

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**Modèles de gestion de l'immigration et
de l'asile en Union européenne et en
Fédération de Russie :
convergence des défis,
complémentarité des systèmes**

Mémoire présenté par
Melle Larissa Smirnova

Sous la direction de :
M. Renaud DORANDEU
Professeur des Universités
Directeur des études de l'École Nationale d'Administration

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
INTRODUCTION	4
I. REALISATIONS CONSTATEES ET ACTUELS DEFIS DE LA GESTION DES MIGRATIONS EN UNION EUROPEENNE	6
1. INTRODUCTION.....	6
2. REALISATIONS EUROPEENNES EN MATIERE D’IMMIGRATION LEGALE.....	7
2.1. Définition et problématique.....	7
2.2. L’acquis communautaire	8
2.2.1. Compétence communautaire limitée à la définition des procédures d’entrée et des droits des immigrants.....	8
2.2.2. En absence d’accord sur l’approche transversale, le droit dérivé s’est développé par groupes des immigrants.....	9
2.2.3. Perspectives actuelles de développement	11
3. DROIT EUROPEEN D’ASILE LARGEMENT HARMONISE	12
3.1. Mécanisme de détermination de l’Etat membre responsable du traitement d’une demande d’asile	13
3.2. Harmonisation des standards de traitement des demandes d’asile dans tous les Etats membres.....	14
3.2.1. Harmonisation « de forme » : conditions d’accueil, déroulement de la procédure, contenu des statuts octroyés	15
3.2.2. Harmonisation de « fond » : critères de détermination des statuts de protection.....	17
4. POLITIQUE EUROPEENNE DE LUTTE CONTRE L’IMMIGRATION ILLEGALE	18
4.1. Définition et problématique.....	18
4.2. Compétence communautaire plus faible que dans les domaines d’asile et d’immigration légale	18
4.3.1. Volet “sanctions”	19
4.3.2. Volet « protection des victimes »	21
II. EVOLUTION ET REFORMES ACTUELLES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EN RUSSIE	22
1. INTRODUCTION.....	22
2. ACCUEIL DE L’IMMIGRATION FORCEE A L’ORIGINE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE LA RUSSIE	23
2.1. Contexte créé par la chute de l’URSS	23
2.2. Emergeance de la politique migratoire internationale de la Russie.....	24
2.2.1. Définition du citoyen et de l’étranger	24
2.2.2. Libéralisation des mouvements migratoires pour les citoyens	24
2.2.3. Politique de rapatriement en provenance de l’ex-URSS.....	25
2.2.4. Politique d’asile en recul par rapport à la politique de rapatriement	27

3. CRISE DEMOGRAPHIQUE ET EMERGEANCE DE L’IMMIGRATION AUX FINS ECONOMIQUES	29
3.1. Développement de la pensée stratégique sur l’immigration	29
3.1.1. Démographie et mouvements des populations en Russie	29
3.1.2. Immigration dans le cadre de la “construction de l’Etat”	30
3.2. Le statut de l’étranger en cours de définition dans la législation	32
3.2.1. Loi fédérale du 25 juillet 2002 sur le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie	32
3.2.2. Tendances de développement du statut de l’étranger en Russie à travers les récentes modifications législatives	36
III. CADRE DE LA « GESTION GLOBALE » DES MIGRATIONS : COOPERATION ENTRE L’UNION EUROPEENNE ET LA RUSSIE	39
1. INTRODUCTION	39
2. VERS UN ESPACE COMMUN UE – RUSSIE « LIBERTE, SECURITE, JUSTICE »	40
3. CONCLUSION DES ACCORDS DE READMISSION ET DE FACILITATION DES VISAS	41
3.1. Implications politiques et juridiques des Accords sur la réadmission et sur la facilitation des visas entre la Communauté européenne et la Russie	41
3.2. Potentielles situations de “réadmission” en droit international et européen	43
3.3. Engagements de réadmission pris par la Russie	45
3.3.1. Relativement les ressortissants russes	45
3.3.2. Relativement les ressortissants des Etats tiers et les apatrides	46
3.4. Procédure précisée par les Protocoles bilatéraux : étude de cas français	48
3.5. Eventualité de l’extension du champ d’application de l’accord de réadmission aux demandeurs d’asile	49
3.5.1. Le concept de “pays tiers européen sûr” dans la Directive “Procédure d’asile”	49
3.5.2. L’ouverture de la Convention de Dublin à un plus grand nombre d’Etats	50
3.6. L’accord sur la facilitation des visas	50
3.7. Conditions de réussite de deux accords	51
4. L’UNION EUROPEENNE ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITES EN RUSSIE	52
4.1. Programme européen d’assistance aux pays tiers dans le domaine des migrations et de l’asile (programme AENEAS)	52
4.2. Projet de l’Organisation internationale des migrations (OIM) sur la mise en oeuvre de l’accord de réadmission	53
4.3. Projet du Centre d’accueil des réfugiés à Saint Petersburg sur l’amélioration des standards de protection des réfugiés	54
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	56

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier l'École nationale d'administration pour m'avoir offert la possibilité d'effectuer cette recherche.

Je remercie la Direction des études de l'ENA, et personnellement Monsieur Renaud DORANDEU et Madame Sandrine BLAISON, ainsi que la Direction des stages de l'ENA, et personnellement Monsieur Jean-Luc VIDELAINE, qui ont toujours été sensibles à mon intérêt particulier aux questions des migrations et qui ont créé des conditions pour que je puisse le mieux comprendre le fonctionnement de l'Union européenne et observer de près la politique européenne en matière d'immigration et d'asile.

Je remercie personnellement Monsieur Gilbert Elkaïm, Directeur de l'Institut régional de l'administration de Lille, qui était mon tuteur dans le groupe de travail sur le thème d'observation sur la politique de l'immigration et de l'asile, pour son précieux soutien, notamment dans l'analyse de l'Accord de réadmission UE – Russie.

Je remercie mes collègues du groupe de travail sur la politique européenne de l'immigration et de l'asile, car notre travail commun m'a inspiré une partie de ce mémoire.

Enfin, je remercie tous ceux qui m'ont octroyé leur temps et ont partagé leur expertise, en France et en Russie.

* *

*

INTRODUCTION

Les migrations comme phénomène ont toujours existé. Or, à l'ère de la mondialisation, la politique de l'immigration est devenue un sujet de grande actualité. On parle tellement aujourd'hui de l'immigration, que l'on a presque tendance à oublier que jusqu'à très récemment encore, il n'y a eu aucun véritable modèle international de gestion des migrations, mis à part le régime d'asile.

Le présent mémoire est consacré à la gestion de l'immigration sur le continent européen. Depuis la fin de la Guerre froide, le continent européen est unifié. L'Union européenne de plus en plus étendue et la Russie en constitue deux grands pôles.

Dans ce mémoire, l'auteur se pose des questions suivantes :

- Quelle est la logique des mouvements migratoires en Union européenne et en Russie ?
- Quels sont les modèles de gestion adoptés, en fonction de la configuration des processus migratoires, par chacun de ses pôles ?
- Les problèmes auxquels ils font face, sont-ils convergents ou divergents ? Quel est, par conséquent, le modèle de leur coopération ?

Le mémoire comprend trois chapitres.

Le premier chapitre est entièrement consacré à l'Union européenne qui est incontestablement un grand pôle d'attraction pour les immigrants. Un modèle unique, supranational, de gestion de l'immigration est en train de se mettre en place en Union européenne depuis quelques années.

Le deuxième chapitre présente une analyse de la politique migratoire de la Russie qui est le résultat de la grande spécificité de la situation migratoire dans ce pays.

Le troisième chapitre, enfin, contient une analyse des débuts de la coopération transeuropéenne entre l'Union européenne et la Russie, qui s'oriente vers un Espace Commun « Liberté, Sécurité, Justice ».

Une bonne compréhension réciproque est une condition *sine qua non* de la coopération réussie entre l'Union européenne et la Russie. L'auteur espère que cette recherche contribuera, à son humble niveau, à cet objectif. En effet, ce mémoire présente un panorama général de la politique de l'immigration en Union européenne et en Russie qui peut servir d'introduction au sujet. En même temps, plusieurs parties portent sur des domaines inexploités par les chercheurs européens et russes. Tel est le cas de la partie relative à la politique de l'immigration de la Russie. De surcroît, le mémoire contient l'analyse, réalisée pour la première fois, de l'Accord de réadmission UE – Russie, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} juin 2007.

* *

*

I. REALISATIONS CONSTATEES ET ACTUELS DEFIS DE LA GESTION DES MIGRATIONS EN UNION EUROPEENNE

1. INTRODUCTION

L'immigration constitue un traditionnel domaine "régalien" des États, c'est-à-dire un domaine au coeur de leur souveraineté. Or, suite au traité d'Amsterdam (entré en vigueur en 1999), la Communauté européenne a acquis une compétence en matière de l'immigration et de l'asile¹.

En effet, les États membres de l'Union européenne font face aux problèmes communs. Le Conseil européen de Lisbonne² a mis en lumière les faiblesses de l'économie de l'Union : la persistance d'un nombre élevé de chômeurs, un sous-développement des secteurs de haute technologie, et surtout un manque de personnel qualifié qui ne cesse de s'aggraver. Les migrations pourraient jouer un rôle important dans la résolution des problèmes liés au déclin démographique.

La nouvelle politique de l'immigration, telle qu'envisagée par la Commission européenne³, part du principe que les pressions migratoires vont continuer et qu'une immigration ordonnée peut apporter des avantages tant pour l'Union européenne que pour les pays tiers. Différentes mesures doivent concourir à une meilleure gestion des flux migratoires : il est nécessaire d'avoir une approche globale de cette gestion, les aspects politiques, les droits de l'homme, les aspects de développement et l'association des pays tiers doivent être étudiés

¹ Le traité d'Amsterdam ainsi que le Traité de Nice (entré en vigueur – 2003) ont été intégrés dans le Traité instituant la Communauté européenne (TCE). Voir TCE (version consolidée), Titre IV – Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes – articles 61 – 69.

² Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, 23 – 24 mars 2000.

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Politique communautaire en matière d'immigration, COM/2000/0757 final.

concomitamment. Les immigrants potentiels doivent être informés des possibilités légales de l'immigration, des risques de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains. La législation européenne devrait, par conséquent, mettre en place un régime général souple, fondé sur un nombre limité de statuts et conçu de manière à faciliter plutôt qu'à entraver l'admission de migrants économiques.

Bien sûr, les manifestations de la souveraineté des États n'ont pas tout à fait disparu au profit de la volonté d'harmonisation entre les différents États membres, et les prérogatives régaliennes sont extrêmement présentes dans la façon dont les États négocient aujourd'hui les directives et règlements au plan européen. Il est tout de même évident que les États de l'Union européenne, partageant les mêmes défis, malgré les différences de tradition et de droit, ont commencé à mettre en place un nouveau et inédit modèle de gestion de l'immigration en commun.

Dans le présent chapitre, nous examinerons les principaux volets de ce modèle selon trois axes : l'immigration légale (1), l'asile (2) et la lutte contre l'immigration clandestine (3).

2. REALISATIONS EUROPEENNES EN MATIERE D'IMMIGRATION LEGALE

2.1. Définition et problématique

Il existe plusieurs groupes d'immigrants légaux : étudiants, travailleurs, entrepreneurs, membres des familles des immigrants déjà installés. C'est surtout l'immigration aux fins de l'exercice d'une activité économique, et en premier lieu du travail salarié, qui pose problème et anime les débats.

L'approche de l'immigration économique a longtemps été restrictive. De la part des États Membres, cela s'est traduit par la mise en place dès 1974 du principe d'opposabilité du marché de l'emploi (France, Allemagne, Belgique). Selon ce principe, toujours en vigueur en France, une autorisation de travail ne peut être accordée à un ressortissant de pays tiers que s'il n'existe pas de travailleur disponible sur le marché du travail local pour occuper cet emploi. De

la part de l'Union, cela s'est traduit encore en 1994 par une résolution du Conseil qui prévoyait le maintien, et le cas échéant, le renforcement, des mesures restrictives.⁴

Actuellement, pour les États préoccupés par le vieillissement de la population, le déclin démographique et le recul technologique, l'enjeu consiste à mettre en place, au niveau communautaire, des normes d'admission de certains groupes des immigrants que les États membres souhaitent accueillir.

2.2. L'acquis communautaire⁵

2.2.1. Compétence communautaire limitée à la définition des procédures d'entrée et des droits des immigrants

La compétence communautaire en matière d'immigration légale s'appuie sur **l'article 63 du Traité instituant la Communauté européenne** (ci-dessous TCE) qui prévoit que le Conseil arrête à l'unanimité et après consultation du Parlement Européen des mesures relatives :

- aux conditions d'entrée et de séjour (paragraphe 3) ;
- aux droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État Membre de séjourner dans un autre État Membre (paragraphe 4).

En revanche, les Traités reconnaissent la compétence exclusive des États membres en matière de fixation des volumes d'admission des ressortissants des pays tiers à des fins d'emploi.

⁴ Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres – JO C 274 du 19.09.1994.

⁵ On appelle "l'**acquis communautaire**" le socle commun de droits et d'obligations qui lie l'ensemble des États membres au titre de l'Union européenne. Outre le droit communautaire proprement dit, l'acquis communautaire est donc constitué des objectifs communs fixés par les traités, de tous les actes adoptés au sein de l'Union, des accords internationaux conclus par la Communauté et de ceux conclus par les États membres entre eux dans le domaine des activités de l'Union.

2.2.2. En absence d'accord sur l'approche transversale, le droit dérivé s'est développé par groupes des immigrants⁶

La Commission européenne soutient une position libérale sur l'immigration. Selon cette approche, l'assouplissement des procédures d'entrée servirait le triple objectif de:

- Renforcer la compétitivité du marché du travail communautaire et fournir les travailleurs qualifiés nécessaires aux pays d'accueil ;
- Contribuer à la lutte contre l'immigration clandestine et notamment contre le crime organisé qui en contrôle les réseaux ;
- Enfin, prévenir la crainte des immigrants de ne plus pouvoir entrer en UE qui les pousse à rester à tout prix. Les migrations seraient alors plutôt temporaires que permanentes, et pourraient jouer un rôle bénéfique dans le développement des pays d'origine des migrants.

En 2001, la Commission a lancé une proposition de Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des États Tiers aux fins d'un emploi salarié ou d'une activité économique indépendante⁷ qui prévoyait une simplification majeure de la procédure (le titre de séjour et de travail unique) ainsi que des conditions favorables pour les catégories des migrants les plus qualifiés (étudiants, universitaires, sportifs professionnels, artistes, etc.).

Cette Directive introduisait le principe des « normes minimales » valable pour l'intégralité du droit dérivé en matière de l'immigration et de l'asile : les règles relatives aux procédures de délivrance des titres de séjour et de travail sont fixées au niveau européen, chaque État étant libre d'être plus souple que la règle européenne.

La proposition de Directive allait, cependant, trop loin dans la libéralisation de l'immigration économique, ce qui explique son échec à l'issue de la procédure des consultations en 2003. Par conséquent, la Commission a dû abandonner son approche transversale, et travailler

⁶ On appelle le « **droit primaire** » les Traités, et le « **droit dérivé** » la législation adoptée sur la base des Traités (l'inventaire des actes est inscrit dans l'article 249 TCE).

⁷ COM(2001) 386 final – JO C 332 du 27.11.2001.

sur la définition des procédures d'accueil séparément par groupes des immigrants qui font consensus parmi les États membres.

A présent, le droit dérivé se constitue de quatre directives en vigueur (par ordre chronologique) :

1. Directive relative au droit au regroupement familial⁸

Cette Directive concerne les membres des familles des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres et qui ont vocation d'y rester. Le nombre des personnes qui relèvent du cadre de cette Directive est très important : il convient de rappeler que l'immigration au titre du regroupement familial est la première source de l'immigration en France. La Directive vise à établir les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial et souligne l'importance de développer une politique d'intégration ayant l'ambition d'offrir aux immigrants des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne.

2. Directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée⁹

La Directive prévoit un statut européen aux ressortissants de pays tiers résidant de manière légale et ininterrompue pendant cinq ans sur le territoire d'un État membre de l'UE et qui disposent de ressources suffisantes. Cela veut dire que le statut de résident octroyé par un État membre devient valable dans tous les États membres. Pour atteindre cet objectif, cette Directive rapproche les législations et les pratiques nationales concernant l'octroi du statut de résident et fixe les conditions de séjour dans un État membre autre que celui dans lequel le statut a été accordé.

3. Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des étudiants, élèves, stagiaires non rémunérés et bénévoles¹⁰

⁸ Directive 2003/86/CE – JO L 251 du 3.10.2002.

⁹ Directive 2003/109/CE – JO L 016 du 23.01.2004.

Les personnes admises au titre de cette Directive n'ont pas vocation de travailler sur le marché d'emploi des États membres. Le principal critère pour leur admission est la disposition des ressources financières suffisantes. Cependant, la procédure d'admission aux fins des activités non rémunérées étant plus simple que pour l'exercice d'un emploi, les États membres sont soucieux de prévenir que les autres immigrants ne s'en servent pour entrer dans l'Union. Par conséquent, la Directive fixe comme une deuxième condition d'entrée l'admission dans un établissement d'enseignement, la participation à un programme d'échange d'élèves, la signature d'une convention de formation professionnelle ou la participation à un programme de volontariat.

4. Directive relative à l'admission et au séjour des chercheurs étrangers¹¹

L'UE doit recruter au moins 700 000 nouveaux chercheurs d'ici à 2010 pour répondre à l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone, de consacrer 3% du PIB des États membres aux activités de recherche et de développement technologique¹². La Directive vise à établir une procédure spécifique pour l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers qui viennent réaliser dans la Communauté européenne un projet de recherche pendant plus de trois mois. L'objectif serait de faciliter l'admission et la mobilité des chercheurs en allégeant la tâche des autorités des États membres compétentes en matière de l'immigration, de vérifier si le projet de recherche est crédible et si le chercheur possède les qualités nécessaires pour mener ce projet à bien.

2.2.3. Perspectives actuelles de développement

La Commission souhaite un renforcement des compétences de l'Union. Son argument principal est que l'immigration économique lui paraît un facteur clé de succès de l'agenda de Lisbonne. Le dernier document stratégique de la Commission, le Programme Frattini¹³, publiée en décembre 2005 propose :

¹⁰ Directive 2004/114/CE – JO L 375 du 23.12.2004.

¹¹ Directive 2005/71/CE - JO L 289 du 3.11.2005.

¹² Conseil européen de Barcelone, Conclusions de la Présidence, 15 et 16 mars 2002.

¹³ Programme d'action relatif à l'immigration légale, COM (2005)669 Final. (M. Franco Frattini –

- Une directive cadre générale, moins ambitieuse que la proposition échouée de 2001, qui ne traiterait pas des conditions d'admission sauf pour proposer un titre d'admission unique pour le séjour et le travail. Elle ne remettrait pas en cause les principes de base comme l'opposabilité du marché de l'emploi et la compétence exclusive des États membres en matière de volume d'admission. Elle se concentrerait sur les droits des ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal mais ne bénéficiant pas encore du statut de résident longue durée (ceux dont la présence n'excède pas 5 ans).

- Quatre directives spécifiques relatives à de nouvelles catégories des immigrants économiques, à savoir : travailleurs hautement qualifiés, travailleurs saisonniers, personnes transférées au sein de leur entreprise, et stagiaires rémunérés.

A ce jour, les propositions de ces directives n'ont pas encore été publiées.

3. DROIT EUROPEEN D'ASILE LARGEMENT HARMONISE

Depuis les années 90, face à l'effondrement du bloc communiste et aux conflits en ex-Yougoslavie, les États membres de l'Union européenne ont entamé une gestion collective de l'asile. L'harmonisation en matière de l'immigration humanitaire a poursuivi l'objectif de trouver un bon équilibre entre les besoins de:

- Assurer que les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés sont respectés, et que l'exilé voit sa demande traitée de façon harmonisée dans tous les États membres ;

- Dans le contexte des flux migratoires mixtes, prévenir les abus de procédure et répartir la « charge du fardeau » plus équitablement parmi les États membres.

Nous verrons que ces deux objectifs sont en fait concomitants.

3.1. Mécanisme de détermination de l'Etat membre responsable du traitement d'une demande d'asile

L'historique du sujet remonte à la **Convention de Dublin** signée en 1990 par les États membres de l'UE¹⁴ qui établissait le principe qu'un seul État doit être responsable du traitement d'une demande d'asile particulière. Le raisonnement derrière fut celui de la prévention des abus de la procédure d'asile, lorsque la même personne dépose successivement des demandes dans plusieurs États membres.

A l'époque, la Communauté n'avait pas de compétences en matière de l'asile, et la Convention de Dublin fut une convention du droit des traités. Par le Traité d'Amsterdam, la Communauté a reçu la compétence pour inclure le mécanisme de détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile dans le cadre du droit communautaire¹⁵.

Le premier document adopté fut le **Règlement concernant la création du système «Eurodac»**¹⁶ pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin. Il a été suivi par le **Règlement relatif au mécanisme de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile**¹⁷. Ce règlement, avec le même raisonnement que la Convention de Dublin, est couramment appelé Règlement Dublin II. Pour les États membres de l'UE, il a remplacé la Convention de Dublin¹⁸.

¹⁴ Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, dite la Convention de Dublin, JO C 254 du 19.8.1997.

¹⁵ Art. 63 (1.a) TCE.

¹⁶ Règlement (CE) no. 2725/2000 – JO L 316 du 15.12.2000.

¹⁷ Règlement (CE) no. 343/2003 – JO L 50 du 25.2.2003.

¹⁸ La Convention de Dublin reste en vigueur pour les États parties en dehors de l'UE, associées à la Convention par le biais des accords (Norvège, Islande), ainsi que pour le Danemark qui n'a pas souhaité être lié par le Règlement Dublin II. Les accords d'association pour la Suisse ne sont pas encore entrés en vigueur (www.europa.admin.ch).

La mise en application de la Convention de Dublin et du Règlement Dublin II s'est pourtant heurtée à de nombreuses difficultés pratiques, et a été beaucoup critiquée autant pour l'inefficacité de son mécanisme que pour l'insuffisance des garanties des droits des demandeurs d'asile. Par conséquent, les États membres ont procédé à l'harmonisation des standards de traitement des demandes d'asile, ce qui doit assurer de meilleures garanties pour les demandeurs d'asile, tout en contribuant à la prévention de leurs mouvements secondaires.

3.2. Harmonisation des standards de traitement des demandes d'asile dans tous les États membres

La logique derrière l'harmonisation des standards de traitement des demandes d'asile n'est pas limitée aux considérations des droits des demandeurs d'asile. En fait, ce qui motive les déboutés d'asile de faire la demande successivement dans plusieurs États, c'est l'espoir que leur demande sera traitée plus favorablement dans un tel État que dans un tel autre. Ainsi, l'harmonisation des standards de traitement vient compléter le mécanisme Dublin.

L'harmonisation relative à l'asile est plus profonde que celle, analysée dans la partie précédente, relative à l'immigration illégale. En effet, l'harmonisation concerne à la fois la forme (conditions d'accueil, déroulement de la procédure, contenu des statuts octroyés)¹⁹ et le fond (critères d'octroi des statuts de protection)²⁰. Il convient de noter que l'harmonisation en matière de l'asile est à la fois difficile (puisque l'octroi de l'asile est forcément dépendant de la sensibilité politique d'un État), et plus simple qu'en matière de l'immigration légale (puisque'il ne s'agit pas de créer un droit commun mais de donner une interprétation commune au droit international d'asile très développé). En même temps, quel que soit le degré d'harmonisation, il faut se rappeler qu'il n'est guère possible d'exclure les différences de traitement d'un État à un autre, voire même d'une région à une autre au sein du même État.

¹⁹ Art. 63 (1) (a,c) TCE.

²⁰ Art. 63 (1) (b) TCE.

3.2.1. Harmonisation « de forme » : conditions d'accueil, déroulement de la procédure, contenu des statuts octroyés

1. Normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile²¹

La **Directive relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile** résout des questions parfois très délicates relatives au statut du demandeur d'asile qui, contrairement au statut de réfugié reconnu, est assez ambiguë²².

La Directive prévoit des garanties de l'information, de la documentation des demandeurs d'asile, de l'octroi du droit au séjour, du maintien de l'unité de la famille, de la scolarisation des enfants. La question de **l'accès des demandeurs d'asile à l'emploi**, est également traitée par la Directive (art. 11). Les États membres sont libres de fixer une période pendant laquelle il est interdit aux demandeurs d'asile de travailler. Cette période ne peut, cependant, excéder 1 an. Si la décision sur la demande n'est toujours pas rendue, les États doivent « décider dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur » (art. 11 (2)). La Directive prévoit explicitement que les États peuvent, toutefois, opposer la situation du marché de l'emploi aux demandeurs d'asile (art. 11 (4)).

2. Normes minimales de procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié²³

²¹ Directive 2003/9/CE – JO L 031 du 6.2.2003.

²² Cette ambiguïté est due au fait que le terme “demandeur d'asile” n'apparaît pas dans la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, instrument fondateur du régime international d'asile. Le “demandeur d'asile” est un terme qui définit une personne qui, après avoir déposé une demande d'asile, attend la décision des autorités compétentes sur son cas, une décision qui peut être favorable ou négative. Or, la définition du terme “réfugié” dans la Convention de Genève n'a pas différencié les “réfugiés reconnus” des “réfugiés pas encore reconnus”. Pour résoudre ce problème juridique, on fait référence au principe de la Convention de 1951 qui prévoit que la reconnaissance du statut de réfugié est *de nature déclarative, et non pas de nature constitutive*. En effet, selon le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié (HCR, 1992)*, manuel universellement reconnu par les juristes, “une personne ne devient pas réfugié parce qu'elle est reconnue comme telle, mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle est réfugié” (para. 28). Cependant, les statistiques démontrent qu'entre 1 et 20% des demandeurs d'asile seulement sont reconnus comme réfugiés. Les États sont, par conséquent, assez réticents d'élargir les droits des demandeurs d'asile.

La **Directive relative à la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié** prévoit un nombre de garanties essentielles telles que : droit à l’accès à la procédure, conditions de l’équité et de la transparence de la procédure, droit à l’assistance juridique, voies de recours.

Sa principale problématique est toujours l’établissement de l’équilibre entre les droits des demandeurs d’asile et la prévention de l’usage abusif de la procédure d’asile. La Directive prévoit qu’il est possible d’appliquer, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales, une procédure accélérée (art. 23 (4)) en cas de défaut « manifeste » de pertinence, de fondement, ou encore de caractère abusif de la demande. Elle explicite également les concepts des « pays d’origine sûr », « pays tiers sûr », « premier pays d’asile » en prévoyant les modalités d’application dans chaque cas.

3. Contenu harmonisé des statuts de protection octroyés en Union européenne²⁴

La Directive du 29 avril 2004, dite la **Directive « Qualification »**, prévoit le contenu des statuts de protection octroyés en Union européenne :

- statut de réfugié au sens de la Convention de Genève ;
- statut de bénéficiaire de la protection dite « subsidiaire », octroyée pour des raisons comme, par exemple, la guerre civile dans le pays d’origine.

La Directive détermine les normes minimales relatives aux droits découlant de statut octroyé. En général, le statut de réfugié est beaucoup plus harmonisé que le statut de protection subsidiaire. (Tel est également l’état de droit international qui est beaucoup plus développé concernant le statut de réfugié). Revenant à la question particulièrement sensible, celle de l’accès à l’emploi, la Directive prévoit que les réfugiés conventionnels sont autorisés à travailler (sous réserve des secteurs qui sont susceptibles d’être réservés aux nationaux) (Art. 26 (1)). Toutefois, la situation du marché de l’emploi peut être opposée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (Art. 26 (3)).

²³ Directive 2005/85/CE – JO L 326 du 13.12.2005.

²⁴ Directive 2004/ 83/CE – JO L 304 du 30.9.2004.

3.2.2. Harmonisation de « fond » : critères de détermination des statuts de protection

Pour comprendre la pleine portée de la **Directive “Qualification”**, il est particulièrement important de souligner qu’elle porte non pas uniquement sur les droits octroyés aux “immigrants humanitaires”, mais également sur l’essence juridique de la détermination du statut de réfugié. En effet, la Directive apporte une interprétation européenne des problèmes centraux du droit international d’asile : définition du terme “réfugié”, définition du terme “persécution”, caractère des acteurs de persécution. Ces questions, de nature juridique, ont cependant une grande portée politique. En effet, la détermination du statut de réfugié se fonde sur la notion de la “crainte de persécution”. Il n’existe pas, en droit international d’asile, de définition universelle du terme “persécution”. En fonction de la lecture que l’on lui accorde, le nombre des personnes susceptibles de qualifier pour être reconnus comme réfugiés peut varier considérablement. Quant à la question des acteurs de la persécution, les relations internationales et les régimes politiques ont évolué de manière que de plus en plus de personnes fuient la persécution de la part des guérillas ou d’autres acteurs, dits “non étatiques”. Ainsi, la reconnaissance ou non de la crainte de la persécution de la part des acteurs non étatiques comme fondement valable pour l’octroi du statut de réfugié peut également influencer considérablement sur le nombre de réfugiés reconnus.

La Directive a été adoptée après de laborieuses négociations, le texte final, résultat de consensus, n’étant pas aussi ambitieux que la proposition initialement élaborée par la Commission en 2001²⁵. La Directive n’exclut pas complètement que les demandes d’asile soient traitées avec des différences d’appréciation considérables en fonction de la politique de l’État où ils se trouvent. Toutefois, la conclusion générale sur la portée de la Directive “Qualification” est qu’elle constitue certainement une avancée majeure dans la formation du régime communautaire d’asile.

²⁵ COM (2001) 510 du 12 septembre 2001.

4. POLITIQUE EUROPEENNE DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLEGALE

4.1. Définition et problématique

On entend aujourd'hui sous la notion d'immigrant illégal celui qui :

- est entré sur le territoire d'un État sans remplir les critères de contrôle des frontières,
- est entré légalement sur le territoire d'un État mais y est resté au-delà de la période autorisée,
- effectue une activité de travail sans autorisation.

La lutte contre l'immigration illégale est le domaine par excellence de la souveraineté de l'État. Très étroitement liée aux questions de sécurité nationale (criminalité organisée derrière les réseaux d'immigration clandestine), elle dépend dans sa réalisation des services de l'ordre. Par conséquent, les États membres se révèlent réticents pour la communautarisation de ce domaine.

4.2. Compétence communautaire plus faible que dans les domaines d'asile et d'immigration légale

La base juridique pour la politique communautaire de lutte contre l'immigration clandestine est également introduite par le Traité d'Amsterdam. Elle est contenue dans l'article 63 du Traité CE consolidé qui prévoit que le Conseil arrête sous le délai de 5 ans des « *mesures relatives à l'immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier* » (art. 63 (3) (b)). Cette formule, plus brève que les prévisions concernant l'immigration légale et l'asile, est encore atténuée par la précision suivante : « *Les mesures adoptées par le Conseil en vertu des points 3 et 4 n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux* ».

La législation européenne en matière de lutte contre l'immigration clandestine est composé des volets "sanctions" (1) et "protection des victimes" (2).

4.3.1. Volet "sanctions"

Les prévisions des sanctions pour l'immigration illégale diffèrent très fortement d'un État membre à un autre. La problématique transversale du volet « sanctions » est la suivante : qui est passible des sanctions ?

1. Sanctions contre l'immigrant clandestin : éloignement

L'immigrant clandestin lui-même est généralement sanctionné par l'éloignement. La Directive relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers²⁶ permet à un État membre d'éloigner d'office un étranger ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement pris dans un autre État membre.

2. Sanctions contre les organisateurs de l'immigration clandestine²⁷

Les réseaux de l'immigration clandestine sont souvent liés avec la criminalité organisée, et les immigrants sont souvent eux-mêmes victimes. Par conséquent, le principe a émergé selon lequel on pénalise de moins en moins les migrants, mais on cherche à détecter et à poursuivre les organisateurs de l'immigration clandestine²⁸.

La **Directive définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers** prévoit que chaque État membre considère comme une infraction : l'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un ressortissant d'un pays tiers, la participation, en tant que complice ou qu'instigateur, à cette aide. Ces infractions doivent être passibles de sanctions

²⁶ Directive 2001/40/CE – JO L 149 du 2.6.2001.

²⁷ Directive 2002/90/CE – JO L 328 du 5.12.2002.

²⁸ Ces principes ont été mis par les Protocoles additionnels à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée : Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, dits les Protocoles de Palerme. Les États membres individuellement ainsi que la Communauté européenne (dans les limites de ses compétences) ont adhéré à ces Protocoles.

effectives, proportionnées et dissuasives. Seuls peuvent être exonérés de sanctions certains membres de famille de l'étranger ayant bénéficié de l'aide, ainsi que le conjoint.

3. Sanctions contre les transporteurs ayant pris à bord des immigrants irréguliers

Les États se retrouvent en difficulté de financer les retours forcés. Dirigés par la volonté de prévenir l'immigration clandestine et en quête des ressources financières, les États européens ont instauré le principe de la responsabilité des transporteurs qui ont pris à bord des immigrants sans documents propres de voyage²⁹.

Une Directive très controversée à ce sujet est en vigueur depuis 2001. Elle prévoit une double responsabilité des transporteurs :

- d'une part, les transporteurs sont obligés de réacheminer, à leurs frais, l'immigrant illégal hors Union européenne ;
- d'autre part, les transporteurs peuvent être passibles de sanctions pécuniaires.

Les opposants de la Directive ont fait valoir que, premièrement, le personnel des transporteurs n'est pas qualifié et n'est pas habilité à faire les vérifications des documents de voyage. Deuxièmement, bien que la Directive prévoit que la personne doit être retournée à l'État où son admission est garantie, les transporteurs n'ont pas de moyens pour négocier l'admission des immigrants sur le territoire d'un État. L'application du principe de la responsabilité des transporteurs peut entraîner des situations de blocage des immigrants dans les zones internationales des aéroports³⁰.

²⁹ Ce principe prend également son origine dans le droit international. Il a été introduit dans l'Annexe 9 de la Convention de Chicago sur l'aviation civile internationale, signée dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Il a été repris dans l'article 26 de la Convention d'application de l'accord de Schengen – JO L 239 du 22.9.2000, ensuite développée dans la Directive 2001/51/CE visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la Convention de Schengen – JO L 187 du 10.07.2001.

³⁰ Voir le chapitre 3, partie 3.2 du présent mémoire sur les accords de réadmission.

4.3.2. Volet « protection des victimes »

La situation des victimes de la traite des êtres humains nécessite un régime de protection à leur égard. Un simple éloignement ne correspond plus aux standards contemporains des droits de l'homme. En effet, les victimes de la traite souffrent des problèmes médicaux psychologiques et ont besoin de la réhabilitation. De surcroît, les victimes sont souvent réticentes à fournir les informations aux services d'enquête du fait de la crainte de vengeance lors de retour au pays d'origine. Un régime de protection peut ainsi aider l'obtention des témoignages dans l'intérêt de l'enquête et servir l'objectif de démantèlement des réseaux. La Directive du 29 avril 2004³¹ prévoit les modalités de la délivrance du titre de séjour aux victimes de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités³².

* *

*

³¹ Directive 2004/81/CE – JO L 261 du 6.8.2004.

³² Cette Directive répond à la recommandation de l'art. 7 du Protocole contre la traite des personnes : «chaque État Partie envisage d'adopter des mesures législatives ou d'autres mesures appropriées qui permettent aux victimes de la traite des personnes de rester sur son territoire, à titre temporaire ou permanent, lorsqu'il y a lieu. Lorsqu'il applique la disposition du paragraphe 1 du présent article, chaque État Partie tient dûment compte des facteurs humanitaires et personnels» (<http://untreaty.un.org>).

II. EVOLUTION ET REFORMES ACTUELLES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EN RUSSIE³³

1. INTRODUCTION

La Russie a commencé à développer sa **politique migratoire** depuis le début des années 90 dans le contexte de la réforme intégrale de l'État après la chute de l'Union soviétique. A l'issue de cette évolution, la Russie a réussi à complètement changer son environnement migratoire. Auparavant "*un monde en soi*", elle est devenue une partie intégrante des processus migratoires globaux, combinant **les trois rôles du pays d'émigration, d'accueil, et de transit**.

Il va sans doute que les orientations stratégiques de cette politique ainsi que la cohérence du processus législatif ont été influencées par la transition douloureuse subie par le pays. De ce fait, le développement de la politique migratoire en Russie a souvent été peu connu, ou perçu comme insuffisamment clair à l'extérieur.

Actuellement, la Russie entreprend une nouvelle large révision de sa politique de l'asile et de l'immigration. En effet, depuis janvier 2007, une série de changements législatifs a été introduite portant des modifications au statut des citoyens étrangers, aux règles de l'enregistrement des migrants, ainsi qu'aux sanctions pour les infractions aux règles de l'immigration. Ces réformes témoignent du fait que la Russie, à l'instar des autres pays, se retrouve devant la nécessité de reformuler sa politique de l'immigration.

L'hypothèse de ce chapitre est qu'avec ces réformes, la Russie est en train d'assumer son nouveau rôle d'un grand pays d'accueil des immigrants. En effet, derrière les orientations des réformes se trouve la conjoncture qui est semblable à celle des États membres de l'Union européenne : déclin démographique, vieillissement de la population, fuite des cerveaux

³³ L'utilisation des termes « politique migratoire » et « politique de l'immigration » est distincte : le terme « migratoire » inclut également l'émigration.

et un recul technologique qui en résulte. Suite à la transition controversée des années 90, tous ces facteurs se manifestent avec une encore plus forte intensité en Russie que dans les États membres de l'Union européenne.

Nous dresserons, ci-dessous, le panorama de l'évolution de la politique de l'immigration et de l'asile en Russie depuis ses débuts, ce qui permettra de mieux analyser les réformes actuelles.

2. ACCUEIL DE L'IMMIGRATION FORCEE A L'ORIGINE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE LA RUSSIE

2.1. Contexte créé par la chute de l'URSS

Les migrations internationales furent un phénomène négligeable en URSS. L'immigration n'existait presque pas, sauf pour un nombre limité d'étudiants, de touristes, et du personnel politique des partis communistes étrangers. Selon les données du Comité d'État sur les Statistiques (*Goscomstat*), l'émigration annuelle pendant les années de ladite "troisième vague de dissidence" (entre la fin des années 60 et le début de la *perestroïka*) n'excédait pas 10 à 15 mille personnes³⁴ qui partaient pour Israël ou pour les États Unis, et qui étaient alors dépourvus de leur nationalité soviétique. En général, l'État soviétique percevait les migrations internationales comme un danger et sa législation avait pour objectif de les prévenir.

En revanche, les flux des travailleurs entre les 15 Républiques Fédérales à l'intérieur de l'URSS furent très développés. Du point de vue institutionnel, ces migrations internes relevaient du ressort du Ministère de l'Emploi.

Au moment de la dissolution inattendue de l'Union soviétique, ces flux internes, ainsi que leurs conséquences, sont devenus des migrations internationales. L'éruption des conflits et l'instabilité sur le territoire de l'ex-URSS a déterminé que l'immigration en Russie fut majoritairement "forcée". Le gouvernement s'est retrouvé mal préparé pour répondre à ce défi

³⁴ Voir le site du Goscomstat, www.gsk.ru.

majeur. Il fallait rédiger la législation, créer une agence, établir une expertise, et tout ceci dans l'environnement de la crise économique aiguë qui a suivi la libéralisation de 1992.

2.2. Emergence de la politique migratoire internationale de la Russie

2.2.1. Définition du citoyen et de l'étranger

En novembre 1991, au lendemain de la dissolution de l'URSS, la loi **“Sur la nationalité de la Fédération de Russie”**³⁵ fut adoptée. Tous les citoyens de l'ex-URSS pouvaient accéder à la nationalité russe. Cependant, on distinguait désormais des résidents du territoire de la Fédération de Russie qui devenaient citoyens russes d'office et des personnes résidant dans les autres États qui pouvaient prétendre à la nationalité russe par déclaration. On distinguait également les ex-citoyens de l'URSS et les “vrais étrangers”. Par la suite, toute la politique de l'immigration en Russie sera marquée par ces distinctions.

2.2.2. Libéralisation des mouvements migratoires pour les citoyens

La loi **“Sur la procédure de sortie de l'URSS et d'entrée en URSS des citoyens de l'URSS”**³⁶, entrée en vigueur en 1993 après la chute de celle-ci, a pour la première fois autorisé les libres mouvements migratoires pour les citoyens russes. Ce droit fut inscrit dans la **Constitution de la Fédération de Russie** en 1993³⁷. On remarquera ainsi l'importance que le législateur de l'époque octroyait à ce droit, après des années des restrictions en URSS, en lui accordant une valeur constitutionnelle.

La loi de 1993 fut remplacée en 1996 par la loi **« Sur la sortie de et l'entrée en**

³⁵ Loi de la Fédération de Russie no. 1948-I du 28 novembre 1991 “Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie”, publiée dans Vedomosti Syezda Narodnykh Deputatov Rossiyskoy Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii no. 6, 1992.

³⁶ Loi de l'URSS “Sur la procédure de la sortie de et de l'entrée en Union des républiques soviétiques socialistes des citoyens de l'URSS” du 20 mai 1991, publiée dans Vedomosti Syezda Narodnykh Deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR no. 24, 1991.

³⁷ Art. 27.

Fédération de Russie »³⁸ qui contenait également des prévisions pour l'entrée et la sortie des étrangers. On remarquera, cependant, que le titre même de la loi, dans lequel la sortie est placée avant l'entrée, démontre bien que la raison pour laquelle la loi était passée fut la libéralisation des mouvements des citoyens russes, et non pas l'immigration.

La Russie, allait-elle devenir un pays d'émigration? Le nombre des entrées et des sorties aurait rapidement été multiplié par 10. Cependant, le manque des ressources, une certaine inertie culturelle des Russes à émigrer, les régimes des visas restrictifs, mais surtout le déclin démographique et, par conséquent, l'absence de potentiel migratoire, ont prévenu, semble-t-il, l'accroissement considérable de l'émigration en provenance de Russie³⁹.

2.2.3. Politique de rapatriement en provenance de l'ex-URSS

En 1992, le **Service fédéral des migrations (FMS)**,⁴⁰ première agence gouvernementale spécialisée sur les migrations, fut créé. Le FMS a formulé les premières orientations stratégiques de la politique migratoire de la nouvelle Russie : le **Programme républicain de long terme "Migration" (1992)** et le **Programme Fédéral des Migrations (1994)**. En grande partie, ces documents conceptuels furent consacrés au principal problème de l'époque : l'arrivée des "migrants forcés" des pays du nouveau Communauté des États indépendants et des États baltes.

Le terme même du "migrant forcé" fut introduit dans le **Programme "Migration"** et défini dans la **loi fédérale de 1993 "Sur les migrants forcés"**⁴¹. Selon la loi, le migrant forcé est un citoyen russe ou bien un ex-citoyen soviétique qui a dû quitter son lieu de résidence à cause

³⁸ Loi fédérale no. 114-FZ du 15 août 1996 "Sur la procédure de la sortie de et de l'entrée en Fédération de Russie", en vigueur avec modifications.

³⁹ IOM, World Migration 2005 Report, p. 396, <http://www.iom.int>.

⁴⁰ FMS est une abréviation du russe « Federalnaïa migracionnaïa slujba ». Cette abréviation est généralement conservée dans les textes en langues étrangères consacrés à la politique migratoire de la Russie, et je l'utiliserai donc dans ce mémoire.

⁴¹ Loi de la Fédération de Russie "Sur les migrants forcés", publiée dans Vedomosti Syezda Narodnykh Deputatov Rossiyskoy Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii no. 12, 1993, en vigueur avec modifications.

de violence, de discrimination, des hostilités commis à son égard ou à l'égard de sa famille, en relation avec son appartenance ethnique, sociale, politique, religieuse, linguistique (art. 1). Il est facile de remarquer que la définition de la loi sur les migrants forcés est quelque peu inspirée de la définition du terme "réfugié" par la Convention de Genève relative au statut de réfugié. En effet, la Russie a accédé en 1993 à la Convention de Genève. Cependant, les mots clés de la définition retenue par le législateur russe sont "citoyen russe ou ex-citoyen soviétique" (donc, une personne pouvant prétendre à l'accès simplifié par déclaration à la nationalité russe). La définition des outrages que le migrant forcé a enduré est délibérément plus vague que la définition conventionnelle. L'objectif du législateur est d'ouvrir le statut du migrant forcé à un grand nombre de rapatriés, généralement d'origine ethnique russe, en provenance des nouveaux États indépendants.

La rédaction des Programmes conceptuels et l'adoption de la loi sur les migrants forcés a défini l'orientation de la politique migratoire. Malgré certaines craintes de l'influx massif et chaotique des rapatriés, la politique ainsi désignée devait encourager le retour. Dans les prévisions, ce retour devait continuer longtemps. Le Programme fédéral des migrations de 1994 affirme, en effet, que : *"Les pronostiques permettent d'envisager l'accroissement des flux migratoires en Russie qui comporteront principalement des migrants forcés. L'afflux minimum dans les années 1994 – 1996 est estimé à 800 000 personnes, le scénario moyen prévoit entre 2 et 3 millions, le scénario maximum – entre 4 et 6 millions".*

Ces estimations n'étaient pas fondées sur une expertise solide mais plutôt sur des présomptions hypothétiques. Pour les comprendre, il convient de rappeler l'atmosphère en Russie des années suivant la dissolution de l'URSS. La pensée était alors dominée par deux idées d'apparence contradictoire :

- d'une part, le patriotisme des Russes après la chute de l'empire fut blessé ;
- d'autre part, on espérait que la nouvelle Russie indépendante et démocratique allait devenir plus prospère que les autres États indépendants.

Le premier sentiment menait à l'obligation pour la "mère Russie" de recevoir ses "enfants", qui auparavant étaient encouragés d'émigrer dans les Républiques de l'URSS, et qui

risquaient un traitement discriminatoire ou hostile. La deuxième idée laissait s'attendre que la Russie, la plus réussie parmi les 15 anciens Républiques, serait de plus en plus attirante pour les immigrants.

Ces estimations, formulées dans un contexte chaotique et émotionnel, devaient se révéler en partie justes et en partie erronées.

- En effet, l'année de l'adoption du Programme fédéral des migrations a connu le pic de l'immigration forcée avec 1146 mille entrées⁴². A partir de l'année suivante, l'influx a commencé à décroître. La population des Russes ethniques, sur lesquels la politique de retour était axée, était en fait limité en nombre et en potentiel démographique, nécessaire aux migrations. Leur volonté de regagner la Russie variait également en fonction du pays de résidence. Le développement de la Russie n'a pas été aussi réussi que prévu.
- Cependant, ces orientations devaient se révéler globalement justes à long terme. La Russie devait connaître un profond déclin démographique tout au cours des années 90 et un boom économique des grandes villes dans les premiers années du 21er siècle. **Elle allait devenir un nouveau grand pays d'accueil.**

2.2.4. Politique d'asile en recul par rapport à la politique de rapatriement

La Russie a accédé à la Convention de Genève relative au statut de réfugié en 1993. Il convient d'en rappeler le contexte. L'Union soviétique n'a jamais été État partie à la Convention, et de nombreux réfugiés reconnus dans le bloc occidental étaient des dissidents politiques en provenance du bloc communiste. L'URSS a, à son tour, établi sa propre politique d'asile pour les militants des partis communistes étrangers⁴³.

Le gouvernement russe a accédé à la Convention de Genève pour deux considérations. Premièrement, il entendait ainsi marquer symboliquement le changement de son orientation

⁴² Chiffre cité dans le Programme fédéral des migrations pour les années 1998 – 2000, 1997.

⁴³ Cette politique, que l'on tend aujourd'hui à oublier ou à négliger, a pourtant été effective, et plusieurs exilés des dictatures de droite en ont profité.

politique et gagnait du prestige. Deuxièmement, il comptait sur le soutien des organisations internationales dans la gestion du retour des “migrants forcés”. On a vu que la définition du migrant forcé dans la loi de 1993 s’inspire de la définition du réfugié dans la Convention de Genève. Cependant, très vite le gouvernement a dû se rendre compte que la Convention de Genève, un instrument conçu comme universel, ne permettait en aucun cas un traitement de discrimination positive en faveur des “citoyens russes” ou “ex-citoyens soviétiques”.

Par conséquent, la loi “**Sur les réfugiés**”⁴⁴ fut élaborée et adoptée simultanément avec la loi sur les migrants forcés en février 1993. Une représentation de l’UNHCR a été ouverte, et la procédure nationale d’asile a commencé à se mettre en place en conformité avec les standards internationaux. Le public susceptible de prétendre au statut de réfugié au sens de la Convention de Genève incluait, notamment, le personnel politique afghan après la chute du gouvernement de Najibullah.

Cependant, la politique russe de l’asile était en recul par rapport à la politique de rapatriement. Le Programme fédéral des migrations comporte même une formule très explicite relativement les différences de traitement entre les migrants forcés et les réfugiés : “ *Le principe clé de l’accueil et de l’implantation des réfugiés et des migrants forcés est la distinction entre ces deux catégories. La priorité doit être de fournir des ressources nécessaires pour l’adaptation des migrants forcés, tout en soutenant financièrement les réfugiés. Cela veut dire que les demandeurs d’asile doivent être traités différemment, en fonction de s’ils possédaient ou non, auparavant, la nationalité soviétique*”.

⁴⁴ Loi de la Fédération de Russie no. 4528 – 1 “Sur les réfugiés” du 19 février 1993, en vigueur avec modifications.

3. CRISE DEMOGRAPHIQUE ET EMERGEANCE DE L'IMMIGRATION AUX FINS ECONOMIQUES

3.1. Développement de la pensée stratégique sur l'immigration

3.1.1. Démographie et mouvements des populations en Russie

Dans la partie précédente, nous avons vu que la Russie a connu le pic de l'immigration forcée en 1994 avec 1,1 million d'entrées. Selon le Comité d'État sur les Statistiques (Goscomstat), depuis 1994, le solde migratoire est resté positif. Le nombre d'entrées a été d'environ 3 fois supérieur au nombre des sorties avec, toutefois, une forte tendance décroissante pour les entrées aussi que pour les sorties⁴⁵. La Russie n'a donc pas connu d'influx massif des migrants.

En revanche, la Russie a connu une crise démographique d'extrême gravité. Le nombre des naissances a systématiquement été, depuis 1994, inférieur au nombre des décès, ce qui a résulté en baisse de la population d'environ 2 millions de personnes⁴⁶.

Ces tendances ont dicté une nouvelle pensée sur l'immigration. Le premier document à porter la discussion dans un nouveau cadre fut **le Projet de la Stratégie de l'État en matière**

⁴⁵ Voir le site officiel du Goscomstat www.gks.ru. Il convient toutefois de noter que les statistiques viables sur les mouvements des populations en Russie sont extrêmement difficiles à avoir, et les données de Goscomstat peuvent également, en grande partie, être des estimations. Ceci est dû aux difficultés connues par les services de l'État ainsi qu'au développement de l'immigration non enregistrée en provenance de nouveaux pays indépendants, dont les ressortissants n'ont pas besoin de visa pour entrer en Russie.

⁴⁶ Les données sur la démographie sont, en général, plus fiables que celles sur les migrations. Le recensement général a été organisé en 2002 qui a donné le résultat de décroissement net de la population de 2 millions de personnes par rapport au recensement précédent de 1989. Cependant, les statistiques sur la natalité montre que le nombre des décès a systématiquement été supérieur au nombre des naissances d'environ au moins 1,5 fois. Par conséquent, selon certaines estimations, le décroissement naturel de la population pourrait atteindre 5 millions de personnes. Pour plus de détails, voir le site du Goscomstat www.gks.ru ainsi que le site de l'Organisation internationale des migrations www.iom.int.

des migrations. Ce document fut rédigé par le Service fédéral des migrations et soumis pour commentaires aux experts et au Parlement. Le projet proposait une approche aux migrations tout à fait inédite pour la Russie :

- Il constatait la fin du retour des migrants forcés des nouveaux États indépendants ;
- Il attirait l'attention à la situation démographique alertante ;
- Par conséquent, il appelait à la nécessité d'attirer en Russie des travailleurs étrangers ;
- Et enfin, il proposait une action législative d'envergure pour définir le statut de l'étranger.

Ce document, précurseur positif de la nouvelle pensée, n'a pas été compris par le public de l'époque et n'a pas survécu le stade des consultations.

3.1.2. Immigration dans le cadre de la “construction de l'État”

Le contexte politique en Russie a changé avec l'arrivée du nouveau président, Vladimir Poutine, au pouvoir en 2000. Poutine est arrivé avec le concept de la “construction de l'État”. Il convient de rappeler que le concept clé de l'époque de Eltsine fut celui de la “Russie en transition”. Ce changement de langage est emblématique. L'idée de Poutine fut de donner une stratégie à long terme à la réforme de l'État, jusque là menée de manière *ad hoc*.

Le nouveau gouvernement a décidé d'assumer l'existence du problème démographique en le traitant comme une question qui relève désormais de la sécurité nationale. En 2001, la **Stratégie du développement démographique**⁴⁷ fut adoptée. Les principales idées de ce document furent les suivantes :

- Il constatait une situation démographique alertante.
- Il liait la démographie et l'immigration, en constatant que l'immigration couvrir le décroissement naturel de la population, et que tel n'a jamais été le cas. Le taux

⁴⁷ Disponible sur le site du ministère des affaires étrangères www.mid.ru.

de couverture fut maximal en 1994 avec 80 %, n'a pas dépassé 45 % en 1995 – 1998, et s'est réduit jusqu'à 25 % seulement en 2000.

- Par conséquent, il proposait comme objectif d'attirer les migrants en Russie.

Suite à la Stratégie du développement démographique, l'attention de tous les acteurs du processus politique national a été attirée sur la question des migrations. Auparavant traité dans le cadre d'assistance sociale aux rapatriés forcés, l'immigration devenait désormais une politique stratégique de l'État.

La conséquence en était d'abord **une réorganisation institutionnelle.**

En 2002, le Service fédéral des migrations cessait d'être une agence gouvernementale indépendante pour passer sous tutelle du ministère de l'Intérieur. Pour comprendre cette restructuration, il faut en rappeler le contexte. Les années de la présidence de Boris Eltsine se caractérisèrent par une instabilité de la structure du gouvernement. Le statut indépendant et constant du Service fédéral des migrations peut également être interprété comme un signe de basse priorité donnée aux questions des migrations. Son intégration au ministère de l'Intérieur est de ce fait un signe d'une importance accrue de la politique de l'immigration dans les domaines stratégiques de l'État.

Depuis 2002, dans chacun de ses discours annuels devant le Parlement, le président Poutine a parlé de l'immigration. Ce changement de priorités s'est reflété dans la distribution des tâches parmi les Comités du Parlement. La troisième Douma⁴⁸ (2000 – 2003) a établi un Comité sur la construction de l'État, ensuite la quatrième Douma (2004 - 2007) a établi un Comité sur la législation constitutionnelle et la construction de l'État. Les questions des migrations ont désormais relevé de ces comités où elles ont été traitées parmi les plus importantes actions stratégiques de l'État⁴⁹.

⁴⁸ Chambre basse du Parlement fédéral.

⁴⁹ Les migrations relevaient dans les années 90 des comités sur la nationalité, sur la société civile, sur le travail et la sécurité sociale, etc.

En 2003, un document stratégique de l'État, intitulé la **Stratégie de régulation des processus migratoires en Fédération de Russie**, fut spécifiquement consacré aux migrations. La Stratégie fixait comme objectif l'attrait des travailleurs migrants en Russie, avec deux priorités:

- Les immigrants devaient surtout être attirés des États issus de l'ancienne Union soviétique ;
- Il fallait surtout attirer des travailleurs qualifiés.

La première priorité n'est qu'un reflet de la réalité. En effet, les statistiques sur les entrées des immigrants en Russie montrent l'absolue prédominance des immigrants en provenance des États de la Communauté des États indépendants (CEI), ce qui s'explique par des liens culturels et linguistiques que les populations de ces pays maintiennent avec la Russie⁵⁰.

Quant à l'objectif d'attirer des travailleurs qualifiés, en réalité, le boom économique que les grandes villes russes connaissent depuis 2000 se traduit par un grand besoin en main d'oeuvre de qualification basse ou moyenne. Ces travailleurs, en provenance des États de le CEI et donc bénéficiant de l'entrée sans visa sur le territoire russe, avaient d'ores et déjà commencé à arriver. Le pas suivant que la Russie devait faire, c'est de prévoir dans sa législation des conditions pour l'entrée et le séjour de ces travailleurs.

3.2. Le statut de l'étranger en cours de définition dans la législation

3.2.1. Loi fédérale du 25 juillet 2002 sur le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie

Les lois adoptées dans les années 90 sur les migrations concernaient la priorité de l'époque : l'accueil des « migrants forcés » et des réfugiés. Il pourrait paraître presque paradoxal que la loi qui gérait le statut de l'étranger sur le territoire russe fut, jusqu'en 2002, la **loi « Sur le**

⁵⁰ Voir le site de Goskomstat www.gsk.ru.

statut des étrangers en URSS » datant de 1981⁵¹. Cela démontre bien que l'immigration légale aux fins économiques était dans les années 90 quasi inexistante.

La **loi fédérale du 25 juillet 2002 « Sur le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie**⁵² (ci-dessous, la **loi sur le statut des étrangers**) déterminait :

- Les règles relatives au séjour des étrangers ;
- Les règles relatives à l'emploi et à l'exercice de l'activité économique pour les étrangers ;
- Les règles en matière d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier.

1. Principes de base régissant le séjour des étrangers

La loi a introduit les concepts de « séjour temporaire », « résidence temporaire » et « résidence permanente ». Elle a introduit le système de quotas pour les « résidents temporaires ».

Le « séjour temporaire » est le séjour dans les limites de validité du visa, ou bien, si l'étranger a bénéficié du régime sans visa, dans les limites de 90 jours (art. 5). Il convient de noter que la plupart des étrangers présents sur le territoire de Russie sont ressortissants des États de la CEI et sont entrés en Russie sans obligation de visa. Il convient également de noter que la législation russe a souvent recours aux visas long séjour, sans obligation de demander le titre de séjour. Du fait de l'adoption du système des quotas migratoires, toutes les catégories des personnes qui n'ont pas vocation de rester durablement sur le territoire de Russie et de travailler sur le marché d'emploi national, sont autorisées au séjour par les visas (la durée de validité peut être prolongée sur place dans la plupart des cas). Par exemple, les étudiants et les expatriés relèvent de cette prévision.

⁵¹ Loi de l'URSS no. 5152-X du 24 juin 1981 « Sur le statut des citoyens étrangers en URSS », publiée dans Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR no. 26, 1981.

⁵² Loi fédérale no. 115 – FZ du 25 juillet 2002 « Sur le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie », en vigueur avec modifications. En vertu de l'art. 2 (2) de la Loi, l'expression « citoyen étranger » couvre également les apatrides, sauf indication contraire.

Le titre de « résident temporaire » (art. 6) est délivré dans les limites des quotas établis pour chaque territoire de la Fédération, en fonction de la situation démographique, des besoins en main d'oeuvre ainsi que des estimations sur les perspectives d'intégration des immigrants. Le titre de « résident temporaire » est valable 3 ans. Il autorise son titulaire à travailler. Il ne l'autorise pas, toutefois, à librement choisir son lieu de résidence, ce qui traduit la nature territoriale des quotas.

L'étranger peut faire une demande de changer de statut pour devenir « résident permanent » (art. 8) après avoir séjourné au moins 1 an sous couvert du titre de « résident temporaire ». Le titre de « résident permanent » est valable 5 ans et renouvelable. Il autorise son titulaire à travailler. La principale différence avec le statut de « résident temporaire » est que le « résident permanent » n'est pas soumis aux restrictions territoriales.

Enfin, les étrangers, de même que les citoyens russes, doivent se faire enregistrer auprès des services du ministère de l'intérieur du lieu de résidence⁵³.

2. Principes de base régissant l'emploi et l'exercice de l'activité économique

La loi a introduit le système de contrôle de l'accès à l'emploi ou à l'exercice de l'activité économique qui comprend deux volets :

- Contrôle des travailleurs par le biais du régime des autorisations de travail et du régime des quotas pour les titres de séjour de « résident temporaire » ;
- Contrôle des employeurs par le biais des autorisations d'embaucher la main d'oeuvre étrangère.

Il convient de rappeler que la plupart des étrangers en Russie sont des ressortissants de la CEI qui sont entrés sans obligation de visa. Leur statut initial est, par conséquent, le « séjour

⁵³ Les règles d'enregistrement au lieu de résidence sont compliquées pour les Russes et pour les étrangers. En vertu de l'accord sur la facilitation des visas avec l'UE (voir chapitre 3, partie 3.6), la Russie s'est engagée à simplifier ces règles et elle a déjà entamé le processus de simplification (voir partie 3.2.2. (3) ci-dessous).

temporaire ». Les personnes en séjour temporaire, si elles souhaitent travailler, doivent faire la demande de l'autorisation de travail (art. 13) ou bien changer de statut pour devenir résident⁵⁴.

Les titulaires des titres de résident, temporaire ou permanent, n'ont pas besoin de l'autorisation de travail supplémentaire car ils sont déjà passés par le contrôle des quotas lors de l'octroi de leur titre de séjour. Ils sont libres de travailler dans tout secteur ou de se lancer dans l'exercice d'une activité économique indépendante (art. 13)⁵⁵.

Enfin, la loi prévoit que les employeurs doivent demander l'autorisation d'embaucher des travailleurs étrangers⁵⁶.

3. Principes d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier

En législation russe, deux procédures sont possibles pour éloigner des étrangers en séjour irrégulier :

- la « déportation » (art. 31 de la loi sur le statut des étrangers),
- et l'expulsion administrative (prévue par le Code des infractions administratives).

Dans les deux cas, la décision relève du juge. La « déportation » s'applique aux personnes en séjour irrégulier qui n'ont pas commis d'autres infractions. Dans ce cas, la décision de la police est simplement approuvée par le juge. L'expulsion administrative s'applique en mesure supplémentaire lorsque la condamnation est prononcée pour une autre infraction. Dans les deux cas, la personne a la possibilité de recours juridictionnel.

⁵⁴ A l'exception de certaines catégories de titulaires des visas long séjour (étudiants, expatriés, etc.). La procédure de l'autorisation de travail est prévue par le Règlement sur la délivrance des autorisations de travail aux citoyens étrangers, approuvée par la Décision du Gouvernement de la Fédération de Russie no. 941 du 30 décembre 2002.

⁵⁵ De nombreux étrangers se sont alors lancés dans l'exercice de l'activité économique indépendante et ont été octroyés le statut de l'entrepreneur. Leur secteur d'activité privilégié fut le petit commerce, surtout sur de nombreux marchés à travers le pays. Récemment, la loi sur le statut des étrangers a été modifiée de façon à interdire aux étrangers le travail dans le secteur de petit commerce (Décret du Gouvernement no. 683 du 15 novembre 2006).

⁵⁶ La procédure est prévue dans le Décret du Président de la Fédération de Russie no. 928 du 19 juillet 2004.

Sur la décision du juge, la personne est placée en rétention en vue d'éloignement. Une lacune de la loi est de ne pas limiter la durée de rétention. Le Code des infractions administratives prévoit, cependant, que lorsque la décision n'est pas exécutée pendant 1 an, la personne doit être libérée (art. 31.9).

Le droit russe prévoit également la responsabilité des acteurs autres que les migrants eux-mêmes : pour l'aide au séjour irrégulier (chapitre 18 du Code des infractions administratives), et pour la traite des êtres humains (art. 127 (1,2)) du Code pénal. La Russie a ratifié les Protocoles contre le trafic des migrants et la traite des êtres humains. Une loi contre la traite des êtres humains serait en cours de rédaction. Cependant, la législation intégrant pleinement ces nouveaux standards internationaux reste encore à développer.

3.2.2. Tendances de développement du statut de l'étranger en Russie à travers les récentes modifications législatives

En janvier 2007, une nouvelle série des modification législatives du droit des étrangers est entrée en vigueur en Russie. En partie, cette réforme s'inscrit dans la logique de continuité de la politique migratoire de la Russie. Notamment, la politique de retour envers les Russes résidant à l'étranger ainsi que la distinction entre les ex-citoyens soviétiques et les « vrais » étrangers ne sont pas mis en cause. En partie, elle reflète les efforts déployés pour la Russie pour remplir son engagement de simplifier le régime d'enregistrement, pris en vertu de l'accord de facilitation des visas avec l'Union européenne.

1. Programme de retour des « compatriotes » en Russie⁵⁷

La distinction entre les ex-citoyens soviétiques et les vrais étrangers semblait quelque peu affaiblie depuis la **nouvelle loi « Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie »⁵⁸** de

⁵⁷ Décret du Président de la Fédération de Russie no. 637 du 22 juin 2006 « Sur les mesures de l'assistance aux compatriotes résidant à l'étranger pour le retour volontaire en Fédération de Russie », publié dans la Rossiiskaïa Gazeta du 28 juin 2006.

⁵⁸ Loi fédérale no. 62-FZ du 31 mai 2002 « Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie », en vigueur avec modifications.

2002 qui abrogeait la procédure d'acquisition de la nationalité russe par déclaration pour les ex-citoyens soviétiques et introduisait des règles communes. Le Programme marque le retour à l'ancienne approche. Le terme « compatriote » est largement défini dans la législation russe⁵⁹. Il s'agit de :

- citoyens russes qui résident de façon permanente à l'étranger ;
- ex-citoyens soviétiques qui sont devenus citoyens des États issus de l'ancienne URSS ;
- émigrants de la Russie et de l'ex-URSS qui ont acquis la nationalité des États tiers ;
- ainsi que leurs descendants (sous certaines conditions).

Le Programme prévoit les modalités d'assistance aux rapatriés.

2. Simplifications majeures de l'accès au séjour et à l'emploi

Les modifications à la **Loi sur le statut des étrangers**⁶⁰ ont considérablement simplifié l'accès aux statuts de résident, temporaire et permanent, pour les ressortissants des pays qui ont avec la Russie un régime sans visa⁶¹. De surcroît, les employeurs n'ont plus besoin de demander l'autorisation d'embaucher la main d'oeuvre étrangère lorsque leurs employés sont ressortissants des États de la CEI.

Le nouveau quota annuel des autorisations de travail pour les ressortissants de la CEI est énorme en 2007 : 6 millions. Pour les ressortissants des autres pays, le quota est également considérable : 300 mille autorisations de travail. Il s'agit en fait d'**une grande campagne de légalisation** des étrangers déjà présents.

⁵⁹ Loi fédérale no. 99-FZ du 24 mai 1999 sur la politique d'État envers les compatriotes résidant à l'étranger.

⁶⁰ Loi fédérale no. 11-FZ du 18 juillet 2006 « Sur les modifications à la loi Fédérale sur le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie », publiée dans la Rossiiskaïa Gazeta le 20 juillet 2006.

⁶¹ Nous utilisons les termes « ressortissants de la CEI » et « ressortissants des pays qui ont un régime sans visa avec la Russie » comme équivalents. Cependant, il existe une subtilité : la Géorgie et le Turkménistan sont États membres de la CEI mais ils ont avec la Russie un régime visa.

3. Une nouvelle loi « Sur l'enregistrement des migrations »⁶²

La nouvelle loi modifie très considérablement les règles d'enregistrement des étrangers en Russie. La Russie s'était engagée à prendre des mesures pour simplifier son système d'enregistrement en vertu de l'accord sur la facilitation des visas avec l'Union européenne. La nouvelle loi définit l'enregistrement non pas comme une mesure de contrôle de population immigrée mais comme un moyen d'en maintenir une base de données. Par conséquent, la nouvelle procédure est déclarative : il s'agit d'une simple notification aux autorités du lieu de résidence effective, soit en remplissant le formulaire dans le bureau territorial du Service fédéral des migrations, soit en expédiant ce formulaire, disponible dans tous les bureaux de poste, au Service fédéral des migrations par voie postale. Il convient de préciser également que le lieu d'enregistrement peut désormais être un lieu de travail et non plus forcément un habitat.

* *

*

⁶² Loi fédérale no. 109-FZ du 18 juillet 2006 sur l'enregistrement des migrations, publiée dans la Rossiiskaïa Gazeta le 20 juillet 2006.

III. CADRE DE LA « GESTION GLOBALE » DES MIGRATIONS : COOPERATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA RUSSIE

1. INTRODUCTION

L'Union européenne reconnaît, depuis le sommet de Hampton Court en octobre 2005, la nécessité d'une « approche globale » aux migrations. Dans le suivi du sommet de Hampton Court, la priorité pour l'année 2006 a été donnée aux pays africains, cependant, dans sa Communication « L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations », la Commission fait remarquer qu' « *il faut sérieusement envisager d'appliquer cette approche aux autres régions, et en particulier à celles situées aux frontières externes est et sud-est de l'UE* »⁶³.

La Russie est connue en Union européenne comme un pays – source d'immigration. En effet, la Russie se trouve parmi les principaux pays d'origine de l'immigration dans l'UE. Selon Eurostat, le nombre de ressortissants russes résidant dans les 27 États membres de l'Union européenne était proche de 500 000 personnes en 2005, soit 2,7% de la population totale immigrée⁶⁴.

Elle est également connue comme un pays de transit. Le transit aéroportuaire est important à Moscou. De surcroît, l'élargissement de l'Union européenne a étendu la frontière terrestre avec la Russie : maintenant, cinq pays de l'Union sont frontaliers de la Russie (la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne). Une enclave russe (Kaliningrad) bénéficie de traitement spécial pour les règles de transit par le territoire de l'Union.

⁶³ COM(2006) 735 final.

⁶⁴ « Relations Union européenne-Russie: le Conseil approuve la conclusion d'un accord destiné à faciliter la délivrance de visas et d'un accord de réadmission d'immigrants clandestins », Communiqué de presse du 19 avril 2007, www.europa.eu.int.

Dans le précédent chapitre, nous avons démontré que la Russie commence aujourd'hui à assumer un nouveau rôle, celui du pôle d'attraction pour les immigrants. Cette politique migratoire de la Russie est relativement peu connue en Union européenne.

L'hypothèse du présent chapitre est le suivant : les conjonctures migratoires en Union européenne et en Russie convergent dans leurs orientations. Par conséquent, la coopération en matière d'immigration entre l'Union européenne et la Russie, d'importance cruciale, se fera de plus en plus selon le modèle de coopération à l'intérieur de l'Union.

2. VERS UN ESPACE COMMUN UE – RUSSIE

« LIBERTE, SECURITE, JUSTICE »

Le sommet Union européenne – Russie, qui s'est déroulé en mai 2003 à Saint Petersburg, a conclu que l'intensification de la coopération en matière de la justice et des affaires intérieures devait aboutir, à long terme, à un espace économique commun européen. La formule de la Déclaration conjointe précisait qu'une coopération accrue, y compris sur le contrôle des frontières et sur les migrations, servirait l'objectif de la construction d'une nouvelle Europe sans lignes de division, où les mouvements de tous les Européens seraient faciles⁶⁵.

Le sommet de Moscou de 10 mai 2005 a établi 4 "feuilles de route" en vue de création de l'espace économique commun, dont la feuille de route sur l'espace "Liberté, sécurité, justice". Les principaux objectifs de la feuille de route sont les suivants :

- à court terme, conclure les négociations des accords de réadmission et de facilitation des visas ;
- à long terme, étudier les possibilités d'établir un régime sans visas ;
- coopérer en matière de l'amélioration de la législation en matière des migrations ;

⁶⁵ Déclaration conjointe du sommet UE – Russie, Saint Petersburg, 31 mai 2003, www.europa.eu.int.

- développer la coopération en matière de l'asile et améliorer les standards de la protection conformément aux recommandations de l'UNHCR ;
- coopérer en matière de la mise en oeuvre de la Convention des Nations unies sur le crime transnational organisé et de ses Protocoles additionnels relatifs au trafic des migrants et à la traite des êtres humains, déployer des efforts particuliers pour combattre la traite des êtres humains ;
- améliorer la sécurité des documents de voyage délivrés afin de prévenir l'immigration illégale⁶⁶.

Le Conseil permanent UE – Russie sur la liberté, la sécurité et la justice a été établi pour superviser la mise en oeuvre de la feuille de route. Le Conseil a tenu, jusqu'en avril 2007, 6 sessions. Nous procéderons à l'analyse des objectifs exposés dans la feuille de route, du travail réalisé ainsi que des progrès atteints.

3. CONCLUSION DES ACCORDS DE READMISSION ET DE FACILITATION DES VISAS

La plus grande avancée depuis la publication de la feuille de route fut la conclusion, en mai 2006, des Accords sur la réadmission des immigrants illégaux et sur la facilitation des visas qui ont déjà été ratifiés par les deux parties et doivent entrer en vigueur le 1er juin 2007.

3.1. Implications politiques et juridiques des Accords sur la réadmission et sur la facilitation des visas entre la Communauté européenne et la Russie

L'Accord sur la réadmission et l'Accord sur la facilitation de la délivrance de visas de court séjour avec la Russie furent signés lors du sommet russo-européen de Sotchi, le 26 mai 2006. L'interprétation commune des accords est celle présentée dans le Rapport du Parlement

⁶⁶ Feuille de route pour un espace commun « Liberté, sécurité, justice », adoptée au sommet UE – Russie, Moscou, 10 mai 2005, www.europa.eu.int.

européen : « *l'Accord visant à faciliter la délivrance de visas et l'Accord sur la réadmission relèvent d'une logique de compensation politique réciproque* »⁶⁷. En effet, la partie Russe était plus intéressée par la facilitation des visas, le Président Poutine ayant annoncé qu'il poursuivrait l'objectif d'un régime sans visa avec l'Union européenne. Pour la partie européenne, l'Accord de réadmission offre une possibilité de lutte plus efficace contre l'immigration clandestine.

Les Accords viennent d'être ratifiés et doivent entrer en vigueur le 1er juin 2007. Il est trop tôt pour mesurer l'ampleur de leur impact. Les textes officiels des Accords n'ont pas encore été publiés. Il n'y a pas eu, à ce jour, de leur analyse publiée. L'analyse ci-dessous est donc un travail inédit réalisé à partir de la publication préliminaire des textes⁶⁸.

L'hypothèse de cette analyse est la suivante :

- La lecture article par article des Accords démontre qu'ils sont rédigés de façon qu'ils n'affecteront directement qu'un nombre relativement restreint des personnes.
- Le pronostic sur la portée de ces Accords doit, par conséquent, tenir compte de la logique politique. Encore plus qu'une "compensation", c'est un signe de confiance réciproque dans l'esprit du dialogue russo-européen sur la liberté, la sécurité et la justice, susceptible d'ouvrir la porte à une coopération amplifiée.
- La mise en oeuvre des Accords contient des défis pour les deux Parties, mais surtout pour la Russie dans l'amélioration de sa législation et dans la construction d'un système de gestion migratoire efficace.
- Enfin, la coopération plus étroite avec l'UE est de première importance pour la Russie dans cette réalisation.

⁶⁷ Rapport sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie, A6-0028/2007 Final, 5 février 2007.

⁶⁸ www.kremlin.ru pour les textes en russe, www.delrus.ec.europa.eu pour les textes en anglais.

3.2. Potentielles situations de “réadmission” en droit international et européen

La **réadmission** signifie littéralement “admettre quelqu’un de nouveau”. L’accord de réadmission est un accord formel entre les États, selon lequel les parties prennent la responsabilité réciproque de réadmettre certains groupes des migrants illégalement présents sur le territoire des autres États parties. L’accord définit les groupes des migrants susceptibles d’être réadmis : **il peut concerner les nationaux des États parties, les nationaux des États tiers ou bien les apatrides.**

Une coutume internationale⁶⁹ oblige les États à réadmettre leurs propres ressortissants. Ce principe n’est pas, en général, mis en question. Certaines difficultés procédurales peuvent toutefois apparaître, ce qui rend nécessaire la conclusion des accords formels de réadmission. La tendance à présent est de plus en plus inclure les ressortissants des États tiers dans les accords de réadmission. Rien en droit international ne contraint les États à réadmettre les personnes qui ne sont pas leurs ressortissants⁷⁰. Cette tendance est, par conséquent, compliquée et controversée.

En pratique, la réadmission est une procédure de transfert d’un immigrant illégal d’un État à un autre. **L’État qui reçoit l’immigrant délivre, le cas échéant, les documents consulaires de voyage, et garantit que la personne sera traitée en accord avec la législation nationale en vigueur.** Il convient de faire remarquer que la législation communautaire ainsi

⁶⁹ En droit international, l’énoncé de l’article 18 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer est une tentative de codifier cette coutume :

“1. Chaque État Partie consent à faciliter et à accepter, sans retard injustifié ou déraisonnable, le retour d’une personne qui a été l’objet d’un acte énoncé à l’article 6 du présent Protocole et qui est son ressortissant ou a le droit de résider à titre permanent sur son territoire au moment du retour”.

On remarquera également que le Protocole tend à rapprocher le statut de ressortissant avec celui du résident permanent. Cependant, la portée de l’article 18 est limitée aux migrants victimes d’un “trafic illicite”. Les actes incriminés comme trafic illicite sont énumérés explicitement dans l’art. 6 du même Protocole.

⁷⁰ Cf. : l’art. 18 (2) du même Protocole : “Chaque État Partie étudie la possibilité de faciliter et d’accepter, conformément à son droit interne, le retour d’une personne qui a été l’objet d’un acte énoncé à l’article 6 du présent Protocole et qui avait le droit de résider à titre permanent sur son territoire au moment de l’entrée de ladite personne sur le territoire de l’État d’accueil”.

que la législation nationale des États membres de l'Union européenne contient la clause de réadmission comme condition nécessaire pour l'éloignement⁷¹. En effet, l'éloignement n'est guère possible sans documents de voyage et sans l'accord de l'État récipiendaire d'autoriser l'entrée du migrant éloigné sur son territoire⁷².

Les demandeurs d'asile sont un groupe spécifique des ressortissants des pays tiers et des apatrides. Le droit international d'asile a établi le principe de "non refoulement", selon lequel un demandeur d'asile ne peut pas être éloigné jusqu'à ce que la décision définitivement négative ne soit atteinte à l'issue de la révision de sa demande. Ce principe, théoriquement incontestable, peut entrer en conflit avec le concept de "pays tiers sûr".

Dans les années 90, le concept de « pays tiers sûr » a apparu en Europe. Selon ce concept, un demandeur d'asile arrivant sur le territoire d'un État, lorsqu'il provient du territoire d'un autre État, différent de son État d'origine, pourrait être renvoyé, tout en respect de certaines garanties, vers cet État tiers pour y déposer sa demande d'asile⁷³. C'est une potentielle situation de réadmission⁷⁴.

⁷¹ En droit français, Livre V, Titre 1, Chapitre 3, art. L. 513-1 – 513-4 du Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoient, relativement à la procédure de reconduite à la frontière, que « la décision fixant le pays de renvoi constitue une décision distincte de la mesure d'éloignement elle-même » et que « un étranger qui justifie être en impossibilité de quitter le territoire français en établissant qu'il ne peut ni regagner son pays d'origine, ni se rendre dans aucun autre pays peut, par dérogation aux dispositions du V du présent livre, être astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés, légalement être admis dans aucun État, peut être assigné à la résidence ».

⁷² Cf. : Chapitre 1 du présent mémoire, partie 3.1.3 (3) sur les sanctions contre les transporteurs, et notamment note 29.

⁷³ Pour plus d'information, sur le concept du "pays tiers sûr", voir VAN SELM, J., *'Access to Procedures: "Safe Third Countries", "Safe Countries of Origin" and "Time Limits"'*, UNHCR Global Consultations, 2001.

⁷⁴ La logique derrière ce concept est celle du partage de la charge, la même que celle du régime Dublin. Jusqu'à 90 % des immigrants irréguliers interpellés par les services d'immigration et de police déposent une demande d'asile. Le taux de reconnaissance varie très considérablement d'une année à une autre, et d'un pays d'accueil à un autre : autour de 15 – 20 % en France, il est entre 1 et 35 % dans les autres États membres de l'UE (www.ecre.org). La procédure d'asile peut durer de quelques mois à quelques années, pendant lesquelles les demandeurs d'asile bénéficient des droits sociaux. Il en résulte la préoccupation de concentrer

3.3. Engagements de réadmission pris par la Russie⁷⁵

En vertu de l'Accord de réadmission, la Russie a pris les engagements concernant ses propres ressortissants (art. 2) ainsi que concernant les ressortissants des États tiers et les apatrides (art. 3). Un régime spécial est cependant prévu pour les deux dernières catégories qui limite considérablement le champ d'application de l'accord. L'accord n'exclut pas explicitement les demandeurs d'asile mais ils en sont exclus par la législation européenne en vigueur, en son état actuel.

3.3.1. Relativement les ressortissants russes

1. L'accord de réadmission concerne surtout les ressortissants russes illégalement présents dans les États membres de l'Union européenne

Le nombre de ressortissants russes illégalement présents dans les États membres de l'Union européenne est relativement peu important. Par exemple, le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière pris en France contre les Russes s'élèverait à 7 – 8 cents⁷⁶.

En principe, la Russie accepte de réadmettre ses ressortissants. Cependant, un problème survient lorsque la personne refuse l'éloignement. La Russie a jusqu'à présent fait prévaloir qu'il n'y a pas, dans sa législation, de clause permettant le retour forcé de ses nationaux. Par conséquent, les autorités consulaires n'ont pas pu délivrer les documents de voyage aux personnes résistant l'exécution des mesures d'éloignement. L'accord de réadmission stipule explicitement (art. 2.2) que les documents consulaires seront délivrés indépendamment de la volonté de la personne d'être rapatrié.

2. Problème de retour des déboutés d'asile de nationalité russe

l'octroi des moyens financiers sur ceux qui en ont véritablement besoin et de prévenir les potentiels abus du système.

⁷⁵ Les Accords sur la réadmission et sur la facilitation des visas sont réciproques. Ils ne s'appliquent pas au Danemark qui maintient sa position spéciale sur la politique européenne de l'immigration et de l'asile.

⁷⁶ Source : entretiens avec les fonctionnaires du ministère français de l'Intérieur.

En premier semestre 2006, selon les dernières statistiques disponibles, la Russie a été le premier pays d'origine des demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne⁷⁷ avec 8493 demandes déposées. Le taux de reconnaissance a été élevé : 33 % pour l'octroi du statut de réfugié et 44 % pour toutes formes de protection.

L'établissement de la procédure claire de réadmission, prévu par l'accord, peut améliorer la coopération en matière de retour des déboutés d'asile de nationalité russe. Cependant, le retour des déboutés d'asile est une des questions les plus sensibles⁷⁸ et, indépendamment de l'accord, restera à la discrétion de chacun des États membres de l'Union européenne.

3.3.2. Relativement les ressortissants des États tiers et les apatrides

1. L'accord de réadmission aidera à bloquer la route de l'immigration clandestine à travers les frontières terrestres entre la Russie et l'UE

La portée de l'accord sur les ressortissants des États tiers est limitée, premièrement, par l'introduction de la période de transition qui durera 3 ans pendant lesquels la Russie sera uniquement obligée de réadmettre ses propres ressortissants (art. 23.3).

A l'expiration de 3 ans, les obligations de réadmission de la Russie dépendront du statut du ressortissant d'un État tiers vis-à-vis la législation russe et des conditions de son entrée en Union européenne.

⁷⁷ Source : Fondation Robert Schumann, elle-même se référant à l'UNHCR (www.robert-schumann.org).

⁷⁸ Voir un document du Comité Exécutif de l'UNHCR, « *Le retour des personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale* », EC/46/SC/CRP.36, qui délimite le contexte de ce problème : « Dans certains cas, les personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de la protection internationale ne peuvent, toutefois, être retournées à leur pays d'origine. Ce retour peut être impossible pour des raisons sans lien avec l'asile. Les pays peuvent refuser de réadmettre leurs ressortissants qui ne sont pas volontaires pour le retour ou qui ne demandent pas les documents de voyage. Dans certains cas, les autorités peuvent nier qu'une personne est le ressortissant de leur pays. Dans certains cas, enfin, bien que la protection internationale ne soit pas nécessaire, le retour peut être inapproprié, ou constituer un acte auquel l'UNHCR ne peut pas s'associer ».

Le premier cas de figure concerne les personnes dont la réadmission en Russie se justifie par la présence des liens avec la Russie. L'article 3 (1) (a,b) prévoit que la personne doit être en possession d'un visa / d'un titre de séjour russe valable au moment de la demande de réadmission par les autorités d'un État membre de l'UE. Dans le cas où il s'agit simplement d'un visa, une deuxième condition est prévue, celle de l'entrée en UE directement en provenance du territoire russe⁷⁹.

Le deuxième cas de figure concerne les personnes dont la réadmission en Russie se justifie par une défaillance de contrôle migratoire des autorités russes qui résulteraient en entrée illégale des immigrants en Union européenne. L'accord prévoit la réadmission par la Russie des personnes qui sont arrivées en Union européenne « directement du territoire russe », à condition que leur entrée était illégale. Le cas de simple « transit aéroportuaire »⁸⁰ par un aéroport international russe est exclus (art. 3 (2) (a)). En pratique, l'accord est surtout destiné à s'appliquer aux cas de la traversée clandestine de la frontière terrestre entre la Russie et un État membre de l'UE (rappelons que l'élargissement de l'UE en 2004 a porté le nombre des États frontaliers avec la Russie à 5, soit la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne).

2. Demandeurs d'asile ressortissants des États tiers

⁷⁹ On remarquera que la solution retenue par l'accord est intermédiaire vis-à-vis les normes internationales en cours de développement. L'accord n'exige pas que la personne réadmise soit un « résident permanent » de la Russie, comme l'énonce l'article 18 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, précité (cf. : notes 69,70 ci-dessus) ; simplement un visa ou un titre de séjour suffisent. En revanche, le visa ou le titre de séjour doivent être valables au moment de la demande de réadmission. Rappelons que l'art. 18 dudit Protocole recommande aux États d'étudier la possibilité de réadmettre les personnes qui étaient leurs « résidents permanents » au moment de leur entrée illégale sur le territoire de l'État qui dépose la demande de réadmission.

⁸⁰ On appelle le « transit aéroportuaire » le transit par la zone internationale d'un aéroport sans entrer sur le territoire de l'État de transit. En effet, dans ce cas de figure, la personne n'a guère de liens avec l'État de transit, et les autorités de contrôle des frontières n'effectuent pas de vérifications et ne peuvent pas être tenus responsables. La réadmission ne se justifie pas. Il convient de noter que les zones internationales des aéroports sont un espèce de « zone grise » de fait et de droit et représentent un véritable problème des migrations internationales.

L'accord de réadmission n'exclut pas explicitement les demandeurs d'asile. Cependant, le droit européen en vigueur, en son état actuel, ne permet pas d'appliquer l'accord de réadmission aux demandeurs d'asile transitant par le territoire russe⁸¹.

En effet, le régime de Dublin, étudié dans le Chapitre 1, selon lequel un seul pays doit être responsable du traitement d'une demande d'asile, ne s'applique qu'à l'intérieur de l'UE (ainsi qu'en Islande et au Norvège). Par conséquent, le retour des demandeurs d'asile vers la Russie n'est guère possible. En ce qui concerne les déboutés d'asile ayant transité par la Russie avant de faire leur demande en UE, leur retour se ferait vers le pays d'origine plutôt que vers la Russie.

3.4. Procédure précisée par les Protocoles bilatéraux : étude de cas français

Au nom de la Communauté, la Commission signe l'accord qui est suivi par les Protocoles bilatéraux précisant les aspects procéduraux relatifs à chacun des États membres. La France, le Portugal et l'Espagne ont demandé des Protocoles spécifiques avec un délai de traitement des demandes de réadmission raccourci. En effet, selon l'article 10 de l'accord, la réponse à la demande de réadmission doit normalement être donnée dans le délai de 25 jours à compter de sa réception. Ce délai peut cependant être prolongé jusqu'à 60 jours en cas d'impossibilité de répondre sous 25 jours.

En France, le Titre IV du Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), relatif au placement des étrangers en rétention en vue d'exécution des mesures d'éloignement, prévoit que le délai maximal légal de rétention ne peut excéder 32 jours, soit :

- 48 heures initiales, sur la décision de l'autorité administrative (art. L 551),

⁸¹ Depuis son ouverture en 1992, le bureau de l'UNHCR à Moscou a enregistré 60 000 demandeurs d'asile. La base active en 2007 est d'environ 5 000 personnes. La situation de 55 000 personnes est inconnue. De toute évidence, ils ne sont pas rentrés dans leur pays d'origine. Au moins en partie, ils auraient migré vers l'Europe. Source : entretiens avec les fonctionnaires de l'UNHCR.

- plus 15 jours en cas de première prolongation, sur la décision du juge des libertés et de la détention (art. L 552),
- plus 15 jours en cas de deuxième prolongation, sur la décision du juge des libertés et de la détention (art. L 553).

Le juge des libertés et de la détention prononce rarement une deuxième prolongation, nécessaire pour le délai de 25 jours. Le délai de 60 jours rendrait, en revanche, l'accord de réadmission totalement inapplicable en France. Il a par conséquent été inscrit dans l'accord de réadmission que le délai de réponse pourrait être prolongé jusqu'à 60 jours que dans les cas où cela ne porte pas préjudice aux ententes spéciales dans le cadre des Protocoles bilatéraux (art. 10 (2))⁸².

3.5. Eventualité de l'extension du champ d'application de l'accord de réadmission aux demandeurs d'asile

Nous avons démontré que l'accord sur la réadmission n'est pas, à ce jour, applicable aux demandeurs d'asile. Cependant, au moins deux possibilités juridiques sont d'ores et déjà visibles pour une telle pratique dans l'avenir. Ci-dessous, nous examinerons ces deux scénarios.

3.5.1. Le concept de "pays tiers européen sûr" dans la Directive "Procédure d'asile"

Le problème relève du champ d'application de l'article 36 de la Directive sur la procédure d'asile⁸³, sur le "concept de pays tiers européens sûrs". Cet article prévoit que "les États membres peuvent prévoir qu'aucun examen, ou aucun examen complet, de la demande d'asile et de la sécurité du demandeur dans son cas particulier, tel que décrit au chapitre II, n'a lieu dans les cas où une autorité compétente a établi, en se fondant sur les faits, que le

⁸² Le texte du Protocole bilatéral entre la Russie et la France n'est pas encore publié.

⁸³ Directive 2005/85/EC du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres - JO L 326 du 13.12.2005. Voir Chapitre 1, partie 3.2.1 (2) du présent mémoire.

demandeur d'asile cherche à entrer, ou est entré, illégalement sur son territoire depuis un pays tiers sûr » (paragraphe 1).

Les critères du pays tiers européen sûr sont énoncés dans le paragraphe 2:

- « a) s'il a ratifié la convention de Genève sans aucune limitation géographique et s'il en respecte les dispositions;
- b) s'il dispose d'une procédure d'asile prévue par la loi;
- c) s'il a ratifié la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et s'il en respecte les dispositions, notamment les normes relatives aux recours effectifs, et
- d) s'il a été désigné comme tel par le Conseil ».

On remarquera que la Russie semble remplir les trois premières conditions. A ce jour, les États membres de l'UE n'ont pas encore sur l'agenda de commencer le travail préparatoire pour désigner une liste commune conformément à l'article 36. Aucun État membre de l'Union européenne ne considère la Russie comme un pays tiers sûr dans sa législation nationale. Cependant, la base juridique pour l'éventuelle application de l'accord de réadmission aux demandeurs d'asile existe.

3.5.2. L'ouverture de la Convention de Dublin à un plus grand nombre d'Etats

Un autre scénario consisterait en ouverture de la Convention de Dublin pour l'adhésion d'un plus grand nombre d'États, ou la création d'un mécanisme similaire dans le cadre, par exemple, du Conseil de l'Europe. Rappelons que la Convention de Dublin est une Convention du droit international des traités, qui est remplacée par le Règlement Dublin II pour les États membres de l'UE mais demeure en vigueur pour les États parties hors Union européenne (l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suisse) et pour le Danemark qui n'a pas souhaité être lié par le Règlement Dublin II.

3.6. L'accord sur la facilitation des visas

En 2005, la Russie a été le pays tiers où le plus grand nombre de visas Schengen ont été

délivrés. Sur un total de 8,2 millions de visas Schengen (toutes catégories confondues), 1,8 million ont été délivrés en Russie (soit 21,9 %) ⁸⁴. Ainsi, les échanges entre la Russie et l'Union européenne sont quotidiens et la logique de ces échanges est autre que l'immigration, mais tourisme et coopération.

L'accord sur la facilitation des visas, emblématique puisque premier de ce genre, concernera pourtant un nombre limité des catégories des voyageurs. Le régime sans visa est prévu, dans les limites de 90 jours (court séjour), pour les titulaires des passeports diplomatiques de deux parties (art. 11). Certaines simplifications procédurales sont prévues pour les membres des délégations officielles, hommes d'affaires, journalistes, sportifs participant aux événements internationaux, étudiants ainsi que quelques autres catégories (art. 4). Il est important de remarquer que les simplifications de procédure des visas pour les touristes ne sont pas prévues.

En revanche, et cette clause concernera également les touristes, les parties se sont engagées à faciliter le régime d'enregistrement (art. 10). Cet engagement concerne surtout la Russie, où le régime d'enregistrement des étrangers est extrêmement complexe. Dans le chapitre précédent, nous avons démontré que la Russie a déjà commencé une révision législative pour rendre le régime d'enregistrement plus souple ⁸⁵.

3.7. Conditions de réussite de deux accords

Par le biais de l'analyse juridique article par article de deux accords, nous avons démontré qu'ils ne concerneraient, en l'état actuel de coopération et de législation des parties, qu'un nombre relativement limité des personnes. Cependant, cette analyse ne tend en rien à sous-estimer la portée des accords dans l'optique d'un développement de l'espace commun UE – Russie en matière de la liberté, de la sécurité et de la justice.

⁸⁴ « Relations Union européenne-Russie: le Conseil approuve la conclusion d'un accord destiné à faciliter la délivrance de visas et d'un accord de réadmission d'immigrants clandestins », Communiqué de presse du 19 avril 2007, www.europa.eu.int.

⁸⁵ Voir chapitre 2, partie 3.2.2 (3).

L'efficacité de la mise en oeuvre des accords ainsi que l'extension de leur portée dépendront de l'amélioration de la législation et du traitement des réfugiés et des migrants en Russie, de la construction d'un système de gestion migratoire efficace. Par exemple, l'application effective des scénarios relatifs aux demandeurs d'asile, envisagés dans le paragraphe 5 ci-dessus, dépendra, sans doute, de l'amélioration des standards de protection en Russie.

Dans le chapitre précédent, nous sommes arrivés à la conclusion que la Russie oeuvre dans cette direction, puisque son objectif est désormais de devenir un pays attractif pour les migrants. Pour cela, la coopération avec l'Union européenne où les standards de la législation, de la transparence des procédures et du traitement humain des immigrés sont très élevés, est cruciale pour la Russie.

Dans l'objectif de renforcement des capacités en Russie, l'Union européenne, de concert avec les organisations internationales (l'UNHCR, l'OIM) et non-gouvernementales, développe des projets en matière d'immigration et d'asile. L'aperçu de ces projets fera l'objet de la partie suivante.

4. L'UNION EUROPEENNE ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITES EN RUSSIE

4.1. Programme européen d'assistance aux pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (programme AENEAS)

Les États membres de l'Union européenne, conscients qu'il est nécessaire de renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit afin de les aider à s'attaquer au problème des défaillances des contrôles aux frontières, ont mis en place un programme thématique AENEAS (programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile). Ce programme est un instrument appelé à aider les États tiers à construire un système efficace de gestion des migrations et de l'asile.

Le programme a été lancé pour la période financière 2004-2008 par le Règlement du 10 mars 2004⁸⁶, qui précise que « *Le programme est particulièrement, mais non exclusivement, destiné aux pays tiers qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en oeuvre d'un accord de réadmission paraphé, signé ou conclu avec la Communauté européenne* » (art. 1, point 2).

4.2. Projet de l'Organisation internationale des migrations (OIM) sur la mise en oeuvre de l'accord de réadmission

Dans le cadre de l'Appel aux projets AENEAS, l'Organisation internationale des migrations (OIM) a été octroyée le financement pour le projet qui sera mis en oeuvre dans plusieurs pays, y compris la Russie, et qui aura pour objectif, entre autres, de contribuer à une meilleure connaissance réciproque des pratiques en matière des migrations entre l'UE et les États partenaires ainsi qu'au renforcement des capacités des pays tiers d'appliquer les accords de réadmission avec l'UE.

Le travail dans le cadre du projet est encore dans le stade préparatoire. Selon la description du projet, il est envisagé d'atteindre cet objectif par le biais de trois volets :

- Recherche et évaluation des pratiques relatives à la réadmission dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats tiers ayant conclu des accords de réadmission avec l'UE ;
- Dialogue et échange d'information et des meilleures pratiques entre l'Union européenne et les pays tiers ;
- Développement des instruments pratiques pour aider les pays tiers dans la mise en oeuvre des accords de réadmission⁸⁷.

« Les instruments pratiques » de renforcement des capacités n'ont pas encore été envisagés spécifiquement au contexte russe. Dans la description du projet, l'OIM cite l'exemple

⁸⁶ Règlement CE 491/2004 – JO L 80 du 18.3.2004.

⁸⁷ Source : entretiens avec les fonctionnaires de l'OIM.

de son expertise en Albanie où un projet semblable est d'ores et déjà mis en place. Le renforcement des capacités en Albanie consiste en :

- Soutien technique et logistique au Gouvernement ;
- Rédaction d'un Manuel de l'application de l'accord de réadmission ;
- Évaluation en vue de création d'un centre de réception ;
- Soutien technique aux autorités en matière de réintégration des rapatriés.

4.3. Projet du Centre d'accueil des réfugiés à Saint Petersburg sur l'amélioration des standards de protection des réfugiés

Le premier projet européen du renforcement des capacités en Russie mis en oeuvre par une ONG russe est le Centre d'accueil des réfugiés à Saint Petersburg. La région de Saint Petersburg est la plus importante région de Russie directement frontalière avec l'Union européenne. Saint Petersburg est la deuxième ville d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile en Russie. Cependant, l'infrastructure d'accueil y est sous-développée.

Dans le cadre du programme AENEAS, le Centre d'accueil des réfugiés de Saint Petersburg fut octroyé des financements pour mettre en oeuvre une action du renforcement des capacités d'assistance aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. L'action porte sur les conditions de réception des demandeurs d'asile et des réfugiés, principale fonction du centre, mais comprend également le volet de coopération entre les différents acteurs impliqués dans la protection des réfugiés.

Le projet prévoit particulièrement un programme éducatif pour les autorités de l'immigration et pour la police qui contribuera, à travers les échanges d'expertise entre l'UE et la Russie et la dissémination de l'information, à la promotion de standards élevés de protection en Russie.

* *

*

CONCLUSION

La configuration des mouvements migratoires en Union européenne et en Russie est convergente. L'Union européenne est incontestablement une terre d'accueil des immigrants, et elle est en train de mettre en place un système supranational de gestion des migrations pour y faire face. En même temps, après 15 ans de développement, la politique de l'immigration commence à prendre l'orientation inespérée en Russie : d'un pays jusqu'à récemment fermé, la Russie est, à son tour, en train de devenir un nouveau grand pays de l'immigration.

Cette convergence des mouvements migratoires s'explique par une situation démographique et économique, sinon similaire, du moins orientée vers la même logique : vieillissement de la population, recul technologique, besoin en travailleurs, surtout en travailleurs qualifiés.

Après une série d'élargissements successifs, l'Union européenne a étendu son territoire fermement jusqu'aux frontières de la Russie. La longue frontière terrestre commune, les échanges très développés à point que le plus grand nombre de visas Schengen dans le monde est délivré en Russie, emmène à la nécessité de gérer les migrations ensemble.

A long terme, les intérêts stratégiques de l'Union européenne et de la Russie en matière d'immigration sont plutôt complémentaires que conflictuels. C'est peut être l'unique moment dans l'histoire européenne lorsque les deux acteurs majeurs font face aux défis similaires et ont la possibilité de la coopération complémentaire.

* *
*

BIBLIOGRAPHIE

I. Sources de droit et documents officiels

I.1. Union européenne

I.1.A. Traités, accords internationaux

1. Traité instituant la Communauté européenne (TCE), version consolidée, JO C 325 du 24 décembre 2002.
2. 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, signée à Dublin le 15 juin 1990, JO C 254 du 19 août 1997.
3. Convention d'application des accords de Schengen, signée le 19 juin 1990, JO L 239 du 22.9.2000.

I.1.B. Normes communautaires

Normes relatives à l'immigration légale

4. Proposition de Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des États Tiers aux fins d'un emploi salarié ou d'une activité économique indépendante COM(2001) 386 final – JO C 332 du 27.11.2001.
5. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial – JO L 251 du 3.10.2002.
6. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée – JO L 016 du 23.01.2004.
7. Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat – JO L 375 du 23.12.2004.
8. Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique – JO L 289 du 3.11.2005.

Normes relatives à l'asile

9. Règlement (CE) no 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin - JO L 316 du 15.12.2000.
10. Proposition de directive du 12 septembre 2001 relative à la qualification du concept de réfugié, à la protection subsidiaire et aux statuts conséquents, COM (2001) 510 du 12 septembre 2001.
11. Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres – JO L 031 du 6.2.2003.
12. Règlement (CE) no. 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers – JO L 50 du 25.2.2003.
13. Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts – JO L 304 du 30.9.2004.
14. Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres – JO L 326 du 13.12.2005.

Normes en matière d'immigration illégale

15. Directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers – JO L 149 du 2.6.2001.
16. Directive 2001/51/EC visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la Convention de Schengen – JO L 187 du 10.07.2001.
17. Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers – JO L 328 du 5.12.2002.
18. Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux

ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes – JO L 261 du 6.8.2004.

Normes diverses

19. Règlement (CE) no. 491/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS) – JO L 80 du 18.3.2004.

I.1.C. Documents politiques de l'Union européenne

20. Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres – JO C 274 du 19.09.1994.

21. Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, 23 – 24 mars 2000.

22. Conseil européen de Barcelone, Conclusions de la Présidence, 15 et 16 mars 2002.

23. « *Politique communautaire en matière d'immigration* », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM/2000/0757 final.

24. « *Programme d'action relatif à l'immigration légale* », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2005)669 Final.

25. « *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations* », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 735 final.

I.2. Fédération de Russie

I.2.A. Législation russe

Normes en vigueur :

26. Constitution de la Fédération de Russie de 1993.

27. Code des infractions administratives (Kodeks administrativnyh pravonarushenii Rossiiskoi Federazii).
28. Code pénal (Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federazii).
29. Loi de la Fédération de Russie “Sur les migrants forcés”, publiée dans Vedomosti Syezda Narodnykh Deputatov Rossiyskoy Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii no. 12, 1993.
30. Loi de la Fédération de Russie no. 4528 – 1 “Sur les réfugiés” du 19 février 1993.
31. Loi fédérale no. 114-FZ du 15 août 1996 “Sur la procédure de la sortie de et de l’entrée en Fédération de Russie”.
32. Loi fédérale no. 99-FZ du 24 mai 1999 sur la politique d’État envers les compatriotes résidant à l’étranger.
33. Loi fédérale no. 62-FZ du 31 mai 2002 « Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie ».
34. Loi fédérale no. 115 – FZ du 25 juillet 2002 « Sur le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie ».
35. Règlement sur la délivrance des autorisations de travail aux citoyens étrangers, approuvée par la Décision du Gouvernement de la Fédération de Russie no. 941 du 30 décembre 2002.
36. Décret du Président de la Fédération de Russie no. 637 du 22 juin 2006 « Sur les mesures de l’assistance aux compatriotes résidant à l’étranger pour le retour volontaire en Fédération de Russie », publié dans la Rossiiskaïa Gazeta du 28 juin 2006.
37. Loi fédérale no. 11-FZ du 18 juillet 2006 « Sur les modifications à la loi Fédérale sur le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie », publiée dans la Rossiiskaïa Gazeta le 20 juillet 2006.
38. Loi fédérale no. 109-FZ du 18 juillet 2006 « Sur l’enregistrement des migrations », publiée dans la Rossiiskaïa Gazeta le 20 juillet 2006.

Normes abrogées:

39. Loi de l’URSS no. 5152-X du 24 juin 1981 « Sur le statut des citoyens étrangers en URSS », publiée dans Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR no. 26, 1981.
40. Loi de l’URSS “Sur la procédure de la sortie de et de l’entrée en Union des républiques soviétiques socialistes des citoyens de l’URSS” du 20 mai 1991, publiée dans Vedomosti Syezda Narodnykh Deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR no. 24, 1991.

41. Loi de la Fédération de Russie no. 1948-I du 28 novembre 1991 “Sur la citoyenneté de la Fédération de Russie”, publiée dans Vedomosti Syezda Narodnykh Deputatov Rossiyskoy Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii no. 6, 1992.

II.2.B. Documents politiques russes

42. Dolgosrochnaya respublikanskaya programma “Migrazia”, 1992.
43. Federalnaya migrazionnaya programma, 1994.
44. Federalnaya migrazionnaya programma na 1998-2000 gody, 1997.
45. Konzepzia gosudarstvennoy migrazionnoi politiki Russiyskoy Federazii (proekt), 1999.
46. Materialy parlamentskyh slushaniy na temu “O proekte Konzepzii gosudarstvennoy migrazionnoi politiki Russiyskoy Federazii”, 1999 (archive de la Douma).
47. Konzepzia demograficheskogo razvitiya Rossiyskoy Federazii na period do 2015 goda, 2001.
48. Konzepzia regulirovaniya migrazionnyh prozessov v Rossiyskoy Federazii, 2003.

I.3. Coopération UE – Russie

49. Agreement between the Russian Federation and the European Community on readmission (project), www.delrus.ec.europa.eu.
50. Agreement between the Russian Federation and the European Community on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the Russian Federation and the European Union (project), www.delrus.ec.europa.eu.
51. “300th anniversary of St.-Petersburg – celebrating three centuries of common European history and culture”, Joint Statement of EU – Russia Summit in Saint Petersburg, 31 May, 2003, http://ec.europa.eu/external_relations/.
52. Road Map for the Common Space of Freedom, Security and Justice, adopted by EU – Russia Summit in Moscow, 10 May, 2005, http://ec.europa.eu/external_relations/.
53. Rapport sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l’accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie (du Parlement européen), A6-0028/2007 Final, 5 février 2007, www.europarl.europa.eu.

I.4. Droit international

I.4.A. Conventions internationales

54. Convention de Genève relative au statut de réfugié, 1951, www.unhcr.org.
55. Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7.12.1944, entrée en vigueur le 4.4.1947, www.icao.int.
56. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale, entré en vigueur le 29.09.2003, www.unodc.org.
57. Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale, entré en vigueur en le 29.09.2003, www.unodc.org.

I.4.B. Sources de doctrine

58. « *Le retour des personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale* », Conclusion du Comité Exécutif de l'UNHCR, EC/46/SC/CRP.36, www.unhcr.org.
59. Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, HCR, 1992, www.unhcr.org.

I.5. Législation française

60. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), www.legifrance.gouv.fr.

II. Ouvrages, articles, commentaires

II.1. En français

61. BADIE B., WIHTOL DE WENDEN C. (dir.), *Le défi migratoire*. Questions de relations internationales, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.
62. Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, www.unhcr.org.
63. Commentaires provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, www.unhcr.org.
64. COURNIL Ch., *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, l'Harmattan, 2005.
65. Observations du HCR sur la proposition de la Commission européenne de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, www.unhcr.org.
66. DE TINGUY A., *La Grande Migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Plon, 2004.
67. WIHTOL DE WENDEN C., *Faut-il ouvrir les frontières*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.
68. WIHTOL DE WENDEN, C. *L'Union européenne face aux migrations*. RAMSES, 2004.

II.2. En anglais

69. UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, www.unhcr.org.

70. VAN SELM, J., 'Access to Procedures: "Safe Third Countries", "Safe Countries of Origin" and "Time Limits" ', UNHCR Global Consultations, 2001.

II.3. En russe

71. DOLGOVA A.I. (dir.), *Organizovannaya prestupnosti, migracia, politika*, Moscou, 2001.

72. « *Migracia : ugroza ili blago ?* », revue « *Otechestvennye zapiski* », №4, 2004.

73. REGENT T. M., *Migracia v Rossii : problemy gosudarstvennogo upravlenia*, Moscou, 1999.

III. Sites Internet

74. www.gsk.ru (Comité d'Etat sur les statistiques de la Fédération de Russie)

75. www.ecre.org (Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés)

76. www.europa.eu.int (Portail officiel de l'Union européenne)

77. www.icao.int (Organisation de l'aviation civile internationale)

78. www.iom.int (Organisation internationale des migrations)

79. www.kremlin.ru (Portail de la Présidence russe)

80. www.legifrance.gouv.fr (Portail de législation française)

81. www.mid.ru (Portail du ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie)

82. www.robert-schumann.org (Fondation Robert Schumann)

83. www.unhcr.org (Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés)

84. www.unodc.org (Office des Nations unies contre la drogue et le crime)