

7 mars 2022

## La politique d'immigration dans le contexte européen

Par : La Rédaction

*Du Traité de Rome en 1957 au début des années 1980, la politique européenne en matière d'immigration s'inspire du principe de liberté de circulation des travailleurs. C'est à partir de la seconde moitié des années 1980 que, peu à peu, est mise en œuvre une politique plus stricte de contrôle des flux migratoires.*

### SOMMAIRE

De la liberté de circulation des travailleurs aux accords de Schengen .....	1
L'élaboration d'une politique d'immigration commune .....	2
Directive retour et Pacte européen sur l'immigration et l'asile.....	2
L'Union européenne face à la crise des migrants .....	3

[Les accords de Schengen de 1985](#) conclus entre le Bénélux, la France et l'Allemagne constituent la première réalisation significative de la politique d'immigration européenne. D'autres décisions sont prises à l'échelon européen dans les années 1990 et 2000 afin d'harmoniser les politiques d'immigration des États membres.

En 2008, l'adoption par le Parlement européen de la [directive dite "retour"](#) et par le Conseil européen d'un [Pacte européen sur l'immigration et l'asile](#) renforce de manière significative le caractère restrictif de la politique d'immigration au sein de l'Union européenne. Les pressions migratoires aux portes de l'Europe du fait de la déstabilisation de plusieurs pays, notamment sur le pourtour méditerranéen, poussent l'Union européenne, au début des années 2010 à se saisir à nouveau des questions migratoires.

### De la liberté de circulation des travailleurs aux accords de Schengen

La liberté de circulation des travailleurs est le principe qui régit la politique d'immigration au sein de l'Union européenne de 1957 au début des années 1980. Des directives et des règlements garantissant cette liberté sont adoptés au fil des années : droit à l'égalité de traitement avec les nationaux, droit au séjour des travailleurs étrangers et de leurs familles, droit de demeurer dans le pays d'accueil et d'y rester après une période d'activité.

Un tournant s'opère dans les années 1980 dans un contexte de crise économique et de chômage. En 1985, avec les accords de Schengen conclus entre le Bénélux, la France et l'Allemagne s'amorce un traitement différencié entre citoyens européens et non communautaires. En effet, la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures s'accompagne, dans le même temps, du renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Sont ainsi prévus :

- l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non-communautaires qui veulent pénétrer et circuler en touristes dans l'espace Schengen ;
- des accords de réadmission avec les pays non communautaires pour les clandestins et les déboutés du droit d'asile, le système d'information Schengen obligeant les États européens à leur refuser le droit au séjour et à les expulser.

La [coopération Schengen](#) est intégrée au cadre juridique de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997. Toutefois, tous les pays participant à la coopération Schengen ne sont pas membres de l'espace Schengen, soit parce qu'ils ne souhaitent pas la suppression des contrôles aux frontières avec les autres pays

de cet espace, soit parce qu'ils ne remplissent pas encore les conditions requises pour l'application de la convention Schengen.

## L'élaboration d'une politique d'immigration commune

D'autres décisions, à la suite des accords de Schengen, précisent les grands axes de la politique européenne d'immigration.

En 1990, **les accords de Dublin** définissent une politique d'asile commune intégrant notamment les notions de pays sûrs, de demande d'asile manifestement infondée, de solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée. Ils prévoient en outre des sanctions contre les transporteurs acceptant des clandestins.

Le **traité de Maastricht**, entré en vigueur en 1993, inscrit l'immigration au rang des "questions d'intérêt commun". Cependant, cette question continue à relever du domaine intergouvernemental et de la règle de l'unanimité au sein du Conseil.

Le **sommet de Tampere** de 1999 définit une politique commune d'immigration à partir des objectifs économiques et démographiques de l'Union européenne et renonce à l'objectif de l'immigration zéro. En 2000 est créé, pour cinq ans, un fonds européen pour les réfugiés chargé de l'accueil, de l'intégration et de l'aide au retour des réfugiés.

Le **traité de Nice** signé en février 2001 prévoit que les décisions concernant l'immigration et l'asile soient adoptées à la majorité qualifiée à partir de 2004. Par la suite, d'autres sommets de l'Union européenne (Laeken en décembre 2001, Séville en 2002, Thessalonique en 2003) réaffirment ces principes.

En novembre 2004, le Conseil européen adopte le **programme pluriannuel de La Haye**. Ce programme concerne essentiellement les politiques sécuritaires et les focalise sur les enjeux migratoires. Il prévoit de subordonner aux finalités anti-migratoires l'ensemble des politiques européennes, notamment celles de voisinage, de coopération et d'aide au développement.

La même année, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (**Frontex** - devenue l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en 2016 ) est créée :

- elle coordonne la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures ;
- elle assiste les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux ;
- elle assiste les États membres dans les situations qui exigent une assistance renforcée aux frontières extérieures ;
- elle fournit aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

La question des immigrés clandestins est traitée tout particulièrement au cours des années 2000. Ainsi, la Commission européenne propose en février 2004 aux ministres de l'intérieur des quinze réunis à Dublin de participer financièrement aux expulsions groupées de ces immigrés. L'exécutif européen prévoit à cet effet une enveloppe budgétaire de 30 millions d'euros sur deux ans. En 2006, se tient à Rabat (Maroc) la **première conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement**. Les participants adoptent à cette occasion un plan d'action prévoyant notamment la mise en place de systèmes efficaces de réadmission des émigrants entrés illégalement en Europe, le renforcement de la coopération judiciaire et policière ainsi que des incitations financières et fiscales pour que les émigrés africains participent au développement de leur pays d'origine.

## Directive retour et Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Toujours dans l'optique de la lutte contre l'immigration clandestine, le Parlement européen adopte en juin 2008 la directive sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite "**directive retour**", validée le même mois par les ministres de l'intérieur des États membres de l'Union européenne. Un délai de deux ans, après publication du texte au *Journal officiel de l'Union européenne*, est prévu pour sa transcription dans les législations nationales.

La directive doit faire l'objet d'une évaluation tous les trois ans et être modifiée en tant que de besoin. Elle prévoit l'organisation du retour volontaire ou contraint des étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine ou un pays tiers, avec la possibilité d'un enfermement des personnes concernées pouvant atteindre

18 mois et une interdiction possible du territoire de l'Union européenne pendant cinq ans (et plus en cas de menace à la sécurité).

Les personnes visées doivent disposer d'un droit de recours contre la décision de retour ou avoir la possibilité d'obtenir une assistance juridique ou une représentation légale gratuite. Les décisions doivent être réexaminées par une autorité judiciaire ou administrative compétente ou par une instance composée de membres impartiaux, présentant des garanties d'indépendance. L'instance responsable du réexamen pourra suspendre temporairement l'exécution des décisions.

Pour les opposants à la directive, notamment la Ligue européenne des droits de l'homme ou la Cimade, le vote sans amendement du Parlement européen en faveur du texte fait perdre une partie de sa crédibilité à cette institution, dans son rôle d'instance démocratique chargée notamment de la protection des citoyens en Europe.

La même année, le Conseil européen adopte un **Pacte européen pour l'immigration et l'asile** qui prévoit l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile au sein de l'Union européenne. Ce pacte s'articule autour de cinq engagements :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration ;
- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ;
- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ;
- bâtir une Europe de l'asile ;
- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Ce Pacte, non contraignant pour les États, laisse entrevoir la possibilité d'une politique d'immigration sélective.

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne propose un [nouveau pacte sur la migration et l'asile](#). Les propositions législatives en cours d'examen ou qui ont abouti sont destinées à :

- remplacer le système de Dublin par un nouveau système de gestion qui répartit mieux et plus rapidement les demandes d'asile entre les États membres ;
- prévoir des mesures temporaires et extraordinaires afin de faire face aux situations de crise ;
- améliorer la base de données européenne des empreintes digitales des demandeurs d'asile ([Eurodac](#)) ;
- créer une nouvelle Agence européenne pour l'asile (qui remplace le Bureau européen d'appui en matière d'asile [EASO] depuis le 19 janvier 2022) ;
- établir un nouveau filtrage obligatoire à l'entrée ;
- remplacer plusieurs directives sur l'asile afin d'harmoniser les procédures de l'UE ;
- créer un cadre permanent de l'UE pour la réinstallation.

## L'Union européenne face à la crise des migrants

En 2011, à la suite de l'arrivée de migrants tunisiens à Lampedusa en Italie, la Commission européenne propose une nouvelle approche de la politique d'immigration qui renforce le contrôle des frontières et en appelle à l'élaboration d'une politique commune en matière de demande d'asile avant 2012. En 2013, le "**système européen de surveillance des frontières**" **Eurosur** est mis en œuvre afin de réduire l'immigration clandestine en Europe et d'assurer le sauvetage des migrants en mer.

Depuis 2015, après le naufrage de plusieurs centaines de migrants en Méditerranée et devant l'afflux de réfugiés, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre pour assurer le contrôle effectif des frontières extérieures de l'UE :

- évolution du rôle de Frontex vers un système européen de gardes-frontières ;
- renforcement de la coopération policière européenne pour lutter contre les filières d'immigration clandestine) ;

- signature d'un accord avec la Turquie pour mettre fin aux traversées de la côte turque vers les îles grecques et d'arrêter le flux de réfugiés sur le sol grec, moyennant une aide européenne de plusieurs milliards d'euros.

La prévention du trafic de migrants et la lutte contre ce phénomène est un objectif stratégique du nouveau pacte sur la migration et l'asile.