

N° 8

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du traité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays,

Par M. André BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 433 rectifié (2002-2003)

Traités et conventions.

INTRODUCTION

Signé le 4 février 2003 par les ministres de l'Intérieur de la France et du Royaume-uni, le traité du Touquet constitue une étape supplémentaire dans le renforcement de la coopération franco-britannique dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine.

Depuis une décennie, le Royaume-Uni, dont les conditions d'accueil étaient traditionnellement plus attractives, est confronté à une croissance ininterrompue des flux de personnes souhaitant s'installer sur son territoire, en ayant notamment recours à une demande d'asile.

Ce phénomène de pression migratoire accrue touche tous les pays de l'Union européenne qui ont modifié les uns après les autres une législation sur le droit d'asile conçue pour un petit nombre d'individus mais désormais confrontée à une massification du phénomène.

Le Royaume-uni a légiféré à plusieurs reprises au sujet de l'immigration et de l'asile, sans parvenir à enrayer la croissance des flux de demandeurs, le territoire britannique demeurant très attractif. Récemment, le débat s'est focalisé sur le centre d'accueil de la Croix Rouge de Sangatte¹, considéré par les Britanniques comme un réservoir d'immigrants clandestins toléré par la France. La fermeture du centre de Sangatte a permis de dénouer la crise sans mettre fin au problème posé.

De fait, alors que les premiers accords franco-britanniques portent sur la sécurisation de la liaison ferroviaire transmanche, les flux les plus importants se font par voie maritime. L'objet du projet de loi soumis au Sénat est par conséquent de renforcer les contrôles frontaliers dans les ports de la Manche et de la mer du Nord à destination du Royaume Uni.

¹ Créé en septembre 1999, le centre a été fermé en décembre 2002 suite à un accord entre les ministres de l'intérieur de la France et du Royaume-uni

I. LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE, UNE FRONTIÈRE EXTÉRIEURE DE L'ESPACE SCHENGEN

A. LES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION BRITANNIQUE À L'ESPACE SCHENGEN

A la différence des frontières intérieures à l'espace Schengen², des contrôles sont maintenus pour les ressortissants d'états tiers lors du passage de la frontière franco-britannique. Le Royaume-uni conserve la possibilité d'effectuer à ses frontières les contrôles qu'il juge nécessaires.

Conformément au protocole joint au traité d'Amsterdam et qui organise l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne, le Royaume-uni, qui, tout comme l'Irlande, n'est pas partie aux accords de Schengen, peut participer à tout ou partie des dispositions de Schengen. Le Royaume-uni participe à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à la lutte contre les stupéfiants et au système d'information Schengen d'échanges d'informations sur les personnes recherchées ou les objets signalés.

En revanche, le Royaume-uni ne prend pas part à tous les efforts de coordination entre les Etats pour l'organisation de la libre-circulation des biens et des personnes sur la définition des conditions de franchissement des frontières extérieures, l'harmonisation des conditions d'entrée et la coordination entre administrations pour la surveillance des frontières.

Le Royaume –uni se situe donc dans une position intermédiaire entre refus de communautariser les questions liées à la libre circulation des personnes sur son territoire et demande de coopération dans le domaine de l'asile et de l'immigration.

C'est pourquoi les modalités de la coopération dans ce domaine avec le Royaume-uni empruntent la voie d'accords bilatéraux.

² L'espace Schengen comprend, par ordre chronologique d'adhésion des Etats : la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-bas ; l'Italie ; l'Espagne et le Portugal ; la Grèce ; le Danemark (qui bénéficie d'un régime dérogatoire), la Finlande et la Suède ainsi que l'Islande et la Norvège.

B. UN TERRITOIRE QUI RESTE ATTRACTIF POUR LES DEMANDEURS D'ASILE

1. Une hausse régulière du nombre de demandeurs d'asile

Le nombre des demandeurs d'asile au Royaume-uni est passé de 45 000 en 1998 à 76 000 en 2000 et à 110 700 en 2002.

Cette progression régulière, qui concerne tous les pays européens, s'explique par différents facteurs : le réservoir de conflits susceptibles d'alimenter une émigration aux motivations politiques ne se tarit pas tandis que le différentiel de prospérité entre l'Europe et le monde en voie de développement pousse les populations en difficulté à chercher ailleurs de meilleures conditions de vie.

L'octroi de documents classés « entrée illégale », qui peut fournir une première évaluation du nombre de clandestins, représentait 84 050 documents en 2002 contre 21 165 trois ans plus tôt. Les chiffres d'octroi du statut de demandeurs d'asile n'ont pas progressé de façon significative, illustrant le caractère essentiellement économique de la motivation des entrées sur le territoire britannique.

En proportion, le Royaume-uni reste attractif dans la mesure où il est en première position des pays auprès desquels sont formulées les demandes d'asile devant l'Allemagne (71 100 demandes en 2002) et la France (58 100 demandes) : la pratique généralisée de la langue anglaise alliée à la présence sur le territoire de communautés structurées sont autant de facteurs qui font de ce pays une destination privilégiée dans un contexte de législations européennes plus restrictives.

2. Un dispositif législatif modifié à plusieurs reprises

Fondée sur une tradition d'accueil très vivace, la législation et les pratiques en vigueur sur le droit d'asile se caractérisaient jusqu'à une période récente par une possibilité d'installation de fait une fois parvenu sur le territoire britannique : l'absence de contrôle d'identité dans le pays, l'accès de droit commun aux prestations sociales et au marché du travail ainsi que l'absence de dispositif de renvoi des clandestins dans leur pays d'origine désignaient le Royaume-Uni comme une destination privilégiée.

Le Royaume uni a procédé à une série de modifications législatives afin de réduire l'attractivité de son territoire aux yeux des demandeurs d'asile. Compte-tenu de réticences traditionnelles à restreindre une législation particulièrement généreuse, le gouvernement a procédé par étapes en 1996,

1999 et 2002 pour tenter d'enrayer un phénomène de pression migratoire devenu un sujet majeur de politique intérieure.

C'est ainsi que la loi du 11 novembre 1999 vise « à réguler l'entrée et l'établissement au Royaume-uni dans l'intérêt de la stabilité sociale et de la croissance économique ». Les procédures de traitement des demandes d'asile ont été accélérées avec des moyens renforcés et l'instauration d'une possibilité de rétention des demandeurs, l'accès aux prestations de la sécurité sociale britannique et aux aides sociales des collectivités a été supprimé au profit d'un service d'aide spécifique, le *National Asylum support service*. Ce service verse de l'argent aux demandeurs d'asile à un rythme hebdomadaire selon un barème qui prend en considération la composition de la famille et va de 29.98 livres pour les personnes âgées de 18 à 24 ans à 59.26 livres pour un couple.

Le *Nationality, Immigration and Asylum Act* de novembre 2002 renforce le caractère spécifique du traitement des demandeurs d'asile : des centres d'hébergement spécialisés destinés aux demandeurs d'asile dans le dénuement fournissent des prestations auparavant dispensées selon le droit commun : santé, éducation, aide aux transports...). De nouvelles infractions à la législation sur l'immigration sont créées par cette loi qui permet en outre aux officiers de l'immigration et de la police de pénétrer dans les entreprises pour rechercher des clandestins. Les procédures d'appel des décisions ont également été modifiées et sont confiées à un juge spécial.

Le Royaume-Uni n'autorise plus l'accès au marché du travail depuis juillet 2002 et a également modifié sa politique en matière de contrôles d'identité. Le différentiel de traitement des demandeurs d'asile avec les autres pays européens s'est donc sensiblement réduit.

3. La multiplication des initiatives pour la maîtrise des flux migratoires

Depuis 1997, la loi prévoit la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité du transporteur en cas de découverte de clandestins arrivés par voie aérienne ou maritime. Ce dispositif a été étendu en 1999 au transport routier des marchandises ou des personnes. Une exemption des sanctions est possible si le transporteur se plie aux conditions prévues pour le contrôle des personnes.

Devant l'inefficacité relative des modifications législatives, le Royaume-uni a multiplié les initiatives pour une coopération renforcée avec la France dans le domaine de l'immigration. La quasi-totalité des immigrants transite en effet par le département français du Pas-de-Calais.

Cette coopération a porté dans un premier temps sur la liaison ferroviaire, nouveau mode d'accès au territoire britannique qui a focalisé l'attention.

Le protocole de Sangatte, signé le 25 novembre 2001 et entré en vigueur le 2 août 1993 définit, conformément aux stipulations du traité de Canterbury du 12 février 1986, les modalités de la coopération judiciaire en matière pénale, des contrôles frontaliers et de la sécurité civile pour la liaison fixe transmanche. Ce texte prévoit la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) dans les terminaux de la liaison transmanche ainsi que la possibilité d'effectuer des contrôles à bord des trains.

Ce dispositif a été progressivement renforcé, notamment par la création de bureaux de contrôle des voyageurs empruntant l'Eurostar et la systématisation des contrôles en gare à la sortie du territoire français. En pratique, ces contrôles en gare sont effectués par la police aux frontières.

Le protocole additionnel au protocole de Sangatte signé le 29 mai 2000 institue, dans le cadre des bureaux de contrôle des personnes, un double contrôle français et britannique sur les voyageurs empruntant l'Eurostar. Les contrôles effectués par la France ne comprenaient pas la vérification des documents permettant d'entrer sur le territoire britannique, vérification dont le protocole additionnel permet l'exercice par les agents de l'état de destination, dans les zones de contrôles en gare alors que ces contrôles ne pouvaient précédemment s'exercer qu'à bord des trains. A la différence des bureaux de contrôles nationaux juxtaposés, ces contrôles ne portent que sur les personnes et pas sur les biens.

Les modifications apportées par le protocole additionnel au Protocole de Sangatte ont des répercussions directes sur le traitement par le Royaume-uni des demandes d'asile.

Les règles communautaires³ prévoient que l'examen d'une demande d'asile incombe à l'Etat le plus directement responsable de l'entrée d'un demandeur d'asile sur le territoire communautaire, soit parce qu'il lui a accordé un visa ou un titre de séjour, soit parce que le contrôle à l'entrée de ses frontières a été défaillant. A défaut, en l'absence de renseignement sur le parcours du demandeur d'asile, le critère de l'Etat ayant reçu le premier la demande d'asile s'applique. De fait, la quasi-totalité des demandes d'asile est traitée par l'Etat où la demande a été formulée. Les demandes d'asile formulées après la fermeture définitive des portes du train sont réputées formulées auprès de l'Etat d'arrivée, d'où l'importance de contrôles en amont.

³ La Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997 a été introduite en droit communautaire par le règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Ce renforcement par étapes des contrôles aux frontières allié au durcissement des dispositions de la loi britannique n'a pas suffi à tarir le flux des demandeurs d'asile dont la part prédominante emprunte au demeurant la voie maritime. C'est pourquoi le traité qui est aujourd'hui soumis au Sénat marque une nouvelle étape dans la coopération franco-britannique en prévoyant des contrôles mixtes dans les ports de la Manche et de la mer du Nord.

II. LES STIPULATIONS DU TRAITÉ DU TOUQUET

Si l'on fait abstraction de la dimension symbolique, qui marque le souci d'une coopération entre deux Etats dans un domaine sensible, il s'agit d'un accord essentiellement technique, qui permet le renforcement de moyens pour opérer des contrôles auxquels les Etats sont tenus, compte tenu de leur législation nationale et de surcroît pour la France, des stipulations de la Convention de Schengen.

L'objectif général de l'accord est de « faciliter l'exercice des contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du nord situés sur le territoire de l'autre partie ».

A. UNE BASE JURIDIQUE POUR L'ACTION DES AGENTS D'UN ETAT DANS L'AUTRE

1. La mise en place de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés

Le texte autorise la mise en place de bureaux à contrôle nationaux juxtaposés dans l'ensemble des ports de la Manche et de la mer du nord mais seuls les ports de Douvres et Calais, premiers ports d'Europe pour le trafic voyageurs devraient être concernés dans un premier temps. Il s'agit d'un accord cadre : les modalités concrètes d'application du traité telles que la création de bureaux ou la délimitation des zones de contrôles seront déterminées ultérieurement.

Les contrôles frontaliers exercés par les agents d'un Etat dans l'autre Etat pourront concerner à la fois les personnes, les véhicules et le fret. Le texte précise cependant que les arrangements prévus concerneront « dans un premier temps » les contrôles effectués par les « services d'immigration ». Ils ont pour objectif de vérifier que les personnes remplissent les conditions et les obligations pour quitter le territoire de l'un des Etats et voyager à destination de l'autre et sont définis par le traité comme « l'ensemble des dispositions

légales et réglementaires relatives aux contrôles et aux enquêtes en matière d'immigration ».

Les agents sont autorisés à agir conformément aux pouvoirs qu'ils détiennent en matière de contrôles frontaliers dans le périmètre d'une zone dite « de contrôle » délimité sur le territoire de l'Etat de départ. Au sein de cette zone, la réglementation de l'Etat d'arrivée est donc applicable de la même façon que sur son propre territoire et avec les mêmes conséquences en cas d'infractions. Le texte est très peu précis s'agissant de l'étendue des pouvoirs des agents de chacun des états, se bornant à renvoyer aux législations nationales et à préciser les questions d'arrestation et de rétention. Il ne s'agit donc pas d'appliquer des règles communes mais de constituer, sur le territoire de chacun des états une forme « d'enclave » où s'applique la législation de l'autre.

2. Le partage des tâches en matière de contrôles frontaliers

Les contrôles de sortie seront effectués par l'état de départ et les contrôles d'entrée par l'état d'arrivée et ce, dans cet ordre.

Sur le territoire britannique, la France devra donc assurer les contrôles d'entrée dans l'espace Schengen conformément aux obligations nées de la convention d'application, soit un « contrôle approfondi : « le contrôle des personnes comprend non seulement la vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, mais encore la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties contractantes. Ce contrôle porte aussi sur les véhicules et les objets en possession des personnes franchissant la frontière ».

S'agissant des contrôles de sortie, la Convention d'application de Schengen les définit comme suit : « à la sortie, il est procédé au contrôle requis dans l'intérêt de toutes les Parties contractantes en vertu du droit des étrangers et pour les besoins de la recherche et de la prévention des menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties contractantes ».

Ce n'est qu'à titre exceptionnel que les contrôles d'entrée devraient être effectués sur le territoire de l'Etat d'arrivée, s'ils n'ont pas été possibles dans l'état de départ.

L'article 5 du traité précise que les agents de l'état d'arrivée n'ont pas le pouvoir d'arrêter et retenir pour interrogatoire les personnes soupçonnées d'enfreindre la législation ; ils doivent faire appel à des agents de leur Etat « appartenant à des administrations chargées d'enquête ». Le traité limite à vingt-quatre heures la durée de rétention dans les locaux réservés aux contrôles frontaliers de l'Etat d'arrivée, cette rétention ayant lieu dans les

conditions prévues par la législation de l'Etat d'arrivée. Ce délai peut être prolongé de vingt-quatre heures dans des « circonstances exceptionnelles ».

L'article 8 du traité prévoit une obligation générale de coopération dans le domaine des infractions aux contrôles frontaliers.

3. Le traitement des demandes d'asile

Le traité fixe le partage du traitement des demandes d'asile entre l'état de départ et l'état d'arrivée au moment du départ du navire. Il prévoit explicitement que si la demande d'asile est formulée après les contrôles mais avant le départ du navire, son traitement relèvera de l'état de départ, concrètement de la France, pour les demandes exprimées dans le port de Calais.

Le texte prévoit également une clause de réadmission de l'Etat de départ pour les personnes qui se voient refuser l'entrée dans l'Etat d'arrivée ou qui refusent de se soumettre aux contrôles frontaliers de l'Etat d'arrivée.

4. Le régime applicable aux agents de l'Etat d'arrivée

Le traité distingue différents types de situations selon que les agents de l'état d'arrivée se trouvent ou non dans la zone de contrôle et que leurs actions sont ou non liées à l'exercice de leurs fonctions et selon la gravité des faits.

Dans la zone de contrôle et dans l'exercice de leurs fonctions les agents de l'Etat d'arrivée relèvent exclusivement de la législation de l'Etat d'arrivée qu'ils soient victimes ou auteurs d'infractions.

En ce qui concerne leurs activités officielles, les agents en poste de l'état d'arrivée relèvent exclusivement de l'autorité de leur commandement.

Hors de la zone de contrôle, le droit pénal de l'état de départ s'applique à la protection des agents de l'Etat d'arrivée pour la sanction des crimes et délits commis à leur encontre dans l'exercice de leur mission. Les demandes d'indemnisation de préjudices ou de dommages causés dans l'état de départ par ou aux agents dans l'exercice de leurs fonctions relèvent de la compétence des juridictions de l'état d'arrivée.

Toute infraction commise ou subie par les agents de l'état d'arrivée hors de l'exercice de leurs fonctions relève de l'état de départ.

Le texte prévoit que les agents de l'état d'arrivée peuvent porter leur uniforme national ainsi que, dans la zone de contrôle, leur arme de service. Le

texte renvoie à un accord distinct la détermination des conditions du port et de l'utilisation de l'arme de service. Dans des situations comparables comme les patrouilles mixtes instituées à la frontière franco-italienne, l'utilisation de l'arme de service est prévue dans les cas de légitime défense.

B. LA DIFFICULTÉ DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES MARITIMES

1. L'organisation de la liaison maritime

Le port de Calais est le premier port de trafic voyageurs d'Europe continentale avec une moyenne quotidienne de 60 départs de cars ferries et de fast ferries ; trois compagnies assurent la liaison avec Douvres. En 2001, Calais a enregistré un trafic de 14,4 millions de voyageurs, avec une pointe de 83 820 voyageurs le 2 juin 2001. En 2002, le trafic a atteint 15 millions de passagers.

Le nombre de personnes en situation irrégulière interpellées dans le port de Calais s'est établi à 4 751 personnes en 1999, 15 339 en 2000, 9 409 en 2001 avec un pic de 27 021 personnes en 2002.

2. Les lacunes du dispositif actuel

Le poste de contrôle d'entrée et de sortie Schengen du port de Calais est géré par le service de la police aux frontières de Calais dont l'effectif total est de 99 fonctionnaires dont une unité d'investigation de 11 personnes, une brigade de voie publique de 5 fonctionnaires, 3 brigades de roulement de jour de 59 fonctionnaires et 3 brigades de roulement de nuit de 21 fonctionnaires.

La police aux frontières est compétente pour les contrôles aux frontières dans les zones encloses mais elle est également sollicitée pour assurer des missions de police générale dans les zones publiques.

De fait, la surveillance permanente des 20 points d'entrée et sortie ouverts en période d'affluence n'est pas effective et le nombre de fonctionnaires est même insuffisant pour garantir l'effectivité des contrôles à l'entrée dans l'espace Schengen.

Par ailleurs, la police aux frontières ne dispose d'aucun local ou matériel de contrôle à proximité immédiate des postes d'accostage des navires de commerce, de croisière, de pêche ou de plaisance, dont l'activité est cependant plus marginale.

Le fret est considéré comme le principal vecteur d'immigration clandestine et des contrôles sont opérés sur les camions à destination de la Grande-bretagne à l'entrée du terminal fret.

3. Les modalités concrètes envisagées pour l'application du traité

La future organisation des contrôles prévoit l'aménagement d'un nouveau rond point d'accès en amont de l'aubette de contrôle des passeports avec un contrôle systématique des camions. Leur temps de passage est estimé à trois minutes, avec le souci de ne pas ralentir les procédures d'accès de façon trop importante.

Une zone de contrôle britannique à compétence strictement limitée aux questions d'immigration sera créée dans la zone enclose sur le terminal de la compagnie Norfolklines, sur l'accès aux parkings de préembarquement. Les officiers d'immigration britanniques effectueront les contrôles de documents mais pourront également pratiquer des recherches au moyen de matériels électroniques ou d'équipes cynophiles de façon non systématique.

Les douanes françaises exerceront leurs contrôles sur la totalité des emprises tandis que les contrôles d'immigration français seront exclusifs de la zone britannique.

Des effectifs nouveaux devraient être affectés aux brigades existantes avec l'objectif de contrôles systématiques des entrées dans l'espace Schengen et une meilleure efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine via Calais.

III. LES PERSPECTIVES : UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION

A. UNE APPLICATION PLUS RIGOREUSE DES TEXTES EN VIGUEUR

Sur le fond, le contenu des obligations découlant de la mise en oeuvre du traité du Touquet ne diffèrent pas de celles issues de la Convention d'application des accords de Schengen. Le texte vise essentiellement à permettre que des agents de l'Etat d'arrivée effectuent les contrôles sur le territoire d'un autre Etat et à renforcer la coordination de l'action de chacun des Etats.

Comme en témoigne une évaluation récente remise à la Commission européenne, les frontières européennes sont relativement perméables et le

dispositif Schengen mis en oeuvre de façon tout à fait perfectible. Compte tenu des variations considérables des responsabilités qui incombent à chacun des Etats, il convient que la solidarité puisse être mise en œuvre pour la gestion des frontières pour favoriser la coopération entre Etats.

B. L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES

Les écarts entre les législations des Etats membres aboutissent à la concentration des demandes sur les Etats où les demandes ont le plus de chances d'aboutir et où le traitement des demandeurs d'asile est le plus favorable. Cette situation est dommageable, y compris pour les demandeurs d'asile, dans la mesure où les législations nationales, sans être harmonisées se font plus restrictives pour réduire l'attractivité du territoire.

L'harmonisation des législations est un processus long et difficile : l'asile est au cœur des prérogatives régaliennes des Etats, il est le produit de leur histoire et sa nature est souvent de rang constitutionnel.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le droit d'asile est devenu une compétence communautaire, concurrente de celle des Etats membres, par le passage du troisième au premier pilier communautaire. L'échéance pour l'adoption de mesures visant à un meilleur équilibre des efforts consentis par chacun des Etats membres pour accueillir des réfugiés est fixée au 1^{er} mai 2004.

Le processus est largement engagé au niveau européen avec l'élaboration de trois projets de textes dont l'un a abouti, le règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers et deux sont encore en cours de discussion : la proposition de directive destinée à fixer des normes minimales pour les procédures d'examen des demandes d'asile pour laquelle l'objectif d'adoption est la fin de l'année 2003 et la directive relative à la définition et au statut des réfugiés pour laquelle l'adoption préalable d'un texte par le Parlement allemand est nécessaire.

Le processus d'harmonisation progresse même s'il aboutit pour le moment à un « plus petit dénominateur commun » s'agissant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres⁴ en ne réglant pas des questions aussi difficiles que l'accès au marché du travail.

L'adoption des derniers textes en cours permettra cependant le passage à la majorité qualifiée et le recours à la procédure de codécision.

⁴ Directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

Dans la perspective du conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre, un accord est intervenu pour la création d'une agence européenne pour la gestion des frontières, instrument de coordination des différents centres de protection des frontières existants.

L'Union européenne prévoit dans les accords de coopération qu'elle conclut, des articles relatifs à la conclusion d'accords bilatéraux de réadmission avec les Etats tiers.

CONCLUSION

Le traité du Touquet , qui renforce la coopération franco-britannique dans le domaine des contrôles frontaliers devrait permettre d'améliorer l'efficacité des services de l'immigration britannique et de la police aux frontières française pour le contrôle de la frontière maritime.

Pour des raisons techniques de mise en place des outils de contrôle, le Royaume-uni n'a pas encore procédé à la ratification du traité.

La possibilité donnée aux agents britanniques d'intervenir sur le territoire français dans une zone limitée, et réciproquement, devrait multiplier les occasions de collaboration et une meilleure compréhension mutuelle sur les questions d'immigration.

Plus largement, ce texte interroge l'articulation entre libre circulation des personnes et problèmes d'immigration clandestine, l'efficacité des contrôles Schengen n'étant pas garantie. Cette question appelle à l'évidence une réponse européenne dans un contexte où les états membres avancent en ordre dispersé sur les questions d'asile et d'immigration.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 octobre 2003, la commission a examiné le présent rapport et a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation du traité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la mise en oeuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays, signé au Touquet le 4 février 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.⁵

⁵ Voir le texte annexé au document Sénat n° 433 (2002-2003).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT⁶

- Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :

La pression de l'immigration irrégulière à destination de la Grande-Bretagne a enregistré depuis quelques années une forte augmentation entraînant d'importantes répercussions dans le Pas-de-Calais. Le Calaisis a subi un afflux massif de ressortissants, notamment iraquiens, kurdes, afghans et roumains souhaitant immigrer outre-Manche, afin de bénéficier d'une législation plus favorable en matière d'asile et d'accès au marché du travail. Cette situation a entraîné l'ouverture du centre de Sangatte en septembre 1999, destiné à apporter une assistance humanitaire. Ce centre a été utilisé par les filières d'immigration clandestine comme pôle de ravitaillement des personnes en situation irrégulière avant leur acheminement sur le territoire britannique et pour y organiser leur trafic. En conséquence, d'un commun accord avec les autorités britanniques, la fermeture du centre de Sangatte a été effectuée en décembre 2002, plusieurs filières de passeurs ayant été au préalable démantelées. Par ailleurs, la sécurisation du terminal ferroviaire SNCF de Fréthun, ainsi que de celui d'Eurotunnel à Coquelles, a été parallèlement renforcée. La pression migratoire sur le Calaisis a fortement diminué après la prise de ces mesures.

Afin d'éviter que cette pression ne réapparaisse ou se déplace vers les ports maritimes assurant des liaisons avec la Grande-Bretagne, il est apparu nécessaire de mettre en place à Calais d'abord, et le cas échéant dans les ports de la Manche et de la Mer du Nord, des bureaux de contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ).

- Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi :*

Les autorités gestionnaires du port de Douvres ont formulé une exigence de rapidité dans l'exécution des contrôles afin qu'ils ne retardent pas l'embarquement des passagers, des véhicules ou du fret à bord des ferries. Afin de tenir compte de cette exigence, il conviendra de disposer du personnel en nombre suffisant. L'effectif nécessaire est estimé à quarante fonctionnaires de la PAF, qui feront pour partie l'objet d'un redéploiement, et pour le reste, correspondront à des affectations nouvelles.

** d'intérêt général :*

⁶ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Un BCNJ permet l'organisation coordonnée des contrôles entre le pays de départ et le pays d'arrivée, sur le territoire du premier. Il suppose la mise en place de structures communes aux deux Etats et conçues à cette fin.

Cette création de BCNJ vise donc à renforcer le dispositif dissuasif de lutte contre l'immigration irrégulière à destination de la Grande-Bretagne et constitue le fondement juridique nécessaire aux contrôles des personnes, des véhicules et du fret par les services d'immigration britanniques dans les ports d'embarquement à destination des îles britanniques.

Elle facilitera tout autant l'action des fonctionnaires français de la police aux frontières, lors des embarquements à Douvres à destination de la France, leur permettant de refuser l'admission des personnes n'ayant aucun titre pour séjourner sur le territoire français ou ne remplissant pas les conditions requises prévues à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

A titre de réciprocité et pour les policiers français appelés à exercer leurs contrôles d'entrée dans l'espace Schengen sur le port de Douvres, qui constitue le premier port d'Europe pour le trafic voyageurs (Calais étant le second), la Partie britannique se charge de prévoir les installations immobilières nécessaires, en conciliant, tout comme sur le port de Calais, contrôles systématiques et fluidité du trafic maritime.

Il importe de souligner que l'accord du 4 février 2003 permet par ailleurs l'installation de BCNJ sur tous les ports de la Manche et de la Mer du Nord. Si à l'heure actuelle l'installation de telles structures n'est prévue qu'à Calais et Douvres, elle pourra toutefois être étendue à d'autres ports ultérieurement, si la pression migratoire le justifie.

La mise en place de BCNJ sur les ports de la Manche et de la Mer du Nord est une étape supplémentaire dans la lutte contre l'immigration clandestine qui parachève le dispositif déjà mis en place avec nos partenaires britanniques pour éviter notamment l'utilisation du vecteur ferroviaire. Elle illustre également la coopération étroite entre la France et la Grande-Bretagne en vue de traiter ensemble ce phénomène.

** d'incidences financières :*

Atteindre l'objectif fixé implique la mise en oeuvre de moyens matériels et humains. A l'heure actuelle la présence d'officiers britanniques sur le port de Calais, prévue par un procès-verbal signé le 7 août 2002 entre la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, est réduite et se limite à une assistance technique en matière de lutte contre la fraude documentaire.

En revanche, la mise en oeuvre du présent traité suppose, à terme, une infrastructure immobilière adaptée permettant d'accueillir les policiers britanniques chargés d'effectuer les contrôles d'entrée sur leur territoire. Des

discussions ont lieu avec la chambre de commerce et d'industrie, gestionnaire du port de Calais, afin de prévoir l'installation d'aubettes de contrôles et la mise à disposition de bâtiments pour le personnel. Les dépenses qui seront occasionnées sont, à ce stade, impossibles à quantifier.

** de simplification des procédures administratives :*

La création de BCNJ ne pourra qu'accélérer et améliorer les contrôles, par un partage des tâches entre les agents des deux pays.

** de complexité de l'ordonnement juridique :*

Ce traité constitue le support juridique indispensable à la réalisation de contrôles d'entrée sur le territoire de l'Etat de départ par des fonctionnaires de l'Etat de destination. Il s'agit d'un accord cadre, qui sera décliné au cas par cas pour chacun des ports où il sera mis en oeuvre. A ce titre, il renforcera la complexité de l'ordonnement juridique, ce qui est inévitable du fait de la décision britannique de demeurer en dehors de l'espace SCHENGEN.