

<b>Zeitschrift:</b>	Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Soziologie
<b>Band:</b>	17 (1991)
<b>Heft:</b>	1
<b>Artikel:</b>	La "communauté politique" européenne et les groupes "intergouvernementaux"
<b>Autor:</b>	Caloz-Tschopp, Marie-Claire
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-814850">https://doi.org/10.5169/seals-814850</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 07.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## LA «COMMUNAUTÉ POLITIQUE» EUROPÉENNE ET LES GROUPES «INTERGOUVERNEMENTAUX»

Fragments d'une logique d'action et de pensée à l'oeuvre dans l'édification  
de nouvelles frontières européennes.

*Marie-Claire Caloz-Tschopp\**

Université de Genève

*«Ceux qui avaient franchi le seuil de leur porte n'étaient pas venus en amis, mais la peur au ventre. Ils venaient chuchoter à Nunes des secrets, qui leur vaudraient parfois de mourir, ou ils venaient se faire cuisiner longuement par Nunes, qui cherchait à leur arracher des plans et des complots qu'ils avaient quasiment oubliés. Même pour Frieda, la maison était bien plus une prison qu'un château, bien que, à cette époque, elle ne vît pas les barreaux aux fenêtres, ni la lourde porte qui l'isolait du monde extérieur».*

Mike Nicol, *La loi du capitaine*, pp. 33–34.

### 1. Introduction

Au-delà des péripéties du débat en Suisse, les contours de l'Europe s'ébauchent à grands traits. Trois faits d'actualité en moins d'une année semblent accélérer le mouvement (l'unification de l'Allemagne, les changements en Europe de l'Est et la guerre du Golfe) sans que l'on puisse encore évaluer leur influence sur l'édification de l'Europe et sur le «nouvel ordre mondial».

En ce qui concerne la nouvelle Europe en gestation, les droits et les devoirs des personnes, des groupes et des Etats se dessinent dans le cadre d'une «communauté» présentée comme un vaste marché qui implique la circulation des biens, des capitaux et de la main-d'œuvre. Les valeurs, les intérêts, les rites, voire la vie politique<sup>1</sup> d'une telle «communauté» semblent donc se cristalliser

---

\* Je remercie Novine Berthoud-Aghili et Soledad Perez-Maldonado pour leur lecture critique de la première version de ce texte.

1 J'utilise ici le terme «politique», dans le sens d'Aristote, des hommes considérés comme «*Zoôn politikon*», des «animaux politiques», vivant en société et non seulement dans l'état de Nature ou dans le cadre de la forme politique dominante de l'Etat-nation.

autour de l'économie érigée en référent de la vie individuelle et collective, des sphères privée et publique.<sup>2</sup>

Les mesures nécessaires à la constitution «des Communautés européennes» ont été présentées dans un Livre blanc de l'Acte unique édité et adopté par la Commission des Communautés européennes en 1985. A la suite de ce Livre blanc, le Conseil du marché intérieur étudie progressivement les projets de propositions émis par la Commission, les directives et les réglementations (domaine social, monétaire, marché, levée de frontière interne, libre circulation des biens, des services, des personnes). Un des pas économiques suivants sera le Traité de Rome pour l'introduction d'une monnaie unique et l'ébauche d'une politique étrangère commune. Les étapes franchies sont autant d'actes et de symboles irréversibles.

La signature des Accords de Schengen en 1985 et 1990 (Accord additionnel) et celle de la Convention du pays de premier asile (1990)<sup>3</sup> ont représenté un pas important quant aux conditions de circulation des personnes. Un autre projet de convention portant sur les contrôles aux frontières extérieures et à la politique des visas n'a pu avoir lieu à Rome en décembre 1990 et devrait intervenir en 1992. Une troisième Convention sur la coopération dans les affaires criminelles est en préparation.

## 2. De la problématique

### 2.1 «Une» «Communauté politique» européenne et des institutions policières secrètes

Confrontée à la priorité d'objectifs économiques, que sera «la» (au singulier!) «Communauté politique» européenne de demain et qui en fera partie? Ou si l'on veut, qui serons-nous à vivre ensemble et comment pourrons-nous vivre ensemble? Nous verrons que le fait que les activités des groupes «intergouvernementaux» focalisent l'attention sur le contrôle de la circulation des «étrangers» en Europe en les définissant le plus souvent en terme de «sécurité» définissent de ce point de vue le *devenir* de la «Communauté politique européenne» dans

2 «Une fois de plus les stratégies ont commis leur bêtise favorite: oublier les hommes (...). Une société vouée au culte de la consommation et au zapping télévisuel ne peut pas corroder l'emprise anthropologique du Coran ou de l'hindouisme» (Castoriadis, cité dans Hebdo, du 7. 2. 91).

3 Son titre exact est: «Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des communautés européennes», Dublin, 14 juin 1990. Quatre pays de l'AELE, l'Autriche, la Norvège, la Suède et la Suisse, ont exprimé le désir de signer cette convention, ce qui n'a pas pu encore être fait.

un sens étroit. Dans le processus de transformations auxquelles nous assistons, si l'on se place dans la sphère politique, c'est-à-dire celle qui concerne la *qualité* et le *mode du vivre ensemble* dans l'espace européen, on doit interroger ce nouveau sens restrictif. Ebauchons une liste de questions pour signaler notre espace de réflexion. Une telle liste est loin d'être exhaustive.

Comme nous le rappelle Zolberg (1989), dès la fin du XIXème siècle, le champ spatial de la circulation des personnes a pris une dimension mondiale donc *globale*, gérée en entités territoriales où dominent largement les Etats-nations. Sans nous arrêter dans cet article à une évaluation approfondie des imbrications entre les sphères économique et politique, ni à une description de l'évolution de la forme politique étatique et nationale, on peut cependant s'interroger sur certaines transformations politiques. Sur le terrain de la «gestion» des étrangers, la communauté européenne est-elle en train de se constituer en une sorte d'union d'Etats-nations en excluant les «non-nationaux» ou assiste-t-on au recul de la souveraineté des Etats-nations relayés par de nouvelles formes et de nouvelles valeurs politiques? Dans ce cas, la structure dominante des Etats-nations avec une caractéristique fondamentale, d'exclure les «non-nationaux», sera-t-elle remplacée par une nouvelle forme politique supra-nationale obéissant à la même logique que celle des Etats-nations ou à une (des) nouvelle(s) logique(s) d'inclusion/exclusion d'une communauté politique? Autre manière plus pragmatique et plus immédiate de poser la question: quel est le rapport existant entre la structure politique des Etats-nations et l'apparition de nouvelles structures policières parallèles et plus ou moins secrètes? Quelle est l'influence de la construction des conventions de Schengen, du pays de premier asile, du contrôle des frontières extérieures et de la politique des visas sur les structures et la vie politique des Etats-nations existants? Quelles tendances peut-on observer, décrire? Comment interpréter un certain «flou» dans les rapports entre ces groupes «intergouvernementaux», l'ensemble des structures étatiques (exécutives, législatives, judiciaires) et de la Communauté européenne?

Dans un tel cadre, comment est défini l'espace européen «*intérieur*» et «*extérieur*», en référence à celui du territoire des Etats-nations et au réveil des nations en Europe de l'Est? Qu'est-ce qui le caractérise? Quelles sont les catégories qui président à son aménagement interne et à l'établissement de nouvelles frontières? Les nouvelles frontières sont-elles fixées dans des lieux géographiques précis ou sont-elles mouvantes dans l'espace? L'espace intérieur est-t-il homogène ou discordant, cloisonné de manière étanche ou relativement ouvert? Quant à ceux qui circulent, les Européens et les «*Etrangers*», comment sont-ils définis dans le mouvement et la dynamique de circulation? Dans le processus de «tri» entre les membres de la communauté et les membres des «pays tiers», quel est le statut accordé aux ressortissants de l'Europe de l'Est?

Les ressortissants du «Sud» ont-ils un statut identique à ceux de «l'Est» quant à l'accès au nouveau territoire européen et à une circulation interne.<sup>4</sup>

Quant à certaines qualités de la vie politique, les études sur la Communauté européenne parlent de «déficit démocratique» (Louis, Waelbroeck, 1987: 17) dans le processus de constitution de l'Europe en affirmant qu'il existe des «lacunes de nature à affaiblir le système communautaire (qui) minent les pouvoirs du Parlement européen et enlèvent au citoyen les garanties nécessaires». Qu'en est-il en matière de circulation des personnes? Dans ce domaine<sup>5</sup>, on voit proliférer des institutions policières plus ou moins secrètes dans l'espace européen, plus ou moins indépendantes des structures politiques des Etats-nations. Comment s'articulent-elles aux institutions politiques existantes et comment les transforment-elles? Que deviennent les institutions politiques «nationales» et européennes aux prises avec de tels processus? A quels principes, à quelles références obéissent-elles? On peut se demander si l'on n'assiste pas à l'installation d'une nouvelle forme du «moins d'Etat» pour les droits sociaux accompagnée d'une prolifération de structures para (et/ou pseudo)-étatiques de contrôle qui ont tendance à se centraliser en se renforçant et en s'autonomisant des structures existantes.

Derrière toutes ces questions, se pose la question politique fondamentale liée à l'exercice des droits démocratiques, du contenu et des conditions de la vie et des actes politiques définissant le rapport entre les membres d'une «communauté politique» entre eux, avec les membres potentiels et avec des non-membres. La philosophe politique Arendt a bien montré que dans le cadre des régimes de démocratie libérale qui supposent l'existence d'Etats de droit, le fait que soit accordé trop de pouvoir à la police est une étape significative dans le processus de déliquescence des autres instances du Politique et un glissement progressif de structures démocratiques se référant à la souveraineté du peuple, à la garantie de droits et d'un statut légal, à la liberté d'expression, à une division et un équilibre des pouvoirs, à la responsabilité collective, aux garanties des voies de droits, etc., vers des formes totalitaires du pouvoir où intervient inévitablement une transformation de la nature d'un système politique (Caloz-Tschopp, 1991). Citons à titre d'illustration ce qu'elle écrit au sujet du

<sup>4</sup> L'octroi de statuts différenciés devra tenir compte, comme le souligne Balibar (1991), de «l'obstacle des situations acquises (notamment les situations postcoloniales) et l'embarras des promesses qui ont été faites (notamment à la Conférence d'Helsinki) sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)».

<sup>5</sup> Le Conseil Oecuménique des Eglises signalait en 1989 qu'une telle tendance à mépriser les règles du fonctionnement des démocraties libérales va probablement s'étendre à des mesures concernant les normes à respecter en matière d'environnement, les politiques agricoles, les lois fiscales (COE 1989: 18).

rôle de la police à propos des apatrides dans les années 30, lors de la montée du nazisme: «L'Etat-nation, incapable de fournir une loi pour ceux qui avaient perdu la protection d'un gouvernement national, remit le problème entre les mains de la police. C'était la première fois en Europe de l'Ouest que la police recevait les pleins pouvoirs pour agir de son propre chef, pour contrôler directement les gens; dans le domaine de la vie publique, elle cessait d'être un instrument destiné à faire respecter et à appliquer la loi pour devenir une instance gouvernante, indépendante du gouvernement et des ministères (Arendt, 1982: 271–292).

En approfondissant les réflexions de Hannah Arendt sur les transformations de la nature d'un système politique à propos du traitement des étrangers, avec un autre philosophe politique contemporain, Castoriadis (1986), nous pourrions nous interroger sur d'autres implications d'une perte de l'exercice de droits démocratiques par les membres du corps politique européen dans la construction d'une communauté «politique» européenne. L'abandon de la responsabilité majeure d'une question aussi importante que celle des conditions de la libre-circulation des personnes à des instances policières, nous montre que les sociétés européennes délèguent leur pouvoir, leur faculté de jugement et de choix à des forces exécutives de contrôle particulières, pour créer et mettre en œuvre des lois en vue du bien non seulement de quelques-uns (les étrangers), mais de tous (l'ensemble de la communauté politique).

En effet, si, comme l'écrit Castoriadis, personne en particulier ne possède une *épistémé* des choses politiques pour répondre inlassablement à des questions toujours ouvertes (*la loi est-elle bonne ou mauvaise? qu'est-ce que la justice? qu'est-ce que la liberté, etc.*), tous dans l'approfondissement d'un projet démocratique ont la possibilité et la responsabilité de résoudre provisoirement les énigmes difficiles que pose la présence de nouvelles personnes revendiquant de participer à la communauté européenne. C'est précisément l'originalité du système démocratique pris dans sa radicalité. L'acceptation d'un tel postulat dans sa radicalité suppose la prise en compte de deux questions au moins pour analyser les modes de «gestion» en œuvre pour la circulation des personnes:

- 1) Le rapport entre l'Etat-nation et les étrangers comme émergence de la relation sociale dans sa généralité;
- 2) La transformation des structures et de la vie politique européenne à propos du contrôle de la libre-circulation des personnes.

La deuxième question est en quelque sorte le noyau du problème, car c'est bien à travers les modalités de mise en œuvre de la libre-circulation des personnes que se joue l'ensemble des relations sociales (internes et externes) de la future «communauté politique».

En ce qui concerne le rôle de l'Etat-nation dans le traitement des étrangers, il peut être aussi éclairant de tenter une mise en relation des observations faites dans le domaine de la libre-circulation des personnes avec des remarques formulées par des chercheurs (Sayad, Zolberg, Noirel, etc.) à propos des rapports de l'Etat-nation et des étrangers. L'Etat-nation s'est constitué et cherche toujours à se consolider en érigent l'étranger comme un tiers exclus. Un tel constat établi pour les Etats-nations dans leur espace territorial interne est-il applicable au conglomérat d'Etat-nations qui constituent le nouvel espace européen? En ce sens, l'Europe ne pourrait se constituer qu'en se créant de nouveaux «étrangers» à exclure.

Quant aux transformations des structures politiques européennes, si l'on en croit certains chercheurs (Balibar, Zolberg, Castoriadis, etc.) en Occident les Etats-nations ne seraient plus ni «nationaux», ni «supranationaux» mais il y aurait une tendance à une «décomposition» ou à un «déficit», un «vide», une «panique identitaire» de l'Etat. «Tout se passe comme si nous étions entrés dans une nouvelle phase de ‘privatisation’ de l'Etat, sous l'apparence d'une multiplication et d'une superposition d'institutions publiques» écrit le philosophe politique Balibar (1991). Un tel constat est-il applicable au processus de mise en place des structures policières destinées à contrôler la circulation des personnes en Europe? Quelles en sont les conséquences prévisibles pour la vie politique de la communauté européenne (et non seulement pour les étrangers)? De toute manière, pour poser un diagnostic sur la nature et la qualité des structures et de la vie politique qui s'ébauchent dans l'espace européen, il est instructif de repérer comment est constitué l'Européen et l'Etranger dans l'aménagement du nouvel espace. Leurs silhouettes sont une sorte de catalyseur qui nous révèle des aspects fondamentaux de la nouvelle «identité» politique européenne.

L'énoncé de ces questions et de ces problèmes est lié aux enjeux «politiques» actuels.<sup>6</sup> Du point de vue de la recherche, on peut penser que leur énonciation et leur analyse est une étape nécessaire dans la définition et la diversification de

---

<sup>6</sup> A propos d'une évaluation de la recherche sur les migrations en RFA, R. Hettlage (1990), signale que la recherche «a toujours été à la remorque des questions politiques», tout en ajoutant que c'est un fait «normal», mais sur lequel il faut s'interroger dans la mesure où l'on se cantonne parfois trop, dans la recherche, à ce terrain trop étroit, tout en laissant de côté d'importantes questions de «sociologie culturelle». Il faudrait discuter la séparation épistémologique entre le politique et le culturel, ce qui dépasse notre propos ici. Contentons-nous de souligner que tout en établissant des constats politiques à propos du laboratoire Schengen, on ne peut que s'interroger sur l'articulation entre le politique et le culturel. Quel est l'impact culturel, et non seulement politique, des paradigmes «policiers» d'appréhension de la circulation des personnes? Il manque des études anthropologiques sur les implications de la définition de l'Altérité en termes de violence sécuritaire, plutôt que d'alliance, de reciprocité, etc.

questions et problèmes et d'axes de recherche suscités par le laboratoire Schengen. En effet, face à la rareté des informations, les intuitions, les observations éparses fournies par des pratiques sociales prennent, à ce stade, autant de poids qu'une analyse systématique et approfondie des problèmes qui devra venir élargir, enrichir et peut-être déplacer les points de vue.

## 2.2 *Une logique d'action et de pensée, charpente du nouvel édifice*

Dans un cours au Collège de France sur «l'ancienne rhétorique», Barthes (1970: 223) établissait avec brio une constatation à propos de la littérature: «... toute notre littérature, formée par la rhétorique et sublimée par l'humanisme, est sortie d'une pratique politico-judiciaire: là où les conflits les plus brutaux, d'argent, de propriété, de classes, sont pris en charge, contenus, domestiqués, entretenus par un droit d'Etat, là où l'institution réglemente la parole feinte et codifie tout recours au signifiant, là naît notre littérature.» En effet, la pensée et le discours sont parties intégrantes des structures de pouvoir et surtout de l'Etat-nation, structure actuellement dominante. L'écrit et les représentations symboliques s'imbriquent, sous de multiples formes, avec les autres actions juridico-administratives (l'octroi de protection, de statuts, les détentions, les refoulements d'étrangers, les actes de «dissuasion», par exemple).

Le terrain de la logique de pensée et d'action est un lieu d'observation qui peut donc nous informer sur les relations Etat/Société à travers les transformations des représentations et sur l'évolution de la *qualité* de la vie politique dans la construction européenne. Dans cette perspective, il s'agit de repérer, de comprendre et de décrire les opérations à l'œuvre dans la construction de catégories et de mécanismes au niveau de la pensée et des actions. Il s'agit de comprendre la formation de phénomènes donnés à l'observation qui sont autant de montages, de figures qui *re-présentent* un certain *réel* en le constituant. Les textes et les gestes juridico-administratifs sont autant d'activités de constitution de connaissance et de communication où sont mis en forme des objets symbolisés et signifiants pour la connaissance et pour l'action. Le point de vue des acteurs sociaux qui s'expriment dans ces discours organisent, en nous décrivant *le réel*, les éléments selon une certaine cohérence. En nous montrant une certaine image du *réel* à l'aide de catégories qui servent parfois d'illustration ou de preuve à une argumentation qui se veut irréfutable, ils nous le *mettent devant les yeux* en le rendant *visible* sous certaines formes à l'aide de dispositifs symboliques. On peut postuler que ces formes sont autant d'indices permettant d'esquisser des hypothèses interprétatives de transformation des structures et de la vie politiques.

Dans cet article, je me propose donc de décrire un aspect limité de la construction de la Communauté européenne, certains aspects de la logique d'action et de pensée de groupes «*intergouvernementaux*» (Schengen, TREVI, groupe ad hoc Immigration, etc.). A cette fin, je m'attachera en priorité à analyser dans des discours<sup>7</sup>, des structures et des pratiques institutionnelles de certains de ces groupes «*intergouvernementaux*», la mise en place de significations dans la fabrication de Conventions et dans certains textes d'accords. La description vise à mettre en évidence l'impact de ces groupes sur la transformation de la nature de la vie politique et du rôle des Etats «démocratiques» et sur la construction de la relation sociale entre les Européens et les «Etrangers». Si une réflexion philosophique ne peut ignorer la conjoncture politique européenne et internationale, ni les jeux de pouvoir, elle s'attache cependant en priorité ici à dégager des *schèmes de pensée et d'action* qui en créant des représentations, à moins de ruptures politiques et culturelles importantes, modulent les gestes (et peut-être à la longue les structures) d'institutions «nationales» chargées du contrôle des relations entre les membres internes et entre les membres internes et externes de l'Europe.

Pour éviter toute équivoque, signalons que l'approche choisie s'intéresse exclusivement à la *logique d'action et de pensée* telle qu'elle apparaît dans des discours et dans un processus d'organisation institutionnelle qui sont autant d'actes sociaux. Il est évident qu'en m'attachant à la mise en place de catégories institutionnelles et de pensée, je n'aborde pas directement l'analyse de leur mise en oeuvre dans les prises de décisions, les mesures (économiques, administratives, policières, financières, etc.) qui découlent des structures et des discours considérés. Il serait urgent de continuer l'analyse des processus de décisions entreprise par Brassac (1991), d'observer en profondeur les conditions et les mécanismes de mise en oeuvre des définitions, des catégories, des principes, affirmés dans les textes des groupes «*intergouvernementaux*». Il serait très utile d'un point de vue comparatif d'identifier les organismes nationaux et européens chargés d'une telle mise en oeuvre, de cerner leur mode de travail, d'articulation avec l'ensemble ou des parties des structures étatiques «nationales» et des structures européennes (notamment par l'analyse des flux budgétaires et des organigrammes «réels» de pouvoir de décision). Je n'aborde pas non plus les incidences des actions des groupes sur les droits fondamentaux des «Etrangers» et sur le droit d'asile. D'autres études ont déjà été faites à ce sujet (Amnesty, ECRE, etc.). Ce n'est pas le but de mon article.

---

<sup>7</sup> Par «*discours*» il faut entendre: «une organisation de signes verbaux qui porte la marque d'activités, celles par lesquelles les individus analysent et interprètent les mondes qui sont offerts à leur action» (Borel, Grize, Miéville, 1983: 41).

### 2.3 En Suisse: le contexte et les enjeux

Le débat sur les mesures européennes en matière de circulation des personnes est tributaire des conditions du débat plus général sur le mode de participation de la Suisse à la construction européenne. Ce n'est pas le lieu d'en effectuer ici une synthèse ou une évaluation. Contentons-nous de souligner certains éléments de contexte et certains enjeux à court et à moyen terme de la participation de la Suisse aux mesures de police européennes. L'enjeu immédiat de ces mesures n'est pas seulement européen mais suisse, puisqu'un groupe d'experts a été constitué sur l'initiative du Conseiller fédéral, chef du Département fédéral de Justice et Police. Il est présidé par l'ancien Conseiller d'Etat, chef du Département de Justice et Police du Canton de Vaud et Conseiller national J. F. Leuba et a été constitué avec le mandat d'étudier les rapports de la Suisse avec l'espace Schengen (voir Journal de Genève du 23. 10. 90). Le groupe a rendu public un rapport intermédiaire le 16. 8. 1991. Le nom du groupe: «*Contrôle des personnes à la frontière*»<sup>8</sup> ainsi que sa composition (d'autorités de police) fournissent des indications quant à ses objectifs. Les conditions de libre-circulation des personnes sont définies en termes de sécurité et d'accès au territoire puisqu'il s'agit de *contrôle des personnes à la frontière*. Le groupe est composé de représentants des polices cantonales de huit cantons frontaliers (Zurich, Bâle-ville, St.-Gall, Tessin, Jura, Valais, Vaud, Genève) (les autres cantons ne sont-ils donc pas concernés par les mesures européennes?) et de fonctionnaires fédéraux «experts notamment en matière de sécurité, d'asile, etc.» (La Suisse, 18 mars 1991). Il travaille sous le sceau du secret: «... le Chef du département fédéral de justice et police, dans sa décision constituant le groupe de travail, a imposé le secret sur tout ce que ses membres pourraient apprendre dans ce groupe» (lettre de J. F. Leuba au CETIM du 26. 3. 1991, où il refuse de participer à un débat public d'information au Salon du Livre).

Ces travaux clandestins d'un groupe mandaté par une autorité de police fédérale sans contrôle parlementaire et public posent le problème du rapport aux «non-nationaux» en terme de franchissement de frontière, c'est-à-dire en terme de sécurité intérieure d'un territoire et a tendance à faire glisser le dossier

<sup>8</sup> Sans nous attarder à une analyse sémiologique des discours de la presse, signalons que l'article du journal «La Suisse» du 18 mars 1991, en annonçant un «dossier» sur «l'*Europe des polices*» en page 43 du journal, énonce deux grands titres en gras: «*Cantons frontaliers aux aguets*» et «*Genève sur le qui-vive*» qui orientent le lecteur sur la sécurité pour aborder les mesures européennes. Dans le deuxième article on peut lire trois sous-titres très parlants: «*Bonjour la criminalité! La prostitution, Contrôle d'identité*». Un des membres de la Commission Leuba, le chef de la police cantonale genevoise, Laurent Walpen, déclare à «La Suisse»: «Si on supprime les contrôles des personnes aux frontières, Genève sera exposée aux plus gros problèmes», qu'il définit en termes de contrôle des flux migratoires, de terrorisme et d'augmentation de la prostitution.

des droits des étrangers du terrain des droits fondamentaux à celui d'une politique de sécurité où les migrants apparaissent parmi les «nouveaux barbares» (Rufin, 1991) dont il faut se défendre. Freymond (1986: 45), ancien directeur des Hautes Etudes Internationales, dans le cadre du rapport sur la sécurité d'un programme de recherche du F. S. N. R. S., écrivait qu'avec le mouvement écologiste et la criminalité importée, les mouvements migratoires figuraient en bonne place des menaces de vulnérabilité de la Suisse: «Nous devons constater également que la Suisse n'est pas à l'abri des gigantesques mouvements migratoires qui se développent à travers le monde entier et qu'il est moins difficile de contrôler les mouvements de main-d'œuvre étrangère que le flux des réfugiés.» Les conditions de déroulement des travaux de la commission posent les mêmes questions de principes politiques que celles de l'affaire des fiches (qui définit les objets et les enjeux d'une question politique, comment est formulé, «nommé» un problème et par qui, transparence, contrôle démocratique, etc.). Le fait que ces questions soient posées à propos du statut des conditions d'arrivée et de traitement des «non-nationaux» en Europe, et donc en Suisse, semble masquer ces questions de fond sur le système et la qualité de la vie politique.

Finalement, arrêtons-nous un instant à d'autres faits de la conjoncture suisse qui ont des liens directs avec les mesures de police européennes. Lors d'une conférence nationale sur l'asile regroupant les représentants des Oeuvres d'entraide et des cantons le 22. 3. 1991, le chef du Département fédéral de Justice et Police (DFJP) a présenté un nouveau plan «dissuasif» comprenant les mesures et sommations suivantes: 1) extension de l'interdiction de travail pour les requérants d'asile à six mois; 2) abaissement du délai de procédure d'examen des demandes d'asile à six mois et injonction aux cantons d'exécuter les refoulements; 3) ouverture dans certains cantons de camps (de 200 à 500 personnes). A propos de cette mesure, A. Kohler déclarait: «*les camps n'auront naturellement seulement cet effet dissuasif que dans le cas où la qualité de la vie sera moindre que normalement*». A ce plan d'actions intérieures s'ajoutent quatre mesures de politique extérieure: 1) l'annonce d'une publication prochaine d'une stratégie internationale en matière d'asile, de réfugiés, de migrants; 2) la participation de la Suisse à des programmes de rapatriement (ex. de Roumains, de Somaliens, de Turcs); 3) l'adhésion de la Suisse à la convention de Dublin sur le pays de premier asile; 4) la promotion du projet de création de zones exemptes de persécution placées sous surveillance internationale où les refoulés prépareraient leur réintégration.

Le dernier rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés de mai 1991 ne fait qu'accentuer l'urgence d'une réflexion sur la mise en place d'une pensée et d'actions au niveau européen, dans la mesure

où, dans ce rapport, on retrouve en bonne partie, dans les principes énoncés, les catégories de Schengen. Les autorités fédérales vont même au-delà en classant les étrangers en trois cercles quant aux possibilités de recrutement de main-d'oeuvre: 1) le «cercle intérieur» concernant les ressortissants des Etats de la CE; 2) le «cercle médian» concernant un «recrutement restreint» de ressortissants du Canada, des USA et plus tard d'Europe centrale et de l'Est; 3) le «cercle extérieur» excluant tout recrutement, sauf des exceptions (Schengen, 1985: 20).

Sans analyser ici l'ensemble de ces mesures et injonctions, signalons certaines réactions qui concernent des mesures européennes en matière de libre-circulation des personnes. De divers milieux apparaissent peu à peu, en Suisse, des interrogations et même des éventualités d'action à propos de certaines de ces mesures européennes, notamment la ratification par la Suisse des diverses Conventions. Ainsi, par exemple, lors d'un séminaire organisé par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), son ex-secrétaire général a évoqué l'éventualité du lancement d'un référendum populaire, au cas où les Chambres opteraient pour un ralliement à la convention de Dublin déjà ratifiée par onze pays (sur l'Etat responsable pour l'examen de la demande d'asile).

### **3. Les groupes «intergouvernementaux», excroissance ou chancre de la «communauté politique» européenne et des Etats-nations?**

Avant d'analyser les textes choisis (voir en annexe) il convient de s'arrêter à la logique de création institutionnelle des groupes «intergouvernementaux» et à l'articulation de ces groupes avec les structures politiques et administratives nationales et communautaires.

#### *3.1 Le groupe de Schengen*

Sans procéder ici à une description approfondie de tous les groupes «intergouvernementaux» (voir annexe et Cruse, 1991), mais en nous centrant sur le groupe de Schengen, signalons rapidement certaines caractéristiques communes importantes à ces groupes. A l'exception du Groupe des Coordinateurs, ils ne font pas partie et n'ont pas de relation formelle avec des Institutions communautaires, comme le Conseil des Ministres, la Commission des Communautés européennes, le Parlement Européen, la Cour de Justice, le Tribunal de première instance, les instruments juridiques de la CEE ou le Conseil de l'Europe.

*L'accord de Schengen* du 14 juin 1985 a été conçu par le noyau des cinq pays fondateurs de la Communauté européenne, dans une période où ont eu lieu une série d'attentats dans divers pays d'Europe et dans un contexte où s'aiguisaient les rapports «Nord-Sud» et où s'amorçait la perestroïka à l'Est. La convention d'application a été signée le 19 juin 1990, quelques mois avant le début de la guerre du Golfe, par le Bénélux, l'Allemagne, la France, l'Italie (depuis le 27. 11. 1990). L'accord établit les règles pour la libre-circulation des personnes à l'intérieur de l'espace des pays signataires de la dite convention. L'Espagne et le Portugal ont un statut d'observateurs et ont demandé leur adhésion prévue en juin 1992. La Suisse a présenté une demande d'adhésion spéciale. L'Autriche<sup>9</sup> et le Danemark ont également demandé leur adhésion.

Il est prévu qu'après sa ratification par les Parlements nationaux, la convention de Schengen, complété par la convention d'application, devrait entrer en application en 1992. Pour l'instant, la convention a été ratifiée par un parlement national le 4 juin dernier (de la France). Il est intéressant de noter qu'en France, l'accord a été ratifié par 495 voix contre 61 (26 députés communistes, 16 RPR, 15 UDF, un UDC). Les autres parlements nationaux en débattront durant l'année 1992. De nouveaux éléments, notamment les migrations d'Europe de l'Est, risquent de complexifier la situation. Lors de la Conférence de Vienne, les chiffres suivants ont été articulés quant aux migrations Est-Ouest: 3 à 5 millions de personnes sont attendues d'ici à la fin de la décennie. L'Allemagne a ouvert ses frontières en 1990 à 600.000 personnes (minorités germaniques d'URSS, de Roumanie, de Hongrie, de Pologne). Dans les 10–12 ans, on estime à 1,7 millions le nombre d'Allemands d'URSS qui se déplaceront. Les prévisions demandent à être évaluées.

Après avoir connu une période où les négociations pour un accord semblaient difficiles, parce que certains pays comme la Belgique, la Hollande et la France exprimaient des réserves quant au Système d'information Schengen (SIS) et à une tendance au nivellation des mesures sur les politiques d'asile «nationales» les plus restrictives, la situation s'est brusquement inversée lorsque l'Allemagne a demandé un ajournement le jour précédent l'acte de signature, le 15. 12. 1989, au moment des élections de 1989, de la réunification allemande et de son ouverture vers l'Est. La demande par la RFA d'une politique tolérante vis-à-vis des pays de l'Est a été freinée par les autres pays. Lors de la Conférence de Vienne de février 1991, tous les partenaires au sein de la Communauté européenne se sont opposés à une demande de Bonn, qui souhaiterait que la Communauté accorde une sorte de statut d'immigration préférentiel aux ressortissants de

<sup>9</sup> L'Autriche a aligné de fait ses frontières sur l'espace Schengen en passant un accord avec le groupe de Schengen pour l'échange d'informations.

l'Est par rapport à ceux du «tiers monde». Les accords complémentaires ont été finalement signés par tous les Etats (organismes exécutifs) de l'espace Schengen le 19 juin 1990.

La convention considère des mesures applicables à court terme (entrée en vigueur en 1986) qui ont concerné la libre-circulation des biens et des services et des mesures à long terme fixées par le traité complémentaire de juin 1990 et concernant la circulation des personnes. La deuxième partie de la convention (sur la libre-circulation des personnes) n'était pas prévue au départ, mais a été rajoutée par la suite.

La suppression graduelle des frontières internes, prévue pour 1993, présuppose une série de mesures: renforcement des frontières externes par l'harmonisation des politiques quant aux visas et aux conditions d'entrée des «Etrangers»; suppression des visas de courts séjours pour les Tchèques, les Hongrois (et tentative de suppression pour les Polonais)<sup>10</sup>; introduction par l'Italie, l'Espagne et le Portugal de visas pour plusieurs pays d'Afrique (et d'Asie pour l'Italie); régime de libre-circulation des ressortissants des «pays tiers» déjà en Europe, mise au point du «système d'information Schengen» (SIS); renforcement de la coopération entre les systèmes judiciaires, de police, de services administratifs, douaniers (échange de fonctionnaires de liaison, d'agents de sécurité, droits d'observation et de poursuites transfrontalières) dans la lutte contre l'entrée et le séjour irrégulier.

Le groupe de Schengen se réunit tous les six mois au niveau des Ministres de la Justice et/ou des Affaires Etrangères. La Commission des Communautés européennes ne dispose que d'un statut d'observateur. Le HCR a été intégré à la fin des discussions en 1989<sup>11</sup> et a pu influer sur certains articles (art. 23 et 26) concernant les demandeurs d'asile. D'autres rencontres du groupe de Schengen ont lieu. Un Comité exécutif est chargé de la préparation et de la surveillance de la mise en oeuvre des travaux, sans que son mandat soit clairement établi et connu.

Je n'aborde pas ici les aspects des mesures de Schengen qui ont été commentés par de nombreuses organisations non gouvernementales (Amnesty International, Consultations européennes pour les Réfugiés, Commission Internationale

10 Lors de la Conférence de Vienne sur les migrations Est-Ouest, les pays du BENELUX ont obtenu le rejet temporaire d'une demande allemande tendant à lever les visas pour l'entrée dans la CEE des ressortissants polonais, comme cela avait déjà été décidé pour les Hongrois et les Tchèques en 90. Le 8 avril 1991, cette mesure a été levée et les Polonais peuvent circuler dans l'espace Schengen sans visa.

11 Notons cependant que le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) n'a pas présenté de demande formelle de participation auprès du secrétariat du groupe de Schengen.

des Juristes, Comité permanent d’experts d’organisations non-gouvernementales néerlandaises, etc.). Ces analyses juridiques ont mis l’accent sur les conditions drastiques pour un séjour, l’imprécision des notions «*d’ordre public*» et de «*sécurité nationale*» invoquées comme barrière à l’entrée, la création d’une liste noire de pays, les limitations de la circulation intérieure pour les «Etrangers», les dangers pour le droit d’asile, la portée et le contrôle du SIS, les tâches et le mandat du Comité exécutif, etc.

### *3.2 Des pouvoirs «nationaux» et «intergouvernementaux» parallèles*

Il est aisément de relever plusieurs traits communs à ces groupes «intergouvernementaux». Ils sont tous para-étatiques et para-communautaires. Ils sont régis par le droit international public dépendant des Etats-nations et non par le droit communautaire. Leur constitution, leurs modalités de fonctionnement (dates de leurs séances, sujets à l’ordre du jour, documents de travail) sont confidentielles et donc inconnues des instances parlementaires (nationales et européenne) et du public. Aucune contrôle n’est effectué par un pouvoir judiciaire national ou européen. Dans un tel cadre, il n’est pas étonnant que les mesures prises par le groupe de Schengen, les groupes de TREVI et le groupe ad hoc Immigration soient en fait un alignement sur les conditions les plus restrictives des différentes législations, ni que leur logique de décision soit résolument répressive et policière.

Dans la mise en place des conditions des relations sociales entre les Européens et les «Etrangers», on assiste à la construction d’une partie de l’Edifice européen par des pouvoirs «nationaux» parallèles, ou pseudo-parallèles de certaines instances, qui se cantonnent dans des espaces politiques flous «intergouvernementaux». Au niveau de ces groupes, une partie du pouvoir exécutif de certains Etats, de manière limitée puisqu’elle concerne en priorité les Ministères de l’Intérieur et/ou de la Justice, est habilitée à intervenir sans pluralisme, sans contrôle des autres pouvoirs (autres instances exécutives, législatives et judiciaires) normalement constitutifs des Etats-nations occidentaux. Les instances européennes et internationales officielles sont également tenues à l’écart du processus. Les pays d’origine ne sont même pas consultés.<sup>12</sup> Certains constatent que «l’absence de contrôle (de ces groupes) s’explique sans doute par la réticence des Etats-membres à transférer à l’ordre juridique communautaire leurs

---

12 «Une condition indispensable à toutes ces mesures est non seulement une action concertée des pays industrialisés mais une participation aussi des pays en développement. Vouloir mener une politique contre la volonté des pays d’origine des migrants se solderait par un échec des efforts déployés» (Heyden, Directeur de l’emploi et de l’intégration sociale des travailleurs étrangers. Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, RFA, 1990: 17).

compétences en matière de politiques de migrations, de droit d'asile, de visa ...» (Brassac 1991: 77).

Au-delà du problème de transfert de pouvoir et de compétence du niveau étatique et «national» au niveau européen, en considérant le mode de création de ces groupes, leur fonctionnement, on ne peut que constater une prolifération de structures policières et technocratiques mal identifiées qui sont autant de pouvoirs non contrôlés qui nous renvoient à un autre problème plus préoccupant pour la vie politique en Europe. On pourrait imaginer qu'une Europe officielle se construise, à propos de la circulation des personnes, au détriment des Etats-nations et qu'il s'agirait d'une première étape où certains pouvoirs exécutifs donneraient une sorte de coup d'envoi, une impulsion dynamique pour une Europe unie. Un fait pourrait induire l'analyse dans ce sens. Les frontières de l'Europe de Schengen ont en effet été dessinées par des groupes para-étatiques de cinq puis de six pays pour l'ensemble des douze pays de la Communauté européenne (et même pour les pays qui n'en font pas encore partie), sans consultation des pays non-membres et des pays d'origine des «Etrangers».

Le processus général est plus complexe. Paradoxalement, on assiste à un effacement d'une partie des institutions des Etats-nations «démocratiques» d'Europe et à la constitution de groupes leaders – de contrôle – de certains pays qui obéissent à la fois à une *logique du moins d'Etat*, à une *logique du moins d'Instances européennes officielles* se référant aux traditions et aux valeurs des démocraties libérales européennes et à une logique du *plus de contrôle policier avec une tendance à l'autonomisation*. En résumé, on assiste à la constitution d'un espace européen construit à l'aide d'une logique étatique et nationale qui, en matière de «gestion» des étrangers, se définit sur une base sécuritaire.

En reprenant les questions suscitées par les travaux de Castoriadis, on peut se demander si ces nouveaux pôles constitués à propos de la libre-circulation des personnes ne remettent pas pratiquement en cause les règles établies jusqu'ici par les Etats-nations pour leur fonctionnement général «interne» (au-delà de la manière dont ils traitent les étrangers). En effet, dans l'espace Schengen, quant à la mise en place des mesures et des structures «intergouvernementales», le rapport des Européens aux «Etrangers» est uniquement défini par des instances policières. Ni les citoyens des pays européens, ni ceux des pays d'origine des «Etrangers», ni les «Etrangers» eux-mêmes n'ont accès au processus qui est conçu en priorité en termes de violation de frontière, c'est-à-dire en termes défensifs qui mettent l'accent sur les menaces pour la sécurité et l'ordre public. Dans un tel contexte, ce que la philosophe Arendt appelle à la suite de Burke,

«*le droit d'avoir des droits*»,<sup>13</sup> le respect des droits fondamentaux de la personne humaine, du droit d'asile et même l'Etat de droit dont se prévalent les pays d'Europe occidentale, deviennent autant de fantômes de plus en plus insaisissables. La possibilité de faire et de changer les lois concernant les droits fondamentaux des personnes, le droit d'asile, le contrôle sur la constitution de structures déterminant la vie politique de tous, en un mot, l'exercice de la vie politique dans cette partie de la construction d'une «communauté» européenne, est gravement hypothéquée. En avons-nous mesuré toutes les conséquences, non seulement quant à l'absence d'une prise en compte des droits fondamentaux des «Etrangers», à la liquidation du droit d'asile, mais surtout à la transformation de notre propre système et de notre propre vie politique dans l'Europe d'aujourd'hui et de demain?

### 3.3 Construction européenne et logiques étatiques «nationales»

Signalons encore sans nous attarder un aspect important de la construction européenne à l'oeuvre dans les travaux des groupes intergouvernementaux. Le procès-verbal du 11 juin 1990 de la convention de Schengen,<sup>14</sup> concernant le champ d'application des Accords, laissait apparaître les tensions entre les nécessités de la construction européenne et certaines logiques «nationales». La convention de Schengen stipulent, par exemple, que «*la République démocratique allemande n'est pas un pays étranger par rapport à la République fédérale d'Allemagne*». Sans effectuer ici une analyse détaillée de l'articulation entre Etats-nations et une des instances para-gouvernementales (le Comité exécutif de la convention de Schengen), signalons certaines des tensions observables.

13 La philosophe politique Arendt, en partant des critiques de Burke sur la Révolution française et sur les droits de l'homme, avance la notion centrale du «*droit d'avoir des droits*», qui implique que chaque être humain participe à une communauté «politique» sous peine de perdre son appartenance à l'humanité. Elle en a fait une démonstration très convainquante à propos du statut des «sans-droits» (peuples sans Etat, réfugiés, apatrides de la Deuxième Guerre mondiale). Voir Burke (1989: 74 ff.); Arendt (1982: Chap. V): *Les origines du totalitarisme*, tome 2: L'impérialisme.

14 Comme préambule à une description de cette «communauté» en gestation à Schengen et dans d'autres groupes «paragouvernementaux» citons à titre d'exemple une Déclaration politique des gouvernements des Etats membres relative à la libre circulation des personnes. «*En vue de promouvoir la libre circulation des personnes, les Etats membres coopèrent, sans préjudice des compétences de la Communauté, notamment en ce qui concerne l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants des pays tiers. Ils coopèrent également en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la criminalité, la drogue et le trafic des œuvres d'art et des antiquités*» (Journal officiel des Communautés européennes, no. L 169, vol. 30, 29 juin 1987). Certes, une telle déclaration n'a pas valeur de loi. La construction de l'énoncé qui amalgame des notions aussi disparates que «circulation, séjour, criminalité, drogue, trafic» nous fournit un indice quant à la logique de pensée et d'action à l'oeuvre pour nommer et contrôler la circulation des personnes.

A plusieurs endroits du texte de la convention de Schengen, la volonté «*d'harmonisation*», de «*mutuelle assistance*» est affirmée, en même temps qu'un rôle de coordination des informations (art. 21) et de mise en oeuvre de modalités pratiques du Comité exécutif est énoncé. L'article 8 dit en substance: «*Le Comité exécutif prend les décisions nécessaires relatives aux modalités pratiques d'application du contrôle et de surveillance des frontières*» et «*pour arrêter les règles communes pour l'examen des visas*» (art. 17, notamment). A d'autres endroits du texte, on doit constater l'énonciation de droit de réserve des Etats ou la référence au droit national. Par exemple, en ce qui concerne le droit d'asile, il est précisé: «*La Partie Contractante responsable du traitement de la demande d'asile assure celui-ci conformément au droit national*» (art. 32). Signalons encore un autre exemple. L'article 2 du titre II concernant une limitation dans le franchissement des frontières pour cause de mise en danger «*de l'ordre public ou de la sécurité nationale*» (alinéa 2), précise qu'il s'applique non seulement pour le passage des frontières extérieures, mais peut s'appliquer pour les frontières intérieures de la part d'un des Etats qui en informe les autres. Une nouvelle fois, une réserve du pouvoir des Etats est posée. Plusieurs analyses juridiques de la Convention interrogeront le statut et la délimitation exacte des responsabilités et des compétences du Comité exécutif.

#### **4. Définitions de base et paradigme pour la libre-circulation des personnes**

Après avoir considéré certains aspects du processus de création et de fonctionnement des groupes intergouvernementaux et de la fabrication des conventions citées, arrêtons-nous à la construction de définitions de base ou, en d'autres termes, à la mise en place de catégories qui délimitent les relations sociales de la communauté politique européenne à travers la question de la libre-circulation des personnes. Comment nomme-t-on ce nouveau réel? Comment le découpe-t-on? Qu'est-ce qui est au *dedans* et au dehors de cet espace? Comment les protagonistes des relations sociales concernant la libre-circulation des personnes sont-ils définis, fixés? Comment est envisagée la *circulation des personnes*? Quels paradigmes la régissent? Autant de questions qu'il nous faut tenter d'élucider.

La Déclaration écrite des Ministres et Secrétaires d'Etat du 11 juin 1990, que la Convention constituait «*une étape importante en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures*», précisait les perspectives futures: «*... compte tenu des risques en matière de sécurité et d'immigration clandestine, (il s'agit de) mettre en place un contrôle efficace aux frontières extérieures*

*selon les principes uniformes prévus à l'article 6».* En clair, la Déclaration rappelait l'étape accomplie et l'étape suivante à franchir:

- 1) La constitution d'un espace intérieur.
- 2) Le renforcement des frontières extérieures.<sup>15</sup> En clair, la circulation des personnes est posée de manière fondamentale en relation à la constitution et à la protection d'un nouvel espace politique et territorial. C'est la raison pour laquelle le thème des «frontières» est un thème si important dans le texte de Schengen. L'historien G. Noirel (1991) montre que, sous l'Ancien régime, les réfugiés en France menaçaient le pouvoir en place en s'alliant avec les forces libérales et risquaient d'organiser des bandes armées aux frontières françaises pour intervenir dans les pays voisins. Le contrôle aux frontières pour l'accès au territoire était quasi inexistant alors que les trajectoires de circulation intérieure étaient étroitement contrôlées (passeport «intérieur», feuilles de route, passe, interdiction de la frontière Sud-Ouest à cause des contacts avec l'Espagne, etc.). On peut penser que l'accent mis par le texte de Schengen sur le contrôle aux frontières d'accès au territoire européen (entrée, sortie) et sur les trajectoires d'accès à l'Europe (visas, amendes aux compagnies aériennes, etc.) est un signe évident de la constitution du nouvel espace européen à partir d'une logique *étatique et nationale*.<sup>16</sup>

#### 4.1 *Relations sociales particulières entre des Européens et des «Etrangers»*

Le premier «titre» fondamental dans l'installation des catégories est court. En deux pages lapidaires, sont énumérées une série de définitions de base très diverses servant à délimiter les éléments de la libre-circulation des personnes: «*Frontières intérieures, Frontières extérieures, Vol intérieur, Etat tiers, Etranger, Etranger signalé aux fins de non-admission, Point de passage frontalier, Contrôle frontalier, Transporteur, Titre de séjour, Demande d'asile, Demandeur d'asile, Traitement d'une demande d'asile.*»

---

15 Pour la deuxième étape de constitution des frontières «extérieures», les mesures suivantes sont en préparation: conditions d'entrée, refus d'entrée, élaboration d'un manuel commun pour les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières, promotion d'un niveau équivalent de contrôle aux frontières extérieures par des échanges et des visites de travail commun (Voir Déclaration des Ministres et Secrétaires d'Etat du 11 juin 1990, en annexe de la convention de Schengen).

16 G. Noirel (1991), ne met pas seulement en rapport la constitution des Etats-nations et des étrangers, mais y ajoute aussi la notion de sécurité et de défense du territoire qui apparaît conjointement.

Premier constat à l'énumération: les définitions concernent en bonne partie la séparation d'un espace «*intérieur*» et «*extérieur*», c'est-à-dire d'un espace à deux faces (Nettl 1968), des frontières, des points de passage, des documents permettant de séjourner dans l'espace intérieur. Nous constatons qu'un élément qualifie de manière centrale le champ d'interactions sociales en matière de libre-circulation des personnes: c'est celui de frontière à franchir liée à un espace européen où subsistent les Etats-nations (le terme de frontière «*intérieure*» l'indique). «Peu importe la distance parcourue; la spécificité du mouvement migratoire tient au fait de *franchir une frontière établie*», nous rappelle Zolberg (1989: 202). La distinction subsistant entre la frontière de la nouvelle Europe et les frontières «*intérieures*» est un des éléments qui nous indique que la logique «*nationale*» et territoriale est encore bien présente au niveau de la définition des frontières, même si l'espace pris en compte s'agrandit.

Quant aux protagonistes de la relation, on constate que les définitions les plus nombreuses concernent «l'Etat tiers», «l'Etranger», le «Demandeur d'asile» et le «Transporteur». Tout en définissant l'Autre, c'est-à-dire en lui imposant des limites, celui qui détient le pouvoir dans la relation sociale de circulation ne se définit pas lui-même directement. Il est possible de déduire sa présence en référence indirecte ou en procédant à une déconstruction par la négative (non-étranger = «ressortissant des Etats membres des Communautés européennes», Etat «tiers», donc Etat, non demandeur d'asile, non-étranger = Européen) et par certains actes (contrôle frontalier, traitement d'une demande d'asile). Un des constats fondamentaux établis par la sociologue Guillaumin dans ses travaux sur les rapports de pouvoirs, à savoir que le dominant ne se définit jamais, mais qu'il définit (délimite) par contre le dominé, devient opérationnel pour comprendre le mode de définition.

Pour définir les non-européens, nous disposons de deux concepts: «*Etranger*» et «*Etat tiers*». Est «*Etranger*»: *toute personne autre que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes*. Est un «*Etat tiers*»: *tout Etat autre que les Parties Contractantes*. Premier constat dans ces deux définitions concernant un décalage en deux espaces qui nous informe sur le mode de construction de l'Europe de Schengen. Il existe deux espaces européens, celui des Etats contractants de la convention de Schengen (c'est-à-dire pour l'instant six pays) et celui des «*Etrangers*», non pas des pays contractants, mais des «*Communautés européennes*» (notons le pluriel qui réfère la notion de communauté qui prend la forme d'*Etat-nation en Europe*). En clair, les instances de cinq pays, fabriquants de la convention de Schengen, ont défini la notion d'*«Etranger»* pour l'ensemble des Communautés européennes, tout en considérant comme partenaire «*Etat tiers*» tous les Etats qui ne sont pas contractants de la convention de Schengen.

Notons que les Etats partenaires de la discussion sont ceux qui ont signé la convention.

Le même décalage apparaît au niveau des protagonistes de la relation sociale. Pour être Européen, il faut être, non pas ressortissant de l'espace de Schengen, mais «*ressortissant des Etats membres des Communautés européennes*». Quant à la notion d'Etranger, on assiste à une construction de la définition à trois niveaux. Au centre, il y a les «*ressortissants des Etats membres des Communautés européennes*». Dans cette manière de définir les Européens subsiste la distinction «national/non national». On est ressortissant d'un Etat membre d'une Communauté européenne et non pas Européen. Puis vient la grande distinction entre les ressortissants nationaux européens et les ressortissants des Etats tiers (de «l'Est» et du «Sud» confondus). Les définitions de la convention de Schengen ne distinguent pas les ressortissants des pays d'Europe occidentale (la Suisse, la Suède, l'Autriche par exemple), des autres pays tiers. Elles ne distinguent pas non plus les ressortissants des Etats tiers résidant en Europe (8 millions de personnes!) et les autres ressortissants d'Etats tiers. Finalement, un type d'*«Etranger»* est spécifié de manière particulière: le «Demandeur d'asile», même s'il n'occupe pas une place centrale dans la convention.

Pour compléter ces définitions et mieux caractériser la relation sociale de circulation, il est utile de se référer à l'article 6 du titre II de la convention qui définit les «*principes uniformes*» du contrôle à l'entrée et à la sortie du «*territoire des Parties contractantes*». Voici les cinq principes:

- 1) «*Le contrôle des personnes comprend non seulement la vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, mais encore la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties contractantes.*»
- 2) L'établissement de l'identité de «*toutes les personnes*» est indispensable.
- 3) «*A l'entrée, les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi*» (au sens de la première disposition).
- 4) Un contrôle «*dans tous les cas*» est exercé à la sortie à l'égard des étrangers.
- 5) Le contrôle de l'entrée prime sur celui de la sortie.

En clair, tout «Etranger» qui circule entre un «pays tiers» et l'espace commun des Communautés européennes doit donc être identifié (avec des moyens traditionnels comme les papiers d'identité et aussi par des moyens plus sophistiqués, la dactyloscopie) et contrôlé à l'entrée et à la sortie, sur la base de ses documents de voyage, des conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie qui lui ont été octroyées, mais aussi en vertu du critère préventif et

effectif de menace pour la «sécurité nationale» et «l'ordre public». Notons en passant le statut spécial du «travail» dans l'énumération. L'amalgame entre «Etranger», «travail» et «danger» est établi avec cette construction hasardeuse.

Le critère de menace pour l'ordre public et la sécurité qui s'ajoute aux autres n'est pas défini de manière précise et donne donc lieu à une marge d'interprétation très large. Un autre indice signale à un autre endroit du texte (art. 5) le flou de ces deux concepts. Aux notions d'«ordre public» et de «sécurité nationale» est rajoutée celle de «relation internationale». Ainsi, pour entrer dans l'espace européen, il faut: «ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des Parties Contractantes». Un nouvel amalgame est ainsi installé entre *ordre public+sécurité+politique internationale*. Une telle opération fait glisser la notion de politique internationale (c'est-à-dire des rapports entre l'Europe, «l'Est» et le «Sud») sur le terrain de la sécurité et de l'ordre public. Les rapports internationaux changent de nature et de terrain. Ces nouvelles constructions de représentations concernant les rapports entre Etats et leurs ressortissants réciproques rappellent un autre amalgame du groupe TREVI entre *drogue/terrorisme/réfugié*.

#### 4.2 *Le paradigme «dissuasion à l'entrée» et «aller-retour» de la libre-circulation des personnes*

Un postulat commun est partagé par tous ceux qui préconisent la constitution du grand marché. La libre-circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes est une nécessité intrinsèque à la constitution du grand marché. Certains débattent d'une définition exclusivement «économique» de la Communauté européenne. Pour palier au danger que «la Communauté européenne devienne un géant économique, mais néglige les droits de l'homme» (Rudge, 1991), certains mettent aussi l'accent sur une nécessité «sociale». Des participants à une table ronde sur les travailleurs migrants originaires des pays non-membres de la CEE dans l'Europe du marché intérieur, organisée par le BIT du 15 au 17. 10. 1990, ont ainsi affirmé: «Le droit à la mobilité est essentiel non seulement en termes économiques, mais aussi en termes sociaux: toute rigidité ne ferait que renforcer la marginalisation des travailleurs immigrés, ce qui représenterait des coûts sociaux élevés» (BIT, 1990: 5).

Après avoir pris acte du cadre général, on peut s'interroger sur la circulation elle-même: que signifie la «libre circulation», qui circule et comment? Y-a-t-il des modes différents de circulation pour les biens, les capitaux et les personnes? Comment les personnes circulent-elles? Quel est le paradigme sous-jacent à la circulation des personnes?

Deux paradigmes opérationnels contradictoires de pensée et d'action s'enchevêtrent dans la mise en place de la libre-circulation des biens, des capitaux et surtout des personnes. On assiste d'un côté à la mise en oeuvre d'une libre-circulation des biens, des capitaux, des services, et de l'autre à un interventionnisme policier de plus en plus structuré qui tente de limiter, en la contrôlant aux frontières européennes, la libre-circulation des personnes en direction du nouvel espace européen. Libre-circulation des biens et des capitaux. Frontières externes qui s'érigent, frontières internes «protectionnistes» qui tentent de subsister pour la libre-circulation des personnes, comme autant de nouveaux murs enserrant la nouvelle Europe.

Le paradoxe n'est peut-être qu'apparent, si l'on considère les impératifs des choix économiques, de la gestion des nouveaux besoins de la main-d'œuvre en Europe et le retard du dossier concernant les droits sociaux des personnes (Européens et ressortissants des «pays tiers» résidant déjà dans la Communauté européenne ou candidats à la résidence pour des raisons de travail). Par exemple, pour les personnes des «pays tiers» qui résident déjà en Europe, sur treize millions d'étrangers, 60%, soit huit millions proviennent des pays tiers, du Maghreb et de la Turquie notamment. Leur liberté de circulation et leur droit à l'intégration sont limités par le texte de Schengen.

Le but de la convention de Schengen est rappelé en forme d'intitulé du titre général du titre, de l'énoncé du but et du titre de la deuxième partie. Rappelons successivement les trois textes: La convention est «*relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*»; le but de la convention est énoncé ainsi: «*accomplir la volonté exprimée dans cet accord de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des personnes et d'y faciliter le transport et la circulation des marchandises*»; le titre de la deuxième partie mentionne: «*suppression des contrôles aux frontières intérieures et circulation des personnes*», puis sont énumérées dans la même partie les conditions d'entrée (art. 3 à 5), de contrôle (art. 6 et 7), le rôle du Comité exécutif (art. 8), les visas (art. 9 à 18), les conditions de circulation des étrangers à l'intérieur de l'espace européen (art. 19 à 24), les conditions de non admission (art. 25), les mesures «*d'accompagnement*» (en fait de refoulement) (art. 26, 27), la responsabilité du traitement des demandes d'asile (art. 28 à 36)<sup>17</sup> et la communication d'informations (art. 37–38).

Relevons tout d'abord une grande contradiction quant à la *définition* et à l'*intensité* du mouvement de la libre-circulation des personnes. Les principes d'une libre-circulation sont appliqués pour la circulation des biens et des capitaux

---

<sup>17</sup> Ces articles ont été inclus à la suite de pressions nombreuses d'organisations non-gouvernementales de défense du droit d'asile, de parlementaires et du HCR.

mais ne sont pas mis en oeuvre pour la libre-circulation des personnes. V. Chtcherbakov, Ministre du travail de l'URSS, déclarait à ce propos, en relevant la contradiction de l'esprit et de la lettre des Accords d'Helsinki lors de la Conférence interministérielle de Vienne en janvier 1991: «Les pays occidentaux, qui insistaient tant, autrefois, sur la nécessité pour l'URSS d'assurer la libre-circulation de ses citoyens, sont unanimes aujourd'hui à vouloir limiter cette circulation par des mesures restrictives, voire policières». Il existe en tout cas un paradoxe entre la mise en oeuvre de valeurs néo-libérales en matière économique et monétaire au niveau européen et mondial, qui provoque en partie le déplacement des populations et la mise en place de structures et de pratiques interventionnistes et policières dans la gestion des mouvements de ces populations. En optant pour un tel modèle de restriction de la libre-circulation, les instances responsables de la création de la convention de Schengen ont fait un choix différent d'autres pays. Les Etats-Unis, par exemple, ont pris une autre option (provisoire?): «Alors même que les Etats-Unis semblent s'enfoncer dans une récession économique doublée d'une crise financière, ils libéralisent leur politique de l'immigration» (Halimi, 1991).

Quant à la *nature de la libre-circulation*, elle n'est pas conçue en termes de *mouvement*, de *dynamique*, mais est pensée comme un mouvement à sens unique avec la nécessité de la protection d'un espace, et dans une *logique visant à l'immobilité* (*visant à faire disparaître la circulation!*) et se référant à des frontières, c'est-à-dire au contrôle à l'accès à un territoire. Elle est ainsi énoncée en termes *d'entrée* et de *sortie* de l'espace européen, en mentionnant uniquement les pays d'origine comme lieu où fixer les populations,<sup>18</sup> et en éludant tous les autres mouvements de circulation externes à l'Europe. Par ailleurs, le modèle de circulation presuppose que les trajets des «étrangers» sont *simples, linéaires* (aller-retour pays d'origine) et *très limités dans la durée* (trois mois), que le séjour est *provisoire*, alors que la réalité empirique et les recherches sur les migrations ont montré que la circulation des personnes, loin d'être accidentelle et linéaire, est un phénomène beaucoup plus complexe et durable(Verhaeren, 1990). Une telle manière paradoxale de concevoir la circulation (comme un mouvement à

---

18 Un expert du BIT signale un aspect important de l'Acte unique: «L'Acte unique européen, autrement dit l'instrument juridique et politique à l'origine du grand marché de 1992, ne mentionne nulle part les questions ayant trait aux relations avec les *pays tiers*» (Böhning, 1989: 22). Le même expert précise les priorités de la CEE et en souligne quelques conséquences: «Les questions qui préoccupent le BIT ne figurent pas à l'ordre du jour des priorités de la CEE. Il faudrait ajouter que – selon nos informations – la série de normes minima concernant les droits de l'homme et les questions économiques et sociales qu'il est prévu d'élaborer au sein de la CEE ne comprendra que certaines des conventions de l'OIT relatives aux travailleurs migrants» (p. 22).

sens unique, à l'extrême comme un non-mouvement) laisse apparaître un eurocentrisme dans la vision de la libre-circulation des personnes.

Quant à la représentation d'une frontière géographique comme véritable muraille infranchissable qui aurait le pouvoir de bloquer le mouvement de circulation vers l'Europe, elle peut être mise en rapport avec la représentation de l'espace des Etats-nations d'Europe qui ont tendance, dans les mesures concernant le droit d'asile, à déterminer le parcours des exilés en repoussant leurs frontières jusqu'aux abords des pays d'origine, en tentant de fixer au point de départ de la libre-circulation, l'accès à leur territoire (Caloz-Tschopp, 1989–1990). Rappelons que la logique des visas et des amendes infligées aux compagnies aériennes (Cruse, 1990) répond au même critère puisqu'elle est le droit de voyager, avant celui d'entrer dans un espace territorial donné. Les projets de création d'espaces proches des pays d'origine sous contrôle international où refouler les requérants d'asile déboutés (projet Kohler) vont dans le même sens. C'est la tentative d'assigner les personnes en fuite à résidence, non plus seulement aux abords des frontières des Etats-nations européens, mais plus loin, en étendant de fait l'espace mobile des Etats-nations qui s'ingèrent dans l'espace territorial d'autres Etats-nations tout en imaginant le blocage du mouvement de circulation sur le sol d'origine. Une autre facette du «droit d'ingérence» se construit sous nos yeux.

A l'intérieur de l'espace européen, le modèle postule également un espace de libre-circulation, mais où *la circulation est limitée, imparfaite à l'intérieur* (un autre indice de la persistance de la logique nationale). Pour les personnes des «pays tiers» qui réussissent à entrer, il y a obligation de se déclarer dans les trois jours (les demandeurs d'asile doivent se fixer dans le pays de «premier asile»), ce qui fait dire à un employeur d'Allemagne: «La logique de la convention de Schengen n'est pas d'instituer un seul marché du travail. Elle est plutôt de faciliter les déplacements et les échanges intracommunautaires, tout en gardant pour le moment une pluralité de marché nationaux» (BIT, 1990: 2).

Finalement, si le modèle de circulation préconise la mise en place d'une frontière extérieure européenne, plusieurs articles de la convention laissent cependant transparaître que les «frontières intérieures», c'est-à-dire la logique étatique et nationale, subsiste. Coexistence d'une logique générale et d'une logique nationale ... Un exemple flagrant nous en est fourni par le problème des «zones grises» des aéroports qui sont considérées comme ne relevant pas de la juridiction «nationale», tout en n'ayant pas de statut juridique européen (voir IES-IUED, 1990).

Le paradigme sous-jacent à la circulation des personnes, en plus des paradoxes qu'il présente par rapport au principe de libre-circulation à la base de la

constitution d'un grand marché, implique dans sa conception une présence *structurelle* des clandestins: «... toute l'économie implique une partie de travail clandestin» (BIT, 1990: 11), et de *l'illégalité*: «... une politique des frontières imperméables ne saurait répondre aux problèmes liés à la migration. Elle conduit tout au plus à une forte augmentation des entrées illégales avec tous les problèmes qui en résultent. Il est par conséquent également dans l'intérêt des pays industrialisés de canaliser la migration illégale vers une «légalité contrôlée» pour ainsi contribuer également à éviter l'emploi illégal qui, on le sait, entraîne des dégâts considérables pour l'économie des pays industrialisés» (Heyden, 1990: 17).

Si ces phénomènes révèlent une persistance du «national» et un fantasme de toute-puissance d'une rationalité illimitée du contrôle totalement illusoire, en mettant en cause la qualité de la vie politique en Europe, ils favorisent par contre des mécanismes de division, d'exclusion et de ghettoïsation des ressortissants des «pays tiers». Un expert du BIT écrivait: «... la majorité des ressortissants des pays tiers vivant actuellement au sein de la CEE seront physiquement à l'intérieur de la CEE, mais sans bénéficier des avantages auxquels ils devraient avoir droit de par leur travail et leur présence sur le territoire des Etats-membres de la Communauté» (BIT, Böhning, 1989: 23). Dans la mosaïque européenne, quant aux mesures de droit entreprises: «les différences les plus marquées ont trait au lien d'allégeance à l'Etat, à la nationalité» (Costa-Lascoux, 1989: 163).

On peut terminer l'énumération de ces constats sur la définition et les contraintes à la libre-circulation des personnes par une question de recherche suscitée par les déclarations du chef de l'Office fédéral des étrangers du Département de justice et police: «En combinant la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Espace européen avec une protection étanche face à l'extérieur, la Convention est l'image de l'Europe future» (A. Hunziker, Hebdo, 31. 1. 1991). Une telle image n'est-elle qu'une représentation d'un fonctionnaire de police, ou dessine-t-elle un système de représentation plus général de l'Europe de demain?

##### **5. En guise de conclusion: quelle «communauté politique» pour l'Europe de demain?**

On doit constater aujourd'hui, en observant la constitution des groupes «intergouvernementaux» et la philosophie de la convention de Schengen, qu'une sorte de «soft-apartheid» est mis en place par ces instances entre les Européens

et les «Etrangers» qui viennent de «l'Est» et du «Sud». Certains droits fondamentaux (Müller, 1983), une valeur anthropologique de sociétés aussi anciennes que les sociétés concernées (sanctuaire de Delphes, asile dans le désert, dans les Temples et les Eglises), la protection réciproque en cas de persécution ou d'atteinte à la liberté – l'asile –, en devenant un droit d'asile<sup>19</sup> mis en oeuvre par certaines instances (pseudo/para) étatiques et nationales qui ont élaboré la convention de Schengen, s'effacent derrière la logique d'instauration de deux mondes à l'oeuvre.

Dans «*Surveiller et Punir*» Foucault nous rappelait qu'une logique (de pensée et d'action) de fermeture, de dissuasion, de contrôle, de répression n'a pas une fin en soi, mais remplit une fonction sociale complexe à mettre en rapport avec les sociétés qui la promulguent. Qu'est-ce qui est donc à l'oeuvre dans ce travail de séparation?

Une Europe à deux, voire à plusieurs vitesses, se construit en effet par des groupes (pseudo-)parallèles et dans des conventions, où brille l'absence d'une politique d'intégration des «non nationaux» lorsqu'ils sont définis comme non Européens. La logique de pensée et d'action des groupes «intergouvernementaux» à l'oeuvre dans la relation sociale entre les Européens et les «Etrangers» dessine une séparation dans laquelle s'inscrivent en creux les discriminations de l'espace européen. Dans un tout autre contexte historique, en France en 1939 par exemple, un professeur de droit exprimait un des aspects du problème démocratique – celui de la liberté – à propos du statut des étrangers en ces termes: «La France a une *police* de l'immigration, elle n'a pas de *politique* de l'immigration (...) La *liberté* doit-elle régir les entrées en France, tempérée simplement par des restrictions administratives» (Oualid, 1939: 547). Sa question est très actuelle par rapport aux mesures de police européennes. Mais ce n'est pas seulement l'absence d'une véritable politique d'immigration et d'asile qui doit nous inquiéter.

Le problème le plus préoccupant nous concerne directement. Il touche le propre devenir de notre vie politique. La forme particulière de *moins d'Etat* caractérisée par une prolifération de groupes policiers aux statuts obscurs qui fabriquent des représentations sécuritaires des relations internationales, indique, dans la mesure où l'on est sensible aux valeurs démocratiques, une *détérioration de la qualité de la vie politique dans la construction de l'Europe*. Avec Schengen et les autres groupes «intergouvernementaux» l'Europe est au-delà du respect de l'Etat de droit qui se réclame de valeurs des systèmes étatiques et nationaux d'Europe occidentale. Elle a glissé vers un état de «non-droit» comme si – du

<sup>19</sup> Je distingue «l'asile» du «droit d'asile», l'asile étant une valeur de société, le droit d'asile étant sa mise en oeuvre par l'Etat.

point de vue des groupes «intergouvernementaux» – elle avait besoin de nouveaux ennemis pour se constituer en communauté politique sécuritaire. Un tel glissement indique des transformations en profondeur de la vie politique des Etats-nations et un important *déficit démocratique*, dont on peut penser que l'ensemble des membres de la «communauté politique» européenne pâtiront (et non pas seulement les étrangers).

En forme de boutade, tout en considérant un instant des fragments d'une logique de pensée et d'action restrictive, on peut se demander si une telle construction n'est pas une manière de dire NON à une Europe, future «communauté politique»?

Les membres de la «communauté politique» européenne (et non seulement une infime minorité) se réapproprieront-ils la question de la libre-circulation des personnes pour la défense de leurs propres intérêts ou valeurs et de leur propre espace «politique»? Les Etats-nations européens (ou/et) certaines de leurs instances s'aveuglent en pensant se protéger par des barrières illusoires, tout en contribuant à créer les causes de déplacement des populations et en installant une démocratie «restreinte» en Europe. Les Européens sont confinés dans le cercle vicieux d'une logique de pensée et d'action sécuritaire, qui met en danger toute vie «politique» de qualité en Europe pour les Européens et les «Etrangers». Le prix à payer risque d'être lourd: la perte de leurs fragiles d'autonomie politique construites (notamment) dans une Europe passée.

## ANNEXE

### 1. *Eléments d'information sur les groupes «intergouvernementaux», hormis Schengen.*

*Le groupe TREVI*, composé des Ministères de l'Intérieur et/ou de la justice de 10 puis de 12 Etats, a été créé en 1975 en dehors du droit communautaire pour lutter contre le Terrorisme, le Radicalisme, l'Extrémisme et la Violence Internationale. Il réunit périodiquement les Ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice des différents Etats-membres. Il s'occupe actuellement de l'examen d'accords concernant la politique des migrations et de renforcement des contrôles aux frontières extérieures des 12. Il ne dispose pas officiellement de secrétariat permanent. Ce groupe s'est scindé en trois groupes. Le Groupe TREVI 1992, établi spécialement pour examiner les conditions de levée des frontières internes, alors qu'il était sous la présidence de l'Espagne, avait esquissé le projet de se constituer sur le modèle du FBI américain. Il a été la cible d'organisations de défense des droits de l'homme parce qu'il considérait sur le même pied les problèmes de la drogue, du terrorisme, du crime international organisé ... et

des migrants et demandeurs d'asile en situation irrégulière. Par ailleurs, les groupes TREVI ne communiquent formellement aucune information aux structures officielles de la Communauté européenne.

*Le Groupe ad hoc Immigration* a été créé en 1986 à Londres par l'Angleterre. Il est composé de membres des Ministères de l'Intérieur et de hauts fonctionnaires s'occupant de questions d'immigration. Il dispose d'un secrétariat permanent au Conseil des Ministres (lien apparemment très étroit avec la Communauté, mais ... pas clair). Le Parlement européen est intervenu à plusieurs reprises pour tenter de contrôler les travaux de ce groupe.

Ses actions principales sont les suivantes:

1. Elaboration d'un projet de convention sur le pays de premier asile discuté à Paris le 15. 12. 89 et signé en 1990.
2. Projet de convention sur les contrôles des personnes des frontières extérieures (politique de visa commun).
3. Préparation de formulaires uniformisés pour les demandes de visas touristiques.

*Le Groupe des Coordinateurs* a été établi en 1988 sur décision du Conseil européen et exerce ses activités dans le cadre des Communautés européennes. Ce groupe a un rôle paradoxal. Il est censé assumer la coordination des travaux d'instances non-communautaires (des Etats, de leurs appareils répressifs). Il a préparé le Document de Palma, adopté à l'unanimité par le Conseil européen lors du sommet de Madrid en juin 1989 et qui visait principalement à réaliser les conditions pour une «Europe sans frontières internes». Lors de sa séance du 4. 12. 1990, une étude a été demandée concernant la libre circulation des ressortissants de pays tiers à l'intérieur de l'espace européen, ainsi qu'une harmonisation des visas et du droit d'asile.

En plus des groupes «intergouvernementaux» et du groupe des coordinateurs, il existe une multitude d'instances européennes aux statuts très divers et traitant des sujets concernant la levée des «frontières internes»: le Conseil Marché intérieur, le Groupe de la Coopération Politique Européenne, le Groupe Pompidou, le Groupe chargé de créer un système informatique centralisé, le Groupe de Coordination pour la lutte anti-drogue, le Groupe d'Assistance Mutuelle, le Groupe chargé de coordonner la coopération entre les polices de frontières des Etats membres.

Comme instance européenne officielle, signalons encore le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR). Ce dernier groupe dépend du Conseil de l'Europe, la plus

ancienne des instances européennes s'occupant d'asile. Il a entrepris, dès 1978, une étude sur la question du «pays de premier asile». Son activité a été suspendue en 1984 sur demande du Comité des Ministres. En 1986, son travail a été repris, mais ... sur d'autres bases. Il a élaboré, en janvier 1987, un projet provisoire «d'accord sur la responsabilité liée à l'examen des demandes d'asile», puis établi la version définitive, lors de sa 27ème réunion entre le 29. 11 et le 2. 12. 1988. Son projet de texte a été classé, à cause de l'opposition des plus grands Etats.

Signalons aussi les «Consultations ad hoc sur les arrivées de demandeurs d'asile et de réfugiés en Europe» entre responsables gouvernementaux de haut niveau et le HCR (+ Australie, Canada, USA). La première réunion a eu lieu à Genève en 1985 (20 pays européens, 15 pays extra-européens). Les séances suivantes ont réuni uniquement des pays industrialisés: Stockholm (nov. 1985), la Haye (avril 86), Gerzensee (févr. 87), Oslo (mai 88), Semmering (près de Vienne, début 91). Après Gerzensee, plusieurs ateliers et réunions de groupes de travail ont été organisés par le HCR (politique à long terme des réfugiés et du droit d'asile, migrations de l'Est). La dite Consultation a pour but un échange d'informations sur les demandeurs d'asile et les réfugiés.

## 2. *Choix des textes pris en considération*

Pour mon propos, je me suis centrée en priorité sur une analyse de certains chapitres de la convention d'application de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union Economique du Benelux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Française, relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (situation au 11 juin 1990). Ladite convention contient 142 articles énoncés tout au long de 68 pages, l'Acte final est long de trois pages. Le procès-verbal complémentaire de la convention, long d'une page et demi, contient «*des déclarations unilatérales faites en rapport avec la dite Convention*» (en fait des réserves) par certains pays (RFA, Belgique) et finalement la Déclaration commune des Ministres et Secrétaires d'Etat réunis à Schengen le 19 juin 1990 (2 pages).

La table des matières de la convention comprend huit parties, dont titre III, «*Police et sécurité*», titre IV, «*Système d'Information Schengen*» (SIS), titre V «*Transport et circulation des marchandises*», titre VI «*Protection des données à caractère personnel*», titre VII «*Comité exécutif*», titre VIII «*Dispositions finales*». Je me suis arrêtée surtout aux 18 pages des deux premières parties: le titre I: «*Définitions*» et le titre II: «*Suppression des contrôles aux frontières intérieures et circulation des personnes*» qui est divisé en sept chapitres:

*«Franchissement des frontières intérieures, Franchissement des frontières extérieures, Visas pour les séjours de courte durée, Conditions de circulation des étrangers, Titres de séjour et signalement aux fins de non-admission, Mesures d'accompagnement, Responsabilité pour le traitement des demandes d'asile».*

J'ai consulté également la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, le procès-verbal de la conférence du Groupe ad hoc Immigration du 30 mai 1990, ainsi que divers matériaux (presse, articles, etc.) sur ces différents groupes.

## BIBLIOGRAPHIE\*

- AMNESTY INTERNATIONAL (novembre 1990): *Harmonisation de la politique d'asile en Europe. Préoccupations d'Amnesty International* (concerne surtout la politique d'asile), Berne.
- ARENDT, Hannah (1982): Les origines du totalitarisme, tome 2: L'impérialisme, Fayard Points-politique, Paris.
- BALIBAR E. (1991): «La Communauté européenne vue du dessous», *Le Monde Diplomatique*, no. 443, février, Paris, pp. 22–23.
- BARTHES R. (1970): «L'ancienne rhétorique», *Communications* no. 16, Paris, pp. 172–223.
- BÖHNING W. R., Werquin J. (1990): *Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen*, Organisation internationale du travail, Genève.
- BOREL M. J., GRIZE J. B., MIEVILLE D. (1983): *Essai de logique naturelle*, Lang, Berne/Francfort.
- BRASSAC J. M. (1991): «L'espace Schengen et la circulation des étrangers», 1992, *Europe et Droit d'Asile*. CETIM, Genève.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (1990): *Table ronde sur les travailleurs migrants originaires des pays non membres de la CEE dans l'Europe du marché intérieur*, 15–17 octobre 1990. Compte-rendu sommaire, BIT, Genève.
- BURKE E. (1989): Réflexions sur la Révolution en France, Hachette, Paris.
- CALOZ-TSCHOPP M. C. (1989–1990): «Des transformations de l'espace-monde, par l'Etat-nation et les exilés. Constats concernant la dynamique des représentations de l'espace dans le domaine du droit d'asile», *Espaces et Sociétés*, no. 54–55, pp. 201–239.
- CALOZ-TSCHOPP M. C. (1990): «Le droit d'asile modelé par l'informatique», *Equinoxe* no. 3, Lausanne, pp. 150–169.

---

\* Pour une bibliographie plus complète sur ces questions, consulter: *Association des Troisièmes Assises Européennes sur le Droit d'Asile (1991): 1992. Europe et droit d'asile. Actes des Troisièmes Assises Européennes sur le Droit d'Asile*, octobre 89, Genève, Ed. CETIM, Genève. En plus des Actes sus-mentionnés, ce livre contient des articles d'actualisation (février 1991) sur les mesures européennes.

- CALOZ-TSCHOPP M. C. (1991): A propos de communauté «politique» et d'exclusion de non «nationaux» chez Hannah Arendt. Mémoire de 3ème cycle de philosophie, Université de Genève.
- CASTORIADIS C. (1986): «La *Polis* grecque et la création de la démocratie», *Domaines de l'Homme*, Seuil, Paris, pp. 261–306.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1984): *Les Droits de l'Homme et la Police*, Strasbourg, ZAB 10853, BCU.
- CONSEIL OECUMÉNIQUE DES EGLISES (1989): «Europe de 1992», *Réfugiés*, no. spécial, ed. COE, Genève.
- CONSEIL OECUMÉNIQUE DES EGLISES (1991): «La responsabilité des chrétiens face à la nouvelle situation politique et économique en Europe», *Migrations*, no. 42 (numéro spécial), Genève.
- COSTA-LASCOUX (1989): «L'Europe des politiques migratoires: France, Italie, Pays-Bas, RFA», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 5, no. 2, pp. 161–177, Paris.
- CRUSE M. A. (1990): Sanctions imposées aux transporteurs dans quatre Etats des Communautés: leur compatibilité avec les règlements de l'Aviation civile Internationale et avec les Droits de l'Homme. Rapport présenté au Comité Ad Hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) du Conseil de l'Europe, doc. (90) 7, Strasbourg.
- CRUSE M. A. (1991): «Schengen, TREVI et autres organismes intergouvernementaux européens: brève description», *Europe 1992. Quelle place pour les réfugié-e-s?* Actes des Troisièmes Assises Européennes sur le Droit d'Asile, Genève.
- DELMAS-MARTY M. (1989): *Raisonner la raison d'Etat*, Paris, PUF, ZAB 12 783 BCU.
- FOUCAULT M (1975): *Surveiller et punir*, Gallimard, Paris.
- FREYMOND J. (1986): «Politique de sécurité. Rapport du Fonds National sur le PNR 11», SAMS-INFORMATIONEN, *Bulletin du Groupe d'Etude Suisse Armée+Sciences sociales*, 1, Berne.
- GAVILLET A. (1991): «L'Europe et la démocratie directe. Une construction conflictuelle», *Domaine public*, no. 1033, 4. 4. 1991, Lausanne.
- GUILLAUMIN C. (1972): L'idéologie raciste. Genèse et langage actuel, Mouton, Paris la Haye.
- HALIMI S. (1991): «Aux Etats-Unis: le rêve en mille éclats» *Le Monde Diplomatique*, no. 443, février, Paris, pp. 20–21.
- HETTLAGE R. (1990): «La recherche sur les migrations en R. F. A.: à la croisée des chemins (1984–1990)», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 6, no. 2, pp. 153–171.
- HEYDEN H. (1990): *La migration Sud-Nord*, doc. 2. 2 du 9ème séminaire de l'OIM sur les migrations, 4–6 décembre, Genève.
- IES-IUED (1990): *Droit d'asile. Attachez vos ceintures. La mise en oeuvre du droit d'asile dans les aéroports d'Europe et au centre d'enregistrement de Cointrin*. (Voir en particulier le texte du représentant du HCR et de l'avocat Christian Bourguet), Ed. IUED, Genève.
- LACOSTE Y. (1991): «Trop grande ou trop petite?», *le Débat*, no. 64, Paris, pp. 84–86.
- LARA M. G. (1991): *In the matter of the Schengen Agreement and the Supplementary Convention*, International Commission of Jurists, Geneva.
- LOUIS J. -V., WAELBROECK D. (1987): *Le Parlement européen*, Ed. de l'Université de Bruxelles, ZAB 12 644, BCU.

- MÜLLER J. P. (1983): *Eléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, Ed. Staempfli, Berne.
- NICOL M. (1991): *La loi du capitaine*, Seuil, Paris.
- NOIREL G. (1991): *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793–1993*, Calmann-Lévy, Paris.
- OUALID W. (1939): «Pour une politique de l'immigration en France», *Esprit* no. 82, 1er juillet 1939, pp. 547–561.
- RUDGE Ph. (1991): «Un défi pour l'Europe», *Réfugiés*, no 83, mars 1991, Haut Commissariat pour les Réfugiés, Genève, pp. 34–36.
- RUFIN J.-Chr. (1991): L'empire et les nouveaux barbares, J.-C. Lattes Paris.
- de RUYT J. (1989): *L'Acte unique européen*, Ed. Université de Bruxelles (ZAB 12 270, BCU).
- SAYAD A. (1984): «Etat-nation et immigration: l'ordre national à l'épreuve de l'immigration», *Peuples méditerranéens*, Marseille, no. 27–28, pp. 187, 205.
- SCHENGEN (1985): Convention d'application de l'accord de Schengen du 14. 6. 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union d'économie du BENELUX, de la RFA et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communs (situation 11 juin 1990).
- VERHAEREN R. E. (1990): *Partir? Une théorie économique des migrations internationales*, Presses universitaires de Grenoble.
- WITHOL DE WENDEN Ch. (1988): *La citoyenneté* (ouvrage collectif). Edilig, Fondation Diderot, Paris.
- ZOLBERG A. R. (1989): «L'incidence des facteurs externes sur la condition des citoyens: approche comparative», *La Citoyenneté*, (ouvrage collectif) Ed. EDILIG, Fondation Diderot, Paris, pp. 201–221.