

Asile et immigration : les difficultés d'une approche commune

En dépit de la politique dite d'immigration zéro prônée par les gouvernements de l'Union dans les années 80, les migrations vers l'Union européenne n'ont en réalité jamais cessé. L'amplification des mouvements migratoires depuis le début des années 90 est la traduction des changements intervenus à la suite de la chute du Mur de Berlin ainsi que la conséquence des guerres dans les Balkans, l'attraction exercée par l'Union dans les pays d'Asie et la mondialisation. La nécessité d'entrouvrir les canaux de l'immigration légale étant reconnue du bout des lèvres, les quinze « anciens » États membres ont pourtant décidé de recourir aux mesures négociées dans le traité d'adhésion avec les nouveaux États leur permettant de déroger à l'acquis communautaire en matière de libre circulation des travailleurs. La prise en compte des politiques de l'immigration et de l'asile est pourtant une réalité qui s'impose principalement avec les pays voisins. Dans le domaine de l'asile, les États membres semblent moins concernés par la protection des demandeurs d'asile que par le développement de politiques destinées à les empêcher d'entrer sur le territoire de l'Union. Comme le montre le cas de la lutte contre l'immigration clandestine, ce qui compte réellement c'est l'existence d'une volonté politique. Les compétences de l'Union en la matière sont récentes mais la complexité du processus décisionnel est en partie responsable du faible niveau d'ambition des textes adoptés au niveau européen. Les oppositions et résistances sont très vives. Le projet de Constitution contient des éléments de démocratisation des procédures indéniables, sans toutefois permettre à l'Union définir une réelle politique commune d'accès au marché du travail.

1. L'Europe, terre d'immigration malgré elle

Longtemps terre d'émigration, notamment vers les États-Unis, l'Europe est devenue un continent d'immigration. Depuis les années 90, les flux migratoires se dirigeant vers le sol européen sont supérieurs à ceux allant vers les États-Unis. En mars 2000, la publication du rapport des Nations unies sur les tendances démographiques des cinquante prochaines années plaidait pour une « immigration de remplacement » en vue de compenser le déclin inévitable de la population européenne (Nations Unies, 2000). Le rapport envisageait une migration nette annuelle moyenne de 857 000 personnes. Suscitant une vive polémique, ce document avait soulevé la question d'une politique migratoire plus ouverte en Europe comme solution au déficit démographique, tout en posant la question du financement du système des pensions ainsi que le maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail. En raison de la fermeture des canaux de l'immigration légale, les candidats à l'immigration utilisent la filière de l'asile politique à des fins de migration économique. En conséquence, les États membres de l'Union ont progressivement durci les conditions d'octroi du statut de réfugié ; il s'en est suivi la restriction d'un droit fondamental pour les personnes remplissant les critères définis par la Convention de Genève et les autres textes internationaux.

Certains pays, traditionnellement d'émigration, deviennent des destinations pour les migrants, y compris en provenance des pays et de l'Est. C'est notamment le cas de l'Espagne, de l'Irlande, du Portugal et de l'Italie. Les nouveaux pays connaissent également des flux migratoires et sont, depuis l'élargissement, une voie d'accès vers le territoire de l'Union. Les migrations n'ont pas nécessairement pour but l'installation définitive des personnes concernées. Les migrations pendulaires (Wihtol de Wenden, 2004), à savoir des migrations temporaires impliquant un mouvement de va-et-vient, sont également une nouvelle dimension des mouvements migratoires constatés en provenance des pays de l'Est (saisonnier, agriculture, services domestiques, bâtiment, etc.). Certains pays de l'Union recourent à de la main-d'œuvre étrangère hautement qualifiée autorisée à pénétrer sur leur territoire dans les limites de quotas (notamment l'Allemagne). D'autres mouvements temporaires en relation avec les prestataires de

services sont négociés dans le cadre les accords du GATS (Accord général sur le commerce des services) (1).

2. Libre circulation des personnes et élargissement

Ainsi que le note la Commission dans son premier rapport sur l'immigration, « *il n'y a pas que la main-d'œuvre qualifiée qui soit recherchée, certains pays, en particulier ceux du sud de l'Europe ou bien les pays d'immigration récents, ayant aussi besoin de travailleurs faiblement qualifiés* » (CCE, 2004a : 5). Dans ce rapport, la Commission brosse un tableau des tendances migratoires en Europe, aborde les changements survenus dans l'immigration et décrit les actions qui sont prises au niveau national et européen en matière d'admission et d'intégration. Elle confirme les changements intervenus au sein des nouveaux États membres qui, de pays d'émigration, sont devenus terre d'immigration en provenance des anciens pays de l'URSS et des Balkans. Cette immigration contribue à pallier une pénurie de main-d'œuvre et de compétences. Les mouvements de population en provenance des nouveaux États membres ont quant à eux fait l'objet de diverses publications contribuant à développer un sentiment de crainte d'un afflux massif après l'élargissement. Publiée tardivement, une étude réalisée par la Fondation de Dublin sur les tendances migratoires dans l'Europe élargie nuançait quelque peu ces propos (2). L'étude ne contestait pas la pertinence des dispositions transitoires négociées en préalable à l'adhésion mais elle ne prévoyait pas que la plupart des États membres y recourraient. Le résultat est une approche à double vitesse de la citoyenneté européenne en relation à l'accès au marché du travail qui constitue une vraie discrimination entre tous les citoyens de l'Union. En principe, les citoyens européens bénéficient en effet des droits de circuler et de séjourner dans le

1 Dans le cadre du GATS, le « mode 4 » concerne le mouvement des personnes physiques, généralement hautement qualifiées, en vue de l'exécution d'un contrat de services en tant que travailleur indépendant ou qu'employé d'un fournisseur de services étranger venant travailler en sous-traitance en Europe pour une période déterminée.

2 « Migrations trends in Europe », Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2004.

territoire de l'Union, droits forgés à partir des droits économiques. Ces droits sont coulés dans une directive (Parlement européen et Conseil de l'UE, 2004a). Mais ses dispositions ne sont pourtant que partiellement applicables aux ressortissants des nouveaux États membres depuis leur adhésion le 1^{er} mai 2004 en raison des dispositions transitoires qui figurent dans les traités d'adhésion (à l'exception de Chypre et Malte) dans le domaine de la libre circulation des travailleurs. Ces mesures dérogent aux principes établis par différents textes européens (Conseil des Communautés européennes, 1968a et 1968b ; Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 1996) et autorisent les quinze anciens États membres à réglementer l'accès à leur marché du travail pour une durée maximale de sept ans (deux ans plus trois ans plus deux ans). Dénoncées par les citoyens des nouveaux pays membres qui y perçoivent un statut de citoyens de seconde classe, ces mesures seront évaluées au bout d'une période de deux ans par la Commission. La période générale de transition devrait prendre fin après une période de cinq ans, soit le 30 avril 2009. En cas de perturbations graves du marché du travail, les Quinze pourront être autorisés à maintenir les mesures nationales pendant une période maximale de deux ans supplémentaires. Seules l'Irlande et la Suède n'appliquent pas de restrictions d'accès à leur marché du travail ⁽³⁾. Au Royaume-Uni, cet accès est également ouvert mais un système d'enregistrement a été mis en œuvre en vue de surveiller l'impact de l'élargissement de l'UE sur le marché du travail britannique. La législation en matière de sécurité sociale a été modifiée pour limiter l'accès à certaines indemnités sous conditions de ressources. Les mesures prises varient d'un État membre à l'autre. Ainsi, l'Allemagne et l'Autriche – qui, pour des raisons historiques et géographiques, risquent d'être plus significativement affectées par l'élargissement – peuvent davantage limiter l'accès à leur marché du travail que le reste de la « vieille » Europe (en particulier à l'égard des personnes indépendantes fournissant certains services, notamment dans le secteur de construction).

³ En Suède, le Parlement (*Riksdag*) a rejeté le 28 avril 2004 un projet gouvernemental qui avait pour objectif de limiter pour une période de deux ans la libre circulation des travailleurs des pays d'Europe centrale et orientale.

Les craintes d'afflux massifs de travailleurs en provenance d'un des futurs États membres sont encore plus vives dans la perspective de l'élargissement à la Turquie. Dans sa recommandation sur la candidature de la Turquie, la Commission européenne envisage pour la première fois la possibilité de mesures de sauvegardes permanentes relatives à la libre circulation des citoyens/travailleurs (CCE, 2004b). Il s'agit d'un des éléments repris par le Conseil européen de décembre 2004 qui a fixé la date de l'ouverture de ces négociations au 3 octobre 2005 en assortissant le processus de négociation d'un encadrement sans précédent qui pourrait conduire à l'interruption pure et simple du processus en cas de non-respect des termes du cadre de négociations agréé.

3. Dimension extérieure

Dans le domaine des relations extérieures, l'UE entreprend d'intégrer la politique d'immigration dans ses relations avec les pays tiers, et plus particulièrement la gestion des migrations, y compris la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains (CCE, 2002). L'Union a ainsi développé un réseau d'officiers de liaison « immigration » dans les pays tiers pour établir et entretenir des contacts avec les autorités des pays hôtes en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre ce phénomène, aux retours des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration légale (Conseil de l'UE, 2004a : article premier). Elle dispose également d'un programme d'assistance technique en faveur des pays tiers visant à soutenir leurs efforts pour assurer une meilleure gestion des flux migratoires dans toutes leurs dimensions (Parlement européen et Conseil de l'UE, 2004b). Doté d'un budget de 250 millions d'euros, ce programme pluriannuel (2004-2008) est « *prioritairement mais non exclusivement* » destiné aux pays tiers qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en œuvre d'un accord de réadmission avec la Communauté. Cinq domaines d'action principaux sont identifiés : l'élaboration d'une législation relative à l'immigration légale ; la diffusion d'information sur les possibilités d'immigration légale et les conséquences de l'immigration illégale ; le développement de la protection internationale ; le développement d'une politique de lutte contre l'immigration illégale, incluant la lutte contre le trafic des êtres humains et la traite des migrants ; la réadmission et la

réintégration des personnes renvoyées. Le programme peut soutenir différentes actions telles que des campagnes d'information, l'aide à la création de système de gestion de l'asile et de migrations, la mise en place de système de collectes de données sur les phénomènes migratoires et échange d'information sur les mouvements migratoires, notamment vers l'Union, le soutien à la réinsertion des personnes qui rentrent dans leur pays d'origine.

Depuis l'élargissement, l'Union est également confrontée à la gestion de ses nouvelles frontières extérieures. Cette gestion passe par la définition d'une politique de voisinage comportant elle-même des volets migratoires (CCE, 2004c) ⁽⁴⁾. L'objectif affiché de l'Union est d'exporter la « *stabilité et la prospérité dont elle bénéficie* » et d'éviter que « *de nouvelles lignes de fractures ne se développent autour de l'Union élargie* ». Sa concrétisation passe par la création d'un nouvel « instrument de voisinage et de partenariat » destiné à remplacer les instruments existant dans le cadre des relations extérieures de l'Union par six instruments dont un nouveau relatif à la politique de voisinage et de partenariat insistant sur le développement des relations transfrontières (CCE 2004d). Cela suppose également l'adoption de plans d'action nationaux dont les premiers ont été adoptés par la Commission en décembre 2004 (CEC, 2004e) ⁽⁵⁾. Basés sur les accords d'association, ou de partenariat ou de coopération existants, ces plans d'action sont fondés sur des principes communs mais différenciés pour refléter la spécificité de chaque pays. L'un de ces premiers plans définit le cadre des relations entre l'UE et l'Ukraine. La crise déclenchée fin 2004 dans ce pays à l'occasion des

⁴ Les pays compris par la politique de voisinage sont en Europe, la Russie, l'Ukraine, le Belarus et la Moldavie. Mais la Russie a choisi la voie de développer un partenariat privilégié. Dans la région méditerranéenne, à l'exception de la Turquie, engagée dans une stratégie de préadhésion, elle s'applique à l'ensemble des pays non membres de l'UE qui participent au « processus de Barcelone » : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie et Autorité palestinienne. Le Conseil européen de Bruxelles (juin 2004) a bien accueilli les propositions de la Commission relative à la politique européenne de voisinage ainsi que celle d'y inclure l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

⁵ Les pays concernés sont : Israël, Jordanie, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie et Ukraine.

élections présidentielles a mis en évidence l'importance du calibrage de ces accords au cas par cas. Il y a fort à penser que les termes du plan proposé en décembre risquent de ne pas rencontrer les aspirations européennes du président ukrainien, M. Iouchtchenko. La manière dont évolueront ces relations en dira long sur les futures frontières de l'Union mais aussi sur les relations de l'UE avec la Russie, un pays pour lequel l'indépendance de l'Ukraine est loin d'être acquise et duquel sont loin d'avoir disparu les tentations dictatoriales et impériales.

4. Du traité d'Amsterdam au projet de Constitution : une Europe à géométrie variable

De l'absence de compétences au développement de compétences négatives au cours des années 80, la Communauté/Union avait jusqu'à récemment très peu de choses à dire dans le domaine politique très sensible de l'immigration. Le traité de Maastricht avait introduit un nouveau « troisième pilier » sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures qui avait inscrit les questions de l'asile et de l'immigration dans le même cadre que la lutte contre le terrorisme et la criminalité ⁽⁶⁾. Signé en juin 1997, le traité d'Amsterdam a introduit un nouvel objectif pour l'Union : l'établissement d'un espace de liberté, de justice et de sécurité, basé sur un nouveau titre IV du traité CE sur les visas, l'asile, l'immigration et les autres questions liées à la libre circulation des personnes, d'une part, et sur les dispositions révisées du troisième pilier sur la coopération judiciaire et policière du titre VI du traité UE, de l'autre. Cela avait le mérite de dissocier les questions de l'asile et l'immigration de celles de la lutte contre la criminalité. En même temps, le traité d'Amsterdam a également eu pour conséquence d'incorporer dans les traités CE et UE l'acquis de la coopération développée par certains États membres dans le cadre des accords de Schengen.

⁶ Pour mémoire, le traité de Maastricht fait reposer l'Union européenne sur trois « piliers » : celui des politiques de la Communauté (agriculture, transport, etc.), celui de la politique étrangère et de sécurité commune, et celui de la justice et des affaires intérieures.

Complexité du processus décisionnel

Jusqu'au 1^{er} mai 2004, le Conseil statuait à l'unanimité après consultation du Parlement européen pour l'adoption des textes en matière d'asile et d'immigration, à l'exception de la politique des visas. La Commission ne disposait pas de son droit d'initiative exclusive, un État membre pouvait également soumettre des propositions. Depuis, la Commission a recouvert son droit d'initiative mais elle examine toute initiative d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil. L'application du vote à la majorité qualifiée est programmée selon une triple approche (majorité qualifiée avec ou sans codécision, conditionnée à l'adoption de mesures préalables, applicable au bout d'une période de cinq ans après l'application du traité d'Amsterdam, soit le 1^{er} mai 2004). Le vote à la majorité qualifiée et la consultation du Parlement européen s'appliquent depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en matière de visas (liste des ressortissants des pays tiers soumis à l'obligation de visas et l'établissement d'un modèle type de visa, article 62 2) b) i et iii). Le vote à la majorité qualifiée et la codécision du Parlement européen sont utilisés depuis le 1^{er} mai 2004 pour les procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres et les règles en matière de visa uniforme (article 62 2) b) ii et iv). Exclues du champ d'application de la codécision, les mesures relatives à la coopération administrative sont adoptées depuis le 1^{er} mai 2004 par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur la base d'une proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. En matière d'asile, le passage au vote à la majorité qualifiée avec codécision du Parlement européen ne se produit qu'après l'adoption de la législation de base. Il en va de même pour les mesures concernant les réfugiés et les personnes déplacées. Ces mesures consistent en la définition de normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale.

L'adoption des mesures en vue de l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées, celles relatives à l'immigration légale – à savoir les conditions d'entrée et de séjour –, ainsi que les procédures de délivrance de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ainsi que les mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire, n'est pas soumise à la période cinq ans venue à échéance le 1^{er} mai 2004. L'adoption de ces mesures requiert une décision unanime du Conseil sur la base d'une proposition de la Commission ou d'un État membre et la simple consultation du Parlement européen, sauf si le Conseil en décidait autrement en recourant à l'article « passerelle ». La déclaration n° 5 invitait les États membres à recourir à cet article à partir du 1^{er} mai 2004 en vue d'appliquer la procédure de codécision en matière de libre circulation des ressortissants des pays tiers pour une durée maximale de trois mois et d'immigration clandestine. Cela valait également en matière de contrôle des personnes aux frontières extérieures dès la conclusion d'un accord sur le champ d'application des mesures concernant le franchissement des frontières extérieures. Fin 2004, le Conseil a suivi cette invitation et en a quelque peu étendu la portée (voir infra).

En outre, le droit pour l'Irlande et le Royaume-Uni de prendre part ou de rester en dehors du processus d'adoption des décisions couvertes par le titre IV, de même que l'auto-exclusion du Danemark de ce titre, montrent le haut niveau de complexité créée par le traité d'Amsterdam. Le traité de Nice a échoué à simplifier la complexité introduite par le traité d'Amsterdam consistant à ouvrir la voie à davantage de méthode communautaire mais de façon graduelle et limitée (voir encadré). Le traité de Nice maintient également des limitations introduites par le traité d'Amsterdam aux compétences de la Cour dans les domaines du titre IV. Il conserve aussi les dérogations au traité d'Amsterdam, négociées par le Royaume-Uni et l'Irlande, d'une part, et le Danemark, de l'autre.

Le traité CE contient également un mécanisme dit de passerelle permettant au Conseil, à partir du 1^{er} mai 2004, de décider à l'unanimité après consultation du Parlement européen du passage de la codécision et de l'extension du contrôle de la Cour de justice à tous les domaines du titre IV ou à certains d'entre eux. La déclaration n° 5 autorise le Conseil à appliquer ce mécanisme dès le 1^{er} mai 2004 en matière de libre circulation des ressortissants des pays tiers (article 62 point 3) ainsi que d'immigration clandestine (article 63 point 3 sous b). Après de nombreuses discussions, le Conseil a eu recours avec succès à ce mécanisme dont l'application est loin d'englober l'ensemble des aspects « liberté » du titre IV, comme le proposait initialement la présidence néerlandaise du Conseil, mais excède cependant quelque peu les termes agréés anticipativement à Nice (voir infra).

5. Le projet de Constitution européenne

La Conférence intergouvernementale (CIG) n'a pas remis en cause les résultats de la Convention européenne qui, en matière d'asile et d'immigration, sont substantiels du point de vue de la démocratisation des procédures. Faisant partie de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les politiques d'asile et d'immigration figurent parmi les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres. Par rapport à la situation existante, la Commission recouvre entièrement son droit d'initiative et la procédure législative normale (majorité qualifiée du Conseil et codécision du Parlement européen) devient la règle pour l'adoption des lois et des lois-cadres européennes en matière d'asile et

d'immigration. Celles-ci couvrent l'ensemble des domaines définis par le programme de Tampere, y compris les aspects liés à une politique d'intégration et la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier mais sans envisager de nouveaux droits pour les ressortissants de longue durée. Les mesures adoptées seront soumises au contrôle de la Cour de justice. Il s'agit d'un grand changement qui met réellement un terme à une approche qui, depuis l'incorporation des accords de Schengen, était caractérisée par le rejet de tout contrôle judiciaire supranational (Bigo et Guild, 2004).

Entorse au principe selon lequel le Conseil européen n'a pas de compétence législative, le projet de Constitution consacre la pratique existante en inscrivant dans le texte le rôle actuel du Conseil européen dans la définition des orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La Commission et le Parlement européen ne sont pas impliqués. Un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre des politiques en vue de la concrétisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (Titre IV de la troisième partie) est créé, le Parlement européen et les parlements nationaux seront tenus informés de cette évaluation. Le contrôle des parlements nationaux est renforcé dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale : un quart de l'ensemble des voix attribuées (au lieu d'un tiers) aux parlements nationaux suffira pour l'envoi d'un avis motivé à la Commission sur le non-respect par un projet d'acte législatif. Les procédures varient en fonction de l'action envisagée au niveau de l'Union. Cela se reflète pour l'adoption de mesures en cas d'un afflux soudain de ressortissants des pays tiers qui prendront la forme de « règlements » ou de « décisions » du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Enfin, pour ce qui concerne les politiques relatives aux contrôles des frontières extérieures, à l'asile et à l'immigration, le principe politiquement très sensible de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre États membres est consacré, y compris sur le plan financier.

D'importantes limitations subsistent cependant en vue de la définition d'une réelle politique d'immigration. Premièrement, à la suite d'intenses pressions de l'Allemagne, l'Union ne disposera pas du droit de fixer les volumes d'entrée des ressortissants des pays tiers qui demeure une

compétence des États membres. Deuxièmement, en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants, là où l'article 42 du TCE prévoit l'unanimité du Conseil et la codécision du Parlement européen, la Convention avait prescrit la procédure législative ordinaire qui implique la majorité qualifiée et la codécision du Parlement. Le maintien de la procédure législative ordinaire par la CIG a eu un prix, celui de l'inscription d'un « frein d'urgence », à savoir la possibilité pour un État membre de renvoyer la décision au Conseil européen. Ce dernier dispose alors d'un délai de quatre mois pour renvoyer la question au Conseil et lever la suspension de la procédure ou demander à la Commission de présenter une nouvelle proposition. Ce mécanisme qui ne prévoit pas le déclenchement d'une coopération renforcée entre les États souhaitant aller de l'avant, comme c'est le cas dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, pourrait avoir pour résultat de conduire à la paralysie de l'Union. Troisièmement, concernant les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers, la situation actuelle de l'article 137 du TCE est maintenue, à savoir, prise de décision du Conseil statuant à l'unanimité, consultation du Parlement européen et mécanisme « passerelle » permettant au Conseil de décider à l'unanimité de rendre la procédure législative ordinaire applicable à cette question. Enfin, ces propositions ne bénéficiaient pas du soutien de l'ensemble des États membres et les plus réfractaires ont obtenu le maintien de leurs statuts dérogatoires. La géométrie variable est maintenue, les dérogations du Royaume-Uni et de l'Irlande, d'une part, et celle du Danemark de l'autre sont maintenues (7).

⁷ Dans le cas du Danemark, le protocole reflète la situation actuelle : ce pays ne participera pas à l'adoption des mesures en relation avec la mise en œuvre de l'espace de justice et de sécurité (Partie III, Titre III, chapitre 4 de la Constitution). Une nouvelle phrase fut introduite dans le protocole selon laquelle « *il serait dans l'intérêt de l'Union d'assurer l'intégrité de l'acquis dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice* » (Protocole n° 20). L'opt-out du Royaume-Uni et de l'Irlande concerne les dispositions sur les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration (section 2) mais aussi sur la coopération judiciaire en matière civile (section 3) (Protocole n° 19). Il concerne également le mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans l'espace de liberté de sécurité et de justice. La

6. De Tampere à La Haye

Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et à la suite du plan d'action de Vienne ⁽⁸⁾, le Conseil européen de Tampere avait adopté des lignes directrices et des priorités visant à développer une politique commune d'asile et d'immigration dans le cadre de la concrétisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Selon cette approche, les questions séparées mais étroitement liées de l'asile et des migrations exigeaient le développement d'une politique commune de l'Union comprenant les quatre axes suivants :

- le partenariat avec les pays d'origine ;
- un système d'asile commun ;
- le traitement équitable des ressortissants des pays tiers ;
- la gestion des flux migratoires.

La Commission, à la demande du Conseil européen de Tampere, a établi un tableau de bord semestriel en vue de mesurer les progrès. L'adoption des mesures listées dans le programme de Tampere a été très lente en raison notamment de la complexité du cadre décisionnel. La difficile concrétisation des objectifs fixés par le programme quinquennal adopté par le Conseil européen de Tampere en 1999 pour le développement des politiques d'asile et d'immigration s'explique en raison de la nature spécifique du cadre institutionnel et décisionnel prévalant en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (CCE, 2004f). Les différentes conceptions des politiques migratoires dans les États membres de l'Union traduisent autant de politiques dictées en fonction de la conjoncture politique et des besoins du marché du travail. La tendance au vieillissement de la population se confirme y compris après l'élargissement aux dix nouveaux pays qui

situation créée par le protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne reste également inchangée. (Protocole n° 17).

⁸ Plan d'action du Conseil et de la Commission, du 3 décembre 1998, 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, JO C 19 du 23 janvier 1999, pp.0001-0015.

sont confrontés au même phénomène. Le besoin de main-d'œuvre étrangère pour compenser les carences des marchés du travail de l'Union est pourtant reconnu par la Commission depuis l'an 2000 (CCE, 2000).

Les propositions de la Commission de développer une méthode ouverte de coordination (MOC) dans ce domaine n'ont pas été suivies d'effet dans les États membres (CCE, 2001a). Parallèlement, la Commission avait déposé une proposition de directive sur les conditions d'entrée et de séjour aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante qui n'a jamais été discutée (CCE, 2001b). Cependant, s'il n'y a pas de MOC formellement décidée, des mécanismes d'échange ont néanmoins été mis en place. Un groupe d'experts, le comité sur l'immigration et l'asile, a été établi en 2002 par la Commission. Elle a aussi établi, en tant que projet pilote, le réseau européen des migrations pour analyser les aspects politiques, juridiques, démographiques, économiques et sociaux des migrations et de l'asile. L'échange d'information dans des domaines spécifiques est fourni par les points de contact nationaux pour l'intégration mis en place par la Commission en 2003 et dans le cadre du Conseil, par le Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI) (Conseil de l'Union européenne, 1994). La Commission a également publié en juin 2004 une étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine dans laquelle elle plaide pour un renforcement de l'échange d'informations de la consultation et de la coopération entre les États membres. Elle annonce une consultation publique et la publication d'un Livre vert sur la question de savoir si l'admission de personnes pour des raisons économiques devrait être régie au niveau de l'Union (CCE, 2004g).

De rapports en rapports, les tentatives de la Commission de mettre à l'ordre du jour de l'agenda européen la définition d'une réelle politique d'immigration se heurtent aux réticences nationales. Les textes finalement adoptés en termes de droits des ressortissants des pays tiers sont peu nombreux et contiennent de nombreuses dérogations. Ils sont en tout cas loin d'atteindre les objectifs fixés à Tampere en vue d'une politique d'immigration commune. La directive sur le regroupement

familial (Conseil de l'Union européenne, 2003a) et celle sur les résidents de longue durée (Conseil de l'Union européenne, 2003b) ont été adoptées après que soient ajoutées de nombreuses dérogations nationales. On remarquera qu'en relation avec la stratégie de Lisbonne, la Commission a présenté un ensemble de propositions destinées à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne dont les besoins d'ici à 2010 sont estimés à 700 000 postes (CCE, 2004h). Le Conseil Justice et Affaires intérieures du 19 novembre 2004 est parvenu à un accord politique sur le projet de directive et a envisagé la fin de l'année 2008 pour sa mise en œuvre. Enfin, après avoir fait l'objet d'un accord politique le 30 mars 2004, la directive sur les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formations non rémunérées ou de volontariat a été adoptée formellement par le Conseil en décembre 2004 (Conseil de l'Union européenne, 2004b) ⁹. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark n'ont pas participé à l'adoption de ces textes.

7. Le Programme de La Haye

La préparation du programme de La Haye lors d'une réunion informelle du Conseil Justice et Affaires intérieures organisée à Scheveningen, près de La Haye (Pays-Bas) le 30 septembre et le 1^{er} octobre 2004, avait suscité de nombreux débats en raison des questions soulevées en matière d'asile en regard de l'actualité de l'été et des drames humains qui s'étaient produits en Méditerranée. En réponse, le ministre allemand de l'Intérieur, Otto Schily, avait annoncé le 12 août son idée de créer des centres fermés hors de l'UE pour traiter les demandes d'asile, ou l'« externalisation des procédures d'asile ». Cette idée bénéficiait du soutien de Rocco Buttiglione, alors ministre italien des Affaires européennes. Un soutien réitéré quelques jours plus tard alors qu'il venait d'être désigné Commissaire en charge du portefeuille « Liberté, justice et sécurité ». Ses propos homophobes lors de son audition par la commission compétente du Parlement européen avaient conduit au

⁹ La proposition initiale de la Commission portait sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'étude, de formation professionnelle ou de volontariat.

rejet de sa candidature. La Commission n'a pu bénéficier du vote d'approbation du Parlement européen qu'après son remplacement par le ministre des Affaires étrangères, Franco Frattini. Entre-temps, le « G5 », qui réunit les ministres de l'Intérieur de l'Italie, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la France et de l'Espagne, n'est pas parvenu à se mettre d'accord lors de sa réunion à Florence les 17 et 18 octobre 2004 sur les idées germano-italiennes en raison de l'opposition franco-espagnole. L'idée n'a cependant pas été abandonnée par la présidence néerlandaise (voir infra).

7.1 Vers la définition d'un Plan d'action

Adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre, le programme de La Haye s'inscrit dans le droit fil des avancées du projet de Constitution. Celui-ci identifie des objectifs et des priorités qui devront être coulés dans un plan d'action que présentera la Commission en 2005. Celle-ci soumettra un rapport annuel (et non plus semestriel comme les « scoreboards » précédents) sur la mise en œuvre du programme. La nécessité de mieux contrôler cette mise en œuvre, soulignée tant par la Commission que par le Parlement, devra également faire l'objet de la mise au point en 2005 par le Conseil de méthodes concrètes d'évaluation. Des rapports réguliers seront élaborés par la Commission et par le Conseil.

7.2 Citoyenneté

En matière de protection des droits fondamentaux et de citoyenneté, le programme de La Haye donne une indication positive à la Commission sur sa proposition d'élargir le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes pour en faire une Agence des droits de l'Homme et a fixé à 2008 l'examen de l'application de la directive relative au droit de circulation et au droit de séjour.

7.3 Recours au mécanisme de passerelle

Dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières, le Conseil européen demande au Conseil de prendre la décision relative à l'application de l'article « passerelle » à toutes les mesures relevant du Titre IV limitée à l'adoption des mesures destinées à renforcer la « liberté » sauf pour ce qui concerne l'immigration légale, au plus tard le 1^{er} avril 2005. On remarquera que cette décision a été prise le 22 décembre

suivant en vue de son application à compter du 1^{er} janvier 2005 (voir infra).

7.4 Vers un système commun d'asile en 2010

Le Conseil européen considère que la deuxième phase de la procédure d'asile a débuté le 1^{er} mai 2004, il fixe à « *avant la fin 2010* » l'adoption des instruments et mesures devant concrétiser la deuxième phase. Concrètement, cela implique que le Conseil statuera à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen. La mise en œuvre de la première phase n'est cependant pas terminée en raison des difficultés rencontrées lors de l'adoption de la directive relative aux procédures d'asile, l'un des textes clés de la première phase (Conseil de l'Union européenne, 2004c). L'exigence d'atteindre l'unanimité sur ce texte en examen depuis trois ans et demi a eu pour résultat d'en réduire le niveau d'ambition. La veille de son adoption, il avait été dénoncé par plusieurs ONG en ce qu'il constitue une infraction claire aux engagements des États membres par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Le Haut commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (HCR) avait également dénoncé le recul de ce texte par rapport aux normes internationales en vigueur. En cause : la liste des pays d'origine sûre.

Ce texte est pourtant l'une des pièces centrales de la première phase de la mise en place d'un régime d'asile européen, au même titre que 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 (directive « qualifications », également formellement adoptée le 29 avril) (Conseil de l'UE, 2004d). Le Conseil demande par conséquent la mise en œuvre intégrale de cette phase qui passera par l'adoption définitive de la directive relative aux procédures d'asile mais selon les procédures en vigueur au cours de l'adoption de la première phase, à savoir unanimité du Conseil et consultation du Parlement européen. On remarquera que le Conseil du 19 novembre a décidé que l'adoption de la liste des pays tiers aura lieu après l'adoption de la directive « *compte tenu de l'impossibilité*

d'arriver à un accord au stade actuel». Une étude sur l'opportunité, sur les perspectives et difficultés et sur les implications pratiques d'un traitement commun des demandes d'asile sera présentée par la Commission. Enfin, le « *traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE* » fera l'objet d'une autre étude menée en étroite consultation avec le HCR, en évaluera le bien-fondé, le caractère opportun et la faisabilité. On remarquera que l'idée a été rejetée par le Parlement européen (Parlement européen, 2004a : point 9). L'idée de l'externalisation des demandes d'asile, certes « *complémentaire au régime d'asile européen commun et conforme aux normes internationales* », est toujours à l'ordre du jour européen. Des structures de coopération précéderont la mise en place d'un bureau européen de l'asile au moment de l'établissement d'une procédure d'asile commune.

7.5 Immigration légale et intégration

En matière d'immigration légale et de lutte contre l'emploi clandestin, le Conseil européen invite la Commission à présenter avant la fin 2005 un programme d'action relatif à l'immigration légale, comprenant des procédures d'admission permettant au marché du travail de réagir à une main-d'œuvre étrangère en constante mutation. En matière d'immigration illégale, les États membres sont appelés à respecter les objectifs de réduction de l'économie informelle fixés dans la stratégie européenne pour l'emploi. Le programme contient une nouvelle section sur l'intégration des ressortissants des pays tiers. Le Conseil européen identifie les aspects minimums à partir desquels des principes communs devraient être fixés. Ces principes de base devraient créer un cadre européen au sein duquel les États membres, le Conseil et la Commission sont invités à promouvoir l'échange structurel d'expériences et d'informations en matière d'intégration, en créant un site Internet largement accessible. Annoncé dans son rapport sur l'immigration, le Manuel sur l'intégration pour décideurs et praticiens est paru en novembre 2004 (CCE, 2004i). Les premiers principes communs adoptés par le Conseil le 19 novembre suivant ne reflètent que de façon très incomplète le chapitre sur la citoyenneté civique contenu dans le Manuel qui insistait sur l'importance des droits politiques.

7.6 La dimension extérieure de l'asile et de l'immigration

Sur le plan extérieur, la Commission est invitée à achever, d'ici le printemps 2005, l'intégration de la question de l'immigration dans les documents de stratégie par pays et par régions pour tous les pays tiers concernés. Le Conseil européen confirme l'importance de la politique de voisinage. En matière de protection des réfugiés, le Conseil européen engage tous les pays tiers à accéder et à adhérer à la Convention de Genève. Selon cette même logique, le Conseil européen invite la Commission à élaborer des programmes de protection régionaux, devant s'inspirer des programmes pilotes de protection dont le lancement aura lieu avant la fin 2005. En juin 2004, la Commission a publié une communication sur la « protection dans les régions » (CCE, 2004j) qui avait suscité des commentaires contrastés. Les uns y voyant l'amorce de la concrétisation des idées présentées en 2003 par les Britanniques d'externaliser les procédures d'asile à la périphérie de l'Union ou dans des pays éloignés tandis que, selon la Commission, l'objectif poursuivi est d'améliorer la gestion de l'entrée des personnes qui ont besoin d'une protection internationale dans l'Union et d'aider les pays des régions d'origine, souvent de simples pays de transit, à devenir de véritables pays de premier asile. À cette fin, elle recommande la mise en place de « programmes pluriannuels de réinstallation » au niveau de l'Union ainsi que de « programmes de protection régionaux de l'Union européenne » élaborés en partenariat avec les pays tiers de la région considérée (plan d'action et programme de protection régional planifiés pour décembre 2005 au plus tard). Lors du Conseil informel Justice et Affaires intérieures de La Haye, les ministres de l'Intérieur avaient annoncé le 1^{er} octobre le déblocage de 1 million d'euros, financé à 80 % par la Commission et à 20 % par les Pays-Bas, pour aider les pays d'Afrique du Nord (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie et Libye) à développer un système d'asile national avec un personnel formé. Le Commissaire Vitorino avait indiqué que la Commission, appuyée par les Pays-Bas, financerait cinq projets d'agences pilotes pour réfugiés en Afrique du Nord afin de moderniser les installations existantes en Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Mauritanie. Le Commissaire s'était

voulu par la suite très clair sur le fait que ces camps ne porteraient pas sur le « traitement » des demandes d'asile ⁽¹⁰⁾.

8. Mise en œuvre du programme de La Haye : un allègement limité des procédures décisionnelles

Dans sa recommandation, le Parlement européen demandait quant à lui l'application de la codécision et l'extension du contrôle de la Cour dans tout l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et « *en premier lieu pour les mesures en matières d'immigration* » (Parlement européen, 2004b). Il faut rappeler qu'à l'occasion du débat sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice organisé au Parlement européen en octobre, le ministre de la Justice néerlandais, M. Donner, avait expliqué, pour justifier le fait que la présidence néerlandaise ne proposait pas l'extension du contrôle de la Cour, que cela représenterait une charge de travail trop lourde pour celle-ci dans une Union qui vient de s'élargir. Le Parlement demandait également l'utilisation de l'article 42 TUE pour appliquer la méthode communautaire aux mesures liées à la lutte contre le terrorisme et le crime international. À la suite de l'adoption du programme de La Haye, le Conseil a transmis une proposition au Parlement européen limitant le passage à la codécision aux mesures du titre IV destinées à renforcer la dimension « liberté », excepté le domaine de l'immigration légale (Conseil de l'Union européenne, 2004e). Le Parlement européen a approuvé en décembre le projet de décision du Conseil en demandant que soient également concernées par la procédure de codécision les mesures relatives à l'immigration légale, qui ne doivent pas affecter le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants des pays tiers, en provenance des pays tiers ainsi que l'indique le projet de Constitution, mais aussi que soient supprimées les limitations imposées aux compétences de la Cour de justice (Parlement européen, 2004c). Le Parlement souligne également le fait que le Conseil européen a déjà invité, le 5 novembre 2004, la Commission à présenter, après consultation de la Cour, une proposition de décision du Conseil instituant, conformément à l'article 225 A du traité CE, une chambre

¹⁰ Conférence organisée conjointement par le « European Policy Centre » et la Fondation Roi Baudouin le 4 octobre 2004.

spécialisée pour les recours touchant des matières prévues par ce même titre IV. Selon la décision adoptée par le Conseil fin décembre (Conseil de l'UE, 2004f), la procédure de codécision est d'application à compter du 1^{er} janvier 2005 pour les mesures visant à assurer l'absence de contrôles des personnes lors du franchissement des frontières intérieures, les mesures relatives aux franchissements des frontières extérieures et les mesures fixant les conditions dans lesquelles les non-Européens peuvent circuler sur le territoire des États membres pour une durée maximale de trois mois. La décision concerne également l'immigration clandestine et les mesures visant à assurer un équilibre entre les États membres en ce qui concerne l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées. Les mesures concernant l'immigration légale des non-Européens vers les États membres et d'un État membre à l'autre continueront d'être adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. Cela concerne les conditions d'entrée et de séjour ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titre de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial, d'une part, et les mesures définissant les droits des ressortissants de pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans un autre État membre, de l'autre.

On remarquera que le considérant 10 de la décision encourage l'adoption de mesures d'encouragement destinées à soutenir l'action des États membres en matière d'intégration des non-Européens en séjour régulier sur le territoire. Ces mesures « *pourraient être adoptées par le Conseil statuant en conformité avec la base juridique appropriée prévue par le traité* ». Enfin, le Danemark n'a pas participé à l'adoption de cette décision mais le Royaume-Uni et l'Irlande ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de cette décision.

Conclusions

Les questions d'asile, d'immigration et de libre circulation mais aussi de mobilité au sein de l'UE continueront d'occuper une place prépondérante à l'agenda européen. Il s'agit de créer un espace unifié sans frontière tout en respectant les droits et obligations internationales de la Convention de Genève et ses protocoles supplémentaires mais aussi les droits fondamentaux. En matière de libre circulation des

personnes à des fins d'emploi sur le territoire de l'Union, les mesures adoptées par la plupart des États membres en préalable à l'élargissement devront être revues. La définition d'une politique commune en matière d'asile est l'un des points de tension d'une Europe qui risque de perdre sa tradition de tolérance si elle devait continuer à adopter des mesures qui restreignent l'accès au statut de réfugiés aux personnes qui remplissent les conditions. Cela suppose la mise en œuvre progressive d'une réelle politique d'immigration de manière à éviter que les personnes souhaitant venir travailler dans l'Union n'utilisent de manière abusive la filière de l'asile et prive les personnes fuyant leur pays pour des raisons reconnues par les textes internationaux du bénéfice de la protection à laquelle elles ont droit. L'objectif de Lisbonne appelle à l'assouplissement des conditions d'entrée et de résidence des personnes hautement qualifiées. Mais à défaut de la définition d'une politique d'admission des travailleurs migrants, les besoins intermédiaires subsistant ne pourront être remplis qu'en tolérant le travail au noir. Dans ces conditions, les discriminations entre les travailleurs de l'UE concernant l'exercice de leur droit à la libre circulation devraient être levées le plus rapidement possible. Confrontée à des besoins de main-d'œuvre qualifiée, moins qualifiée ou peu qualifiée, l'Union devra définir une nouvelle méthode lui permettant d'élaborer avec les États membres une approche commune. Il y va de la nécessité de faire face à un quadruple défi : celui du développement d'un espace de libre circulation, de non-discrimination et d'intégration de l'ensemble des personnes résidant sur le territoire de l'Union ; capable d'entretenir avec ses voisins immédiats des relations lui évitant de déployer des ressources démesurées dans la protection de ses frontières extérieures ; lui donnant l'opportunité de relever le défi de l'ouverture des canaux de l'immigration légale ; sans remettre en cause les principes fondamentaux de protection personnes garantis par les textes internationaux.

Références

Bigo, D. et Guild, E. (2004), « Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union », *Cultures et Conflits*, n° 49-50.

CCE (2000), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la politique communautaire en matière de migration,

COM (2000) 757 final du 22 novembre 2000 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2000/com2000_0757fr01.pdf).

CCE (2001a), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM (2001) 387 final du 11 juillet 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2001/com2001_0387fr01.pdf).

CCE (2001b), Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM (2001) 386 final du 11 juillet 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2001/fr_501PC0386.pdf).

CCE (2002), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « L'intégration de la politique des migrations dans les relations de l'Union européenne avec les Pays tiers - I. migrations et développement - II. rapport sur l'efficacité des ressources financières disponibles au niveau communautaire pour le rapatriement des immigrants et des demandeurs d'asile non admis, pour la gestion des frontières extérieures et pour les projets concernant l'asile et les migrations dans les pays tiers », COM (2002) 703 du 3 décembre 2002 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0703fr01.pdf).

CCE (2004a), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration », COM (508) final du 16 juillet 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0508fr01.pdf).

CCE (2004b), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion », COM (2004) 656 final du 6 octobre 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0656fr01.pdf).

CCE (2004c), Communication de la Commission « Politique européenne de voisinage - Document d'orientation », COM (2004) 373 final du 12 mai 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0373fr01.pdf).

CCE (2004d), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI), COM (2004) 628 final du 29 septembre 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0628fr01.pdf).

CCE (2004e), Communication de la Commission au Conseil sur les propositions de la Commission en faveur de plans d'action dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage (PEV), COM (2004) 795 final du 9 décembre 2004.

CCE (2004f), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations », COM (2004) 401 final du 2 juin 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0401fr01.pdf).

CCE (2004g), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine », COM (2004) 412 final du 4 juin 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0412fr01.pdf).

CCE (2004h), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la présentation d'une proposition de directive et de deux propositions de recommandation visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne, COM (2004) 178 final du 16 mars 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0178fr01.pdf).

CCE (2004i), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, Jan Niessen and Yongmi Schibel of the Migration Policy Group, novembre 2004.

CCE (2004j), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine

« améliorer l'accès à des solutions durables », COM (2004) 410 final du 4 juin 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0410fr01.pdf).

Conseil des Communautés européennes (1968a), Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO L 257 du 19 octobre 1968, pp.0002-0012.

Conseil des Communautés européennes (1968b), Directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, JO L 257 du 19 octobre 1968, pp.0013-0016.

Conseil de l'Union européenne (1994), Conclusions du Conseil du 30 novembre 1994 concernant les modalités de fonctionnement et le développement du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), JO°C°274 du 19 septembre 1996, pp.0050-0051.

Conseil de l'Union européenne (2003a), Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251 du 3 octobre 2003, pp.0012-0018.

Conseil de l'Union européenne (2003b), Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 016 du 23 janvier 2004, pp.0044-0053.

Conseil de l'Union européenne (2004a), Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration », JO L 64 du 2 mars 2004, pp.0001-0004.

Conseil de l'Union européenne (2004b), Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JO L 375 du 23 décembre 2004, pp.0012-0018.

Conseil de l'Union européenne (2004c), Proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la

procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, Document 8771/04, Bruxelles, 30 avril 2004 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/04/st08/st08771.fr04.pdf>).

Conseil de l'Union européenne (2004d), Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JO L 304 du 30 septembre 2004, pp.0012-0023.

Conseil de l'Union européenne (2004e), Projet de décision du Conseil visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par le titre IV de la troisième partie dudit traité, Document 15130/04, Bruxelles, 23 novembre 2004 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/04/st15/st15130.fr04.pdf>).

Conseil de l'Union européenne (2004f), Décision 2004/927/CE du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité CE applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité, JO L 396 du 31 décembre 2004, pp.0045-0046.

Nations Unies (2000), *Replacement Migration Is It A Solution to declining ageing population ?*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, mars 2000.

Parlement européen (2004a), Résolution A6-0051/2004 du Parlement européen sur la procédure d'asile et la protection des régions d'origine, Rapport Lambert (Vets/Ale, UK), 15 décembre 2004.

Parlement européen (2004b), Recommandation A6-0010/2004 du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité du 14 octobre 2004, basé sur le rapport Boulrangès.

Parlement européen (2004c), Résolution législative A6-0072/2004 du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil visant à

rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par le titre IV de la troisième partie dudit traité, 16 décembre 2004.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (1996), Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO L 18 du 21 janvier 1997, pp.0001-0006.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2004a), Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 229 du 29 juin 2004, pp.0035-0048.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2004b), Règlement (CE) n° 491/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS), JO L 80 du 18 mars 2004, pp.0001-0005.

Wihtol de Wenden, C. (2004), « L'Europe à vingt-cinq et les migrations. Mesures de protection adoptées à l'encontre des ressortissants des nouveaux États membres par les Quinze », *Études et Recherches*, Notre Europe, Paris, 15 novembre 2004 (<http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/dewenden.pdf>).