

PRÉFACE

Une vue de l'extérieur... mais combien valable !

Lode VAN OUTRIVE

*Professeur à l'Université de Leuven,
Président de la Commission des libertés publiques
et des affaires internationales du Parlement européen.*

Souvent une vue de l'extérieur vaut certainement celle de l'intérieur. C'est ce qui se passe avec cette collection de textes qui non seulement met l'accord de Schengen dans le contexte de la politique européenne de l'immigration, mais fait ressortir en même temps la conviction que cet Accord provoque un effet comparable à celui d'une pierre jetée dans l'eau : Schengen fait des ronds. La Suisse, comme d'autres pays, craint de faire partie du cordon sanitaire aussi bien autour des neuf pays de Schengen qu'autour des douze de la Communauté.

La politique traditionnelle suisse concernant l'immigration se retrouve dans les aspirations des bâtisseurs de l'Accord à neuf... Mais il faut faire remarquer en même temps que les critiques du dedans et celles du dehors se rejoignent, quoique celles de l'exté-

rieur me semblent plus approfondies. En effet, il me semble que les analyses de l'accord de Schengen effectuées à l'intérieur de la Communauté font très rarement un lien contextuel avec la politique d'immigration ou avec certaines formes de racisme : la critique reste pour ainsi dire au niveau du discours de l'Accord lui-même : c'est-à-dire un discours policier et/ou juridique, et technique. C'est tant mieux si cette critique vient de l'extérieur, d'un pays qui sait depuis longtemps ce que signifie l'immigration et où se trouve même le berceau de nombreux accords et conventions internationales, dont la convention de Genève de 1957 sur le droit d'asile.

Traitions d'abord de ce fameux accord de Schengen. Lors de la signature du premier Accord en 1985, très peu de gens étaient conscients de ce qui s'annonçait... et certainement pas des parlementaires. S'inspirant aussi bien des accords Benelux de 1949 et de 1960 que de celui entre la France et l'Allemagne de 1984, il paraît qu'au début cet Accord se concentrait surtout sur la libre circulation des marchandises.

Ce ne fut que très lentement que l'ouverture des frontières internes pour les personnes devint le point principal... Ce qui évolue plutôt vers *le contrôle* de la libre circulation des personnes : les fameuses mesures compensatoires. A juste titre, on a fait remarquer que dans l'accord de Schengen de 1990, seuls deux articles traitent de l'ouverture des frontières, qu'on brandit pourtant comme l'étendard de cet Accord *complémentaire* à celui de 1985. Pour le reste, six articles traitent du franchissement des frontières extérieures et 134 sont consacrés aux mesures compensatoires, dont 38 au *Système d'information Schengen (SIS)*.

Cela ne nous étonne pas du tout que même les autorités suisses aient eu et aient toujours toutes les difficultés du monde à obtenir une information et à disposer de documents sur cet Accord. En effet, les parlementaires nationaux et européens des pays impliqués sont confrontés aux mêmes obstacles. En ce moment, des textes de la plus haute importance sur l'organisation des contrôles aux frontières externes, sur le fonctionnement du *SIS*, de *SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry*, voir p. 106 ss.), sur l'octroi des visas et certainement sur le règlement d'ordre interne du *Comité exécutif* sont

difficiles à obtenir. Et je ne cite que les documents les plus importants parmi des dizaines, élaborés par une petite armée de fonctionnaires policiers et autres. Dès lors, on ne peut pas s'offusquer de ce que plusieurs commentaires contenus dans ce livre ne soient pas à jour... Même les quelques mandataires politiques de la CE qui essaient de suivre l'application de l'Accord ne savent pas comment faire face aux colonies de fourmis qui s'agitent autour de la termitière et y travaillent.

Du même coup, on touche à un phénomène politique de la plus haute importance : le déficit démocratique. Celui-ci caractérise de plus en plus nos systèmes politiques occidentaux... et, sauf erreur, la Suisse incluse. Par cela, il faut entendre la concentration du pouvoir politique dans les mains du pouvoir exécutif, au détriment du pouvoir judiciaire, mais certainement aussi du pouvoir législatif et contrôleur. En effet, avec Schengen, on assiste à un anti-parlementarisme souterrain. On attendrait des ministres compétents qu'ils informent les milieux intéressés, parlementaires et autres, ainsi que les citoyens. Il n'en est rien : toute information est à revendiquer sans cesse... jusqu'à aujourd'hui. Les ministres s'efforcent en général de donner des réponses minimales. Seuls les Parlements hollandais et français ont eu l'occasion de discuter d'une façon plus ou moins convenable avec leurs ministres, et surtout d'exprimer leurs réserves. La magistrature des différents pays de Schengen ne participent pas aux discussions préliminaires et certains de ses membres se posent des questions sur leur rôle futur. Les activités des innombrables groupes de travail se déroulent dans le plus grand secret. Les Parlements donnent leur avis selon une procédure de ratification des traités datant de l'autre siècle : on prend ou on laisse ce que les ministres ont déjà signé. Ça et là on a réussi à faire ajouter dans la loi d'approbation quelques conditions qui permettraient aux parlementaires de suivre plus ou moins le déroulement des travaux et l'application future de l'Accord. Mais nos Parlements ne disposent plus des moyens d'accomplir leur tâche convenablement, et alors qu'en théorie la démocratie prévoit que le Parlement contrôle le Gouvernement, la réalité n'a cesse de nous prouver exactement le contraire.

On pourrait encore approfondir cette analyse de sociologie politique et on en viendrait certainement à constater le peu d'influence et de pouvoir qu'ont les grands partis politiques et leurs adhérents les plus importants sur notre système "démocratique"... tout comme leur emprise sur le personnel politique. En effet, ce livre montre bien que Schengen est aussi bien un laboratoire qu'un exemple. Les Douze, dans le cadre du *Groupe ad hoc immigration* font usage du procédé éprouvé dans l'élaboration de Schengen : éviter un arrangement communautaire, donc travailler d'une façon intergouvernementale ; centraliser l'activité et l'information dans les mains des pouvoirs exécutifs des Etats contractants avec l'aide de leurs fonctionnaires policiers et autres ; placer les Parlements et les milieux intéressés devant un fait accompli ; le secret et la non-transparence autant que possible. Faut-il dès lors s'étonner que les services policiers nationaux des différents pays développent un *reflected status* ? Ceux qu'on appelle souvent "le bras fort" du pouvoir exécutif et qui fonctionnent dans l'orbite de ce pouvoir profitent largement de cette situation pour se faire accorder par le biais des accords internationaux des compétences et une autonomie qu'ils n'obtiendraient pas ou plutôt difficilement de leurs parlements nationaux. Peut-on en effet dire qu'il s'agit plus d'un élargissement de la compétence policière que de la surveillance des frontières extérieures ? Finalement, on sauve la souveraineté, le contrôle et l'efficacité policière "germanique", et on leur donne la priorité sur des contrôles judiciaires et parlementaires, sur le respect des droits de l'homme, sur la légalité. Parallèlement, les pouvoirs exécutifs et leur "bras fort" s'arrogent le monopole de la manipulation de l'angoisse des citoyens, ceux du troisième âge surtout, très nombreux dans nos pays vieillissants, mais en général peu instruits et ayant peu d'expériences interculturelles. Ce n'est pas étonnant que ce soient les mêmes instances, les mêmes ministres qui défendent une prétendue politique de sécurité dans leurs pays respectifs. En bref, « *l'outil monopolisé est un des moyens de la violence d'Etat* ».

Et ceci nous mène à une autre critique tout aussi fondamentale. L'accord de Schengen contient surtout des dispositions qui donnent des compétences à des autorités, des instances adminis-

tratives et des services policiers. Il s'occupe assez peu de l'aide et de la protection juridiques de la personne impliquée dans l'un ou l'autre mécanisme de contrôle prévu dans l'application de l'Accord. La mobilité croissante, aussi bien que le développement de l'informatique Schengen, auront comme conséquence l'augmentation des contrôles à l'intérieur des pays... surtout envers les étrangers. Comment ceux-ci vont-ils se défendre, comment auront-ils accès à des interprètes et à l'aide juridique, aux informations, peut-être fausses, qu'on détient sur eux ? Pourront-ils vérifier les sources d'information ? La prétendue protection des données policières qui ont trait à la vie privée ne résout pas tous les problèmes et en plus celles-ci ne sont pas du tout *waterproof* ! L'Accord impose toutes sortes de conditions aux Etats contractants. Mais quand il s'agit de ces aide et protection juridiques, on vous répond que la protection de la personne reste une matière nationale et qu'il est impossible d'obtenir un accord inter-Etats à ce sujet.

Un autre point critique qui risque d'échapper à l'attention est la position et les compétences du *Comité exécutif* qui devient la cheville ouvrière permanente de l'Accord. Le projet de règlement d'ordre interne va tout à fait dans la même direction de non-transparence et de secret, d'absence de contrôle extérieur. Ses compétences sont très larges : législatives, exécutives et judiciaires. Ce cumul est-il compatible avec les constitutions des Etats, ainsi qu'avec le principe de la séparation des pouvoirs inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme ? Le Comité prend des décisions qui ont la même portée juridique que la Convention elle-même et qui peuvent porter sur tout ce qui touche à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Ne sont prévus ni contrôle judiciaire international, ni contrôle du Parlement européen. On ne sait pas du tout comment et quand les Parlements nationaux pourraient être informés. Les membres du Comité sont des hauts fonctionnaires, et ils pourront prendre des décisions qui appartiennent normalement à des personnes ayant une responsabilité politique. La publication des documents n'est nullement prévue. Le *Comité exécutif* risque donc de devenir une administration autoritaire et non-contrôlable, qui fonctionne en vase clos. Actuellement, on

ne voit pas quels milieux ou instances vont pouvoir réagir à cette situation et comment ils vont le faire... Une commission permanente d'experts en droit des étrangers, des réfugiés et en droit pénal international, qui siège à Utrecht (Pays-Bas) suit d'un oeil compétent et critique les travaux du *Groupe ad hoc immigration*, ainsi que ceux du groupe Schengen. Elle a déjà sonné le tocsin le 25 août 1993 et averti les milieux compétents, composés surtout de parlementaires nationaux et européens.

Les autres points critiques sont assez connus. Mais la grande question qu'on se pose est celle-ci : quel avenir a cet Accord et comment sera-t-il tôt ou tard applicable et praticable ? L'histoire n'est pas simple. L'Accord devrait déjà être appliqué depuis le 1^{er} janvier 1990... On est en septembre 1993 et plusieurs difficultés subsistent. En fait, il n'y a rien là d'étonnant, vu l'aspect mégalomane de l'Accord. Parmi ces difficultés, on peut citer :

- Le contrôle des frontières extérieures des neuf pays de Schengen et l'exécution de l'article 8 A de l'Acte Unique (complément du traité de Rome) qui stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 1993 les frontières internes des Douze doivent s'ouvrir pour les personnes, tout comme pour les capitaux, les services et les biens. Ces frontières sont en principe toujours contrôlées actuellement : les gouvernements ont trahi leur propre signature en refusant la libre circulation des personnes. En juillet 1993 le Parlement européen a porté plainte à ce sujet devant la Cour de Luxembourg. Cette plainte, en application de l'art. 175 du Traité, est formulée contre la Commission européenne qui est tenue de faire exécuter les Traités européens et d'entreprendre les démarches nécessaires. Elle ne l'a pas fait. C'est la seule démarche que le Parlement pouvait faire, vu son impuissance à contrôler et à sanctionner le preneur de décisions, c'est-à-dire le Conseil des ministres. Encore une fois le déficit démocratique se manifeste ! Mais d'une certaine façon les pays de Schengen sont aidés indirectement par l'attitude des Britanniques, des Irlandais et des Danois qui veulent maintenir un certain contrôle à leurs frontières, surtout sur les citoyens n'appartenant pas à la CE.

- Le contrôle des frontières extérieures. Premièrement le contrôle des côtes maritimes, mais aussi le contrôle des ports et des aéroports. Contrôle des côtes maritimes dans les pays du Sud

de l'Europe surtout, difficile à organiser et très coûteux ; ces pays réclament donc une aide financière européenne. De plus, ils sont en train de militariser ce contrôle : est-ce la bonne solution ? On a sous-estimé l'ampleur des réorganisations nécessaires. S'ajoute à cela le problème des milliers de frontaliers obligés de traverser quotidiennement les frontières de plusieurs des pays en question et ceci à de multiples endroits. Comme on l'a fait remarquer du côté suisse, les responsables de Schengen n'avaient manifestement pas conscience de ce phénomène !

- La mise en place du *SIS* et de *SIRENE*. Les problèmes ne sont pas seulement d'ordre technique. Les pays impliqués doivent installer leur *N-SIS* et *N-SIRENE* ce qui semble être une entreprise coûteuse, surtout au niveau du personnel. Puis il y a le problème de la langue véhiculaire. Alors que le *SIS* fonctionne par communication codifiée, le *SIRENE* est un système de communication verbale à *texte libre*. Faire usage de l'anglais ? Aucun pays n'est anglophone et depuis peu la constitution française prévoit que le français est la seule langue officielle et obligatoire. Maintenant on cherche dans la direction d'un système d'échange bilatéral. Mais il reste toujours l'obstacle que constitue le type d'information échangeable. On a inventé un système de communication très compliqué et presque incompréhensible. Mais on veut surtout échanger beaucoup d'informations "douces", dans un but de prévention. Comment alors rendre opérationnelles à large échelle des rubriques telles que « *Dangereux pour la sécurité interne ou pour la sécurité publique* » ? Et ce ne sont pas les seules notions dont l'interprétation pose problème. Reste le fait que les législations nationales concernant la protection des données sont assez différentes. Le système *SIRENE* n'est pas prévu dans l'accord de Schengen et il faut certainement lire le manuel pour savoir comment l'échange d'informations va fonctionner... Grand et dangereux mystère !

- L'organisation de la collaboration policière en ce qui concerne le droit d'observation et de poursuite sur le territoire d'un autre pays de Schengen. Il faut des accords bilatéraux, mais les idées concernant leur application sont assez divergentes.

- Enfin, il se trouve que les pays de Schengen ne sont pas situés sur une île et que le problème se pose des liens à établir

avec les tentatives de collaboration policière élaborées au sein des groupes *TREVI*, et des relations avec *INTERPOL* et dans l'avenir avec *EUROPOL*. Pour ce qui est de la lutte anti-drogue, à laquelle est consacré tout un chapitre de l'accord de Schengen, on a délégué les pouvoirs à une Commission. Reste tout de même le problème de la coordination avec les initiatives de plusieurs autres instances, telles que le groupe *POMPIDOU* (Conseil de l'Europe), *TREVI III*, *CELAD* (Comité européen de la lutte anti-drogue) *MAC* (les douanes), *REITOX* (Observatoire européen sur la toxicomanie - Commission européenne) *EUROPOL*, etc. Evidemment il ne faut pas non plus oublier la divergence de vue persistante entre les Pays-Bas et la plupart des autres pays de Schengen concernant la politique anti-drogue à suivre. Il y a encore l'éventualité que des chapitres de l'accord de Schengen soient remplacés par des accords entre les Douze : il y a la convention de Dublin sur l'application du droit d'asile et il y a *EUROPOL*, accord sur la collaboration policière en matière de lutte anti-drogue. On se prépare à remplacer le *SIS* par le *EIS* (*European Information System*), etc.

L'avenir ne s'annonce pas tout rose. On savait déjà que les nouveaux-venus, l'Italie, L'Espagne, le Portugal et la Grèce avaient constamment des difficultés à suivre le train. Ces pays, traditionnellement des pays d'émigration, ont en effet pris le train de Schengen sans disposer d'un cadre administratif et normatif et sans législation convenable concernant l'accueil des immigrants ; le secteur touristique est indispensable à leur économie et leurs frontières sont difficilement contrôlables. Faute de connaître eux-mêmes leurs objectifs en matière de politique d'immigration, ils risquent de tomber d'un extrême à l'autre : de la plus grande tolérance à des restrictions et une répression, même militaire, des plus sévères. Les cinq pays fondateurs se préparaient à faire fonctionner le *SIS*, le noyau dur de l'initiative, le 1^{er} juillet 1993 et ceci en fonction du contrôle des frontières extérieures et de l'ouverture des frontières intérieures. Mais même au sein du groupe des cinq se manifestent tout le temps des hésitations et des accidents de parcours. Le dernier accroc, d'une certaine gravité, a eu lieu en avril 1993, quand le nouveau gouvernement français, suite à un rapport d'un groupe de sur-

veillance du Sénat, estima que la date du 1^{er} juillet était irréaliste : le SIS n'était pas au point ; les législations sur la protection des données n'étaient pas conformes ; le contrôle des frontières était déficient ; il manquait une réglementation commune aussi bien des visas que des demandes d'asile ; le contrôle dans les aéroports n'était pas organisé ; la politique anti-drogue convenue n'était pas respectée. La Grèce, les Pays-Bas et l'Italie devinrent alors des boucs émissaires. Il est clair que la réaction française s'inscrit dans une nouvelle politique nationaliste de restriction de l'immigration et de l'asile. Le truc est assez connu : pour faire avaler aux citoyens des mesures d'économie et de restriction ainsi que des nouveaux impôts, on met l'accent sur un thème populaire. Suite à tout cela les ministres de Schengen décidèrent le 30 juin à Madrid la mise en application de l'Accord à partir du 1^{er} décembre 1993. Nouvel accroc français en août 1993. La nouvelle législation sur l'immigration est censurée par le Conseil constitutionnel, entre autres en ce qui concerne les restrictions dans l'application du droit d'asile. Selon la constitution française et la convention de Genève, la France ne peut refuser l'examen d'une demande d'asile, même si elle a déjà été introduite ailleurs. Tout de suite le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, annonce que du même coup une partie de l'accord de Schengen devient inapplicable : il faut modifier la Constitution ! En août-septembre, la querelle continue : faut-il changer la Constitution ou suffit-il d'un simple changement de loi ? L'attitude de la France vis-à-vis de Schengen devient de nouveau floue... Quelles surprises attendent encore les fervents adhérents de l'Accord ?

Entre-temps, il faut rester vigilant : des documents qui rendent l'Accord opérationnel semblent être aussi importants que l'Accord lui-même : il reste toujours le problème du contrôle judiciaire et parlementaire et celui de la protection juridique des personnes, et il faut surtout surveiller le statut du Comité exécutif tout-puissant.

Il faut aussi rester attentif aux travaux du *Groupe ad hoc immigration*. Comme on l'a déjà remarqué, cette initiative intergouvernementale fonctionne selon la même formule, très peu démocratique, que le groupe de Schengen. Le Parlement européen et sa nouvelle Commission *Libertés publiques et Affaires*

intérieures suivent attentivement les prestations de ce groupe, qui essaie d'influencer à tout prix les législations nationales des Douze en ce qui concerne l'immigration et d'asile. Mais je constate que les rapports et les résolutions du Parlement sont très mal connues en Suisse ! Le projet de convention de Dublin sur l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, en voie de ratification dans les douze pays, a été l'œuvre de ce *Groupe ad hoc*. Entre-temps, au sein de ce groupe, d'autres accords ont été élaborés concernant d'autres aspects de la politique d'asile et d'immigration : le regroupement familial, la politique des visas, les demandes d'asile manifestement non-fondées, les pays prétendus "sûrs" ; le premier pays d'accueil ; une banque de données des empreintes digitales des demandeurs d'asile ; un centre d'information concernant ces demandeurs et la gestion du droit d'asile dans les différents pays. Les textes des Accords ne brillent pas par leur clarté, leur précision ou leur cohérence, et surtout, ils contiennent des dispositions inexécutables. Ils témoignent en tout cas d'une optique de restriction, donc plutôt défensive, et d'une interprétation de la convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'homme assez douteuse. Le Parlement européen a vivement critiqué cette approche plutôt négative et a formulé toute une série de propositions qui témoignent d'une attitude plus positive, mais aussi plus réaliste, tout en gardant un plus grand respect des conventions internationales. Parallèlement, le Parlement insiste sur le fait qu'il faut concevoir et mener une politique européenne d'immigration et d'asile harmonisée. Le grand tort des ministres du *Groupe ad hoc*, tout comme ceux du *Conseil européen des ministres de la Justice et de l'Intérieur* - en fait les mêmes - est de ne jamais organiser de débat ouvert avec les Parlements et les milieux engagés dans une politique européenne d'immigration. La seule déclaration que les Conseils européens au sommet, les ultimes responsables, ont faite, c'est qu'il faut s'en occuper... Pourtant, en octobre 1990 déjà, la Commission européenne a publié deux rapports : un sur le droit d'asile et un autre sur l'immigration. Le Conseil européen des Chefs de gouvernement n'a jamais réagi ! Entre-temps les ministres de Schengen et du *Groupe ad hoc immigration* n'explicitent aucune politique, mais pratiquent en réalité « un

espace européen de sécurité », une Europe policière qui devance même une Europe politique.

La politique suisse, aussi critiquable qu'elle soit, a le mérite d'être explicite et claire dans son nationalisme et sa restriction répressive, même dans son racisme. Je pense qu'à juste titre on en traite dans le chapitre sur le racisme. Le travail de la Commission d'experts *Contrôle des personnes à la frontière (CECF)* rend tout à fait manifeste l'attitude officielle. Cette politique suisse n'est pas nouvelle et a des racines historiques : ainsi, le danger de "surpopulation", d'*Ueberfremdung*, l'*Eigenart*. Pour la Suisse, il est clair que l'accord de Schengen est inaccessible pour toutes sortes de raisons : fiscales et administratives, et, comme on le dit plus loin, vu la clause imposant le contrôle de la possession d'armes. En outre, la Suisse n'est pas membre de la Communauté. Mais que faire pour ne pas devenir "un îlot d'insécurité" et pour ne pas se voir inclus dans le cordon sanitaire que les pays de Schengen sont en train de dresser autour de leur territoire ? On veut des accords bilatéraux et surtout une convention parallèle à celle de Dublin, comme les Douze l'ont déjà conclue avec la Pologne, et qu'ils veulent conclure avec la Hongrie, la Slovaquie et la Tchéquie. De plus, la Suisse veut participer à toutes sortes d'initiatives européennes. Mais pour mériter tout cela il faut se montrer fort dit-on : il faut rendre la procédure d'asile *eurocompatible* (l'APA du 22 juin 1990), comme l'a fait l'Autriche avec sa nouvelle *Aufenthaltgesetz* ; il faut élaborer une politique très claire : d'où la *théorie des trois cercles*. Il s'agit là d'une approche fondée sur la limitation et sur la prétendue proximité culturelle... mais qui trahit tout de même une volonté : la régulation du marché du travail. Entre-temps, les concepts de *culture* et de *civilisation* prennent le relais de celui de *race*. « On assiste à une alliance des intérêts économiques et des intérêts policiers pour défendre certains intérêts économiques au détriment de l'ensemble et du politique ». En même temps, la Suisse peut rappeler aux Européens de Schengen et du Groupe *ad hoc* qu'elle a procuré de bons "articles d'exportation" dans le domaine de l'asile : en effet, la notion de *pays sûr*, du *premier pays d'accueil*, ainsi que les examens dactyloscopiques portent le label de fabrication suisse.

Les critiques formulées envers la politique officielle suisse d'immigration et d'asile sont aussi applicables à la politique *de facto* suivie par le *Groupe ad hoc immigration* et elles coïncident merveilleusement avec celles formulées par le Parlement européen, dont les propositions "positives" pour l'avenir sont assez semblables. Je cite volontiers un texte publié dans ce livre et provenant de Suisse :

« - Nous devons publier davantage de rapports de fond.

- La collaboration doit augmenter entre les organisations de défense des droits de l'homme en Suisse et à l'étranger; ainsi qu'avec les ONG opérant dans la politique du développement.

- Les nouvelles situations qui poussent les gens à la fuite doivent être mieux prises en considération. Nous devons tâcher d'obtenir une définition élargie du réfugié (y compris les réfugiés de la violence et de l'environnement).

- La politique en matière de réfugiés devrait se concevoir dans le cadre plus général de la politique de paix et de sécurité et ne pas se réduire à des mesures de défense.

Et une intensification des efforts dans les domaines suivants :

(1) harmonisation des critères d'application des procédures d'asile et du droit matériel (amélioration de la position du requérant d'asile) ;

(2) protection des données ;

(3) aides au retour visant à une réintégration active des réfugiés rentrant dans leur pays et des requérants refoulés, d'entente avec les pays d'origine ;

(4) prise en compte de la responsabilité des pays d'origine et autres Etats en cause, et implication dans la résolution de problèmes.

- Les fonds de la CE affectés à la défense des droits de l'homme devraient aller davantage à des projets pratiques à la base qu'à des rapports théoriques.

- Nous ne pouvons empêcher que l'accord de Dublin entre en vigueur, mais nous pouvons tâcher de confier à un tribunal supranational la compétence de surveillance, dans l'Accord parallèle ou dans un Protocole additionnel » . (Cf. Première partie, chap. II. M. Beck Kadima, p. 158, *ndled.*).

On ne peut pas suffisamment attirer l'attention sur deux composantes d'une autre politique. Un changement radical dans les relations avec les pays d'origine des immigrants et un autre politique vis-à-vis des immigrants à l'intérieur de nos pays.

Il faut se rendre compte en effet que l'Europe forteresse se dessine d'une façon remarquable comme une construction policière, mais elle se veut aussi, de façon latente, mais tout aussi réelle, un projet économique. Il faut réaliser en plus que les causes économiques sont aussi importantes que les causes politiques dans l'accroissement des demandes d'asile : le Nord n'en finit pas d'appauvrir le Sud... et qui sait, en même temps, l'Europe centrale et de l'Est. L'augmentation des demandeurs d'asile et le durcissement des politiques d'accueil ont, selon François Rigaux, des causes communes qui *« se laissent articuler autour du double langage des pays riches à économie de marché, d'un discours purement idéologique en ce sens qu'il dissimule la réalité derrière un faux-semblant. Les éléments essentiels de ce discours sont :*

(1) la liberté d'émigrer contredite par les restrictions à l'immigration ;

(2) une organisation modèle de la société mais qui doit demeurer un privilège pour être provisoirement viable ;

(3) la figure illusoire d'un marché d'échange généralisé auquel tous n'ont pas accès ;

(4) la conjugaison de l'impérialisme et du nationalisme ;

(5) un discours humaniste d'inspiration universaliste que dément la recrudescence de pratiques racistes ». (Cf. Première partie, chap. I, p. 118, *ndled.*).

Sans qu'on ait eu vraiment le temps, les moyens, ou l'occasion d'approfondir les bases théoriques et idéologiques d'une politique d'immigration et d'asile sous l'aspect du traitement réservé aux immigrés à l'intérieur de nos pays, il paraît clairement dans les rapports et résolutions du Parlement européen que la très grande majorité de ses membres se distancient aussi bien d'une politique d'assimilation qui a mené dans le temps à l'anéantissement et au racisme nazi, que de celle de marginalisation et de ségrégation. Ils favorisent une politique de multiculturalisme et d'intégration, tout en acceptant la réalité que la

Communauté, elle aussi, est devenue une terre d'immigration et ne peut échapper au phénomène d'une mobilité mondiale provoquée par les médias et autres moyens de communication. Le Parlement européen est bien le lieu où l'on doit réaliser que la diversité culturelle est une richesse. Mais il faut gérer cette diversité, en s'inspirant par exemple du modèle canadien. Si on veut éviter que l'idéologie multi-culturelle conduise à l'opposé de ce qu'on veut, il faut éliminer toutes les barrières structurelles qui font obstacle à une égalité d'accès aux différentes positions sociales, économiques et politiques ! Sinon on cimente la ségrégation. La diversité est une ressource : elle facilite des contacts internationaux, permet d'appliquer les droits de l'homme, permet une expérience vivante des cultures. Mais il faut en même temps être vigilant et voir plus loin. S'il est vrai que l'Etat-nation n'a pas d'avenir et que « *le monde futur sera essentiellement supranational et infranational* », vu l'évolution de l'économie et de la migration...il serait illusoire de penser « *qu'un territoire soit occupé exclusivement par des indigènes* ». La tolérance multi-culturaliste n'a de chance d'avenir que « *si, et seulement si, elle peut être transformée en solidarité. Solidarité, contrairement à la tolérance qui en est une version affaiblie, veut dire être prêt à lutter, à engager le combat pour la différence de l'autre, et non pour la sienne. La tolérance est égocentrique et contemplative, la solidarité sociale et combative* ». (Cf. Deuxième partie, chap. II, p. 447, ndled.).

Concluons.

Pour tous ceux qui sont de loin ou de près impliqués dans *l'Europe de la libre circulation des personnes*, les textes qui suivent sont extrêmement instructifs. Il est certain que les analyses scientifiques sont de haute valeur et de grande utilité : aussi bien ceux qui font l'examen étymologique et historique de notions comme celles de *réfugié*, de *naturalisation* ou de *racisme*, que ceux qui mettent en jeu des catégories importantes comme l'*assimilation*, le *multiculturalisme* ou l'*intégration*, jusqu'aux analyses psychologiques et psychanalytiques, ou socio-politiques de l'accord de Schengen, ainsi que des textes du *Groupe ad hoc immigration*, et aux critiques des propositions du groupe des

experts suisses et du rapport de Hoffmann-Nowotny. En ce qui concerne ce dernier rapport il est extrêmement important de montrer aux responsables politiques comment des analyses non valables peuvent aboutir à des conclusions fausses, comment une mauvaise définition (dans ce cas de la culture conçue comme ayant un caractère intégral), peut mener à une vision d'une société non vivable. Par contre, une conception dynamique de la culture peut favoriser une optique d'intégration, allant jusqu'à une intégration politique, car l'immigrant qui approuve les principes de la Constitution peut obtenir la citoyenneté... *« Mais on n'a pas le droit de contraindre les immigrants à renoncer à leurs propres traditions, l'horizon dans lequel les citoyens interprètent leurs principes constitutionnels communs s'élargit en raison des modes de vie nouvellement établis dans le sillage des vagues d'immigration. C'est alors qu'intervient le mécanisme selon lequel, avec une composition transformée du collectif des citoyens actifs, le contexte dans lequel existe l'entente éthique et politique des citoyens se modifie lui aussi »*. Ces idées d'Habermas devraient être connues par tous les politiciens qui sont actifs dans les domaines qu'on traite ici et pour qui souvent *« la fermeture des frontières va de pair avec la fermeture d'esprit »* ou *« qui présentent le réfugié comme le fléau social moderne »*. Tout cela démontre encore une fois que le lien entre la science et la politique est plus que nécessaire... mais hélas, il manque trop souvent.

L'accord sur l'Union européenne de Maastricht comporte un titre VI : *Définitions concernant la collaboration dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*, appelé le *troisième pilier* de Maastricht. L'article K 1 qui définit les champs de compétences *d'intérêt commun* mentionne la politique d'asile ainsi que celle de l'immigration et celle concernant les citoyens des pays tiers. Malgré le fait que la législation communautaire ne soit pas applicable, parce que la formule intergouvernementale est toujours maintenue, il y a quand même un certain changement de décor. La Commission européenne peut prendre des initiatives et faire des propositions. Le Parlement européen doit être informé et obtenir le droit de faire des suggestions. Dans la mesure où ces dispositions sont mises en oeuvre, le Parlement

peut faire valoir ses idées et tout de même exercer un certain contrôle. La nouvelle Commission parlementaire, déjà mentionnée, travaille assidûment depuis le 1^{er} janvier 1992 sur les sujets dont il est question ici : le racisme, la politique d'asile, d'immigration, la collaboration policière, le contrôle des frontières, sans oublier les futurs contrôles internes. Elle formule autant de propositions positives et constructives qu'elle émet de critiques ; elle suit autant que possible les travaux des groupes de Schengen, du *Groupe ad hoc immigration*, de *TREVI*, d'*EUROPOL*, etc. Les milieux et organisations intéressées, les experts, ceux qui travaillent à la base, sont extrêmement élogieux sur le travail parlementaire européen... seulement les ministres n'y prêtent aucune attention : cette arrogance du pouvoir exécutif est déplorable. Après la mise en application du traité de Maastricht, les institutions communautaires seront obligées de communiquer sur les politiques à suivre. Va-t-on dès lors enfin pouvoir travailler non pas à l'harmonisation des restrictions, mais à une politique d'harmonisation positive et constructive ; non pas à l'exclusion, mais à l'accueil, non pas à une Europe à prédominance policière et bureaucratique mais à une Europe politique, démocratique et sociale, non pas à un Etat légal, mais à un Etat de droit ?

Nous cultivons cet l'espoir.