

# Europe et Immigration : un contrat de citoyenneté ?

## Une Europe en transition ou une Europe transie ?

Gilles DESRUMAUX

**S**i la transition est "un temps de doute, de questionnement mais aussi de relance, d'ouverture voire d'aventures" alors la construction européenne est bien engagée dans une période clé de transition, notamment en ce qui concerne la politique d'immigration.

Le danger est grand dans ce domaine de voir le débat politique se restreindre à ses deux extrémités : soit de ne concevoir les rapports avec l'Europe et ses immigrés qu'en termes de police, de contrôle des populations ; soit de focaliser le débat sur le seul droit de vote des étrangers aux élections locales.

Dans un cas comme dans l'autre, les populations issues de l'immigration risquent de faire les frais de la construction européenne soit en y laissant au passage un certain nombre de droits ; soit en étant utilisées une nouvelle fois comme des prétextes dans un débat de positionnement politique dans lequel elles ont beaucoup à perdre.

Il est donc temps qu'un débat de fond s'engage. Un débat qui prenne en compte la complexité des questions soulevées par la construction européenne dans les domaines du droit, des politiques sociales, de la citoyenneté. On s'apercevra dès lors que parler des immigrés ou des étrangers à propos de l'Europe ne fait que renvoyer par un effet miroir aux valeurs qui fondent la construction européenne notamment au regard du socle de nos valeurs républicaines : la liberté, l'égalité et la fraternité.

### Une homogénéisation des politiques d'immigration

Nous assistons depuis plusieurs années dans la plupart des pays européens à une *homogénéisation des politiques d'immigration* autour de deux axes :

- la réglementation et le contrôle de l'entrée, du séjour et de l'emploi des non-communautaires.
- la volonté affirmée de vouloir "intégrer" les populations immigrées déjà installées sur le territoire national.

Ces orientations sont déjà anciennes et les évolutions ont été parallèles : la plupart des gouvernements ont "laissé faire" les migrations issues de l'Europe du Sud et du Tiers-Monde. Immigration de main d'oeuvre dont les pays industrialisés avaient besoin entre la fin des années 1940 et les années 1970 au cours de la période d'expansion économique dite des "trente glorieuses".

Entre 1970 et 1974, au moment de l'apparition de la crise économique, tous les gouvernements européens ont décidé de suspendre l'immigration de travail et de limiter les migrations aux regroupements familiaux, aux demandeurs d'asile, aux étudiants.

Ces décisions ont eu pour conséquence la stabilisation de la population déjà installée, la multiplication des regroupements familiaux. A une immigration de travail considérée comme provisoire a succédé une immigration durable de peuplement. Cette *sédentarisation de l'immigration* a fortement bouleversé ses caractéristiques : formée au départ principalement d'hommes jeunes et

**La tentation  
n'est-elle pas grande  
de voir l'Europe  
se replier sur  
elle-même,  
de voir l'Europe  
se construire sur des  
discriminations  
renforcées entre les  
ressortissants des  
états membres de la  
CEE et les ressortis-  
sants des pays ex-  
térieurs à l'Europe,  
de passer d'une  
Europe en tran-  
sition à une  
Europe transie ?**

actifs, sa structure démographique s'est progressivement équilibrée avec sa féminisation, l'arrivée des enfants et l'apparition des phénomènes de vieillissement.

Partout en Europe cette sédentarisation des immigrations est concomitante avec l'aggravation de la crise économique et sociale qui provoque l'intensification des phénomènes d'exclusion sociale, l'apparition de sociétés "duales". Paradoxe des temps, c'est au moment où une partie des enfants issus de l'immigration est confrontée à l'échec scolaire, au chômage, où elle est assignée à résidence dans des habitats de relégation que l'on assiste à une mobilité nouvelle des élites qui voient dans l'Europe de nouveaux espaces à conquérir quitte à s'affranchir des questions de nationalité.

Dans la même période, l'effondrement des systèmes communistes, la montée en puissance des nationalismes, des fanatismes de toute nature, la pauvreté endémique qui continue de sévir en Afrique et en Asie, les atteintes aux Droits de l'Homme dans de nombreux pays, posent la question des relations de l'Europe et de ses voisins, de l'Europe et des pays du Sud. Partout en Europe les conditions d'accès au territoire tendent à être de plus en plus restrictives. Partout en Europe la tradition du droit d'asile politique est remise en question.

Face à ces constats, la tentation n'est-elle pas grande de voir l'Europe se replier sur elle-même, de voir l'Europe se construire sur des discriminations renforcées entre les ressortissants des états membres de la CEE et les ressortissants des pays extérieurs à l'Europe, de passer d'une Europe en transition à une Europe transie ..

Ce qui est donc en jeu aujourd'hui, c'est bien la construction d'une Europe de citoyens, sans discrimination basée sur l'origine de ceux qui la constituent. Une Europe de citoyens fondée sur la participation à la vie sociale, sur l'égalité des droits, sur l'accès facilité aux différentes nationalités, à la citoyenneté Européenne.

## Les chantiers d'une Europe ouverte, d'une Europe de citoyens

Dans les limites de cet article, nous ne ferons que mentionner les différents chantiers qui doivent s'ouvrir en matière de construction européenne pour en préciser les enjeux.

### a. Les conditions d'accès au territoire, de circulation et de séjour

La conviction profonde des gouvernements européens depuis 1984 est qu'il n'y a de liberté effective qu'organisée, qu'il ne pourra y avoir de libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace européen qu'à condition qu'une politique commune soit définie en matière d'entraide judiciaire internationale, de coopération policière mais aussi en matière d'immigration : politique des visas, conditions de circulation et d'éloignement des étrangers, politique du droit d'asile, système d'information centralisé ...

Les accords intergouvernementaux de Schengen, le sommet de Maastricht, les réunions périodiques des ministres de l'intérieur des états européens sont autant d'étapes qui manifestent un rapprochement évident des politiques.

On peut cependant craindre que la libre circulation ne soit ouverte aux seuls ressortissants communautaires et non à tous les résidents en Europe. La place prise par les questions de l'immigration, en différences de législation qui perdurent, le risque que chaque état membre règle ses problèmes au dépens des autres peuvent pousser à l'établissement de contrôles intérieurs qui se feraient en fonction de l'origine des personnes, au faciès.

Le problème posé aux gouvernements par le droit d'asile est celui du respect de la Convention de Genève sur les réfugiés donc d'une politique d'accueil ouverte sans toutefois permettre que le droit d'asile soit utilisé pour contourner une politique d'immigration restrictive.

Le risque est grand de voir réaffirmé le principe du droit d'asile par chaque pays mais de le voir vidé de tout contenu, de voir se mettre en place

des pratiques qui en limitent fortement l'exercice : refus d'admission sur le territoire de toute personne démunie de visa ou de papiers, développement des zones de transit international dans les aéroports pour les demandeurs d'asile, responsabilité des transporteurs dans le contrôle des personnes, etc ...

Les pays européens semblent avoir mis l'accent principal sur l'harmonisation des législations, sur la coopération policière. Or, dans le domaine de l'immigration, rien ne sera possible sans le développement volontaire de politiques de concertation, de coopération, de développement économique avec les pays de départ de l'immigration.

A chaque projet, à chaque accord international, le rôle des associations est d'en montrer les enjeux au regard du droit des personnes, de l'édification de la citoyenneté européenne, de dénoncer les dangers de contrôles arbitraires ou discriminatoires, d'alerter l'opinion sur les risques de connexion des fichiers nominatifs, etc ... Cela suppose bien sûr qu'à chaque fois, les projets (contrairement à ce qui s'est passé pour les accords de Schengen) soient rendus publics et que les associations intervenant dans ces questions soient consultées.

### b. Droits sociaux dans le domaine économique et social

En ce qui concerne les droits sociaux, de grands progrès ont été réalisés en France ces quinze dernières années : suppression de toute condition de nationalité pour siéger au sein des organes représentatifs du personnel, au sein des Conseils d'Administration des Caisses de Sécurité Sociale, des Conseils d'Administration d'établissements scolaires ; liberté d'associations pour les étrangers, etc ...

Tous ces nouveaux droits sont autant de jalons dans l'édification de la citoyenneté.

Mais on trouve encore des zones d'ombres où la discrimination reste encore la règle :

- élection prud'homales, étrangers électeurs mais non éligibles,
- dans le domaine professionnel, bien des emplois (EDF, SNCF, hopitaux,

sécurité sociale, etc ...) sont encore fermés à ceux qui n'ont pas la nationalité française à moins qu'ils puissent se prévaloir d'une convention internationale notamment le Traité de Rome

- dans le domaine de la protection sociale, certaines prestations continuent d'être réservées aux français en dépit des conventions internationales imposant l'égalité de traitement : allocation supplémentaire du FNS, allocation adulte handicapé.

S'agissant de ces prestations sociales dites non contributives, c'est-à-dire financées par l'impôt et non par les cotisations, on voit mal au nom de quelle logique les étrangers devraient en être exclus puisqu'ils sont astreints au paiement de l'impôt au même titre que les nationaux

Sous l'impulsion de la réglementation européenne, des décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes, nous assistons cependant à une évolution des règles qui rend à la levée progressive dans le domaine des droits sociaux des discriminations fondées sur la nationalité. Dans ce secteur également le rôle des associations est déterminant. Ainsi la Cour de Cassation, dans un arrêt rendu le 7 mai 1991, dans une affaire soutenue par des associations grenobloises d'accueil aux travailleurs immigrés, a fait droit à la requête d'un ressortissant algérien qui réclamait le bénéfice du F.N.S. En statuant de cette manière, la Cour de Cassation a fait prévaloir une norme de droit international — Convention Algérie / CEE — sur une norme de droit interne (L 815-5 du Code de la Sécurité Sociale conditionnant le bénéfice du F.N.S. à l'existence d'une convention de réciprocité).

*L'harmonisation des droits internes et l'application du droit communautaire ne pourrait-il pas ouvrir de nouveaux droits aux résidents de l'Europe, quelle que soit leur origine et leur nationalité ?*

### c. Citoyenneté politique et accès facilité à la nationalité

Une Europe des citoyens fondée sur de nouvelles solidarités, sur la lutte contre les discriminations peut être porteuse de nouvelles définitions de la citoyenneté. Au delà du seul droit de vote des

étrangers aux élections locales, l'enjeu est de mettre en place partout en Europe, sans aucune discrimination fondée sur l'origine, les conditions effectives de citoyennetés locales, nationales, européennes, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, juridique ou politique.

La mise en place d'une Europe des citoyens doit donc être l'occasion de l'élaboration d'un nouveau "contrat de citoyenneté" qui indique plus clairement qu'aujourd'hui "les règles du jeu institutionnel et les valeurs essentielles d'une démocratie plus participative" (J. Costa-Lascoux). Les termes de ce contrat doivent être définis non seulement autour d'une simple citoyenneté de résidence soumise aux seules conditions de la durée et de la régularité du séjour mais aussi autour de l'adhésion à des valeurs démocratiques : respect des droits et des devoirs fondamentaux de la personne (notamment la non discrimination raciale, sexuelle ou religieuse) une laïcité reformulée, la contribution généralisée à l'impôt et aux charges sociales, etc ...

Ce contrat de citoyenneté doit permettre également, et il est nécessaire de lier les deux, un accès facilité aux différentes nationalités européennes à une citoyenneté politique renforcée dans le cadre européen.

De ce point de vue on ne peut

qu'être inquiet du fait que l'Accord de Maastricht prévoit que les codes de la nationalité resteraient de la seule compétence de la souveraineté des Etats. Aucun travail de rapprochement des différents codes n'est prévu dans le cadre européen.

On risque ainsi de voir cohabiter un droit spécial réservé aux ressortissants de la CEE (le droit de vote aux élections locales) avec le maintien de codes de la nationalité restrictifs basés sur la seule origine (le fameux droit du sang). Pour reprendre un exemple éclairant donné par P. Weil, si un enfant de turcs né en France et devenu français à sa majorité civile va s'installer à Francfort, il pourra voter aux élections municipales sans parler un mot d'allemand tandis que l'enfant de turc né à Francfort, y ayant toujours vécu, parlant allemand, socialisé en Allemagne, n'aura pas le droit de voter parce que la loi allemande ne lui reconnaît pas la nationalité allemande.

N'y a-t-il donc pas là un travail d'harmonisation des différents codes à mettre en place autour d'une conception libérale de l'accès à la nationalité, autour d'une conception des nations et de l'Europe fondée non sur l'origine des personnes mais sur le droit formel et réel qu'ont les citoyens de participer aux affaires publiques ? ■

## Le droit de vote des étrangers en Europe

Pays.	Nationalités.	Durée de résidence.	Type d'élection.	Date
Belgique.	Britanniques et Irlandais.	3 ans.	Européennes.	1989
Danemark.	toutes.	3 ans.	municipales.	1981
Espagne.	toutes (réciprocité)	—.	municipales.	1981
Finlande.	scandinaves et isalndais.	2 ans.	municipales.	1981
Irlande.	toutes.	6 mois.	communales.	1963
Irlande.	britanniques.	—.	toutes.	1984
Irlande.	CEE.	—.	Européennes.	
Italie.	CEE.	ss condition.	Eligibles aus Européennes.	1988.
Norvège.	toutes.	3 ans.	municipales et provinciales.	1982.
Pays-bas.	toutes.	5 ans.	communales.	1985.
Portugal.	Iusophones (réciprocité).	5 ans.	communales.	1971.
R. Uni.	Citoyens du Common Wealth et Irlandais	—.	toutes (éligibles)	
Suède.	toutes.	3 ans.	communales, régionales et religieuses (+ référendum).	1975
Suisse (Neuchâtel).	toutes.	10 ou 5 ans.	communales.	1849
Suisse (Jura).	toutes.	10 ans.	communales et cantonales.	1978

Source : Paul Oriol. Les immigrés dans les urnes, Paris, 1991. Chapitre 5 : "Les étrangers et leurs droits pays par pays".