

## **Amsterdam et Tampere : les ressortissants extra-communautaires et l'Union européenne**

**Elsbeth GUILD**

Le traité d'Amsterdam a modifié la cadre juridique de l'Union européenne à l'égard des ressortissants extra-communautaires [1]. Ce cadre a plus particulièrement été retiré du Troisième pilier de l'Union, communément appelé intergouvernemental, chargé de la coordination des politiques d'immigration et d'asile dans le traitement des ressortissants venus de pays tiers. Cette structure juridique accordait des compétences permettant l'adoption de mesures obligatoires dans les domaines de l'immigration et de l'asile et un calendrier établissant les échéances de l'adoption desdites mesures. L'expression des intentions du Conseil Européen de Tampere en Finlande en octobre 1999 expose les objectifs d'application des nouvelles compétences en matière d'immigration et d'asile, transférées à la Communauté par le Traité d'Amsterdam en ces termes : *« L'objectif est de créer une Union Européenne ouverte et sûre, qui respecte entièrement les obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments importants relatifs aux droits de l'Homme, et qui soit capable de répondre aux besoins humanitaires, sur la base de la solidarité. Une approche commune doit aussi être développée pour assurer l'intégration dans nos sociétés des ressortissants d'Etats tiers qui résident légalement dans l'Union ».*

Confrontée à ce nouveau défi qu'est la compétence générale dans les domaines de l'immigration et de l'asile, la Communauté se doit d'abord d'étudier l'utilisation des pouvoirs qui lui avaient déjà été transférés en ces domaines et de tirer les conclusions de ces expériences. Un point de départ particulièrement utile pour cet examen serait d'adopter la perspective d'un migrant. Dans le domaine de l'immigration, la question est de savoir s'il est possible de se déplacer, de résider, d'exercer une activité économique et de jouir d'une protection contre les discriminations et l'expulsion. La première chose que le migrant a besoin de savoir est s'il a le droit de se déplacer, de résider et de travailler là où il se rend. Le point de départ est donc la relation entre le migrant et l'Etat : est-ce un des droits reconnu à l'individu, ou est-ce un droit discrétionnaire de l'Etat ? Dans le contexte européen, un autre acteur intervient dans l'équation, la Communauté elle-même, en tant qu'organe législatif. Le cadre de la recherche s'inscrit donc dans une relation triangulaire entre l'individu et l'Etat membre, l'Etat membre et la Communauté, l'individu et la Communauté. De chaque

côté du triangle, il y a une relation faite de droits et de devoirs prolongée par les compétences de la Communauté et leur exercice.

Le droit premier de la Communauté relatif à l'immigration était fondé sur la réalisation de l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes au sein du territoire de la Communauté. Ce droit a été construit avec minutie en ce qui concerne les travailleurs, les indépendants, les fournisseurs de service et leurs bénéficiaires. La Communauté a choisi de définir son ordre juridique en référence à une relation directe entre les individus résidant au sein de la Communauté et le droit communautaire, sans nécessairement passer par le droit interne des Etats membres [2]. De plus, la Communauté a établi le principe de suprématie des règles communautaires dans le souci d'assurer l'uniformité de leur application partout dans l'Union : elles s'imposent donc en cas de contradiction avec les règles nationales en vigueur. Lorsque l'on applique cet ensemble juridique aux objectifs de la libre circulation des personnes, l'ordre juridique communautaire crée un système fondé sur un droit favorable aux individus, soutenu en cela par la compétence pleine et entière de la Communauté.

Quelles étaient donc les clés données par le Traité originel aux individus pour assurer l'exercice du droit à la libre circulation ? Il s'agissait d'abord et avant tout de la nécessité pour l'individu d'exercer une activité économique afin de pouvoir prétendre à la liberté de circulation. La Communauté a déclaré que la définition de l'activité économique et son effectivité – autrement dit, la définition des conditions d'accès à ce droit –, relevait de sa seule compétence et non des Etats membres. Le motif n'était pas seulement de s'assurer que des personnes, se trouvant dans des situations similaires au sein de l'Union, puissent jouir d'un même droit défini de manière uniforme ; mais d'éviter expressément le risque qu'un Etat membre ne tente de limiter les droits des individus et ne les assujettisse à un droit national plus contraignant. Les activités économiques ainsi déterminées sont l'emploi salarié, le travail indépendant ou l'offre et la demande de service. Le Législateur a inclus de façon intentionnelle les trois premières activités, la Cour estimant implicite la dernière par rapport à la troisième. En procédant ainsi, le droit de circulation et de résidence est étendu aux activités économiques à la fois passives et actives. Selon cette interprétation, puisque chacun est d'une façon ou d'une autre bénéficiaire de services, il n'y a que peu de situations pendant lesquelles un individu se trouve en dehors des conditions requises pour exercer son droit à la liberté de circulation [3]. Le deuxième critère consiste en l'application de l'exigence de nationalité comme condition nécessaire à l'exercice du droit de liberté de circulation. Un individu est

habilité à user du droit de libre circulation en sa qualité d'acteur économique à condition qu'il détienne la nationalité d'un Etat membre. Ce droit est étendu aux membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité, pour l'accompagner ou pour le rejoindre, et pour exercer une activité économique.

Le développement du droit communautaire de l'immigration était fondé sur la création d'une relation de droit entre l'individu et la Communauté qui offrait à l'individu le choix de circuler librement ou non. Ainsi étendu par le Législateur et interprété par la Cour, l'individu était progressivement autorisé à se déplacer en toute confiance, compte tenu du droit non-discriminatoire qui aurait pu découler de sa nationalité et à bénéficier de tous les avantages offerts par l'Etat hôte dans lequel il se trouvait. L'obligation pour l'Etat membre de respecter en toute bonne foi la législation communautaire comprenait l'obligation de mettre à exécution les choix de l'individu et de lui procurer tout moyen de recours pour qu'un traitement égal lui soit garanti. Mais quel a été le résultat d'un régime de circulation facile, complété par des droits et des garanties étendus –notamment en matière d'accès aux avantages de la sécurité sociale – dans une Communauté de quinze membres comprenant des Etats aux niveaux de développement aussi différents que ceux de la Grèce et du Danemark ? Sur la population totale des Etats membres, seuls 1,4 à 1,5% sont des ressortissants extra-communautaires. Alors que beaucoup de gens se déplacent à travers l'Union pour des vacances, pour affaires ou pour un court voyage, très peu de gens restent et exercent à plus longue échéance leur droit économique et de résidence. Il semblerait que l'extension toujours plus importante du régime d'encouragement à la migration au sein de la Communauté, ait paradoxalement conduit à une réduction du nombre de personnes faisant usage de leurs droits à la différence des périodes où de plus grands contrôles étaient exercés, comme avant 1968 (la fin des mesures provisoires de la libre circulation des personnes dans le Traité CE). Il apparaît que les mouvements de personnes dans l'Union Européenne ne soient pas nécessairement affectés par des mesures législatives conçues pour rendre les mouvements plus faciles. Il faudrait se demander alors si des mesures juridiques conçues pour rendre les mouvements plus difficiles auraient des résultats différents.

Dès 1961, la Communauté européenne a étendu les règles de son régime d'immigration intérieure aux ressortissants de pays tiers grâce à la passation d'accords avec des Etats tiers. La Communauté européenne a accordé travail, résidence et protection à ces ressortissants extra-communautaires résidant dans l'Union, en

échange de droits identiques pour les ressortissants communautaires dans les pays tiers. Le premier de ces accords a été passé avec la Grèce en 1961, le deuxième avec la Turquie en 1963, suivis de bien d'autres. En faisant cela, la Communauté a utilisé les mêmes outils structurels qu'elle avait utilisés pour les ressortissants de la Communauté. La catégorisation des personnes demeurait la même : les travailleurs, les indépendants et les fournisseurs et bénéficiaires de services. L'approche était tout aussi identique : de la création de droits accessibles aux individus afin qu'ils fassent le choix du modèle migratoire de leur vie, à la limitation de l'exercice de droits discrétionnaires par les autorités des Etats membres. Ce qui différait était l'étendue des mesures. Dans un cas seulement le droit à l'entière liberté de circulation était garanti pour les ressortissants d'Etats tiers, sur la base d'un accord multilatéral entre la Communauté et les Etats d'origine [4].

Ce régime s'est développé d'une façon quelque peu fortuite mais s'est caractérisé en général par une extension des droits de l'immigration à des Etats bordant les frontières de la Communauté. Les premiers accords ont été passés avec la Grèce et la Turquie, sous le nom d'accords d'association, susceptibles de mener à l'adhésion de ces Etats. En vertu de ces accords, les travailleurs, les indépendants et les fournisseurs de service se voient autoriser différents niveaux de protection au sein du territoire de la Communauté. Les droits les plus importants sont ceux des travailleurs turcs, sujets du droit national du premier Etat membre dans lequel ils entrent ; une législation subsidiaire à cet accord prévoit qu'après un an révolu, ces travailleurs bénéficient du droit communautaire partout dans l'Union pour continuer à y travailler et à y vivre. Ici, une échelle de droits basée sur la durée du travail au sein de la Communauté a apporté à ces travailleurs la sécurité de résidence, tant pour eux-mêmes que pour les membres de leur famille, mais au sein de l'Etat membre hôte uniquement. Le Législateur qui a conçu la texte juridique subsidiaire de l'accord avec la Turquie a suivi de près le développement du droit communautaire relatif aux travailleurs durant la période transitoire et selon un processus très similaire à celui de la libéralisation de la circulation. L'importance de ces accords pour les travailleurs issus de ces Etats n'a été comprise qu'à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Il n'y a pas eu pour autant de changement dans la politique de la Communauté vis à vis de ces accords pour réguler la pression migratoire. De telle manière, que l'on assiste à une intensification de l'utilisation de l'accord.

Le second groupe d'accords comprenant des dispositions sur les travailleurs sont ceux qui ont été passés avec le Maghreb à partir de 1976. Ces droits sont plus limités bien qu'ils prévoient un principe de non-discrimination quant à la sécurité sociale et aux conditions de travail qui doivent être identiques à ceux des ressortissants des pays hôtes. Bien que le concept relatif aux conditions de travail dans ces accords ne puisse pas aller jusqu'au permis de résidence, il peut entraver l'action d'un Etat membre dans une action d'expulsion dans le cas où le ressortissant maghrébin aurait un permis de travail en règle. Ces accords ont été récemment renégociés et les droits des travailleurs non seulement confirmés mais (marginale) étendus. Le Législateur communautaire a reconnu la valeur de ce droit de l'immigration et a utilisé cette technique pour développer toute une série de droits relatifs à l'immigration applicables aux ressortissants des Pays d'Europe centrale et orientale, des pays Baltes et de la Slovaquie. Durant la négociation et la finalisation des accords avec ces Etats depuis 1991, la Communauté a constamment inclus des dispositions qui promettent aux travailleurs, au minimum, des conditions de travail non discriminatoires. De plus, Bruxelles y a incorporé des mesures créant au sein des Etats membres un droit de travail indépendant accordé aux ressortissants des PECO, des pays Baltes et de la Slovaquie, qu'ils soient des personnes physiques ou des personnes morales. Ce droit, calqué sur l'article 43 CE consacré au droit d'installation des ressortissants communautaires, prévoit un mécanisme qui autorise une migration légale – pour des raisons économiques – originaire des pays bordant la Communauté et qui étaient perçus (surtout durant les années 1990-1994) comme des sources de flux migratoires substantiels vers la Communauté.

Les instruments que la Communauté a utilisés pour étendre son droit interne de l'immigration, ont été les mêmes que ceux qui s'adressaient au monde extérieur. Ce droit a créé une relation entre l'individu et la Communauté et a offert le choix de l'activité aux individus. La portée de ces droits est plus limitée dans certains accords que dans d'autres. Mais la qualité des droits demeure identique. Ces droits sont formulés à la lumière de leurs équivalents du Traité sur la Communauté européenne, interprétés de la même façon et conçus pour l'individu. En aucun cas les droits concédés par les accords signés avec ces pays tiers n'ont entraîné de changement important dans les modèles migratoires. Ceci pourrait en partie s'expliquer par les limitations apportées par les accords en matière de droits d'entrée, mais particulièrement par rapport aux accords passés avec les PECO. S'il fallait en tirer une conclusion, nous dirions que les ressortissants des pays tiers se comportent de façon tout à fait similaire aux

ressortissants de la Communauté vis-à-vis de la création des régimes juridiques relatifs aux migrations. Les régimes avantageux qui leur donnent des droits et leur garantissent le principe de non discrimination ne semblent pas se traduire par l'accroissement du nombre de migrants. En effet, en prenant l'exemple des PECO, il semblerait qu'après l'entrée en vigueur des accords passés entre eux – qui tous contiennent une possibilité légale de migration économique – et la CE, le nombre de ressortissants de ces pays cherchant à demeurer au sein des Etats membres soit en diminution [5].

De 1985 à 1999, les Etats membres se sont engagés dans diverses tentatives de coordination de leur politique d'asile et d'immigration hors des structures de la Communauté européenne. Les avancées ont été, au moins nominale, associées à la décision de parachever le marché intérieur et d'abolir les contrôles aux frontières sur les mouvements des personnes entre Etats membres. Cet objectif a suscité de la consternation dans bien des ministères des Etats membres, particulièrement ceux ayant dans leurs attributions le contrôle des étrangers. La perspective qu'un étranger non désiré dans un Etat membre se rende dans ce pays en franchissant des frontières « ouvertes », suscite des craintes relayées par de nombreuses voix populistes. Un résultat immédiat a été la pression en faveur d'un accroissement de la participation des services de sécurité des Etats membres au projet de marché intérieur en ce qui concerne la circulation des étrangers [6]. Un autre résultat a été la décision politique de chercher à coordonner, sinon harmoniser, certains aspects du contrôle aux frontières extérieures afin de pouvoir réaliser l'abolition des contrôles aux frontières intérieures. Huit Etats membres ont participé aux accords suspendant les contrôles aux frontières avec leurs voisins et comprenant certaines mesures de coordination des contrôles aux frontières (le Bénélux a servi d'exemple aux accords Schengen, avec sa politique de coordination aux frontières extérieures, de même que l'Union Nordique et la *Common Travel Area*). Le raisonnement sécuritaire n'a en aucun cas noyé le vœu de liberté de circulation. A l'inverse, la sécurité est devenue le pôle de préoccupation prédominant des Etats membres à l'égard d'une plus grande zone sans contrôle aux frontières. La passation des accords de Schengen en 1985 et l'accord d'application de 1990 découlent d'un changement de priorité dans le discours sur les frontières, passant de la circulation des personnes à la menace sécuritaire. Les accords de Schengen, couplés au refus du Royaume-Uni de participer à la zone libre de tout contrôle aux frontières, ont assuré que le domaine du contrôle aux frontières, intérieures et extérieures, ainsi que la politique des visas, demeurent au sein des sphères intergouvernementales pour

tous les Etats membres dans la structure offerte par le Troisième Pilier. Cinq Etats membres, puis treize en mai 1999, et enfin quinze Etats en 2000, relèvent du cadre de Schengen. Mais comme c'est le cas pour les régimes intergouvernementaux placés sous le droit international, aucune interprétation commune du projet par une Cour supranationale n'a été donnée.

Au même moment les Etats membres ont entamé la coordination de leur droit positif en matière d'immigration et d'asile. Tout d'abord grâce à des conventions internationales passées exclusivement entre eux (comme la Convention de Dublin sur la responsabilité des demandes d'asile), puis grâce à des instruments plus difficilement définissables appelés résolutions, recommandations et conclusions. Ces développements ont été l'objet de critiques publiques, justifiées et substantielles qui se rapportaient à l'absence de transparence, de légitimité démocratique et de supervision juridique uniforme. Ces activités de type intergouvernemental ont été transférées dans le domaine de compétence de l'Union par le Traité de Maastricht, qui a créé un nouveau venu, le Troisième Pilier, afin de coordonner les politiques en matière d'immigration et d'asile. Tant l'expérimentation de Schengen que le Troisième Pilier ont ménagé des rendez-vous qui permettent aux Etats membres de débattre et de rapprocher leurs idées sur l'immigration et l'asile. Toujours est-il que ces débats n'ont pas conduit à la coordination espérée. Ainsi, la séparation inscrite dans le TUE qui donne compétence à la Communauté en matière de visas (leur configuration et la liste des pays dont les ressortissants sont soumis au visas) et les politiques d'immigration et d'asile sous-jacentes contenues dans le Troisième Pilier ont mis en exergue les difficiles relations non seulement au sein de l'Union (divisant le Conseil, la Commission et le Parlement dans leurs recours devant la Cour de Justice) mais aussi entre l'individu (sujet des mesures) et la Communauté. La relation directe qui caractérisait le droit communautaire de l'immigration est désormais perdue. Ces expériences intergouvernementales peuvent être considérées comme des succès mitigés. Au moment de la conférence intergouvernementale qui a mené les Etats membres au Traité d'Amsterdam (à l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni), ceux-ci étaient prêts à changer les procédures et à transférer à la Commission Européenne des pouvoirs substantiels en matière d'immigration et d'asile.

La Communauté bénéficie à présent de pouvoirs étendus dans les domaines de l'immigration et de l'asile grâce au nouveau Titre IV du Traité CE, mais avec une compétence réduite pour la Cour de justice.

La question à soulever est de savoir comment ces nouveaux pouvoirs devraient s'exercer ; et quelles leçons peuvent être tirées, depuis lors, des interventions de la Communauté dans la politique d'immigration. Je crois que la première leçon que la Communauté a apprise, est que la limitation du pouvoir discrétionnaire est une valeur à ignorer à tout prix. Les avantages d'une approche fondée sur les droits individuels peuvent se résumer aux points suivants :

- La clarté des droits réduit les coûts et les délais administratifs, pourvu que les règles soient claires et simples et ne nécessitent pas l'intervention d'un haut fonctionnaire qui soupèse les éléments discrétionnaires afin de prendre une décision ;

L'individu seul peut régler sa vie conformément à un droit limpide et avec un haut degré de sécurité quant aux conséquences de ses choix ou actions ;

L'étranger et la société profitent de la sécurité de savoir qui est autorisé ou non à résider, partir, revenir et exercer des activités économiques ;

Les soupçons nés au sein de la société hôte qu'un étranger « abuse » des lois de l'immigration devraient s'estomper grâce à l'application de lois transparentes approuvées par les quinze Etats membres.

L'inconvénient de l'élimination du pouvoir discrétionnaire serait que les Etats membres ne souhaitent pas effectuer de plus grands progrès en matière de droits favorables aux ressortissants d'Etats tiers. Comme nous l'avons vu pour le Troisième Pilier, il est très facile de se mettre d'accord sur des règles que l'on ne veut pas appliquer. Si la raison du maintien d'un contrôle discrétionnaire des Etats membres sur les droits d'entrée, de résidence et d'exercice d'activités économiques est de pouvoir facilement refuser ces droits, il est très probable qu'au niveau de la Communauté la tentation soit grande de mettre en place un régime exclusif mais avec le pouvoir pour les Etats membres de faire des exceptions. Ce qui ne se ferait pas dans l'intérêt de la Communauté.

Quant au devoir moral de la Communauté, le premier domaine qui a besoin d'être encadré sur une base de « droits », est celui de la liberté de circulation accordée aux ressortissants extra-communautaires qui résident légalement dans l'Union. L'échec de la Communauté pour intégrer cette composante des forces de travail dans l'interprétation de l'article 39 du Traité CE doit être réparé. La situation de ces personnes

a besoin d'être assimilée aux droits de la libre circulation des ressortissants de la Communauté. C'est aussi nécessaire afin de ramener sous un seul corpus juridique les droits des ressortissants extra-communautaires, protégés pour l'instant par différents accords. Cette harmonisation par le haut des droits des ressortissants d'Etats tiers qui résident au sein de l'Union est le moyen le plus juste et le plus équitable pour mettre en pratique la nouvelle compétence de l'article 63 §4 du TCE.

Le deuxième champ qui devrait être mis en œuvre de toute urgence concerne les droits du regroupement familial. Si les droits des ressortissants des pays tiers doivent être assimilés à ceux des ressortissants européens, les règles du regroupement familial doivent elles aussi s'appliquer ; et ceci sans que l'exercice du droit à la libre circulation soit invoqué. Demeurant ainsi dans le domaine de l'immigration, le développement d'un droit fondamental européen de l'immigration devrait respecter les règles de la libéralisation du commerce, que la Communauté a défendu avec tant de ferveur. Il s'agirait en particulier de réduire ce véritable protectionnisme en modifiant les premières lois très sévères sur l'immigration qui maintiennent à l'extérieur les travailleurs migrants, et qui pourrait constituer un trait essentiel de la politique de la Communauté. Il n'est pas acceptable de chercher à forcer les autres pays à ouvrir leurs frontières pour permettre aux consultants européens d'accéder à leur marché alors que la réciprocité n'est pas vraie. Construire sur la Communauté d'aujourd'hui un système international qui permettrait de développer les nouvelles lois communautaires relatives à l'immigration constituerait la solution la plus facile et la plus acceptable politiquement. Enfin, cela imposerait sur les Etats membres de bien moindre fardeaux administratifs.

Cette éventualité doit nécessiter une information sur les règles communes s'appliquant aux visas et au franchissement des frontières. La discrétion administrative qui actuellement prévaut dans l'attribution des visas Schengen et qui nécessite une dépense de temps et impose une situation dégradante pour les demandeurs d'un visa à court terme doit être limitée et faire l'objet de règles claires. Quand quelqu'un, sur la base de sa nationalité, est sujet à l'obligation de visa, il devrait y avoir une présomption en faveur de la délivrance du visa. Son refus devrait être fondé sur des raisons motivées remplissant des critères spécifiques susceptibles de résister à un test de transparence. C'est à cette condition que la caractérisation de la Communauté européenne comme forteresse fermée aux étrangers autres que ceux issus des pays (blancs) développés pourra être dissipée.

Dans le domaine de l'asile, la perspective la plus importante pour les Etats membres concerne le transfert des compétences à la Communauté, jugé nécessaire afin d'assurer l'application pleine et entière des obligations des Etats membres en matière de droits de l'Homme (dont la Convention de Genève), dans une Europe sans frontières intérieures. C'est pour cela que des mesures qui proposent de réintroduire des contrôles aux frontières pour les demandeurs d'asile (comme celles applicables dans le cadre de la Convention de Dublin) sont inappropriées et contre-productives. L'attribution au demandeur du statut de réfugié, ou de personne à la recherche d'une protection en ce qui concerne l'accueil, les procédures, la décision et les droits, doit être assurée de manière à ce que la norme la plus haute dans les Etats membres soit la norme la plus basse pour l'ensemble de la Communauté. S'il existe la possibilité pour un requérant que sa demande de protection obtienne gain de cause dans un des Etats membres alors qu'elle a été rejetée dans un autre, alors le système n'est pas juste pour les individus [7]. De plus, l'Etat membre où la protection aura été accordée se retrouvera en infraction vis-à-vis de ses engagements internationaux s'il refuse d'examiner une demande qui lui est présentée [8]. L'équilibre constitutionnel entre la Communauté et la loyauté des Cours constitutionnelles des Etats membres ne peut être garanti que lorsque les Cours sont convaincues que les normes des droits de l'Homme de la Communauté (en ce qui concerne la protection des individus) sont suffisamment hautes pour être certain qu'aucun résultat différent n'aurait pu être obtenu dans un autre Etat membre. C'est à cette seule condition que peut être accepté le principe contenu dans la Convention de Dublin énonçant qu'il ne peut y avoir qu'un seul examen d'une demande de protection au sein de tout le territoire de l'Union.

Le respect des obligations internationales, tant dans le commerce que dans les droits de l'Homme, doit être le meilleur moyen pour la Communauté d'exercer ses nouvelles compétences en matière d'immigration et d'asile. Elle s'est déjà prouvée à elle-même qu'une liberté relative de circulation n'a pas pour résultat de créer des vagues de migrants. Les violations des droits de l'Homme à l'étranger et les besoins de l'économie européenne constituent les seules sources réelles des mouvements de population en Europe. La leçon la plus importante que nous enseigne l'histoire de la régulation de l'immigration par la Communauté européenne est qu'il y a de réels avantages à adopter des règles claires et faciles à mettre en œuvre et qui offrent à l'individu dignité et liberté dans le choix du déplacement et de l'activité économique. Une telle approche est compatible avec l'approche traditionnelle de la Communauté européenne vis-à-vis de la

circulation des personnes, mais elle constituerait un changement substantiel par rapport à la politique intergouvernementale de l'Union avant Amsterdam dans les domaines de l'immigration et de l'asile. Les années à venir diront si l'Union est capable de tirer des leçons de sa propre histoire, ou si elle se prendra dans une nasse où la logique de liberté sera comprise comme une protection contre la préférence, la sécurité comme inamicale vis-à-vis du droit positif, et la justice comme séparée de toute intervention critique.

---

[1] Traduction : Nicolas Wuest-Famôse

[2] . Lorsqu'un tel intermédiaire s'avère nécessaire, la Communauté a défini pour elle-même le recours à apporter à l'individu dans le cas où les autorités nationales ne seraient pas capables de donner une définition disponible dans le droit interne.

[3] . Et par extension, la création d'un droit de libre circulation pour trois catégories de personnes économiquement « inactives » -- les étudiants, les retraités, et les personnes autosuffisantes --, en juin 1990, n'a fait que donner un cadre législatif à un droit déjà existant.

[4] . L'Accord EEE.

[5] . Statistiques Eurostat sur les migrations. Chiffres de 1994, 1995 et 1996. Bien qu'il n'y ait pas de relevé statistique systématique sur l'entrée des professions indépendantes, les chiffres pour les demandeurs d'asile ont chuté de manière très importante. Respectivement, Luxembourg, 1994, 1995, 1996.

[6] . Ceci est prouvé par une disposition explicite contenue dans l'avant-projet de la Convention d'application Schengen sur la coopération entre services de sécurité et supprimée dans le projet final.

[7] . Des divergences déjà au sein des systèmes nationaux sont source de problèmes pour les tribunaux qui tentent de converger vers une interprétation uniforme du droit. Ce problème sera multiplié à l'échelle européenne et nécessitera la mise en place d'un programme législatif et une mise en œuvre substantiels.

[8] . Cette considération a des implications importantes dont la question du contrôle judiciaire du niveau de protection n'est pas des

moindre. Ainsi, la Chambre des Lords du Royaume-Uni a jugé que l'administration n'était pas compétente pour renvoyer automatiquement les demandeurs d'asile en France ou en Allemagne, pays qu'ils ont traversés pour se rendre au Royaume-Uni, sur la base d'une reconnaissance de différence du niveau de protection, hors de la Convention de Genève et qui est applicable dans ces Etats. Exp Adan & Aitseguer, 19 December 2000.