de coopération ont ainsi permis d'établir ce que d'aucuns ont qualifié de véritable << forteresse Europe >> grâce à un meilleur contrôle des flux et surtout parce que la suppression des frontières intérieures a permis la justification de l'augmentation des contrôles. Enfin, il importe de souligner les changements survenus depuis la fin de la guerre froide et qui ont eu des effets importants sur les perceptions des dirigeants et des populations.

La fin de la guerre froide et la désintégration de l'Union soviétique ont entraîné des changements importants dans le système international. En somme, la période actuelle est marquée par une incertitude politique sans parler des incertitudes économiques qui débutèrent bien avant la fin de la guerre froide. La coopération intergouvernementale pour endiguer les flux de migrants et de réfugiés s'inscrit parfaitement dans cette logique d'incertitudes. Elle a débuté bien avant la fin de l'empire soviétique mais ces événements ont poussé sa logique d'exclusion encore plus loin. Comme nous l'avons démontré plus haut, la coopération a permis, en justifiant des contrôles accrus aux frontières extérieures par la suppression des frontières intérieures, d'aggraver la logique d'exclusion à l'égard de tous les migrants, y compris les réfugiés qui ont plus que jamais besoin de protection.

La question des migrations internationales est de plus en plus au centre des préoccupations internationales. Certains analystes ont même qualifié l'augmentation des flux migratoires, ou du moins la perception de l'augmentation du nombre de migrations, de défi pour les années 90 (Appleyard, 1991). Durant les dix dernières années, et particulièrement depuis la fin de la guerre froide, le nombre de forums internationaux où l'on traite de la question des flux migratoires se sont multipliés. De nouveaux espaces de négociations, surtout en Europe, sont apparus entre les pays industrialisés maintenant tous des pays où l'immigration a pris le dessus devant l'émigration^[25].

La question reste cependant de savoir où mèneront ces tendances restrictives à l'égard de l'immigration. Les récentes tentatives de formuler une politique d'immigration européenne, qui donnerait un statut moins précaire et une protection juridique accrue aux migrants, sont des progrès qui pourraient améliorer sensiblement la condition des étrangers en Europe. Des efforts devraient aussi aller dans le sens d'une meilleure compréhension des causes profondes des flux migratoires. Le problème reste cependant que plusieurs pays riches lient de plus en plus l'aide économique ou la conclusion d'ententes de commerce avec la question des flux migratoires comme en témoignent les accords de coopération entre pays de l'Union européenne et pays de l'Europe de l'Est et les discussions tenues lors du sommet méditerranéen de novembre 1995.

Bibliographie

Articles ou monographies

APPLEYARD, Reginald T. (1991), International migration : Challenge for the nineties, Genève, International Organization for Migration.

BADIE, Bertrand (1993), << Flux migratoires et relations transnationales >>, Études internationales, 24(1), pp. 7-16.

BADIE, Bertrand et Marie-Claude SMOUTS (1992), Le retournement du monde : Sociologie de la scène internationale, Paris, Presses de la FNSP & Dalloz.

BARENBOOM, Alain et Jean-Claude ZYLBERSTEIN (1992), *Traité de Maastricht : Mode d'emploi*, Paris, 10/18.

BENYON, John (1994), << Policing the European Union : The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement >>, *International Affairs*, 70(3), pp. 497-517.

BIGO, Didier (dir. publ.) (1992), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Paris, Éditions Complexe, Espace international.

BÖHNING, W. R. (1984), *Studies in International Labor Migration*, New York, St. Martin's Press.

BÖHNING, W. R. (1991), << L'intégration et les pressions migratoires en Europe occidentale >>, *Revue internationale du travail*, 130(4), pp. 497-512.

BROCHMAN, Grete (1993), << Control in Immigration policies : a Closed Europe in the Making >>, dans Russell KING (dir. publ.), *The New Geography of European Migrations*, Londres, Belhaven Press, pp. 100-115.

COSTA-LASCOUX, Jacqueline (1991), << L'espace Schengen >>, *Revue européenne des migrations internationales*, 7(2), pp.163-168.

COSTA-LASCOUX, Jacqueline et Patrick WEIL (dir. publ.) (1992), *Logiques d'Etats et immigrations : Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Paris, Kime.

CRÉPEAU, François (1995), *Droit d'asile : De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Éditions Bruylant/ Éditions de l'Université de Bruxelles, Collection de droit international no 29.

GEDDES, Andrew (1995), << Immigrant and Ethnic Minorities and the EU's "Democratic Deficit" >>, *Journal of Common Market Studies*, 33(2), pp. 197-217.

HAMMAR, Tomas (Dir.) (1985), *European Immigration Policy : A Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

HATHAWAY, James C. (1984), << The Evolution of Refugee Status in International Law : 1920-1950 >>, *International Comparative Law Quarterly*, 32, pp. 348-380.

HATHAWAY, James C. (1993), << Harmonizing for Whom ? The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration >>, *Cornell International Law Journal*, 26, pp. 737-751.

HOLIFIELD, James F. (1992), *Immigrants, Markets, and States : The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

HOLIFIELD, James F. (1994), << The Migration Challenge : Europe's Crisis in Historical Perspective >>, *Harvard International Review*, été.

HREBLAY, Vendelin (1994), *La libre circulation des personnes. Les Accords de Schengen*, Paris, PUF.

KINDLEBERGER, Charles P. (1967), *Europe's Postwar Growth : The Role of Labor Supply*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

KRASNER, Stephen D. (1982), << Structural Causes and Regimes Consequences : Regimes as Intervening Variables >>, *International Organization*, 36(2), pp.

LEITNER, Helga (1995), << International Migration and the Politics of Admission and Exclusion in Postwar Europe >>, *Political Geography*, 14(3), pp. 259-278.

LOBKOWICZ, Wenceslas de (1990), << Quelle libre circulation des personnes en 1993 ? >>, *Revue du marché commun*, no 334, février, pp. 93-102.

LOESCHER, Gil (1989), << The European Community and Refugees >>, *International Affairs*, 65(4), pp. 617-636.

LOESCHER, Gil et Laila MONAHAN (dir. publ.) (1989), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon.

MARTIN, Denis (1994), *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.

MOCH, Leslie Page (1992), *Moving Europeans : Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington, Indiana University Press.

NIESSEN, Jan (1994), *Pour une politique d'immigration européenne*, Bruxelles, Commission des églises auprès des migrants en Europe, Document de travail no 15.

ROBSON, Peter (1980), *The Economics of International Integration*, Londres, George Allen & Unwin.

SOLDATOS, Panayotis (1994), << La Communauté européenne et la zone de libre-échange canado-américaine. Quelques niveaux de comparaison de leurs processus intégratifs >>, in Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK (dir. publ.), *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire : Intégration économique, intégration sociale ?* Sainte-Foy (Québec), Presses de l'université du Québec, pp. 77-96.

STRAUBHAAR, Thomas (1988), << International Labour Migration within a Common Market : Some Aspects of the EC Experience >>, *Journal of Common Market Studies*, 27(1), pp. 45-62.

TEITELBAUM, Michael (1984), <<Immigration, refugees, and foreign policy>>, International Organization, 38, 3, été, pp. 429-450.

THIBAUT, Jean-François (1995), << Le nouveau régionalisme : un défi pour la théorie des relations internationales >>, Continentalisation, Montréal, Groupe de recherche sur la continentalisation, 95-5.

TILLY, Charles (dir. publ.) (1975), The Formation of National States in Western Europe, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1975.

WEINER, Myron (1985), << On International Migration and International Relations >>, Population and Development Review, 11(3), pp. 441-455.

WEINER, Myron (1993), << Security, Stability and International Migration >>, International Security, 17(3), pp. 91-126.

WIDGREN, Jonas (1990), <<International Migration and Regional Stability>>, International Affairs, 66(4), pp. 749-766.

ZOLBERG, Aristide R. (1981), << International Migrations in Political Perspective >>, dans KRITZ et al., Global Trends in Migration : Theory and Research on International Population Movements, New York, Center for Migration Studies (CMS), pp. 3-27.

Documents officiels

CJCE (1991), 30 mai 1991 aff. C69-89, Commission c/ Pays-Bas. Rec 1991.

Comité exécutif Schengen (1994), *Note de la présidence allemande*, Bruxelles, 9 novembre 1994.

Commission des Communautés européennes (1985), *L'achèvement du marché intérieur : Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes.

Commission des Communautés européennes (1989), *L'achèvement du marché intérieur : un espace sans frontières intérieures. Rapport sur l'état des travaux requis par l'article 8B du traité*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes.

Commission des Communautés européennes (1995), *Conférence intergouvernementale 1996 - Rapport de la Commission pour le Groupe de réflexion*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes.

HCR (1993), *Les réfugiés dans le monde. L'enjeu de la protection*, Paris, La Découverte.

OCDE (1993), *Libre circulation des personnes dans la Communauté européenne, perspectives 1993*, Paris, OCDE, Groupe de travail sur les migrations, Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales.

UNFPA (1993), *The Individual and the World: Population, Migration and Development in the 1990s*, New York.

Références

- [1] Sur la question de la coopération européenne en matière de police, le lecteur consultera Benyon (1994) qui écrit : << The field of european police cooperation embraces a large number of different issues. The extent and types of serious cross-border crimes are poorly understood. There exist side by side an array of different police and other law enforcement organizations; a complex, interconnected lattice of groups, associations and networks which exist to promote cooperation in different specialist [sic] fields of law enforcement; and a small number of majors structures to facilitate various forms of collaboration between police and organizations in Europe. >> (pp. 497-498).
- [2] Geddes << [...] notes a developing EU capacity for immigration and asylum controls, but a relatively underdeveloped capacity to deal with the problems of racism and xenophobia. >> (Geddes, 1995, p. 198). Voir aussi l'excellent article de Böhning (1991) sur la question des politiques d'intégration en Europe.
- [3] En ce sens, Zolberg écrit : << At the phenomenological level, it is the political organization of the contemporary world space into mutually exclusive and legally sovereign territorial states which delineates the specificity of international migration as a distinctive process and hence as an object of theoretical reflection >> (Zolberg, 1981, p. 4). Pour un bref historique de la formation des États modernes par rapport aux migrations internationales, le lecteur se référera aussi à l'ouvrage de Böhning (1984).
- [4] Les cas de l'Italie et de l'Allemagne diffèrent car l'unification des territoires ne datent que de la dernière moitié du XIX^{ème} siècle.
- [5] Sur la mise en place des premières mesures pour palier aux problèmes des réfugiés, se référer à Hathaway (1984).

[6] Qui définit deux catégories de réfugié. Premièrement, il y a les réfugiés statutaires dont le statut a été accordé par divers arrangements internationaux entre 1926 et 1939. Deuxièmement, il y a le << réfugié >>, << Qui, suite à des événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dont elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. >> (Convention de Genève, art. 1(2)).

[7] Dans une analyse comparative des politiques migratoires sur le continent européen, Hammar distingue deux types d'attitudes à l'égard des migrants : << Germany and Switzerland have often been characterized as having rotation or guestworker systems. Great Britain and Sweden, on the other hand, represent the diametrical opposition, i.e. systems of permanent immigration. >> (1985, p. 250). Hammar tempère par la suite ces différences. Dans l'étude entreprise ici, il ne semble pas pertinent de faire cette distinction car tous ces pays sont arrivés au même résultat : une immigration que l'on voulait temporaire ou restreinte, à des degrés divers, s'est transformée en un phénomène permanent.

[8] Voir le premier tableau présenté en annexe.

[9] Certains analystes comme Crépeau (1995) ont utilisé le terme de forteresse occidentale mais selon nous, il s'applique d'abord au contexte strictement européen.

[10] Teitlebaum (1984) est l'un des pionniers de l'étude de la relation entre la politique étrangère et les migrations internationales. Ces dernières peuvent d'après lui servir d'outil de politique extérieure pour le pays de départ ou pour le pays d'accueil comme dans le cas de l'Europe vis-à-vis des réfugiés des pays de l'Europe de l'Est durant la guerre froide.

[11] Dans cette recherche, nous traiterons uniquement de la République Fédérale Allemande (RFA).

[12] Le frein total à l'immigration, ou du moins la volonté politique claire de stopper les flux migratoires, apparaît durant la même période dans les pays européens : Suisse, 1970, Allemagne, 1973, France, 1974 (Hammar, 1985, p. 6).

[13] Quand on considère le rapport entre le nombre de réfugié et le produit intérieur brut (PIB) des pays, il ressort clairement que le fardeau des réfugiés est considérable pour les pays en développement. Sur une liste de cinquante pays où ce ratio était le plus élevé, seuls trois pays dits développés apparaissent : l'Allemagne au 42^{ème} rang, le Canada au 46^{ème} et les États-Unis au 49^{ème} (HCR, 1993, p. 155). D'ailleurs, la présence de l'Allemagne dans ce groupe est le résultat d'une conjoncture bien précise : l'afflux de réfugiés bosniaques.

[14] L'OCDE cite ici la Déclaration Générale et la Déclaration politique des gouvernements des États membres annexées à l'AUE.

[15] Il faut ici mentionner certaines actions importantes de ce groupe au chapitre de la régulation des flux de réfugiés durant les années 90 : demandes d'asile manifestement infondées, pays tiers d'accueil et pays où il n'existe pas de risques sérieux de persécution. (Voir Crépeau, 1995, pp. 259-293)

[16] Dans le cas de la Convention de Dublin, seuls les Pays-Bas de l'ont pas encore ratifié tandis que la Convention relative au franchissement des frontières extérieures n'est toujours pas en vigueur en raison d'un litige qui oppose l'Espagne et le Royaume-Uni au sujet du statut de Gibraltar.

[17] Depuis la signature initiale, quatre pays se sont joints à l'espace Schengen : l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal en 1991, et finalement la Grèce en 1992. La Grèce et l'Italie, en raison de la porosité de leurs frontières ne remplissent pas encore les conditions d'application de la Convention. L'Irlande, et le Royaume-Uni ne sont toujours pas partie à Schengen. L'Autriche et le Danemark ont le statut d'observateur et pourraient bientôt en faire partie. Le cas des pays scandinaves entrés dans l'Union européenne en 1995, la Finlande et la Suède, de même que le Danemark, pose un problème car ces pays font partie de l'Union nordique, avec l'Islande et la Norvège au sein de laquelle il existe une très grande liberté de circulation. L'entrée du Danemark, de la Finlande et de la Suède dans Schengen les forceraient à rétablir des contrôles à l'égard des ressortissants islandais et norvégiens. Il est donc question de donner à ces deux pays un statut spécial au sein de Schengen. (Le Monde, 25 mars 1995).

[18] Dans la portion de cette recherche sur Schengen, les numéros des articles seront mentionnées entre parenthèses et font référence à la *Convention d'application de l'Accord de Schengen*.

[19] Les signataires de la Convention de Schengen se sont d'ailleurs mis d'accord sur une liste de pays dont les ressortissants auront besoin de visas pour pénétrer sur le territoire de << Schengenland >> (Bigo, 1992, p. 66). Ils ne pourront modifier cette liste sans l'accord de toutes les parties sauf pour des << [...] motifs impérieux, relevant de la politique nationale [...] >> (Art. 9(2)). Seulement, le *Traité sur l'Union*

européenne (TUE) ou *Traité de Maastricht* a communautarisé la question des visas en ajoutant l'article 100C au Traité CEE.

[20] La Convention prévoit notamment le droit d'observation et le droit de poursuite pour les autorités policières dans certaines circonstances bien strictes et précises (Art. 39-43).

[21] Que plusieurs ont qualifié de pierre angulaire de la Convention d'application de l'Accord de Schengen car c'est grâce à ce système que les fonctionnaires de tout l'espace Schengen seront en mesure de savoir si un étranger est déclaré aux fins de non-admission. En ce sens, Crépeau écrit : << Il faut être conscient du caractère crucial de ce système informatisé pour la bonne réalisation des objectifs de la Convention en matière de libre circulation des personnes : sa consultation immédiate par les fonctionnaires chargés de décider de l'entrée d'étrangers sur le territoire commun est la clef d'un contrôle effectif des personnes aux frontières extérieures, seul capable de justifier la suppression des frontières communes. >> (Crépeau, 1995, p. 220).

[22] Il est très tentant de faire un parallèle avec la signature de l'Accord de libre échange nord américain (ALÉNA) qui a été présenté, par certains analystes, comme un moyen de restructurer drastiquement les économies nationales et d'entraîner par le fait même de nombreuses mises-à-pieds

[23] La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) avait déjà jugé en 1991 que le droit de circuler librement à l'intérieur de la Communauté ne s'appliquait pas seulement aux agents économiques et que les fonctionnaires chargés des contrôles aux frontières ne pouvaient pas demander ni les raisons du voyage ni sa durée. (OCDÉ, 1993, p. 6) et (CJCE, 1991).

[24] L'article K1 comprend d'autres questions d'intérêt commun qui ne sont toutefois pas pertinentes pour cette recherche.

[25] Il ne faut en effet pas oublier que tous les pays européens ont déjà été, à des degrés divers, des pays d'émigration. Par exemple, ce n'est qu'au tournant des années 60 que l'Italie a inversé la tendance à laisser partir ses ressortissants.