

N° 438

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées ⁽¹⁾ **sur la coopération européenne dans le domaine de l'immigration,**

Par M. Paul MASSON,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Xavier Dugoin, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE TRIBUTAIRE DES DISPOSITIFS NATIONAUX AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE : L'EXEMPLE ITALIEN	7
A. UNE FORTE PRESSION MIGRATOIRE	7
1. <i>L'immigration légale accrue par les mouvements de régularisation</i>	8
2. <i>Débouché naturel de la « route des Balkans », un pays très exposé aux flux d'immigration clandestine</i>	9
B. LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES SOULEVÉS PAR L'IMMIGRATION CLANDESTINE	11
1. <i>Un arsenal juridique plus adapté</i>	11
2. <i>Un dispositif de forces renforcé</i>	13
C. UN BILAN EN DEMI-TEINTES	14
1. <i>Une politique migratoire en voie de clarification</i>	14
a) <i>L'organisation des flux migratoires sur la base de quotas</i>	15
b) <i>Une détermination nouvelle pour combattre l'immigration clandestine</i>	15
2. <i>Les faiblesses</i>	16
a) <i>Les lacunes du dispositif juridique et institutionnel</i>	16
b) <i>Les ambiguïtés de la politique italienne</i>	18
II. VERS UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION EN EUROPE ?	22
A. UN CADRE INSTITUTIONNEL PROFONDÉMENT RENOUVELÉ	22
1. <i>La prise en compte progressive des questions liées à l'immigration dans le système institutionnel européen</i>	22
2. <i>Le traité d'Amsterdam : les fondements d'un processus de communautarisation</i>	28
B. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA MISE EN OEUVRE PRATIQUE DU VOLET DU TRAITÉ D'AMSTERDAM CONSACRÉ À L'IMMIGRATION	31
1. <i>Une capacité de conception qui reste à conforter</i>	31
2. <i>De grandes ambitions mais des initiatives fragmentaires</i>	34
a) <i>Le partenariat avec les pays tiers : des moyens financiers insuffisants</i>	35
b) <i>Le rapprochement encore embryonnaire des législations nationales</i>	36
c) <i>La difficile reconnaissance de la clause de réadmission par les pays partenaires de l'Union</i>	37
d) <i>L'acceptation de l'intégralité de l'acquis de Schengen par les pays candidats à l'adhésion : l'un des points les plus délicats des négociations en cours</i>	37
C. LES RAISONS D'UN PREMIER BILAN DÉCEVANT	39
1. <i>Une information encore très empirique sur les politiques existantes</i>	39
2. <i>L'absence de solidarité financière</i>	39
3. <i>Les orientations d'une politique de l'immigration restent à définir</i>	40
4. <i>Le programme de la présidence française</i>	41
CONCLUSION	42
EXAMEN EN COMMISSION	45

ANNEXE I - PROGRAMME DE TRAVAIL DE M. PAUL MASSON :	49
ITALIE (10 - 12 AVRIL 2000).....	49
BRUXELLES (MERCREDI 17 MAI 2000).....	50
ANNEXE II - LA LÉGISLATION ITALIENNE CONCERNANT LES ETRANGERS EN ITALIE	51

Mesdames, Messieurs,

La découverte, il y a quelques jours, à Douvres, d'un camion où ont péri, étouffés, cinquante-huit immigrés clandestins d'origine chinoise, constitue une nouvelle illustration douloureuse de l'acuité du problème de l'immigration clandestine pour les pays européens.

L'Europe doit, aujourd'hui, considérer l'immigration comme un sujet d'**intérêt commun**. Cette situation est le fruit d'une évolution de près de deux siècles. En effet, les Etats membres de l'Union européenne sont devenus, les uns après les autres, des pays d'immigration.

Le cas de la France et de l'Italie qui se trouvent en quelque sorte aux deux extrémités de cette évolution constituent à cet égard des exemples éclairants.

La France est devenue un pays d'immigration avec un siècle d'avance sur ses voisins. Dès 1851, elle comptait plus d'un pour cent d'étrangers au sein de sa population totale. Or ce seuil, jugé significatif par les démographes pour classer un pays comme pays d'immigration, n'a été franchi qu'en 1950 par l'Allemagne et les Pays-Bas, en 1985 par l'Italie, en 1990 par l'Espagne et le Portugal.

A l'inverse, l'Italie apparaît parmi les pays méditerranéens comme celui qui, sur la période 1860-1960, a nourri la plus forte émigration vers le nouveau monde. Par ailleurs, pendant les « trente glorieuses », elle constituait le plus gros réservoir de main d'œuvre pour les économies européennes. Depuis les années 70, l'Italie est progressivement devenue un pays de transit vers les pays industriels d'Europe du nord avant de se transformer en pays d'installation définitive.

L'inversion des courants migratoires s'explique principalement par **les évolutions du taux d'accroissement naturel de la population européenne**. Lorsque l'Europe a connu au XIX^e siècle un fort excédent de population, d'importantes vagues d'émigration se sont produites. La migration joue alors comme un « mécanisme réducteur de tension »¹. Avec le fléchissement de la fécondité, l'Europe est devenue progressivement territoire

¹ J.C. Chesnais. *La mondialisation des migrations*, in Ramsès, 1998.

d'immigration : le phénomène s'est d'abord manifesté en France, avant de se produire en Europe du nord-ouest, en Europe du sud et, aujourd'hui, en Europe centrale et balkanique.

Le facteur démographique, fondamental, n'explique pas tout. D'autres éléments ont également une part inégale selon les pays dans l'inversion du flux migratoire en Europe : le mouvement de décolonisation, l'appel à la main-d'œuvre étrangère au cours des années soixante, les facilités de circulation liées à la multiplication des échanges et des moyens de transport. Corollaire de l'immigration légale, l'entrée des étrangers en situation irrégulière s'est également considérablement accrue. Aussi l'Europe se trouve-t-elle aujourd'hui confrontée à des problèmes communs. La coordination des efforts pour apporter une réponse plus maîtrisée des flux migratoires et, d'abord, renforcer le contrôle des frontières s'est imposée progressivement sous la pression des opinions publiques plutôt qu'à l'initiative des gouvernements.

Le rapprochement des positions sur ces questions a connu dans la période récente **deux aboutissements juridiques : les accords de Schengen** signés en 1990 et mis en œuvre en 1995 et le **traité d'Amsterdam** conclu le 2 octobre 1998 par les quinze Etats membres de l'Union européenne.

Les accords de Schengen ont institué entre les Etats signataires un **espace de libre circulation des personnes** et reporté les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Dès lors la maîtrise des flux migratoires au sein de cet espace dépend dans une large mesure de l'efficacité des dispositifs nationaux de contrôle des pays dotés d'une frontière extérieure. En d'autres termes, la qualité des contrôles exercés et, de manière plus générale, la politique migratoire conduite par chaque Etat, engage sa responsabilité non seulement vis-à-vis de son opinion publique, mais aussi vis-à-vis de ses partenaires Schengen. Il est à noter que l'idée initiale dominante était de supprimer les contrôles dans **un esprit de liberté**. La circulation des monnaies et des marchandises a été libérée. Pourquoi, dès lors, faire obstacle à la libre circulation des personnes. Vint après l'observation formulée ainsi : « Pas de liberté sans sécurité ». La nécessité de concilier ces deux démarches explique la longueur de la négociation des accords de Schengen et aussi la complexité du système mis en place.

En second lieu, le **pouvoir de décision** dans le domaine de l'immigration relèvera désormais, en partie, de la Communauté européenne. Telle est, en effet, la principale disposition du traité d'Amsterdam. L'application, certes progressive, des règles communautaires conduira à un transfert de compétences majeur des Etats vers les institutions de Bruxelles.

Ainsi les questions migratoires s'inscrivent, de plus en plus, dans une perspective européenne. Cette évolution demeure encore mal perçue par les

opinions publiques comme par les responsables politiques, alors même qu'elle affecte de manière substantielle l'exercice par les Etats de leurs prérogatives traditionnelles.

Certes, votre commission des affaires étrangères et de la défense prend, depuis plusieurs années, la mesure de ces changements à travers le nombre croissant d'accords soumis à son examen, tant sur le plan bilatéral (accords de coopération transfrontalière, accords de réadmission...) que dans un cadre multilatéral (accords d'adhésion à la convention de Schengen, traité d'Amsterdam...). Les conséquences de ces accords doivent cependant également retenir notre attention. C'est pourquoi votre rapporteur a été mandaté par la commission pour évaluer les incidences de la nouvelle dimension européenne des questions migratoires.

Plus d'un an après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et à la veille de la présidence française, il apparaît en particulier nécessaire de faire le point sur la mise en œuvre des dispositions du traité consacrées à l'immigration ainsi que sur les ambitions communes que peuvent nourrir les Quinze sur ce sujet.

Mais, à l'échelle des nations comme à l'échelle de l'Union européenne, la définition des grandes orientations dans le domaine migratoire reste assez vaine si elle ne peut s'appuyer sur un contrôle efficace aux frontières, seul à même de permettre l'application des principes arrêtés. Dans un espace de libre circulation des personnes, il importe de porter une attention particulière aux frontières extérieures. Votre rapporteur a choisi de prendre pour exemple l'Italie, chargée de la surveillance de l'une des parties les plus sensibles de la frontière extérieure au point de contact entre l'Union européenne et la région des Balkans.

Tels sont les deux volets que le présent rapport évoquera successivement.

I. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE TRIBUTAIRE DES DISPOSITIFS NATIONAUX AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE : L'EXEMPLE ITALIEN

L'un des points les plus sensibles des frontières extérieures de l'Union européenne se trouve au point de contact avec la zone balkanique. Les frontières maritimes italiennes, en particulier, sont soumises à la forte pression de flux migratoires en provenance de l'Europe du Sud-Est. L'Italie se trouve ainsi investie d'une responsabilité éminente dans la lutte contre l'immigration clandestine. Quelle est la situation exacte de l'immigration en Italie ? Quels moyens ce pays met-il en œuvre pour lutter efficacement contre l'immigration clandestine ? Quelles difficultés, enfin, rencontre-t-il dans cette action ? Telles sont, à l'évidence, des questions qui intéressent directement les partenaires européens de l'Italie.

C'est pourquoi votre rapporteur a choisi de se rendre à Rome, mais aussi et surtout de se déplacer à Bari, dans les Pouilles, la région la plus immédiatement exposée à la pression migratoire, afin de se rendre compte sur place de la réalité de l'immigration clandestine, du dispositif de contrôle et des problèmes rencontrés. Ce déplacement constituait en quelque sorte une « première ». Il traduit la volonté de transparence des autorités italiennes. Votre rapporteur souhaiterait, à l'occasion de ce rapport, exprimer sa gratitude non seulement à notre ambassade qui a largement favorisé le bon déroulement de cette mission, mais aussi à l'ensemble des autorités italiennes qui, à Rome comme à Bari, lui ont réservé le meilleur accueil.

A. UNE FORTE PRESSION MIGRATOIRE

L'Italie présente une vulnérabilité certaine à l'immigration clandestine, en raison d'abord de l'étendue de ses côtes -quelque 8 000 km- mais aussi de sa proximité avec des Etats marqués par une profonde instabilité politique et économique. En outre, l'Italie constitue la porte d'accès privilégiée au cœur de l'Europe prospère, point d'attraction pour des populations parfois déshéritées et sans ressources. Enfin, ce pays, marqué par une longue tradition d'émigration, ne disposait pas jusqu'à une période récente d'un arsenal législatif et policier adapté au problème de l'immigration clandestine.

Tous ces facteurs ne pouvaient qu'exposer l'Italie à une pression migratoire particulièrement forte.

Les données relatives à l'immigration légale permettent une première approche de l'immigration irrégulière dans la mesure où les décisions de régularisation successives ont permis de mieux dégager la réalité de la présence étrangère clandestine dans la péninsule.

1. L'immigration légale accrue par les mouvements de régularisation

Longtemps pays d'émigration, l'Italie n'est devenue terre d'immigration qu'au cours des deux dernières décennies. Depuis lors, la présence étrangère n'a cessé de croître. Au 31 décembre 1999, l'Italie comptait **1 251 994 étrangers en possession d'un titre de séjour régulier**, soit une **augmentation de 21 % par rapport à 1998** principalement liée à la mesure de régularisation décidée en janvier 1999. Les immigrés représentent 2,5 % de la population italienne (5,1 % en moyenne pour l'Union européenne). Ces chiffres ne prennent toutefois en compte que les détenteurs à titre personnel d'un permis de séjour. Les mineurs de moins de quatorze ans n'en sont pas titulaires (sauf ceux qui, non accompagnés de leurs parents, sont confiés à des institutions ou adoptés dans des familles). En outre, l'enregistrement des permis de séjour -nouveaux ou en instance de renouvellement- a connu de nombreux retards de caractère administratif. Aussi, d'après l'association CARITAS, le nombre des étrangers en situation régulière approcherait en fait **1 500 000 personnes**.

La moitié des immigrés proviennent de pays proches de l'Italie (zone balkanique et Afrique du Nord). Les évolutions les plus récentes se caractérisent par une forte progression des étrangers venus des pays de l'Est de l'Europe -plus 30 % par rapport à 1998- et, dans une moindre mesure, des pays du Sud (Asie et Afrique)- plus 25 % par rapport à 1999.

Une analyse plus fine, par pays d'origine, permet de relever un taux de progression supérieur à la moyenne d'augmentation pour 1999 (21 %) pour trois pays -Sénégal, Bangladesh, Pakistan (26 - 40 %), et très supérieur pour cinq pays -Albanie, Yougoslavie, Roumanie, Chine, Nigeria (au-delà de 40 %).

Aussi, derrière le Maroc, l'Albanie et les Philippines, principaux pays d'origine de l'immigration depuis plusieurs années, apparaissent désormais des pays tels que la Yougoslavie, la Roumanie, **la Chine** et le Sénégal.

	1996	1997	1998	1999	% augmentation 1999-1998
Maroc	119 481	131 406	120 531	146 491	21,53
Albanie	63 967	83 967	75 650	115 755	53,02
Philippine	57 071	61 285	55 846	61 004	6,42
Yougoslavie + Kosovo	44 259	44 370	34 694	54 698	57,66
Roumanie	31 673	38 138	30 673	51 620	68,29
USA	54 652	59 572	46 148	47 568	3,07
Chine	29 073	37 838	31 436	47 108	49,85
Tunisie	44 821	48 809	39 059	44 044	12,76
Sénégal	31 870	34 831	29 667	37 413	26,11

Les étrangers accédant en Italie par les régions du sud ne restent guère sur place mais préfèrent gagner l'Italie centrale et septentrionale où ils s'installent de manière durable.

2. Débouché naturel de la « route des Balkans », un pays très exposé aux flux d'immigration clandestine

Il est par hypothèse difficile d'appréhender l'immigration irrégulière. Celle-ci peut toutefois être appréciée à la lumière de plusieurs données, et au premier chef par les décisions de non admission.

Ainsi, **48 437 non admissions** ont été prononcées en Italie (contre 41 752 en 1998, 39 888 en 1997) -36 937 ont été décidées sur les frontières, 11 500 prises par les questeurs (préfets de police italiens).

En outre, il faut aussi prendre en compte le nombre d'étrangers interpellés en séjour irrégulier. Dans la mesure où les autorités italiennes ne tiennent pas des statistiques synthétiques en la matière, il convient de conjuguer les indications livrées par les expulsions, les injonctions à quitter le territoire, les demandes d'asile et les demandes de réadmission. Le nombre des irréguliers interpellés en 1999 s'élève à **97 808** dont 50 872 proviennent des débarquements dans le sud de l'Italie (Pouilles, Sicile, Calabre).

Sur ces 97 808 étrangers en situation irrégulière, 12 036 ont été expulsés sur décision administrative (contre 8 546 en 1997), 520 expulsés sur décision judiciaire (contre 432 en 1998), 11 399 réadmis dans leur pays de provenance et 40 489 intimés à quitter le territoire. Aucune garantie ne permet toutefois de s'assurer que ces derniers ont effectivement quitté l'Italie. Cette incertitude ainsi que le nombre de demandes d'asile politique (33 364) laissent penser que la présence d'irréguliers sur le territoire de la péninsule demeure importante. Il faut enfin relever le nombre d'étrangers en instance de régularisation dans le cadre de la politique décidée à la fin de l'année 1998. En effet, sur 250 559 demandes présentées, 140 280 ont été, à ce jour, examinées et donné lieu à la délivrance d'un permis de séjour.

Les flux d'immigration irrégulière proviennent principalement :

- de l'**Afrique du Nord** (Marocains, Tunisiens, Algériens, Égyptiens) et, dans une moindre mesure, de l'Afrique subsaharienne (Sénégalais, Nigériens, Ghanéens) ;

- de l'**Europe centrale et orientale** -par la voie, principalement, de débarquement dans les Pouilles.

Cette « route des Balkans » n'est pas seulement empruntée par les populations d'origine européenne –Roumains, Yougoslaves, Bosniaques, Moldaves, Macédoniens, Bulgares- mais aussi par des peuples plus lointains (Turcs et Irakiens, Kurdes) et les filières asiatiques.

L'Albanie et le Monténégro constituent des points de départ ou de passage obligés pour de nombreux clandestins. Le principal port du **Monténégro**, Bar (l'ancienne Antivari), compte, d'après les informations communiquées à votre rapporteur, **une flotte de quelque 80 bateaux**, dévolue aux seules activités de trafic.

Les responsables des forces de police rencontrés à Bari ont fait état, après une période d'accalmie au début de cette année, d'une **reprise des débarquements clandestins** avec, pour conséquences, les drames ou les incidents qui sont les corollaires de l'immigration irrégulière. Ainsi le 4 mai dernier, dans le détroit d'Otrante -entre l'Italie et l'Albanie- un bateau chargé de clandestins a sombré après avoir heurté une vedette de la police, causant la mort de 13 personnes.

Par ailleurs, les services de police du ministère de l'intérieur ont exprimé leur préoccupation face aux **flux migratoires** clandestins, certes sporadiques mais massifs, **en provenance de la Turquie** -chaque embarcation peut transporter jusqu'à 200 personnes. La Calabre, jusqu'alors relativement épargnée par l'immigration clandestine, serait la principale zone de débarquement. Ainsi, le 12 mai, plus de 300 immigrés clandestins d'origine

kurde ont débarqué à Crotona (Calabre) d'un navire battant pavillon panaméen.

L'augmentation sensible du nombre des expulsions en 1999 traduit le souci d'afficher une plus grande fermeté dans le contrôle des frontières. Cette volonté trouve-t-elle un relais dans les moyens juridiques et policiers mis en oeuvre pour lutter contre l'immigration clandestine ?

Un effort indéniable a été entrepris au cours des dernières années pour répondre aux attentes de la population italienne mais aussi aux préoccupations des Etats voisins de la péninsule. Cet effort demeure toutefois inachevé.

B. LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES SOULEVÉS PAR L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Depuis plusieurs années, l'Italie a incontestablement pris une plus juste mesure des risques présentés par l'augmentation incontrôlée de l'immigration clandestine. Elle a dirigé ses efforts dans deux directions : un arsenal juridique plus adapté, un dispositif de forces renforcé.

1. Un arsenal juridique plus adapté

Jusqu'à une date récente, l'Italie se trouvait vis-à-vis de l'immigration dans un vide juridique relatif. L'unique texte de référence, la loi Martelli du 28 février 1990, présentait en effet une souplesse excessive. Il laissait en particulier aux immigrés clandestins interpellés un délai de deux semaines, sans détention administrative, pour déposer un recours administratif contre leur ordre d'expulsion : les intéressés en profitaient naturellement pour retourner dans la clandestinité. En outre, il n'était guère appliqué. Si le mécanisme de refoulement à la frontière fonctionnait correctement (54 000 personnes en 1996), le taux d'application des décisions d'expulsion demeurait modeste (14 % en 1996).

Désireuse d'intégrer effectivement l'espace Schengen et de surmonter les réticences de ses partenaires européens, l'Italie s'est dotée d'un nouveau texte, la loi-cadre du 6 mars 1998 dont les dispositions ont été reprises dans un décret législatif d'application du 25 juillet 1998 (« texte unique sur les dispositions concernant l'immigration et les normes sur la condition de l'étranger »).

Le nouveau dispositif s'articule autour de quatre points principaux :

- la **programmation** de la politique migratoire (un décret fixe chaque année les **quotas maximum** des étrangers pouvant être admis sur le territoire, pour des raisons de travail) ;

- la redéfinition des **conditions d'entrée et de séjour** ;

- le durcissement des dispositions en matière de **refoulements et d'expulsions** ;

- le **renforcement parallèle des droits des étrangers en situation régulière** (droit au regroupement familial, au travail, aux études, à l'assistance sociale, aux prestations sociales et au logement public...) ; la loi mentionne également le principe de la participation à la vie publique locale.

En matière de lutte contre l'immigration clandestine (art. 12), il convient de relever en particulier les quatre dispositions suivantes¹ :

- quiconque agit pour **favoriser l'entrée irrégulière des étrangers** sur le territoire national est puni d'une peine d'emprisonnement de 3 ans et d'une amende de 30 millions de liras (cette peine et cette amende sont aggravées lorsque l'infraction est le fait de trois personnes ou plus, lorsqu'elle a facilité l'entrée de plus de quatre étrangers ou encore quand elle est justifiée par le gain).

- quiconque favorise le **maintien sur le territoire** de l'étranger en situation irrégulière encourt une peine d'emprisonnement maximum de 4 ans et une amende de 30 millions de liras ;

- le **transporteur** aérien, maritime ou terrestre est obligé de s'assurer que l'étranger transporté est en possession des documents requis pour l'entrée sur le territoire, et si ce n'est pas le cas, de signaler la présence de l'étranger en situation irrégulière à la police des frontières ;

- les **biens saisis** pendant des opérations de police destinées à la prévention et à la répression de l'immigration clandestine peuvent être confiés à l'autorité de police pour l'exercice de leurs activités.

En outre, la loi a institué des **centres permanents temporaires** pour les immigrés illégaux. Ces centres permettent de retenir les étrangers titulaires d'un permis de séjour italien arrivé à expiration, ceux qui sont entrés irrégulièrement et ne disposent d'aucun document d'identité, ceux qui sont expulsés, ceux qui sont en instance de reconduite. Le **délai maximum de rétention** est de **30 jours**.

¹ On trouvera à l'annexe II l'intégralité du contenu de l'article 12 de la loi.

Cet effort législatif a contribué au renforcement des moyens mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine.

2. Un dispositif de forces renforcé

. L'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine

Au niveau central, la responsabilité de la lutte contre l'immigration clandestine appartient au **ministère de l'intérieur**. La nouvelle loi s'est accompagnée d'une réorganisation administrative avec la création, au 1er juillet 1998, d'un **service immigration et police de frontière** qui regroupe dans une structure unique de la direction de la sécurité publique l'ancienne division de la frontière et celle des étrangers.

A l'échelon local, le contrôle aux frontières est assuré sous l'autorité des préfets et, par délégation, des questeurs, par trois forces : la police d'Etat (polizia statale), les carabinieri, la garde des finances.

La police d'Etat regroupe quelque 4 800 hommes. Ils sont affectés au service de la **police de frontière italienne**.

Les **carabinieri** (soit, au total, quelque 113 000 hommes) sont, à l'instar de la gendarmerie française, placés sous statut militaire. Ils participent à la surveillance des frontières (notamment avec le concours de carabinieri parachutistes) et sont, dans cette mission, mis pour emploi auprès de la police d'Etat. Selon une formule originale, inconnue à la France, carabinieri et policiers assurent, **de manière alternée**, la surveillance dans une même zone afin, a-t-il été indiqué à votre rapporteur, que ne puisse s'instaurer aucune sorte de lien entre les représentants de l'ordre et une organisation criminelle.

La **garde des finances** constitue sans doute la force la plus originale et, du reste, la mieux dotée en moyens. Forte de quelque 66 000 hommes placés, eux aussi, sous statut militaire, elle est commandée, sous les ordres du ministre des finances, par un général. Elle a pour mission principale la protection des intérêts économiques de l'Etat italien (lutte contre la fraude fiscale, contre la criminalité organisée et le blanchiment de l'argent). Dans le cadre du contrôle aéro-naval à des fins fiscales, économiques et douanières, elle dispose de moyens importants (13 avions, 95 hélicoptères, 88 navires garde côtes, 275 vedettes, 3 patrouilleurs...) employés, le cas échéant, dans la lutte contre l'immigration clandestine. La garde des finances reconvertis également pour ses propres besoins certains des bateaux saisis. A Bari, elle compte une vingtaine de vedettes ainsi récupérées sur les trafiquants.

De 1997 à 1998, le nombre des arrestations d'étrangers effectuées par la garde des finances est passé de 147 à 436 et celui des ressortissants étrangers expulsés, de 7 155 à 15 678. Sur la même période, le nombre de véhicules terrestres saisis a crû de 64 à 256, alors que celui des moyens maritimes confisqués a régressé légèrement de 91 à 84.

. Un renforcement des moyens

Au début de cette année, le gouvernement italien a annoncé la mise à disposition de 180 milliards de liras pour le contrôle des frontières et la lutte contre l'immigration clandestine. Sur cette somme, 62 milliards de liras seront plus particulièrement consacrés à la côte des Pouilles, afin de lutter plus efficacement contre les débarquements clandestins provenant de l'Adriatique.

Ces nouveaux moyens permettront notamment de nouvelles dotations (12 véhicules 4 x 4 blindés munis de caméras à vision nocturne, 12 fourgons mobiles pour la photosignalisation et l'immédiate identification des clandestins).

En outre, le centre national pour la gestion de toutes les empreintes digitales existantes est devenu opérationnel depuis le début du mois de mai.

Enfin, les services de police seront équipés du **système d'identification portable**, système informatisé de recueil de l'empreinte à plat de l'index, accompagné de la photo prise in situ ainsi que des éléments d'identité fournis par la personne faisant l'objet du contrôle. Ces informations sont envoyées en temps réel au fichier central de la police criminelle pour vérification de l'identité de la personne et la réponse est apportée dans un délai de quelques minutes. Cet appareil portable peut être utilisé dans toutes les conditions et sur l'ensemble du territoire national. Ce système, expérimental à ce jour, avec cinquante appareils, devrait progressivement équiper l'ensemble des services. Il permet d'identifier rapidement les personnes interpellées, notamment celles qui utilisent d'autres identités et de signaler uniquement celles qui ne sont pas connues dans le fichier central.

C. UN BILAN EN DEMI-TEINTES

1. Une politique migratoire en voie de clarification

Désormais soutenues par une législation moins inadaptée et un dispositif de forces conforté, les autorités italiennes ont affiché une nouvelle politique migratoire avec l'organisation des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine.

a) L'organisation des flux migratoires sur la base de quotas

Sur la base de la nouvelle législation, le président du Conseil a signé en février dernier un décret fixant à **63 000 le quota d'immigrants** autorisés à entrer régulièrement en Italie pour l'année 2000 (contre 58 000 en 1999).

Ce chiffre tient compte des besoins en main-d'œuvre estimé par le ministère du travail et de la prévoyance sociale dans un **texte de programmation triennal 1998-2000**, ainsi que du rapport entre le taux d'emploi et le taux de chômage des extra-communautaires.

Les flux d'immigration proviendront principalement de pays ayant passé des accords de coopération avec l'Italie. Le décret retient la répartition suivante :

- 6 000 Albanais

- 3 000 Tunisiens

- 3 000 Marocains

- 6 000 étrangers n'appartenant pas à des pays de l'Union européenne mais originaires d'Etats liés à l'Italie par des accords de coopération dans le domaine de l'immigration ;

- 15 000 étrangers provenant de tout autre pays extra-communautaire.

Dans le respect de ces quotas, un permis de séjour peut être accordé non seulement aux étrangers munis d'un contrat de travail et d'un visa délivré par l'ambassade, mais aussi, depuis l'adoption du décret du 4 août 1998 aux bénéficiaires d'un « parrainage » de la part d'un particulier résident ou d'une société italienne garantissant à l'intéressé un domicile et une aide économique mensuelle de 600 000 liras (un même « parrain » ne pourra toutefois garantir l'accès à plus de deux personnes étrangères par an).

Parallèlement, l'Italie a affiché sa détermination à combattre l'immigration clandestine.

b) Une détermination nouvelle pour combattre l'immigration clandestine

En premier lieu, les autorités italiennes ont souhaité étendre le nombre de pays avec lesquels l'Italie a signé des **accords de réadmission**.

L'Italie est, comme l'Allemagne et l'Espagne, liée avec le **Maroc** par un accord de réadmission. Elle est en revanche le seul pays à avoir signé avec la **Tunisie** un accord de cette nature. Enfin, l'accord conclu avec l'**Albanie** va

plus loin que les traditionnels accords de réadmission : il permet aux forces italiennes d'arrêter et de renvoyer en Albanie tous les immigrés en situation irrégulière provenant de ce pays.

Les accords signés avec les pays du Maghreb ont, d'après les interlocuteurs de votre rapporteur, au ministère de l'intérieur, permis une réduction notable des flux en provenance de ces pays.

Par ailleurs, l'Italie est à l'origine de l'« **initiative Adriatique** » qui réunit l'ensemble des pays riverains sur les questions de sécurité intérieure. Les représentants du ministère de l'intérieur ont également indiqué à votre rapporteur qu'un **accord trilatéral Albanie-Grèce-Italie** était en cours de négociation afin d'assurer une meilleure coordination des actions de surveillance entre les forces de police des trois pays.

En outre, l'Italie a pris l'initiative de **reconduites systématiques** notamment par le biais de **charters**. Ainsi, depuis le 1er janvier 1999, 10 charters ont été organisés parmi lesquels un charter pour la République de Chine populaire.

Cependant, le dispositif juridique et institutionnel, de même que l'organisation des forces présente encore d'évidentes faiblesses.

2. Les faiblesses

a) Les lacunes du dispositif juridique et institutionnel

. Les failles de la loi du 6 mars 1998

La nouvelle loi sur les étrangers présente **deux lacunes importantes**.

En premier lieu, l'entrée et le séjour des étrangers en situation irrégulière ne constituent pas en eux-mêmes une **infraction pénale**. Tout au plus, l'étranger qui, à la requête des agents de la force publique ne peut présenter sans motif légitime le passeport ou un autre document d'identité peut se voir infliger une peine contraventionnelle pouvant aller jusqu'à 6 mois d'emprisonnement et 800 000 liras d'amende. L'entrée et le séjour irrégulier ne sont dès lors passibles que de **sanctions administratives** : les décisions d'expulsion ou l'injonction à quitter le territoire.

Bien qu'en progression, l'expulsion est nettement moins utilisée que l'injonction à quitter le territoire. Or, faute de contrôle effectif, celle-ci **demeure le plus souvent lettre morte** (en 1999, sur 97 808 étrangers en

situation irrégulière, 12 036 ont été expulsés sur décision administrative, 520 sur décision judiciaire, 40 489 ont reçu une injonction à quitter le territoire).

En second lieu, contrairement aux engagements souscrits dans le cadre de la convention de Schengen (art. 27 § 1), le dispositif législatif ne prévoit **pas de mesures particulières contre les personnes favorisant le transit des irréguliers et leur sortie** d'Italie. La coopération judiciaire souffre de cette lacune dans la mesure où un passeur qui développe une activité depuis l'Italie n'est pas pénalement répréhensible sauf s'il fait l'objet d'un mandat d'arrêt international délivré par un magistrat d'un autre Etat membre de l'Union européenne.

. Les centres de rétention

L'organisation et le fonctionnement des centres de rétention soulèvent plusieurs questions.

En premier lieu, si neuf centres ont été ouverts sur le territoire italien (Milan, Rome, Turin, Brindisi, Lecce, Bari, Trapani, Agrigente, Trieste), certains ont dû être fermés pour motif de salubrité et font l'objet de travaux. Dès lors, le nombre de centres disponibles apparaît aujourd'hui **insuffisant** au regard des besoins (à titre indicatif, 4 000 personnes avaient séjourné en 1999 dans les centres de rétention).

Ensuite, la gestion des centres est confiée à des **organismes caritatifs**, tandis que la sécurité du périmètre extérieur relève du contrôle des forces de police. Les risques de contradiction des deux logiques -humanitaire et sécuritaire- ne permettent pas toujours une coordination satisfaisante des efforts nécessaires à la bonne organisation des centres.

Enfin, le délai légal maximal de rétention est de 30 jours¹. Cette période est en principe utilisée pour s'assurer de l'identité des personnes en situation irrégulière. Mais, comme l'ont indiqué certains des interlocuteurs de votre rapporteur lors d'une visite au centre de rétention de Rome, **cette vérification n'est pas toujours possible**. Il ne reste plus dès lors d'autres possibilités que de libérer les étrangers en leur notifiant une intimation à quitter le territoire. Le plus souvent les intéressés demeurent en fait en Italie... avant de se faire arrêter et de se retrouver, de nouveau, dans un centre de rétention.

. Le point faible des accords de réadmission

Les accords de réadmission rencontrent quant à eux quatre limites. D'abord, ils ne sont opérants que si **l'identité des étrangers** en situation

¹ contre 12 jours en France

irrégulière peut être vérifiée. Or la plupart des personnes interpellées ne disposent pas de passeport ou le déchirent s'ils en ont un.

Ensuite, la réadmission dans des pays de transit ne peut vraiment fonctionner que si ces derniers sont liés aux pays d'origine par des accords de réadmission. Ainsi, outre l'Italie, la Grèce est le seul pays avec lequel l'Albanie ait signé un accord de réadmission. Dans ces conditions, les autorités de Tirana peuvent difficilement reprendre les ressortissants d'Etats tiers.

Par ailleurs, l'Italie subit une pression migratoire en provenance de **l'ancienne Yougoslavie** avec laquelle il demeure très difficile de nouer des liens durables. En effet, l'isolement de Belgrade condamne l'Italie à n'entretenir de relations qu'avec les autorités du Monténégro qui ne représentent pas un Etat souverain et n'ont pas, en principe, de compétence en matière d'immigration –prérogative de la fédération. Dès lors, il ne peut être question d'accords entre les deux parties mais seulement d'« arrangements ». L'Italie compte ainsi un officier de police au port de Bar, chargé notamment de signaler les embarquements suspects au départ du Monténégro.

Une autre difficulté enfin réside dans la réticence de la **Turquie** à signer des accords de réadmission alors même que ce pays tend à devenir un point de départ privilégié des flux d'immigration clandestine.

b) Les ambiguïtés de la politique italienne

La succession des décisions de régularisation au cours des dernières années paraît quelque peu contradictoire avec la fermeté récemment affichée par les autorités italiennes pour endiguer l'immigration clandestine.

Trois vagues de régularisation –désignées dans le langage courant comme « sanatoria » (de « sanare » : assainir, couvrir)– se sont succédé : la première, au milieu des années 80, la seconde, à la suite de la loi Martelli du 28 janvier 1990, la dernière enfin, dans le prolongement de la loi du 28 mars 1998.

Ce dernier mouvement de régularisation a conduit au dépôt de 250 000 dossiers parmi lesquels 140 000 ont été examinés et ont donné lieu à la délivrance d'un permis de séjour.

*

L'expérience italienne dans le domaine de l'immigration inspire des **observations nécessairement nuancées**. La volonté d'oeuvrer efficacement contre l'immigration clandestine apparaît indéniable. Elle n'est pas exempte, cependant, de certaines **ambiguïtés** dont témoignent les failles du dispositif

législatif ou encore une politique de régularisation particulièrement généreuse. On ne peut comprendre ces ambiguïtés sans se référer au passé d'un pays dont les enfants, pendant plusieurs générations, se sont expatriés en grand nombre pour chercher ailleurs, en Europe ou en Amérique, des conditions de vie meilleures.

Cet héritage explique, malgré l'inversion des flux migratoires au cours de la deuxième moitié du siècle, une certaine réserve des autorités vis-à-vis des questions migratoires. Il est à cet égard très significatif que la question des centres de rétention soit confiée à des organisations non gouvernementales de caractère caritatif. La conciliation de cette approche avec les aspects répressifs qu'implique nécessairement l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine représente, à l'évidence, un exercice difficile.

L'Italie doit encore, sans doute, s'inventer une culture de l'immigration. Cependant la question de l'immigration, longtemps absente du débat politique, constitue désormais un thème de campagne électorale, reflet des préoccupations croissantes de la population italienne vis-à-vis de flux migratoires qui seraient mal encadrés. On peut d'ailleurs relever la concomitance des récentes mesures prises contre les divers trafics sur la côte et les élections régionales de mai dernier.

L'exemple italien présente toutefois des **atouts**. En premier lieu, votre rapporteur a pu le constater notamment à Bari, l'action des forces de police est, dans une certaine mesure, polyvalente. Elle vise principalement au démantèlement de réseaux. La lutte contre la mafia a, de ce point de vue, façonné les méthodes appliquées à d'autres formes de criminalité. Cette approche apparaît particulièrement pertinente dans la mesure où les trafics sur la côte adriatique combinent plusieurs formes -immigration clandestine, prostitution, drogue, contrebande de cigarettes- comme l'attestent les saisies de la garde des finances. L'effort consacré au démantèlement des réseaux peut donc porter tous ses fruits. A titre d'exemple le déploiement de forces supplémentaires, dans le cadre de l'opération « Primavera » conduite ce printemps, à partir de Brindisi, avait une visée assez large. Si elle cherchait d'abord à mettre fin à la contrebande de cigarettes dirigée par des Italiens avec l'appui d'hommes de main monténégrins, elle n'en a pas moins eu aussi des effets dissuasifs sur les filières d'immigration clandestine dans la région.

L'exemple italien peut être évoqué sur un autre plan : **l'association du Parlement aux décisions prises en matière d'immigration dans un cadre européen.**

Votre rapporteur a pu rencontrer, lors de son déplacement à Rome, M. Evangelisti, président du **comité parlementaire de contrôle de l'application et du fonctionnement de la convention Schengen**. Ce comité, composé de dix députés et dix sénateurs, dispose d'un pouvoir **d'avis conforme** sur

l'ensemble des décisions prises par le gouvernement italien dans le cadre des accords de Schengen. L'exécutif a contesté ces prérogatives à l'occasion de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne après la signature du traité d'Amsterdam. Au moment de la visite de votre rapporteur, une motion réclamait le maintien de l'intégralité des compétences dévolues à cette structure. Ce texte, signé par tous les présidents de groupes des deux assemblées, avait toutes les chances d'être adopté. Un tel organisme ne serait naturellement pas transposable dans notre système institutionnel. Cependant, l'information des parlementaires français sur des matières qui touchent de si près aux intérêts de notre pays, comme à la vie quotidienne des citoyens, pourrait être amélioré de manière notable.

*

Comment l'Italie peut-elle renforcer son action contre l'immigration clandestine ? Le renforcement de la **coopération internationale** constitue l'une des voies possibles. Sur le **mode bilatéral**, cette coopération est déjà engagée sur la base de l'article 39 de la convention d'application de l'accord de Schengen qui prévoit des « accords bilatéraux » entre les parties ayant une frontière commune. Ainsi, la France et l'Italie ont signé, le 3 octobre 1997, un accord de coopération transfrontalière en matière policière et douanière dont l'un des principaux apports réside dans l'institution de **centres de coopération policière et douanière** (CCPD). A la différence des commissariats communs installés à Modane et à Vintimille, auxquels ils doivent se substituer, ils associent dans un même lieu toutes les forces de sécurité intéressées par le contrôle des frontières –et pas seulement la police aux frontières. Ils permettent ainsi un échange rapide et efficace d'informations comme votre rapporteur a pu le vérifier dans une structure analogue établie à Offenbourg pour faciliter la coordination des efforts à la frontière franco-allemande. Votre rapporteur s'est également rendu à Modane où un CCPD est en cours d'installation et à Vintimille où la transformation du commissariat commun se heurte à l'étroitesse des locaux. Il apparaît aujourd'hui indispensable de lever cet obstacle de caractère matériel afin de permettre l'application d'un accord dont votre rapporteur a souligné tous les mérites¹.

La coopération pourrait-elle être développée dans un cadre plus large, **à l'échelle de l'Union européenne** ? A plusieurs reprises, les interlocuteurs italiens de votre rapporteur ont souhaité que l'Union apporte un concours financier à la surveillance des frontières extérieures dont la péninsule a la garde. L'élargissement des attributions des institutions bruxelloises dans le domaine de l'immigration conduit à s'interroger sur la mise en place d'un éventuel mécanisme de solidarité financière et, plus largement, sur les actions conduites par l'Union dans le cadre de ce nouveau champ de compétences.

La Commission, interrogée sur ce point, paraît particulièrement réticente pour s'engager dans une telle procédure.

Mais le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière suppose essentiellement une simplification du dispositif de lutte contre les divers trafics dont souffre la péninsule. On a vu combien sont nombreuses et variées les forces qui, à un titre ou à un autre, peuvent intervenir en la matière. Il faudrait une très forte volonté gouvernementale pour introduire la réforme de ces institutions héritées d'un corporatisme ancestral et relevant de nombreuses autorités ministérielles. Il ne semble pas que l'action gouvernementale soit, par priorité, orientée vers cette lutte, cependant prioritaire pour l'Europe, même si les résultats des récentes élections conduisent à penser que l'opinion publique prend conscience de l'importance du problème.

¹ *Paul Masson. Rapport sur l'accord franco-italien relatif à la coopération transfrontalière, Sénat, n° 381, session 1998-1999.*

II. VERS UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION EN EUROPE ?

A. UN CADRE INSTITUTIONNEL PROFONDÉMENT RENOUVELÉ

Le **traité d'Amsterdam** a transféré aux institutions communautaires (Commission, Conseil) une partie des compétences qu'exerçaient les Etats dans le domaine de l'immigration. S'il modifie ainsi la nature d'une coopération organisée jusqu'alors dans un **cadre intergouvernemental**, il apparaît aussi comme l'**aboutissement** des initiatives engagées au cours des vingt dernières années pour tenter d'élaborer une réponse commune face au défi de l'immigration.

1. La prise en compte progressive des questions liées à l'immigration dans le système institutionnel européen

Les Etats européens commencent à prendre conscience de la nécessité de mieux coordonner leurs efforts en matière d'immigration au milieu des années 70. La conjoncture du moment n'est naturellement pas étrangère à cette évolution. Elle associe la fin de la croissance, la ralliement des Etats à l'objectif de « l'immigration zéro » et, parallèlement, l'intensification de l'immigration irrégulière.

Désireux de coopérer pour mieux protéger leurs frontières, les pays européens souhaitent cependant placer leur action en dehors du cadre communautaire. Ils récusent en effet l'intervention de la Commission européenne, organe supranational, dans des matières qui relèvent des prérogatives nationales. Aussi les premières initiatives ont-elles pour point commun de s'affranchir du système institutionnel et européen.

En 1975, les ministres de l'Intérieur des Douze, réunis à Rome, affirment leur volonté de renforcer la coopération policière et lancent le **processus dit de Trevi**, conçu comme un forum de rencontres informel organisé à trois niveaux -ministres, hauts fonctionnaires et experts.

Surtout, en 1985, la France, l'Allemagne et les pays du Bénélux instituent, avec l'accord de Schengen, un espace de libre circulation des personnes et définissent la notion de **frontières extérieures** (entre un Etat partie à cet accord et un pays tiers). La suppression des contrôles fixes aux frontières intérieures a pour corollaire, comme le confirmera la convention d'application de l'accord de Schengen, conclue en 1990, un renforcement de la coopération policière au regard, en particulier, de l'immigration clandestine.

L'« espace Schengen » est devenu une réalité à compter de 1995 ; il s'est progressivement étendu à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande. Cette coopération, développée indépendamment du traité communautaire, a finalement été réintégrée en 1999 dans le cadre de l'Union européenne à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

. *L'Acte unique (17 février 1986)*

Les développements de l'intégration européenne devaient, tôt ou tard, conduire les instances bruxelloises à marquer leur intérêt pour les questions migratoires. Ainsi l'objectif d'achèvement du marché intérieur fixé par l'Acte unique, signé en 1986, appelait parallèlement à favoriser la libre circulation des personnes et, par ce biais, à prendre en considération l'immigration. Il ne faut pas s'étonner dès lors que l'Acte unique mentionne les questions d'immigration –alors que le traité de Rome ne les évoquait pas. Il le fait cependant de manière très prudente car il se borne à rappeler la volonté des Etats de coopérer, notamment en matière de condition d'entrée, de circulation et de séjour des ressortissants des pays tiers. En outre, il pose pour principe qu'aucune disposition de l'Acte unique **n'affecte le droit des Etats membres de prendre les mesures jugées nécessaires en matière de contrôle de l'immigration des pays tiers**. Le principe de la coopération intergouvernementale n'est donc aucunement remis en cause.

Dans le prolongement de l'Acte unique, deux groupes de travail ont été institués afin de prendre en compte les conséquences du grand marché intérieur sur la circulation des personnes :

- d'une part, le **groupe ad hoc « immigration »**, créé le 20 octobre 1986 au sein des structures du Conseil, a pour vocation d'élaborer des principes communs sur la base du travail de six sous-groupes (admission et expulsion, visas, faux documents, asile, frontières extérieures et réfugiés) ;

- d'autre part, le **groupe de travail ad hoc « Trevi 92 »** mis en place dans le cadre du processus de Trevi, est, quant à lui, plus particulièrement tourné vers la coopération policière.

L'Acte unique apparaît comme le prémice d'une évolution dont le traité de Maastricht constitue le véritable point de départ : **le retour de l'immigration dans le giron du système institutionnel européen**.

. *Le traité de Maastricht (7 février 1992)*

Le traité de Maastricht ouvre une première brèche dans la souveraineté des Etats. Une grande partie de la négociation a porté sur l'importance qui serait donnée à la Commission en ces matières. Le Bénélux,

l'Allemagne, mais aussi l'Italie souhaitaient une compétence européenne totale sur l'immigration. La Grande-Bretagne et la France étaient très réservées. Un compromis a été pu être obtenu à la suite des propositions présentées par M. Jacques Delors et par les Britanniques.

Le traité institue un nouveau titre consacré à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Il inscrit au rang des « questions d'intérêt commun » pour l'Union européenne :

- « les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres » ;

- « les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi » ;

- « la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ».

Ce nouveau titre est appelé à former le « **troisième pilier** » -aux côtés des politiques communautaires (« premier pilier ») et de la politique étrangère et de sécurité commune (« deuxième pilier »)- de la construction européenne. Ce choix s'explique par la volonté réitérée de placer les questions d'immigration et, plus généralement, la coopération dans le domaine de la justice et de la sécurité intérieure hors du cadre communautaire. Si le traité reconnaît pour certains sujets -et notamment pour l'immigration- une capacité d'initiative à la Commission concurremment à celle des Etats, **le pouvoir de décision appartient au Conseil appelé à se prononcer à l'unanimité.**

Quels sont les moyens d'action dont dispose le **Conseil** aux termes du traité ? Les Etats membres doivent d'abord renforcer leurs échanges sur la politique migratoire.

A cet égard, le Conseil peut s'appuyer sur deux organismes, qui lui sont rattachés, destinés à favoriser l'information des Etats membres : le **Centre d'informations, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (CIREA)** et le **Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI).**

Créé en juin 1992, le CIREA a pour vocation d'étudier les différences d'appréciation entre les pays membres de l'Union européenne dans la reconnaissance du statut de réfugiés. Il se compose des représentants des organes nationaux chargés de l'octroi du statut de réfugié et de la protection des réfugiés statutaires.

Créé en décembre 1992, le CIREFI s'est vu, quant à lui, assigner trois missions principales :

- rassembler des informations sur l'immigration légale, l'immigration illégale et les situations de séjour irrégulier, l'entrée d'étrangers par des filières de passeurs, l'utilisation de documents faux ou falsifiés ;

- analyser les informations collectées, tirer les conclusions et, le cas échéant, formuler des conseils ;

- encourager l'échange d'informations en matière de reconduite aux frontières (pays de destination, aéroports de départ ou d'arrivée, entreprises de transport, itinéraires, tarifs, possibilités d'affréter des avions, problèmes liés à l'obtention des documents de retour).

Au-delà du seul échange d'information, les Etats membres peuvent adopter des **actions communes** (« dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les Etats membres agissant isolément ») ou établir des conventions.

Même si les questions liées à l'immigration demeurent régies par la coopération intergouvernementale, la **Commission s'est vue reconnaître dans ce domaine, rappelons-le, une capacité d'initiative partagée avec les Etats**. Elle s'est ainsi dotée d'une « task force » –rattachée au secrétariat général de la Commission– chargée d'élaborer des propositions pour les matières du troisième pilier.

En 1994, la Commission a présenté une **première communication sur la question de l'immigration**. Ce texte n'aura pas de suites immédiates compte tenu de l'inexpérience de la Commission dans ces matières et de la réticence des Etats à accepter l'intervention de l'institution bruxelloise dans un champ de compétence qui leur est réservé. Il marque néanmoins la volonté de la Commission de prendre l'initiative sur les sujets du troisième pilier. La communication de 1994 représente du reste aux yeux de la Commission une référence : le commissaire en charge des affaires intérieures et de la justice n'a-t-il pas déclaré récemment, devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, que la Commission en préparait une actualisation pour l'automne prochain ?

. Un bilan modeste dominé par les déclarations d'intention

Les initiatives adoptées en matière d'immigration ont principalement concerné trois domaines :

- l'asile

Le groupe *ad hoc* immigration a préparé la **convention de Dublin** relative au droit d'asile. Ce texte a pour objet de préciser les conditions de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de l'Union. Signée en 1990 par tous les Etats membres, à l'exception du Danemark, la convention n'est entrée en vigueur qu'en 1997, au terme d'un processus de ratification particulièrement laborieux.

Le Conseil des ministres (justice et affaires intérieures) avait par ailleurs adopté plusieurs résolutions sur le droit d'asile. Il a ainsi recommandé, en 1992, des sanctions pour les compagnies aériennes transportant des illégaux, même s'il y a demande d'asile ultérieure.

- les politiques d'admission

Les douze Etats membres ont également souhaité rapprocher les orientations en matière d'admission de ressortissants de pays tiers. Ils ont ainsi adopté successivement plusieurs résolutions : sur le regroupement familial (1er juin 1993), sur la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres (20 juin 1994)...

En outre, utilisant le nouveau mode d'action permis par le traité de Maastricht, ils ont adopté une action commune pour un modèle type de titre de séjour (16 décembre 1996).

- l'éloignement et la lutte contre l'immigration clandestine.

Dans ce domaine, les Douze ont adopté une recommandation relative à l'exécution des mesures d'éloignement (obtention des documents de voyage nécessaires pour le retour, le transit sur le territoire d'autres Etats membres et la possibilité d'exécuter des reconduites en commun dans l'ensemble de l'Union européenne).

A l'exception de la convention de Dublin, aucun des textes adoptés par le Conseil résolutions ou actions communes- n'ont de valeur contraignante. Ils se bornent pour l'essentiel à fixer des orientations générales ou des principes d'action laissant aux Etats toute liberté sur la conduite à tenir.

Parallèlement à l'effort de rapprochement des orientations dans le domaine législatif, les Douze ont également cherché à développer les actions concrètes d'échange et de formation. Ils ont ainsi adopté, le 19 mars 1998, **le programme Odysseus.**

- Le programme Odysseus

Le programme Odysseus, doté sur la période 1998-2002 de 12 millions d'euros, prévoit trois séries d'actions : formation et stages,

échange de fonctionnaires ou de magistrats, études et recherches. Parmi la cinquantaine de projets réalisés à ce jour, on peut citer à titre d'exemple des **actions de formation** relatives aux problèmes soulevés par l'immigration et aux stratégies pour les résoudre, ainsi qu'au rapatriement des étrangers et à leur réadmission dans les pays d'origine. Certaines actions ont été élargies aux pays candidats. En revanche, un récent rapport d'évaluation externe des projets de coopération conduits sur la base du titre VI de l'Union européenne regrettait, qu'à l'exception du Maroc, aucun pays d'Afrique ou d'Asie n'ait été associé aux actions de formation. Les orientations du programme sont arrêtées par le Conseil mais les fonds sont gérés par la Commission. Par ce biais, celle-ci pouvait exercer, avant même les modifications apportées par le traité d'Amsterdam, une influence sur certaines actions conduites dans le domaine de l'immigration.

*

Le bilan des actions conduites dans le domaine de l'immigration, à Douze puis à Quinze, peut, dans l'ensemble, paraître modeste. Il est vrai que le cadre plus souple et, sans doute, plus adapté, ouvert par l'**accord de Schengen**, mis en œuvre en 1995, en dehors du cadre institutionnel européen, a été systématiquement privilégié par les Etats membres pour renforcer leurs liens dans les questions relatives au contrôle des frontières.

Le traité de Maastricht (art. K9) avait ouvert la perspective d'une communautarisation pour les questions liées à l'immigration.

En effet, le Conseil pouvait décider, **à l'unanimité**, d'étendre l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne à toutes les questions couvertes par le troisième pilier, à l'exception de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière.

Or, l'article 100 C s'articulait autour de trois points principaux : le Conseil détermine à l'unanimité les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres ; à compter du 1^{er} janvier 1996, le Conseil statuera sur cette question à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité ; enfin, l'article, et donc le vote à la majorité qualifiée, est applicable à d'autres sujets s'il en est décidé ainsi en vertu de l'article K9.

Ces dispositions de l'article 100 C, dans la mesure où elles pouvaient affecter, d'après le juge constitutionnel français, « les conditions essentielles de la souveraineté », **avaient requis une réforme de la Constitution**. Le nouvel article 88-2 de la constitution prévoit ainsi que « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne, (...) la France consent aux transferts de compétence nécessaires (...) à la

détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne ».

Faute d'un réel consensus à 15, le Conseil n'a jamais décidé d'appliquer l'article 100 C aux domaines relevant du troisième pilier. **Le pas sera franchi par le traité d'Amsterdam.**

2. Le traité d'Amsterdam : les fondements d'un processus de communautarisation

La principale innovation du traité d'Amsterdam réside, en effet, dans l'introduction dans le traité instituant le Communauté européenne d'un nouveau titre (titre IV) consacré aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation des personnes. Le dispositif retenu repose sur une **application en deux temps** des règles communautaires pour les mesures liées à la libre circulation :

- dès l'entrée en vigueur du traité, il reconnaît à la Commission une **capacité d'initiative partagée** avec les Etats membres, mais il maintient le vote à l'unanimité du Conseil après consultation du Parlement européen ;

- au terme d'un délai de cinq ans, il accorde, d'une part, **l'exclusivité de l'initiative à la Commission** et, d'autre part, **la possibilité** pour le Conseil de décider à l'unanimité l'application du **vote à la majorité qualifiée** et de la procédure de codécision du Parlement européen à « tout ou partie » des mesures liées à la libre circulation des personnes.

Le Conseil constitutionnel a décidé que le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée sur décision du Conseil « sans aucun acte de ratification ou d'approbation nationale » **affectait les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale**. Par ailleurs, le champ des questions soumises à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision dépasse de beaucoup la seule « détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures » prévue par la précédente révision constitutionnelle. **C'est pourquoi une nouvelle modification de la Constitution s'est avérée nécessaire**. Ainsi, aux termes de l'article 85-2 de notre constitution, complété, « peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés ».

**Le processus de communautarisation des mesures liées
à la libre circulation des personnes dans le cadre du titre IV**

Mesures concernées	Procédure applicable	
	dès l'entrée en vigueur du traité	Après une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité
<p>1. Libre circulation des personnes - suppression de tout contrôle des personnes pour le franchissement des frontières intérieures de l'Union (art. 62§1) - mesures relatives au franchissement des frontières extérieures (art. 67§2) - définition des conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers pourront circuler librement sur le territoire des Etats membres (art. 62§3)</p> <p>2. Mesures liées à l'asile (critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile ainsi que les « normes minimales » relatives à l'accueil des demandeurs d'asile et aux conditions d'obtention du statut de réfugié -art. 63§1)</p> <p>3. Mesures relatives à la politique d'immigration (art. 63§3) - conditions d'entrée et de séjour, procédures de délivrance par les Etats membres, de visas ou de titres de séjour de longue durée - immigration clandestine et séjour irrégulier - droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre, de séjourner dans les autres Etats membres</p> <p>4. Les procédures et conditions de délivrance des visas, règles en matière de visa uniforme</p> <p>5. Liste commune des pays tiers soumis à l'obligation de visa et modèle type de visa</p>	<p>décision prise à l'unanimité du Conseil sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre et après consultation du Parlement européen (art. 67§1).</p> <p>Ibidem</p> <p>décision arrêtée par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen</p>	<p>initiative exclusive de la Commission</p> <p>- application à tout ou partie de ces mesures du vote à la majorité qualifiée et de la codécision du Parlement européen si le Conseil en décide ainsi à l'unanimité (art. 67§2)</p> <p>- initiative exclusive de la Commission - application automatique du vote à la majorité qualifiée et de la codécision du Parlement européen</p>

	(67§3	
--	-------	--

En outre, le traité d'Amsterdam procède à **l'intégration de l'acquis de Schengen** dans le cadre de l'Union européenne. L'acquis de Schengen comprend, rappelons-le, non seulement l'accord de Schengen du 14 juin 1985 et la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, mais aussi l'ensemble des décisions et déclarations du Comité exécutif Schengen. A l'exception du système d'information Schengen, la coopération nouée à l'origine sur une base intergouvernementale obéira désormais, pour les questions liées au franchissement des frontières intérieures et extérieures, aux procédures fixées par le titre IV du traité instituant la Communauté européenne.

Par ailleurs, un régime dérogatoire a été accordé à trois Etats membres : le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande. Ainsi, les mesures prises dans les matières visées par le titre IV ne sont pas applicables au Royaume-Uni et à l'Irlande qui peuvent toutefois demander à participer à l'adoption et à l'application de certaines d'entre elles. Le Danemark ne participe pas à l'adoption des mesures prises sur la base du titre IV, mais quand celles-ci constituent un prolongement des accords de Schengen -auxquels le Danemark est partie-, ce pays peut décider de les transposer dans son droit interne.

Tel est le cadre général passablement complexe dans lequel les questions migratoires sont désormais traitées par l'Union européenne.

Ce cadre, cependant, la Commission souhaiterait le voir modifié à l'occasion de l'actuelle Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions.

. Une modification du cadre juridique à l'occasion de la future réforme institutionnelle ?

La Commission européenne, dans son avis rendu sur la Conférence intergouvernementale, plaide pour une application **automatique** de la majorité qualifiée et de la procédure de codécision à l'ensemble du titre IV au terme du délai de cinq ans donc à partir du 1^{er} mai 2004. La mise en œuvre de cette procédure est subordonnée, on le sait, dans le dispositif actuel, à un vote unanime du Conseil.

Pour certains représentants de la Commission rencontrés par votre rapporteur, la communautarisation dans les affaires relatives à l'immigration constitue désormais un fait irréversible. Les Etats membres pourraient trouver avantage à l'adoption de dispositions communes à l'échelle de l'Union

européenne -même s'ils divergent, par ailleurs, encore sur le contenu de ces mesures- et se rallieraient ainsi à la majorité qualifiée.

L'Union européenne est-elle prête à prendre une responsabilité accrue dans la politique migratoire ? La Commission, en particulier, pourra-t-elle jouer le rôle moteur que lui assigne son droit d'initiative exclusif -au terme du délai de cinq ans ?

L'exercice d'un pouvoir de décision accru dans le domaine de l'immigration suppose au préalable que l'Union dispose des structures adaptées mais aussi, et surtout, d'une vision claire des orientations qu'elle entend suivre. Tels sont les deux points sur lesquels il convient maintenant de s'interroger.

B. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA MISE EN OEUVRE PRATIQUE DU VOLET DU TRAITÉ D'AMSTERDAM CONSACRÉ À L'IMMIGRATION

1. Une capacité de conception qui reste à conforter

La Commission européenne est appelée à jouer un rôle croissant dans les questions liées à l'immigration. La Commission exerce en la matière une initiative, aujourd'hui partagée avec les Etats membres, demain, exclusive. Il faut donc qu'elle se prépare à assumer le rôle moteur qui lui reviendra dans ce domaine. En outre, dans la mesure où l'acquis de Schengen lié au franchissement des frontières extérieures et intérieures des Etats membres a été rattaché au titre IV, la Commission a aussi une part de responsabilité pour que le processus engagé par les accords de Schengen se poursuive et se prolonge.

Ces nouvelles responsabilités ont conduit à la mise en place d'une **direction générale justice et affaires intérieures** au sein des services de la Commission.

L'unité A/2 est plus particulièrement chargée des questions d'immigration. Cette structure déjà existante n'a pas connu de réelle augmentation d'effectifs -quelque 26 fonctionnaires- après l'adoption du traité d'Amsterdam, malgré l'extension de ses attributions.

Ce dispositif est-il à la mesure des missions désormais assignées à la Commission ? On doit formuler une réponse prudente : **à ce jour, la Commission ne paraît pas encore prête à exercer pleinement sa capacité d'initiative.**

En premier lieu, le traité d'Amsterdam a dissocié les questions migratoires attachées au premier pilier, de la coopération policière, demeurée dans le troisième pilier. Ces deux aspects sont pourtant étroitement liés et une approche commune -comme dans le cadre de la coopération Schengen- serait apparue à coup sûr comme un gage d'efficacité. Or, **la structure de la direction générale, au lieu de corriger les conséquences de la scission, reproduit cette séparation dans l'organisation des services.** Aujourd'hui, deux unités différentes au sein des deux directions séparées traitent, la première de l'immigration clandestine et du séjour irrégulier ; la seconde de la coopération policière. Une telle division n'avait pourtant rien d'inéluctable, dans la mesure où, même si le titre IV et le troisième pilier relèveront, à terme, de régime de décision différents, ils laissent, l'un comme l'autre, une capacité d'initiative à la Commission. Du moins ce cloisonnement pourrait-il certes trouver un remède dans une étroite coordination des deux services.

Toutefois -et telle est la deuxième réserve que suscite aujourd'hui l'organisation de la direction générale- la coordination souhaitable suppose que chacun des services ait une **vision claire de son rôle et de ses missions.** Or, si l'unité chargée de l'immigration et de l'asile, peut s'appuyer sur les programmes d'action décidés par les Conseils européens, **l'unité chargée de la coopération policière paraît moins assurée de ses responsabilités.** De manière plus générale, la prise en charge par la Commission des questions traitées dans le cadre des accords de Schengen suscite une certaine perplexité. En effet, au-delà du travail juridique qu'a représenté la répartition de l'« acquis de Schengen » entre les différents articles du traité instituant la Communauté européenne et du traité relatif à l'Union européenne, **l'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union européenne ne semble pas avoir, pour l'heure, du moins, de prolongement pratique.**

Le processus de coopération Schengen paraît ainsi aujourd'hui en suspens. Cette situation peut certes être mise sur le compte d'une période de transition sans doute nécessaire ; si elle devait cependant perdurer, elle ne laisserait pas de susciter de graves inquiétudes quant à l'avenir d'une coopération dont la poursuite paraît pourtant indispensable.

Les instances d'élaboration d'une politique de coopération dans le domaine de l'immigration ne sont pas encore parvenues au stade de la maturité. Pourtant, le Conseil de l'Union européenne a d'ores et déjà pris en la matière plusieurs initiatives d'importance -notamment lors du Conseil européen de Tampere. Quelles sont les ambitions de l'Union européenne dans ce domaine et quel premier bilan peut-on d'ores et déjà dresser des actions entreprises ?

2. De grandes ambitions mais des initiatives fragmentaires

Après la signature du traité d'Amsterdam, le Conseil européen a été conduit à préciser les axes qu'entendaient suivre les Quinze dans les questions liées à la libre circulation des personnes.

Ainsi, le **Conseil européen de Vienne** (décembre 1998) avait approuvé le **plan d'action** élaboré par le Conseil et la Commission, relatif à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce document fixe les priorités et les mesures à prendre dans des délais de deux ou cinq ans. Il retient, en particulier, selon les vœux de la partie française, plusieurs principes directeurs : le respect du calendrier du traité d'Amsterdam relatif à l'adoption de certaines décisions dans un délai de cinq ans, le principe de subsidiarité, la nécessité d'une approche solidaire de l'Union face aux enjeux de sécurité et de maîtrise des flux migratoires, la responsabilité politique qui revient aux gouvernements de chaque Etat membre en matière de sécurité intérieure, la recherche de l'efficacité opérationnelle.

Toutefois, le véritable coup d'envoi de la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice a été donné par le **Conseil européen de Tampere** (Finlande) des 15 et 16 octobre 1999, premier sommet des chefs d'Etats et de gouvernement à se consacrer uniquement à cette question.

Dans le domaine de l'immigration qui nous intéresse ici, le Conseil de Tampere a retenu quatre orientations majeures :

1° le **développement du partenariat avec les pays d'origine** afin de favoriser en particulier le codéveloppement ;

2° l'adoption à terme, d'une **procédure d'asile commune** et d'un statut uniforme, valable dans toute l'Union pour les personnes qui se voient accorder l'asile ;

3° un **traitement équitable** pour les ressortissants des pays tiers ;

4° une **gestion plus efficace des flux migratoires**.

Ce dernier volet en particulier implique sept axes d'action :

- le lancement, en coopération étroite avec les pays d'origine et de transit, de **campagnes d'information** sur les possibilités réelles d'immigration légale ;

- la poursuite de la mise en place d'une **politique commune en matière de visas** et de faux documents et la mise en œuvre, le cas échéant, de « bureaux communs chargés de la délivrance des visas UE » dans les pays tiers ;

- l'adoption par le Conseil de dispositions législatives prévoyant des **sanctions contre les filières d'organisation de l'immigration clandestine** ;

- le développement d'une **coopération plus étroite entre les services de contrôle aux frontières**, notamment sous forme de programmes d'échange et de transfert de technologies, en particulier aux frontières maritimes ;

- **l'acceptation de l'intégralité de l'acquis de Schengen par les pays candidats** et le rappel de l'importance d'un contrôle aux futures frontières extérieures de l'Union effectué par des « professionnels dûment formés » ;

- une aide aux pays d'origine et de transit afin de faciliter les **retours volontaires** ;

- la conclusion d'**accords de réadmission** ou l'insertion de clauses-type dans d'autres accords conclus entre la Communauté européenne et des pays tiers.

A la suite du Conseil européen de Tampere, le commissaire responsable de la justice et des affaires intérieures, M. Vitorino, a été chargé d'établir un « **tableau de bord** » destiné à permettre le suivi des progrès réalisés dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Sept mois après le Sommet de Tampere, il est possible de dresser un premier bilan de la mise en œuvre des principes d'action arrêtés à Tampere.

a) Le partenariat avec les pays tiers : des moyens financiers insuffisants

Le groupe de haut niveau « asile et immigration », institué par le Conseil, a étudié les moyens de lutter contre les facteurs à l'origine de l'immigration -pauvreté, conditions de vie... -dans le cadre de plans d'action destinés à ce jour à cinq pays (Afghanistan, Iraq, Maroc, Somalie, Sri Lanka).

Un sixième plan d'action devrait prochainement concerner les Balkans -en fait l'Albanie et le Kosovo.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la portée de ces plans d'action est aujourd'hui limitée pour trois raisons principales : d'une part, ces plans concernent encore un **nombre de pays trop limité**. D'autre part, il apparaît très difficile de mettre en œuvre une aide dont les Etats tiers bénéficiaires ne sont pas spécialement demandeurs. Enfin, les Etats membres de l'Union ne se sont pas vraiment mobilisés, d'après la Commission, en faveur d'une mise en oeuvre concrète des plans d'action. La Commission a certes obtenu que le budget pour l'année 2000 prévoit un **instrument financier** dévolu à la coopération avec les pays tiers dans le domaine de l'immigration -financement des campagnes d'information, aide au retour volontaire... Cependant si les besoins annuels en la matière étaient estimés à 15 millions d'euros, le montant finalement inscrit au budget s'élève à 5 millions d'euros. L'organisation d'actions sur le territoire d'Etats tiers afin de lutter contre l'immigration clandestine requiert des fonds complémentaires.

Sur la base de ces financements, l'Union prévoit des initiatives d'une portée encore limitée. Des campagnes d'information relatives aux possibilités d'immigration légale, comme le prévoit le Sommet de Tampere, pourraient ainsi avoir lieu à la fin de l'année prochaine.

b) Le rapprochement encore embryonnaire des législations nationales

La Commission a proposé une directive relative au **regroupement familial**, la première proposée en application du titre IV du traité d'Amsterdam. Votre rapporteur ne reviendra pas sur ce texte qu'il a commenté dans une proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne.¹

Par ailleurs, le **projet de règlement EURODAC** permettant la constitution d'une base de données relatives aux empreintes digitales ne concernera que les demandeurs d'asile afin de vérifier si une personne a déjà présenté une demande d'asile. Certes, les empreintes des étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure seront également relevées et transmises à l'unité centrale, mais seulement afin d'y être comparées avec les empreintes jointes aux demandes d'asile déposées ultérieurement. Elles ne pourront être conservées plus de deux ans. Cette disposition pourrait favoriser l'identification de certains

¹ Paul Masson - Proposition de résolution présentée au nom de la délégation sur l'Union européenne sur la proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (Renvoyé à la **commission des lois**) - n° 360 (1999-2000).

clandestins. Elle vise, cependant, avant tout, à limiter les demandes d'asile abusives. Son utilisation à des fins policières n'a pas été confirmée.

c) La difficile reconnaissance de la clause de réadmission par les pays partenaires de l'Union

Une référence au principe de réadmission figurera désormais dans le **nouvel accord signé entre les Quinze et les 71 pays de la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique**. En effet, au risque de retarder la conclusion de la négociation, l'Union européenne a obtenu en février dernier, malgré l'hostilité de ses partenaires, l'introduction d'une clause de réadmission des immigrés clandestins dans leur région d'origine.

De l'avis de certaines des parties prenantes à la négociation, les discussions relatives à la réadmission ont surtout permis de mesurer l'importance accordée à la maîtrise des flux migratoires dans le cadre d'une négociation internationale couvrant de multiples aspects. La fermeté affichée par les Quinze sur ce chapitre résulte pour l'essentiel de la pression exercée par les ministres de l'intérieur ; les ministres chargés de la coopération ou du développement, confrontés au risque possible d'un échec des négociations, auraient été apparemment enclins à une moindre rigueur.

Du reste, la portée pratique du dispositif finalement adopté laisse sceptique. Il fixe un cadre très général : **le principe même de la réadmission ne deviendra effectif qu'à la suite de la signature d'accords bilatéraux avec les pays intéressés.**

Dans cette perspective, le Conseil doit désormais trouver un accord sur le mandat confié à la Commission pour négocier des accords de réadmission avec le Maroc, la Russie, le Sri Lanka et l'Afghanistan.

d) L'acceptation de l'intégralité de l'acquis de Schengen par les pays candidats à l'adhésion : l'un des points les plus délicats des négociations en cours

Aux termes du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, l'acquis -auquel trois Etats membres ont obtenu de ne pas souscrire- **doit être intégralement accepté par les pays candidats.**

L'acquis a d'abord été présenté à l'ensemble des pays candidats avant de faire l'objet d'un dialogue bilatéral sur la base d'un questionnaire adressé à chacun des Etats intéressés. Ce dialogue a permis de passer en revue (« screening » dans le jargon communautaire) les exigences que présente l'acquis et d'identifier un certain nombre de « points critiques ». Des missions d'investigation, associant la Commission et des experts des Etats membres, se

sont rendues sur place et ont permis d'établir, pour chaque pays, un rapport remis à un **groupe d'évaluation collective** créé à l'initiative de la France.

Les pays candidats ont été invités à indiquer au début de cette année s'ils comptaient prendre en compte l'ensemble de l'acquis dès l'adhésion ou s'ils souhaitaient demander une période transitoire. La Commission a préparé, quant à elle, des « positions de négociation » vis-à-vis de chacun des Etats du premier groupe de pays candidats. Elle s'est réservée, jusqu'à la conclusion des négociations, une sorte de « sursis à statuer » sur le respect par les Etats membres des conditions posées par l'acquis de Schengen.

Les questions liées à la libre circulation des personnes et au contrôle des frontières constitue aujourd'hui le volet sans doute le plus difficile des négociations d'adhésion.

La capacité des nouveaux Etats membres à assumer les responsabilités de la surveillance des frontières extérieures de l'Union demeure un sujet de préoccupation largement partagé.

C'est pourquoi le Conseil, comme la Commission, s'efforce, sur ce chapitre, d'entourer l'adhésion du plus grand nombre de garanties. Le processus d'adhésion à la convention d'application de l'accord de Schengen prévoyait deux étapes successives : **l'entrée en vigueur** subordonnée au constat que tous les instruments de ratification des signataires ont été déposés ; **la mise en vigueur** liée à une décision unanime du Comité exécutif Schengen (aujourd'hui le Conseil des ministres de l'Union), instance de décision suprême où siégeait un ministre de chaque Etat membre qui constate que les conditions préalables à l'application de l'accord de Schengen sont remplies par le candidat.

Ce système devrait s'appliquer aux pays candidats. Dès lors l'adhésion ne se traduira pas automatiquement par la mise en œuvre immédiate de la libre circulation des personnes. Celle-ci demeurera subordonnée au respect des conditions définies par la convention d'application des accords de Schengen, notamment au regard du contrôle des frontières extérieures.

Toutefois, cette précaution même paraît encore insuffisante aux yeux de certains Etats membres de l'Union. L'intégration effective de la Grèce au début de cette année, au sein de l'espace Schengen, alors même que ce pays ne paraît pas en mesure d'assurer un contrôle efficace de ses frontières -devenues désormais frontières extérieures de l'espace Schengen- semble avoir donné l'alerte. Plusieurs Etats membres craignent que la pression des nouveaux Etats membres, conjuguée à des considérations d'opportunité politique, ne conduise à anticiper le respect effectif des conditions posées à Schengen. Ainsi certains Etats -en particulier la France- entendent lier l'adhésion et l'application vérifiée des conditions posées pour la libre circulation des personnes.

C. LES RAISONS D'UN PREMIER BILAN DÉCEVANT

La mise en œuvre des conclusions de Tampere demeure, pour l'heure, décevante. Elle se heurte en fait à trois difficultés de fond : la faiblesse des moyens, le manque d'expérience de la Commission en matière d'immigration, l'absence d'une véritable vision commune des Etats membres sur les orientations de la politique migratoire.

1. Une information encore très empirique sur les politiques existantes

Sur la voie de l'élaboration d'initiatives communes dans le domaine de l'immigration, une étape a été peut-être négligée : **l'échange d'informations sur les politiques migratoires** que conduisent les Etats membres eux-mêmes. Comment coopérer si les Etats ignorent les législations et les politiques de leurs voisins ? D'après la Commission, il n'existe pas de mécanisme d'information systématique des Etats sur leurs politiques migratoires, même si les deux groupes que constituent le CIREA et le CIREFI jouent par ailleurs un rôle utile d'échanges. Les mesures de régularisation des « clandestins », en particulier, sont ainsi prises sans aucune concertation. Elles ont cependant une incidence directe sur les autres Etats membres dans la mesure où la régularisation permet aux bénéficiaires de circuler librement au sein de l'espace Schengen.

La Commission devait, à la demande du Conseil, élaborer une **étude comparative des législations européennes dans le domaine de l'immigration**. Il ne semble pas que ces travaux aient beaucoup avancé. L'amélioration mutuelle des connaissances dans ce domaine apparaît cependant comme un préalable à une meilleure coordination des efforts et à la mise en œuvre d'initiatives communes.

2. L'absence de solidarité financière

La libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen – désormais étendu à l'Union européenne (à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande) et le report des contrôles aux frontières extérieures introduit une donne radicalement nouvelle dans les conditions du contrôle des frontières. Les pays dotés de frontières extérieures assurent non seulement la sécurité de leur territoire mais aussi celle de l'ensemble de l'Union. Ils assument une responsabilité importante vis-à-vis de l'Union. Les développements précédents consacrés à l'Italie ont permis de mesurer l'importance de cette responsabilité, exercée, à ce jour, sur le seul fondement de leurs moyens nationaux. Est-il

normal que la défense de l'intérêt commun en matière de sécurité pèse sur les seuls Etats que le hasard de la géographie a placé aux marches de l'Union ?

Ne pourrait-on envisager, du moins sur le plan financier, un « partage du fardeau ». Tel est du moins le souhait dont certaines forces italiennes chargées du contrôle des frontières se sont fait l'écho auprès de votre rapporteur. Au-delà même de l'argument de principe, il pourrait être de l'intérêt bien compris de l'Union d'envisager la mise en œuvre de mécanismes de solidarité financière lorsque l'élargissement aura fait des pays d'Europe centrale et orientale les gardiens des frontières extérieures de l'Union. Il ne faut pas se le dissimuler, ces pays auront sans doute rejoint l'Union européenne avant de posséder le dispositif de contrôle requis : les ressources des Etats candidats sont comptées, les frontières dont ils ont la charge apparaissent vulnérables. A leurs portes en effet, les Etats issus pour la plupart de l'éclatement de l'Union soviétique, souffrent de l'instabilité des institutions et des économies ; leurs populations peuvent se laisser séduire par la vision désormais rapprochée du « modèle » européen.

Lors du Conseil européen de Tampere, la Grèce avait d'ailleurs souhaité que soit reconnu dans les conclusions du sommet le principe d'une solidarité financière pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union. Cette proposition n'avait toutefois pas été retenue, compte tenu du cadre rigoureux auquel se trouvent soumises les dépenses communautaires.

Il n'en reste pas moins que la question d'un soutien financier spécifique se posera de nouveau au moment où les futures adhésions devront se concrétiser.

3. Les orientations d'une politique de l'immigration restent à définir

Le Conseil européen de Tampere a couvert un ensemble de questions liées à la libre circulation des personnes, mais il n'a pas vraiment fixé des perspectives dans le domaine des politiques migratoires : faut-il favoriser certaines formes d'immigration, notamment au regard des évolutions démographiques de l'Union et des besoins manifestés par certains secteurs économiques ? Convient-il de fixer à l'échelle de l'Union, des quotas par nationalité ? Autant de réponses qui restent, pour l'heure, sans réponse.

L'absence d'accord sur les principales orientations de la politique migratoire constitue un obstacle certain à l'adoption de mesures prévues pour le titre IV du traité d'Amsterdam. Les difficultés rencontrées dans la négociation de la directive relative au regroupement familial ou du règlement

EURODAC auraient été plus rapidement surmontées si le cadre global d'une politique d'immigration avait été posé.

De ce point de vue, l'extension du vote à la majorité qualifiée pour les matières liées à la libre circulation des personnes ne constitue pas une panacée. Elle ne saurait lever les difficultés liées non pas aux procédures de décision mais à une réflexion encore lacunaire sur ce que doit être la présence étrangère en Europe.

4. Le programme de la présidence française

Appelée à assumer la présidence de l'Union européenne au cours du deuxième semestre 2000, la France devrait mettre l'accent sur le triptyque « codéveloppement, maîtrise des flux migratoires, intégration » et organiser trois séminaires sur ces sujets. En outre, notre pays s'est assigné pour objectif d'avancer sur trois dossiers :

- l'adoption d'une décision cadre relative à l'**harmonisation des sanctions contre les passeurs** ;

- l'élaboration d'une directive destinée à fixer un **régime contre les transporteurs** ;

- l'obtention d'un accord en vue de permettre l'**exécution des décisions d'expulsion** pour des motifs d'ordre public sur le territoire de tout Etat membre.

Si ces initiatives apparaissent utiles et opportunes, elles ne peuvent tenir lieu d'une politique générale de l'immigration dont la définition aurait pu pourtant constituer un sujet de réflexion pour la présidence française. Sans doute les Quinze doivent-ils désormais s'attacher à fixer des objectifs communs dans ce domaine. Cet accord, soulignons-le encore, permettrait d'établir un cadre général d'action et de concrétiser plus rapidement certaines mesures particulières dont l'adoption aujourd'hui tend à traîner en longueur.

CONCLUSION

• *Première observation : la surveillance des frontières extérieures justifie une plus grande coopération des Etats européens.*

La mise en place d'un espace de libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne a eu un effet quelque peu paradoxal. Si le contrôle des frontières extérieures de l'Union intéresse l'ensemble des Etats membres, la défense de cet **intérêt commun** relève cependant des seules compétences nationales. La maîtrise des flux migratoires à l'échelle de l'Union dépend de la seule volonté politique des Etats dotés de frontières extérieures et des moyens qu'ils sont à même d'engager. De ce point de vue, si votre rapporteur a pu prendre la mesure des efforts engagés par les autorités italiennes malgré toute la difficulté du contrôle de ses frontières maritimes, il demeure préoccupé par les conséquences de l'intégration effective de la Grèce au sein de l'espace de libre circulation des personnes alors même que les frontières de ce pays (et de ses 3000 îles) défient tout contrôle vraiment efficace.

La question de la sûreté des contrôles risque de se poser avec une acuité plus grande encore au moment de l'**adhésion des pays d'Europe centrale et orientale** à l'Union européenne. Ces Etats, dont les moyens déjà modestes sont principalement consacrés à la préparation de leur intégration économique, auront-ils la capacité d'assumer la sécurité de la frontière extérieure ?

L'Union devrait, dès lors, envisager le renforcement de **mécanismes de solidarité financière** -par exemple sur la base du programme Phare- afin de permettre aux Etats dotés de frontières extérieures de faire face à leurs responsabilités.

Enfin, un pas supplémentaire pourrait être franchi dans la coopération avec la mise en place de **patrouilles de surveillance associant des forces de plusieurs pays**. Cette forme de coopération devrait répondre à une demande de l'Etat intéressé et placée sous son contrôle dans le respect des prérogatives nationales. A l'heure où s'édifient les premiers fondements d'une Europe de la défense, il n'est pas impossible d'envisager à une échelle plus proche des préoccupations quotidiennes des citoyens des actions communes de surveillance des frontières.

• *Deuxième observation : la Commission doit pleinement appliquer le principe de subsidiarité.*

Le traité d'Amsterdam, on le sait, a confié en matière d'immigration un rôle éminent à la Commission appelée –dans moins de quatre ans– à exercer seule l'initiative des décisions dans ce domaine. Le processus de communautarisation ne saurait cependant être considéré comme une fin en soi. Il ne se justifie que s'il permet, mieux que l'application de mesures nationales, de répondre aux problèmes auxquels se trouvent confrontés les Quinze.

Or une politique d'immigration constitue avant tout un ensemble de mesures précises adaptées aux réalités d'une situation variable d'un pays à l'autre. Dès lors, l'efficacité commande de laisser aux Etats la plus grande marge d'action, tout en les engageant à coopérer sur une base bilatérale. Aussi le **principe de subsidiarité** trouve-t-il dans les questions liées à l'immigration un point d'application privilégiée. Il devrait inspirer la Commission européenne et conduire celle-ci à conserver aux Etats les responsabilités qu'ils doivent exercer au service de l'intérêt commun.

Il convient ainsi de séparer les principes de l'exécution –qui requiert le renforcement de la coopération bilatérale et la conclusion d'accords de réadmission. La **coopération bilatérale** doit être développée sur la base de l'article 39 du traité de Schengen désormais intégré au traité sur l'Union européenne. Plus que des décisions arrêtées à Bruxelles, **les accords bilatéraux nourris des expériences déjà conduites sur le terrain permettent de mieux répondre aux réalités des frontières différentes d'un pays à l'autre** et aux besoins exprimés par les forces de police. Cette méthode devrait donc être encouragée par les instances européennes. La mise en place de centres de coopération policière et douanière à l'exemple des structures créées aux frontières de la France avec certains de ses voisins représente l'une des modalités possibles de cette coopération qui, si elle se noue dans un cadre bilatéral, bénéficie cependant à l'ensemble des pays de l'Union.

La signature d'accords bilatéraux entre les Etats membres et les pays candidats apparaît également très souhaitable afin de prendre en compte les conséquences de l'élargissement d'un accord entre l'Autriche et la Hongrie afin de renforcer la coopération aux frontières montre la voie à suivre.

• *Troisième observation : déterminer les grandes lignes d'une politique de l'immigration.*

Votre rapporteur l'a déjà souligné : l'Europe souffre de l'absence d'une vision commune des questions migratoires. Cette lacune ne constitue en aucune manière une fatalité. Les Etats membres sont en effet devenus des pays d'immigration. Cette situation n'a rien de provisoire car elle s'inscrit dans un **mouvement de longue durée commandé par la transition démographique.**

Au facteur démographique s'ajoute la permanence des inégalités de développement entre Nord et Sud. Dans ces conditions, **l'immigration démographique risque de se présenter comme une composante majeure de l'avenir de l'Europe.**

Les pays européens sont donc confrontés aujourd'hui à des problèmes communs. Certes, cette identité de situations apparaît le fruit d'évolutions régies par des rythmes très différents d'un pays à l'autre. Et l'histoire explique, pour une large part, les différences d'appréciation nationale sur le problème de l'immigration. Cependant, depuis plusieurs années, les politiques nationales présentent d'indéniables convergences. A cet égard, la détermination de quotas d'immigration, en rupture avec l'objectif de « l'immigration zéro », en Allemagne et en Italie, afin de satisfaire les besoins d'économies confrontées à l'insuffisance de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, constitue une évolution significative. En France, la question des quotas demeure encore un sujet difficile. Le ministre des affaires étrangères français a cependant apporté un infléchissement important à la position traditionnelle de la France, en indiquant récemment qu'une éventuelle politique des quotas ne pouvait pas être exclue.

C'est là le sujet d'une réflexion qui pourrait être engagée à l'échelle de l'Europe. **L'acceptation d'une immigration régulière, encadrée** -sur la base de **quotas** par pays ou par profession- **parallèlement à l'organisation d'une coopération plus étroite contre l'immigration clandestine**, peut en effet représenter l'une des orientations majeures d'une politique migratoire européenne. Il convient d'ailleurs de relever que le commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures a récemment plaidé, lors du Conseil européen de Feira, pour une politique d'immigration cohérente et globale. Le dispositif des accords de Schengen réintégré dans le cadre de l'Union européenne constitue, ne l'oublions pas, un point d'appui précieux pour la définition d'une politique de l'immigration.

Au moment où s'ouvre la présidence française, il apparaît, à l'évidence, que les difficultés sont immenses entre les exigences d'efficacité d'une opinion très alertée, la pression migratoire en provenance de certains pays pauvres ou surpeuplés, l'éclatement des moyens préventifs et répressifs mis en place par les Etats et les faiblesses d'une Commission peu préparée, et dont la doctrine reste à établir au-delà des seules déclarations de principe communes aux Etats membres.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 21 juin 2000.

M. Paul Masson a d'abord souligné que la découverte, à Douvres, de 58 corps sans vie d'immigrés clandestins dans un camion, illustre, de manière dramatique, l'acuité du problème de l'immigration clandestine en Europe. Il a ensuite rendu compte du déplacement qu'il avait effectué pour le compte de la commission à Rome et à Bari en mai dernier, afin de recueillir des informations complémentaires sur le dispositif de contrôle aux frontières italiennes. Il a relevé à cet égard que l'Italie représentait l'une des portes d'accès privilégiée de l'immigration en Europe. M. Paul Masson a estimé que, si l'Italie était pleinement consciente des responsabilités qui lui incombaient au titre de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, ce pays, marqué par une longue tradition d'immigration, avait adopté une démarche prudente en la matière. L'immigration, a-t-il ajouté, était devenue l'un des sujets du débat politique intérieur.

Revenant alors sur le dispositif italien de contrôle de l'immigration, M. Paul Masson a souligné la complexité de l'organisation des forces et mis en évidence certaines lacunes de leur législation. A cet égard, il a d'abord relevé que l'entrée et le séjour des étrangers en situation irrégulière ne constituaient pas une infraction pénale et n'étaient dès lors passibles que de sanctions administratives. Il a ajouté que la loi ne prévoyait pas de mesures particulières contre les personnes favorisant le transit des irréguliers et leur sortie d'Italie. M. Paul Masson a noté que, si la gestion des centres de gestion institués par la loi était confiée à des organisations caritatives, leur surveillance incombait aux forces de police. Cette organisation, a-t-il indiqué, pouvait soulever certains problèmes de coordination. Il a indiqué que l'Italie devait encore adapter son dispositif pour répondre aux exigences du contrôle des frontières extérieures. Il a observé cependant que ce pays avait pris plusieurs initiatives intéressantes dans le domaine de l'immigration. Il a cité à cet égard la détermination de quotas d'immigrés, fixée cette année à 63.000 personnes, répartis entre différentes nationalités. Il a également mentionné la conclusion d'accords de réadmission, en particulier avec l'Albanie, et la coopération engagée entre l'Italie, la Grèce et l'Albanie. M. Paul Masson a cependant estimé que la politique de régularisation des étrangers, qui avait récemment conduit au dépôt de 250.000 dossiers (dont 140.000 avaient été examinés), constituait un sujet de préoccupation pour ses partenaires européens, compte tenu de ses conséquences dans un espace de libre circulation des personnes.

M. Paul Masson a ensuite précisé, à l'attention de M. Robert Del Picchia, que si une partie importante des immigrés installés en Italie était

originaires du Maghreb, les nouveaux flux migratoires provenaient principalement de la zone balkanique et, en particulier, de l'Albanie. Il a souligné, à cet égard, que les étrangers d'origine albanaise étaient impliqués dans de nombreux trafics et contrebandes. Il a observé, par ailleurs, que les accords de réadmission conclus avec le Maroc et la Tunisie avaient permis de mieux maîtriser l'immigration clandestine en provenance de ces deux pays.

M. Paul Masson a également indiqué à M. Michel Caldaguès que le corps des carabinieri italiens ne semblait pas connaître un malaise comparable à celui observé aujourd'hui au sein de la gendarmerie française. Il a relevé que ces deux armes différaient dans leur mode de recrutement, mais aussi dans leurs conditions d'emploi. Il a précisé que carabinieri et policiers assuraient, en alternance, la surveillance d'objectifs identiques.

A M. Xavier de Villepin, président, qui s'interrogeait sur la capacité du ministère de l'intérieur français à prendre seul en charge le problème de l'immigration, compte tenu de la dimension internationale de ce dernier, M. Paul Masson a estimé que le ministère de l'intérieur, malgré la création d'un poste destiné à assurer le suivi de la politique internationale en matière d'immigration, ne disposait pas encore des moyens nécessaires pour répondre, de manière adaptée, aux évolutions de la question de l'immigration en Europe. Il a souligné que l'immigration constituait un sujet de société, qui devait faire l'objet d'une approche globale. Il a estimé qu'il ne fallait, en aucun cas, dévaloriser une politique d'immigration dont les conséquences intéressaient directement le respect de la personne mais aussi l'équilibre de nos cultures et de nos sociétés. Il a relevé qu'en tout état de cause les moyens dont disposaient les Etats pour faire face aux phénomènes migratoires n'étaient pas à la mesure d'un problème qui connaissait une ampleur accrue, liée à la multiplication des moyens de transport et des échanges.

M. Michel Caldaguès a estimé pour sa part que, si la politique migratoire ne pouvait pas être abordée seulement sous l'angle policier, elle passait cependant par un contrôle efficace aux frontières. Il a observé, par ailleurs, que l'Etat devait se décharger, notamment sur les acteurs de la vie économique, des responsabilités qui lui incombent dans l'organisation des mouvements migratoires.

M. Paul Masson a alors évoqué les nouvelles responsabilités de l'Union européenne dans le domaine de l'immigration. Il a rappelé que le Traité d'Amsterdam avait ouvert la voie à l'application progressive des règles communautaires pour les mesures liées à la libre circulation des personnes ; au terme d'un délai de cinq ans, il accordait ainsi l'exclusivité de l'initiative à la Commission en laissant au Conseil la possibilité de décider, à l'unanimité, l'application du vote à la majorité qualifiée et la procédure de codécision du Parlement européen pour les matières liées à l'immigration. M. Paul Masson a souligné que la Commission plaidait, dans le cadre de l'actuelle Conférence intergouvernementale, pour une application automatique de la majorité qualifiée et de la procédure de codécision. Il a estimé toutefois, qu'à la suite des entretiens qu'il avait eus avec les représentants de la direction générale Justice et Affaires intérieures, lors d'un déplacement à Bruxelles en mai dernier, la Commission ne

lui semblait pas en mesure d'assumer, aujourd'hui, un rôle plus important dans les questions liées à l'immigration. Il a jugé en effet que les initiatives prises jusqu'à présent restaient décevantes.

M. Paul Masson a en particulier relevé qu'il n'existait pas de mécanisme d'information systématique des Etats membres sur les politiques nationales conduites dans le domaine de l'immigration. L'étude comparative des législations, qui avait été demandée à la Commission sur ce sujet ne semblait pas, a-t-il ajouté, avoir progressé. Par ailleurs, il a relevé que les mesures de régularisation décidées par les Etats ne faisaient pas l'objet d'échanges particuliers.

M. Paul Masson a ensuite estimé que les conséquences des prochains élargissements sur la sécurité de la frontière extérieure de l'Union européenne n'avaient peut être pas été appréciées à leur juste mesure. Il a observé que les nouveaux Etats membres n'auraient sans doute pas les moyens techniques et financiers suffisants pour assurer un contrôle efficace des frontières. Un dispositif de solidarité financière devra sans doute, tôt ou tard, être envisagé, même si pour l'heure, a précisé M. Paul Masson, la Commission en écartait le principe, compte tenu des contraintes pesant sur le budget communautaire.

M. Paul Masson a surtout regretté l'absence d'une vision commune d'une politique migratoire. Il a estimé qu'une surveillance efficace des frontières extérieures constituait le premier fondement de toute politique migratoire. Il a jugé ensuite que la Commission européenne devait pleinement appliquer le principe de subsidiarité dans le domaine de l'immigration, en utilisant, en particulier, les dispositions qui, dans le cadre des accords de Schengen, permettaient de favoriser la coopération bilatérale aux frontières. Il a ajouté que, si les contrôles aux frontières intérieures étaient supprimés, les Etats conserveraient néanmoins la capacité de maintenir des contrôles de part et d'autre de la frontière. Enfin, il est revenu sur la nécessité, pour les Quinze, de fixer les grandes lignes d'une politique migratoire qui pourrait reposer sur l'acceptation d'une immigration régulière, encadrée sur la base de quotas, parallèlement à l'organisation d'une coopération plus étroite pour lutter contre l'immigration clandestine. Il a regretté que les Etats membres ne se dotent pas des moyens nécessaires pour faire face à un problème qui pourrait se révéler très déstabilisant à l'avenir.

M. Xavier de Villepin, président, a partagé les préoccupations du rapporteur relatives à l'absence d'une vision commune européenne dans le domaine de l'immigration.

M. Robert Del Picchia a relevé que les efforts considérables faits par l'Autriche pour assurer le contrôle de la frontière extérieure, dont elle a la responsabilité, n'avaient pas permis d'endiguer complètement les flux de d'immigration clandestine. Il a souligné, en particulier, la difficulté d'assurer le contrôle des camions, compte tenu de l'importance du trafic aux frontières. Il s'est interrogé, dans ces conditions, sur la capacité pour les futurs Etats membres, dont les moyens paraissaient insuffisants, d'assurer un contrôle efficace des frontières et sur les moyens alternatifs qui pourraient être envisagés pour intégrer

les Etats candidats, sans affecter la sécurité de la frontière extérieure de l'Union européenne.

M. Xavier de Villepin, président et M. Jean Bernard sont revenus sur le drame de Douvres. M. Jean Bernard a observé que les « lois Pasqua » avaient eu un effet dissuasif sur l'immigration clandestine et qu'on avait pu observer, en particulier, une réduction du nombre des demandes de visas pour entrer dans notre pays.

M. Michel Caldaguès a regretté, pour sa part, une prise de conscience encore insuffisante des problèmes soulevés par l'immigration. Il a indiqué à cet égard que les tribunaux tendaient à se prononcer davantage sur les conditions de rétention des étrangers plutôt que sur la régularité de la situation de ces derniers en France.

M. Paul Masson a alors apporté les précisions suivantes : il a d'abord déploré que l'immigration clandestine fasse chaque jour de nouvelles victimes. Il a estimé que ce phénomène constituait la nouvelle forme d'un esclavage moderne, contraire au respect des droits de la personne. Revenant sur la situation des Etats candidats à l'Union européenne, il a observé qu'il faudrait sans doute envisager un système d'adhésion progressive, permettant de subordonner l'intégration au sein de l'espace de libre circulation des personnes au respect vérifié des conditions assurant la sécurité de la frontière extérieure, tout en favorisant une assistance financière et technique.

M. Paul Masson a observé, par ailleurs, qu'un contrôle efficace supposait des vérifications complémentaires sur les routes, comme cela était pratiqué dans le land de Bavière. Il a ajouté que la libre circulation des personnes ne devait pas affecter la sécurité intérieure. Il a estimé par ailleurs que le droit d'asile devait être accordé sur la base de critères rigoureux. Selon M. Paul Masson, l'immigration n'était acceptable que si elle était contrôlée, en soulignant qu'une maîtrise des flux migratoires passait par une coopération accrue avec les Etats d'origine, ainsi que par une politique de fermeté. Une position équilibrée en la matière, a-t-il conclu, devait être observée de manière durable.

La commission a alors décidé d'autoriser la publication de la présente communication sous forme d'un rapport d'information.

ANNEXE I -

PROGRAMME DE TRAVAIL DE M. PAUL MASSON :

ITALIE
(10 - 12 AVRIL 2000)

Lundi 10 avril (Rome)

- entretien avec le Commandant adjoint des carabinieri, le Général DI NOIA
- entretien avec le Commandant de la Garde des Finances, le Général MOSCHIA MOSCHINI
- entretien avec le Préfet MASONE, Chef de la Police, le Dott. MONE, Chef du service de l'immigration et de la Frontière, et le Dott. PINTO, responsable des affaires internationales du service de l'Immigration et de la Frontière
- visite du Centre de rétention administrative de Rome de Ponte Galleria

Mardi 11 avril (Bari)

- entretien avec le Commandant régional de la Garde des Finances, le Général Eduardo ESPOSITO
- entretien avec le Préfet de Bari, Dott. Giuseppe MASITELLO
- entretien avec le Questeur (Préfet de Police) de Bari, Dott. Francesco MALVANO
- visite du dispositif de contrôle

Mercredi 12 avril (Rome)

- entretien avec M. EVANGELISTI, Président du Comité parlementaire de contrôle de l'application et du fonctionnement de la Convention Schengen
- déjeuner de travail avec le Préfet FREDERICO, Chef du Service du « Coordinamento » auprès du Chef de la Police, le Dott. MONE, Chef du service de l'immigration et de la frontière, du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'avec M. Carmine ROBUSTELLI, Sous-directeur « III^e pilier » (Direction générale de l'intégration européenne), du ministère des affaires étrangères

BRUXELLES
(MERCREDI 17 MAI 2000)

- Entretien avec M. de LOBKOWICZ, chef de l'unité « Relations extérieures » à la DG « Justice et Affaires intérieures »
- Entretien avec M. MARGUE, chef de l'unité « Lutte contre le crime organisé »
- Entretien avec M. ALDERSHOFF, chef de l'unité « coopération policière et douanière »
- Déjeuner de travail avec Mme Sorazio, directeur, direction B de la direction générale Justice et Affaires intérieures
- Déjeuner avec le cabinet du commissaire Vitorino
- Entretien avec M. de Brouwer, chef de l'unité « Immigration et asile »
- Entretiens à la Représentation permanente de la France près de l'Union européenne

ANNEXE II -

LA LÉGISLATION ITALIENNE CONCERNANT LES ETRANGERS EN ITALIE

En Italie, la situation des étrangers est régie par la loi cadre n° 40 du 6 mars 1998 qui remplace la loi dite « Martelli » du 28 février 1990. Ce texte contient un article 12 qui vise la répression contre l'immigration clandestine et dont les dispositions sont les suivantes :

Article 12

1. - A moins que les faits constituent une infraction plus grave, quiconque agit pour favoriser l'entrée des étrangers sur le territoire national en violation des dispositions de la présente loi, est puni d'une peine d'emprisonnement maximum de 3 ans et d'une amende de 30 millions de liras maximum.

2. - Les actions de secours et d'assistance humanitaire dispensées en Italie à des étrangers dans le besoin ne constituent pas des infractions pénales.

3. - Si l'activité décrite à l'alinéa 1 est justifiée par le gain ou si elle est le fait de 3 personnes ou plus, ou si elle a facilité l'entrée de 5 étrangers ou plus, et dans les cas où le fait a été commis avec l'utilisation des services de transports internationaux ou de documents contrefaits, la peine encourue est un emprisonnement de 4 à 12 ans et une amende de trente millions de liras par étranger pour lequel l'entrée sur le territoire a été réalisée en violation du présent texte. En cas d'immigration illégale dans un but de prostitution ou de livrer des mineurs à des activités illicites afin d'en recueillir les gains, la peine encourue est l'emprisonnement de 5 à 15 ans et une amende de 50 millions de liras par étranger entré illégalement.

4. - Dans les cas cités aux alinéas 1 et 3, l'arrestation en flagrant délit est obligatoire et la confiscation des moyens de transport utilisés pour ceux-ci est prévue, même dans le cas d'application de la peine sur requête des partis.

5. - En dehors des cas prévus précédemment et à condition que les faits ne constituent pas une infraction plus grave, quiconque qui profite de la condition illégale de l'étranger ou, dans le cadre de l'activité réprimée au sens du présent article, favorise son maintien sur le territoire en violation de la norme du présent texte, encourt une peine d'emprisonnement maximum de 4 ans et une amende de 30 millions de liras.

6. - Le transporteur aérien, maritime ou terrestre est obligé de s'assurer que l'étranger qu'il transporte est en possession des documents requis pour l'entrée sur le territoire. Si ce n'est pas le cas, il doit signaler la présence de l'étranger en situation irrégulière à la police de la frontière. En cas de non-respect

de cette disposition, le transporteur encourt une sanction administrative qui s'élève jusqu'à 5 millions de liras par étranger en situation irrégulière transporté. Dans les cas les plus graves, une suspension de son activité de 1 à 12 mois ou l'annulation de sa licence, autorisation ou concession sont décidées par l'autorité administrative italienne.

7. - Dans les opérations de police ayant pour objectif la lutte contre l'immigration clandestine, prévues dans le cadre des directives de l'article 11 alinéa 3, les officiers et les agents de police judiciaire, affectés dans les provinces situées aux frontières ou dans les eaux territoriales, peuvent procéder à des contrôles et inspections des moyens de transport et des choses transportées, même si les produits sont soumis à un régime douanier spécial, dès lors qu'en fonction des circonstances de temps et de lieu, il existe des motifs légitimes de penser qu'ils sont utilisés pour une des infractions visées au présent article.

Un procès verbal de contrôle est établi et transmis dans les 48 heures au procureur de la République, lequel le valide dans les 48 heures s'il n'y a pas recours. Dans les mêmes circonstances, les officiers de police judiciaire peuvent procéder à des perquisitions en respectant les dispositions de l'article 352 al. 3 et 4 du CPP.

8. - Les biens saisis pendant les opérations de police destinées à la prévention et à la répression des infractions prévues dans le présent article, sont confiés à l'autorité judiciaire compétente, ou sur requête à l'autorité de police pour leur activité ou bien d'autres organes de l'état ou entreprises publiques à des fins judiciaires, de protection civile ou de protection de l'environnement. Les moyens de transport ne peuvent en aucun cas être aliénés. Le texte de référence en la matière est l'article 100 paragraphes 2, 3 et 4 du texte unique en matière de stupéfiants et substances psychotropes du 9 octobre 1990.

8 bis. - Les biens acquis par l'Etat, suite à une décision définitive de confiscation, sont, sur requête, confiés à l'administration ou transférés aux entreprises qui en ont l'usage au sens de l'alinéa 8 ou sont aliénés. Les moyens de transport qui ne sont pas confiés ou transférés aux fins visées à l'alinéa 8 ne peuvent être aliénés ou détruits. Les dispositions concernant la gestion et la destination des biens confisqués s'appliquent.

9. - Les sommes d'argent confisquées suite à une condamnation pour un des délits prévus au présent article, ainsi que les sommes provenant de la vente des biens confisqués sont destinées à développer l'activité de prévention et de répression de ces délits même au niveau international au moyen des actions de coopération et d'assistance technico-opérationnelle avec les forces de police des Etats intéressés. A cette fin, les sommes sont inscrites dans le budget de l'Etat pour être assignées, sur la base de requêtes spécifiques, aux chapitres prévisionnels du ministère de l'Intérieur, rubrique « sécurité publique ».