

Document
mis en distribution
le 23 avril 2001

N° 2985

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 avril 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation du **Protocole additionnel
au Protocole de Sangatte** entre le Gouvernement de la République
française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et
d'Irlande du Nord relatif à la création de bureaux chargés du **contrôle
des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le
Royaume-Uni,***

PAR M. GUY LENGAGNE,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **220 rectifié, 240** et T.A. **70** (2000-2001)

Assemblée nationale : **2980**

Traités et conventions

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle , *président* ; M. Gérard Charasse , M. Georges Hage , M. Jean-Bernard Raimond , *vice-présidents* ; M. Roland Blum , M. Pierre Brana , Mme Monique Collange , *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie , Mme Nicole Ameline , M. René André , Mme Marie-Hélène Aubert , Mme Martine Aurillac , M. Édouard Balladur , M. Raymond Barre , M. Henri Bertholet , M. Jean-Louis Bianco , M. André Billardon , M. André Borel , M. Bernard Bosson , M. Bernard Brochand , M. Jean-Christophe Cambadélis , M. Hervé de Charette , M. Yves Dauge , M. Patrick Delnatte , M. Jean-Marie Demange , M. Xavier Deniau , M. Paul Dhaille , Mme Laurence Dumont , M. Jean-Paul Dupré , M. Charles Ehrmann , M. Jean-Michel Ferrand , M. Raymond Forni , M. Michel Fromet , M. Georges Frêche , M. Jean-Yves Gateaud , M. Jean Gaubert , M. Valéry Giscard d'Estaing , M. Jacques Godfrain , M. Pierre Goldberg , M. François Guillaume , M. Jean-Jacques Guillet , M. Robert Hue , Mme Bernadette Isaac-Sibille , M. Didier Julia , M. Alain Juppé , M. André Labarrère , M. Gilbert Le Bris , M. Alain Le Vern , M. Jean-Claude Lefort , M. Guy Lengagne , M. Pierre Lequiller , M. François Léotard , M. Bernard Madrelle , M. René Mangin , M. Jean-Paul Mariot , M. Gilbert Maurer , M. Jean-Claude Mignon , M. Jacques Myard , Mme Françoise de Panafieu , M. Étienne Pinte , M. Marc Reymann , M. François Rochebloine , M. Gilbert Roseau , Mme Yvette Roudy , M. René Rouquet , M. Gérard Saumade , M. Henri Sicre , Mme Christiane Taubira-Delannon , M. Michel Terrot , Mme Odette Trupin , M. Joseph Tyrode , M. Michel Vauzelle .

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - le système de contrôle aux frontières instauré par le protocole de sangatte de 1991	7
A – Les modalités du contrôle de police et d’immigration	7
B - Les lacunes du dispositif et les difficultés rencontrées	8
1) Les imperfections du contrôle d’entrée sur le territoire Schengen exercé par la France	8
2) Les multiples moyens de fraude font échec aux contrôles français comme britanniques	9
C - L’instauration d’une coopération bilatérale permanente	11
II –L’augmentation de la pression migratoire accentue	
les insuffisances du protocole de Sangatte	13
A - Le caractère attractif du Royaume-Uni comme destination d’immigration et d’asile	13
1) L’augmentation des flux migratoires à destination du Royaume-Uni	13
2) L’adoption de nouvelles dispositions législatives à caractère dissuasif	14
B - Les conséquences de cette augmentation des flux pour	
la France	15
1) Une situation difficile dans la région du Pas-de-Calais	15
2) Le renforcement des contrôles dans les gares desservies par l’Eurostar	16
III - l’apport du protocole additionnel	19
A - Un contrôle systématique des documents de voyage	
au départ de la liaison ferroviaire	19
B - Le complément apporté par l’article 14 du projet de loi	
sur la « sécurité quotidienne »	21
C - Un aménagement des procédures de demande d’asile	21
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

Le Royaume-Uni fait face, depuis environ trois ans, à une augmentation considérable de l'immigration clandestine qui prend souvent la forme d'une demande d'asile adressée aux autorités britanniques : le nombre des demandes d'asile a ainsi augmenté pour passer de 45 000 environ en 1998 à plus de 76 000 en 2000. Ce phénomène inquiète l'opinion publique, souvent à l'occasion de décès tragiques intervenus au cours de tentatives d'immigration illégale sur le territoire britannique par la voie maritime ou ferroviaire. Ces drames, ainsi que la difficulté et le coût de la gestion de procédures d'asile aussi nombreuses ont récemment conduit le gouvernement britannique à réagir en rendant plus stricte la législation sur l'asile et l'immigration.

Les autorités britanniques veulent s'attaquer successivement aux différentes routes de l'immigration clandestine en provenance de France ou de Belgique : la voie maritime au départ des ports français, le transport ferroviaire de fret à travers le lien fixe trans-manche, enfin, le transport de voyageurs par les trains directs en provenance des gares françaises. Ce sont les problèmes posés par cette dernière route qui font l'objet du présent projet de loi.

Parmi les mesures prises par le Royaume-Uni, une disposition entrée en vigueur en avril 2000 permet d'appliquer aux transporteurs ferroviaires une amende de 2000 livres pour chaque clandestin acheminé

irrégulièrement par le train sur le territoire britannique. Cette mesure fait porter une lourde responsabilité sur la SNCF, alors que la compagnie n'a juridiquement pas les moyens de contrôler les documents de ses passagers ni de faire descendre du train un passager dépourvu des documents de voyage nécessaires. Ce problème constitue l'une des raisons, parmi d'autres comme on le verra, d'un examen urgent du présent projet.

On rappellera que le Protocole de Sangatte avait été signé le 25 novembre 1991 en prévision de l'ouverture du lien fixe transmanche. Le présent protocole a pour effet de le compléter par un dispositif spécifique de contrôle dans les gares desservies par le train Eurostar en territoire britannique comme en territoire français.

L'on peut, *a priori*, s'interroger sur l'efficacité du protocole additionnel, dans la mesure où il ne s'attaque qu'à une partie des problèmes relatifs aux liaisons entre les deux pays. Les britanniques sont en réalité très désireux de mettre en place une surveillance efficace du trafic sur les trains directs de voyageurs en provenance de France. Les statistiques, bien qu'approximatives, montrent en effet qu'un quart environ des personnes entrées clandestinement au Royaume-Uni en provenance de France ou de Belgique (7 000 personnes sur près de 28 000), arrive par le train en gare de Waterloo. Le protocole additionnel a donc pour objectif de fermer l'une des voies de l'immigration irrégulière représentant le quart des personnes appréhendées l'année dernière en gare de Waterloo ou dans le Kent.

Il convient d'ajouter que le protocole additionnel ne pourra être pleinement efficace qu'avec l'adoption et l'entrée en vigueur parallèle d'une disposition insérée à l'article 14 du projet de loi sur la sécurité quotidienne également déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

I - le système de contrôle aux frontières instauré par le protocole de sangatte de 1991

Lors de la signature, le 12 février 1986, du traité de Cantorbéry relatif à la construction et à l'exploitation de la liaison transmanche, le Royaume-Uni avait demandé que des dispositions particulières organisent les modalités du contrôle frontalier de police et d'immigration des deux côtés de la liaison fixe, ainsi que celles de la coopération judiciaire pénale. C'est l'objet du protocole de Sangatte, signé le 25 novembre 1991, ratifié par la loi n° 93-803 du 21 avril 1993. Celui-ci régit en outre les contrôles sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire ainsi que l'intervention des services de secours dans la liaison fixe pour des missions de sécurité civile.

A – Les modalités du contrôle de police et d'immigration

Les dispositions retenues s'inspiraient de celles qui figurent de manière habituelle, à propos des transports ferroviaires internationaux, dans les conventions dites de « bureaux à contrôles nationaux juxtaposés », en les adaptant au particularisme de la liaison transmanche.

Le protocole devait prévoir des modalités de contrôle de police et d'immigration adaptées aux différents modes de traversée de la Manche par le lien fixe : les trains directs de voyageurs (Paris-Londres, Lille-Londres), les trains de fret en provenance de toute l'Europe et, enfin, le transport des voitures et des camions sur des navettes exploitées par la société Eurotunnel.

Dans le cas des trains directs effectuant la liaison entre Londres et Paris, l'article 7 du protocole a prévu des contrôle embarqués, c'est à dire effectué dans le train par des agents de l'un ou de l'autre Etat.

Dans le cas des personnes empruntant des navettes, les services britanniques procèdent au contrôle d'entrée au Royaume-Uni à Coquelles, en territoire français ; de manière symétrique, les agents de la Police aux frontières effectuent le contrôle d'entrée en France à Folkestone, en territoire britannique. Les contrôles de sortie sont évidemment réalisés par les agents de chaque pays sur leur propre territoire. Le protocole avait prévu, pour l'organisation de ces contrôles, deux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) sur les installations de la liaison transmanche à Fréthun, en territoire français, et à Folkestone, en territoire britannique.

En réalité, les BCNJ ont été installés aux deux terminaux de la liaison fret et navettes, c'est-à-dire à Cheriton en territoire britannique et à

Coquelles en territoire français. Les contrôles qui y sont effectués portent donc sur le fret et les navettes mais non sur le trafic de passagers de l'Eurostar.

On soulignera que, pour les trains directs, le protocole prévoit que chaque Etat autorise les agents de l'autre Etat à effectuer des contrôles sur son propre territoire. Corrélativement, chaque Etat donne aux agents de l'Etat limitrophe la possibilité de procéder, dans l'exercice de leurs pouvoirs nationaux, à des interpellations ou des arrestations dans la zone de contrôles située dans l'Etat de séjour de personnes recherchées par les autorités de l'Etat limitrophe.

B - Les lacunes du dispositif et les difficultés rencontrées

Les insuffisances du dispositif prévu par le protocole sont de plusieurs ordres. Certaines entraînent une application incomplète par la France des dispositions de la Convention de Schengen, d'autres aboutissent à une trop grande « porosité » du contrôle de sortie de France, ce qui a pour conséquence de grossir le flux des demandeurs d'asile au Royaume-Uni.

1) Les imperfections du contrôle d'entrée sur le territoire Schengen exercé par la France

Les insuffisances du dispositif apparaissent d'abord au regard des **obligations de la France dans le cadre de la Convention de Schengen** de 1990. En effet, son article 6 impose, aux frontières extérieures de l'espace Schengen, un contrôle d'entrée, selon des principes uniformes, portant sur toutes les personnes franchissant la frontière. Toutes les personnes doivent voir leur identité contrôlée sur présentation des documents de voyage. En outre, les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi, permettant de vérifier que l'étranger remplit les conditions d'entrée, de séjour et de travail, notamment. Ce contrôle est aussi un moyen de recherche et de prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public, effectué dans l'intérêt de tous les Etats Schengen.

Dans les gares françaises ouvertes au trafic international, le contrôle de l'identité des personnes s'exerce sur la base de l'article 78-2, alinéa 4 du Code de procédure pénale. Or le contrôle systématique est difficile à réaliser en pratique : on considère que pour un train de 2000 passagers, 400 personnes au plus pourront être contrôlées à la sortie du train. La gare du Nord à Paris connaît cette difficulté, et également la gare de Lille-Europe, où de plus, l'architecture avait d'emblée exclu la possibilité matérielle de pratiquer un contrôle d'entrée systématique pour les

voyageurs en provenance de Londres. (Il s'agit du problème des quais nationaux « non stériles », avec de multiples sorties le long du quai ne permettant pas le filtrage par les agents de la Police aux frontières). Dans cette dernière gare, seuls 11 % des voyageurs en provenance de Londres peuvent être contrôlés par la Police aux frontières (PAF).

Dans ces circonstances, le contrôle par la France de sa frontière extérieure Schengen est bien lacunaire, reposant essentiellement sur le contrôle à bord des trains en provenance du Royaume-Uni. Or **les contrôles effectués à bord ont été relativement peu pratiqués**, peu appréciés par la SNCF sur le plan commercial et en pratique peu efficaces quant à leurs résultats. Si 3600 contrôles avaient été pratiqués en 1998, 642 seulement ont été effectués en 2000.

Au total, tous ceux qui ont eu l'occasion récemment de prendre l'Eurostar en provenance de Londres savent que les contrôles à l'entrée en France sont presque inexistantes.

2) Les multiples moyens de fraude font échec aux contrôles français comme britanniques

Les Britanniques considèrent que **les autorités françaises sont responsables de l'arrivée par Eurostar de nombreux clandestins à Londres : 6961 personnes en provenance de France ont été appréhendées en gare de Waterloo en 2000**. Les autorités britanniques estiment ne pas avoir les moyens d'un contrôle efficace en amont ; par ailleurs, il est vrai que le contrôle de sortie effectué par les autorités françaises présente des lacunes.

Le chiffre de 6961 clandestins représente un quart environ des 27 838 personnes appréhendées dans cette gare et dans le Kent, venant de France et de Belgique. Ces chiffres, qui émanent de plusieurs sources britanniques, recouvrent les données suivantes :

- 7 632 personnes arrivées à Douvres par ferry (soit 6 341 demandeurs d'asile et 1 291 accompagnants) ;
- 1 006 personnes découvertes à Coquelles dans les chargements de fret montés sur le lien fixe (ces personnes ont fait l'objet d'une mesure de non-admission et ont été réadmisées par les autorités françaises) ;
- 12 239 personnes découvertes dans le Kent, arrivées par des moyens non identifiés (train, camions par car-ferry, autres bateaux) ;
- 6 961 personnes débarquant d'Eurostar (l'on peut rapprocher ce dernier chiffre des 759 personnes appréhendées par la PAF lors du contrôle de sortie dans les gares françaises).

L'on constate donc que le protocole additionnel s'attaque à un problème non négligeable, qui s'explique par les raisons suivantes.

Le contrôle de sortie effectué par les autorités françaises dans les gares desservant le Royaume-Uni porte sur le respect du droit des étrangers et sur la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des pays parties à la convention de Schengen. Ce contrôle doit être, en principe, systématique à l'égard des étrangers, mais il peut être allégé « en raison de circonstances particulières », selon les termes de l'article 6 déjà cité. Dans les faits, la priorité a longtemps été donnée aux contrôles d'entrée (dont on a dit qu'ils étaient très faibles...) et les contrôles ne sont devenus plus systématiques que depuis 1998.

Cet allègement du contrôle de sortie devait en principe être compensé par l'existence des contrôles embarqués, effectués par les agents français et britanniques.

Mais le contrôle embarqué des passagers dans les trains directs (qui ne le sont pas toujours, certains s'arrêtant en gare de Calais-Fréthun) **connaît beaucoup de difficultés.**

Ce contrôle porte sur les documents de voyage (passeport et visa) et sur le titre de transport (billet). Lorsqu'un passager dépourvu des documents de voyage indispensables pour entrer sur le territoire britannique est découvert dans **un train sans arrêt à destination de Londres** par un officier britannique, celui-ci dispose juridiquement de deux possibilités : la première est de demander l'arrêt du train afin de faire descendre la personne en territoire français, ce qui est évidemment impossible pour des raisons commerciales et pratiques, la seconde, et en réalité la seule, est de procéder à la constatation de l'infraction en territoire britannique et de remettre le clandestin aux autorités françaises. Mais les cas les plus nombreux sont ceux où la personne détruit toute preuve de son passage par la France avant de déposer une demande d'asile auprès des autorités britanniques.

Les trains s'arrêtant à Calais (trois liaisons par jour) acheminent près de la moitié des clandestins : il s'agit de personnes en situation régulière ou non sur le territoire français qui, munies d'un billet Paris-Calais, ne descendent pas dans cette dernière gare, car elles ont en réalité l'intention de se rendre au Royaume-Uni pour y présenter une demande d'asile. Le contrôle de la SNCF à Calais ne résout pas le problème, le contrôleur n'ayant que le pouvoir de dresser éventuellement une amende à l'encontre de la personne qui s'apprête à poursuivre son voyage sans régulariser sa situation en achetant un billet, la loi ne lui permettant de faire appel à la force publique pour faire descendre un passager. Les officiers britanniques qui procèdent au contrôle sur le trajet Paris-Calais, même s'ils suspectent une tentative d'immigration, sont

impuissants dans la mesure où la personne est en situation régulière jusqu'à Calais. Dans ce cas également, le candidat à l'immigration peut, ayant détruit ses documents après l'arrêt à Calais, présenter une demande d'asile aux autorités britanniques à son arrivée sur le territoire britannique et celles-ci sont tenues d'instruire la demande.

Ces deux exemples de fraude, parmi d'autres, illustrent **les failles d'un système qui permet à de nombreux candidats à l'immigration au Royaume-Uni d'échapper aux contrôles et de détruire leurs documents** afin de présenter leur première demande d'asile en territoire britannique, obligeant l'administration britannique à instruire la demande en application de la convention de Dublin de 1990.

C - L'instauration d'une coopération bilatérale permanente

L'ouverture du lien fixe transmanche et, en conséquence, la mise en œuvre du protocole de Sangatte se sont accompagnées fort heureusement d'une intensification de la coopération policière franco-britannique qui est à présent devenue quasi quotidienne.

Cette coopération, en particulier pour ce qui concerne l'immigration, s'inscrit dans le cadre de relations anciennes entre la Direction centrale de la police de l'air et des frontières et *l'Immigration and Nationality Directorate* (IND) britannique.

Elle s'est développée grâce à l'échange d'officiers de liaison chargés de l'immigration depuis 1993 : un officier de liaison français travaille à Croydon et un officier britannique est affecté à la Direction centrale de la police aux frontières. Des réunions bilatérales sont régulièrement organisées au niveau régional ou local, ainsi qu'entre les directeurs d'administration centrale.

Par ailleurs, une coopération opérationnelle s'est instituée entre les services de répression français, l'OCRIEST, et les services d'analyse britanniques - l'Immigration Service et l'IND. Depuis 1999, cette coopération évolue vers la mise en œuvre d'opérations bilatérales concertées aboutissant au démantèlement de filières d'immigration clandestine en France et au Royaume-Uni. Plusieurs exemples peuvent être donnés : en 1999, l'OCRIEST a démantelé une filière albano-kosovare en collaboration avec la police londonienne et une filière indo-pakistanaise, en collaboration avec la police du Kent. En 2000, des filières chinoise et indo-pakistanaise ont également été démantelées en collaboration avec les analyses du NCIS, d'une part, la police du Kent, d'autre part. Des recherches sont en cours sur l'activité d'une filière d'immigration clandestine turque installée au Royaume-Uni.

II – L'augmentation de la pression migratoire accentue les insuffisances du protocole de Sangatte

A - Le caractère attractif du Royaume-Uni comme destination d'immigration et d'asile

Le Royaume-Uni a connu ces trois dernières années une très forte augmentation de la pression migratoire, qui, à côté des entrées clandestines sur le territoire, prend de plus en plus souvent la nature de la demande d'asile.

1) L'augmentation des flux migratoires à destination du Royaume-Uni

L'immigration irrégulière est évaluée, pour 2000, à 180 000 personnes. Les demandes d'asile ont augmenté de façon impressionnante durant la dernière décennie, passant de 4 000 en 1988 à 45 000 en 1998 et atteignant le chiffre de 76 000 en 2000.

Les principales nationalités représentées sont les Afghans, les Iraniens, les Kurdes de Turquie, les Albanais du Kosovo, les Chinois et les Sri Lankais.

A la demande de la France, le Home Office a réalisé une étude sur l'ampleur de l'immigration clandestine au Royaume-Uni via l'Eurostar. Ce train assure environ 450 liaisons par mois entre Paris et Londres, 90 trains s'arrêtant à Calais. Entre le 1^{er} janvier et le 27 novembre 2000, 4 959 personnes sont arrivées à la gare de Waterloo sans les documents de voyage nécessaires :

- 4 253 ont demandé l'asile,
- 3 789 n'avaient pas de documents,
- 830 étaient en possession de faux documents, et
- 2 868, soit 48 %, sont arrivées à bord d'un train faisant arrêt à

Calais.

Ces personnes sont donc, pour la grande majorité, arrivées au Royaume-Uni sans papiers, ce qui illustre bien les insuffisances expliquées ci-dessus : les candidats à l'immigration ont détruit leurs documents, s'ils en possédaient en France, une fois dans le train, ou bien ont réussi à échapper au contrôle de sortie effectué en gare comme au contrôle dans le train.

Les principaux pays d'origine sont les suivants : Sri Lanka, Chine, Turquie, Somalie, Yougoslavie, Albanie, Iran, Algérie et Tchad.

2) L'adoption de nouvelles dispositions législatives à caractère dissuasif

Le gouvernement britannique a réagi à ce phénomène en faisant adopter, le 11 novembre 1999, une loi sur l'immigration et le droit d'asile. Les objectifs de la nouvelle législation sont plusieurs.

Il s'agit d'abord d'accélérer le traitement des demandes d'asile, la loi ayant fixé un délai maximum de quatre mois pour traiter les procédures d'appel. Est ensuite mis en place un programme national d'aide aux demandeurs d'asile aux conditions plus strictes : ceux-ci sont répartis sur le territoire sans possibilité de choisir leur ville d'accueil et perçoivent leurs allocations sous forme de bons et non plus en espèces.

La loi a ensuite créé **un système de responsabilité du transporteur** inspiré des conventions internationales de Chicago pour le transport aérien et de Londres pour le transport maritime. Elle étend au **transport routier de marchandises, ainsi qu'à l'ensemble des véhicules qui pénètrent sur le territoire du Royaume-Uni, la perception d'une amende lorsqu'un clandestin est découvert.**

Les autorités britanniques ont commencé à imposer ces amendes, qui s'élèvent à 2 000 livres par passager, sur les passagers clandestins acheminés par le fret : les amendes s'élèveraient à 30 millions de francs par an à la charge de la SNCF, que l'on doit rapprocher du chiffre d'affaires de 200 millions de francs réalisé par la compagnie sur ce réseau de fret. La compagnie a pour l'instant refusé de payer ces amendes, attendant qu'une solution soit apportée au problème. On ajoutera que si les amendes venaient à s'appliquer sur l'ensemble du trafic trans-manche, y compris donc l'Eurostar, elles pourraient s'élever à environ 150 millions de francs (alors qu'Eurostar restera déficitaire jusqu'en 2006).

La perspective pour la SNCF de voir appliquer les amendes à la totalité des liaisons trans-manche, rend d'autant plus indispensable de remédier au plus vite aux insuffisances du système décrites ci-dessus.

Enfin, la loi a renforcé les sanctions applicables au cas de violation de la législation des étrangers et d'aide à l'immigration illégale, la peine maximale pour la facilitation de l'entrée de clandestins passant à dix années d'emprisonnement.

Il est encore tôt pour juger des effets de cette législation entrée en vigueur en avril 2000. En fait, les demandes d'asile ont encore augmenté au cours de l'année 2000 par rapport à 1999, passant de 71 000 à 76 000. En revanche, il semble que la menace constituée par la perspective de l'amende pour les transporteurs routiers est dissuasive, le nombre de clandestins

interceptés à bord de camions, et en particulier dans le Kent, ayant diminué de 20 %.

L'on peut douter que le Royaume-Uni parvienne à endiguer ce phénomène sans revoir plus radicalement sa législation, notamment sans réprimer plus effectivement le travail clandestin.

B - Les conséquences de cette augmentation des flux pour la France

1) Une situation difficile dans la région du Pas-de-Calais

Le caractère attractif du Royaume-Uni a pour conséquence de faire du territoire français, et de la région Nord-Pas-de-Calais en particulier, un lieu de transit pour les candidats à l'émigration clandestine outre-Manche en provenance de très nombreuses régions du monde.

Des contrôles renforcés ont été mis en place par la Police aux frontières, à partir d'août 1999, dans la région de Calais. Ils ont permis l'interpellation de 30 071 personnes en situation irrégulière entre août 1999 et fin décembre 2000, dont plus de 25 000 personnes pour l'année 2000. Ces clandestins provenaient d'Irak (10 524 personnes), d'Afghanistan, de Yougoslavie, de Turquie, du Sri Lanka, d'Iran, d'Albanie, de Roumanie, d'Algérie et de Somalie. 7 112 personnes ont été placées en garde à vue, les autres ont fait l'objet d'une procédure simplifiée en accord avec le Parquet compétent. 1 994 personnes ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et 260 passeurs ont été écroués.

Ce phénomène d'accroissement de la pression migratoire est fortement ressenti dans la région du Pas de Calais, et la gestion de cette population clandestine attendant une opportunité de départ vers le Royaume-Uni dans une situation d'insécurité et dans des conditions sanitaires déplorables s'avère très difficile. Le centre d'hébergement d'urgence ouvert en 1999 à Sangatte, prévu pour 600 personnes au maximum, a dû abriter jusqu'à 1 100 personnes en janvier 2001. Les amendes britanniques qui menacent les transporteurs routiers (et la crainte de voir le véhicule confisqué) ont rendu ceux-ci plus vigilants ; ils sont d'ailleurs aidés par de nouveaux moyens de contrôle mis en place au port de Calais. En conséquence, les clandestins demeurent en moyenne trois semaines dans la région, contre quelques jours auparavant.

2) Le renforcement des contrôles dans les gares desservies par l'Eurostar

L'immigration clandestine utilisant la liaison Eurostar peut être

évaluée depuis la mise en place de contrôles de sortie par la Police aux frontières, sous la pression des autorités britanniques. Ces contrôles ne sont effectués de façon permanente que depuis juin 1998. Le nombre des procédures diligentées sur la base d'infractions à la législation sur les étrangers ou l'utilisation de faux documents est en augmentation significative sur les trois dernières années : 252 en 1998 (avec un flux important de ressortissants somaliens, 453 en 1999 (avec une majorité de Kosovars) et 759 en 2000 (avec des clandestins en provenance d'Asie, d'Albanie, du Kurdistan et d'Afrique).

L'on constate donc que les flux de l'immigration clandestine empruntent essentiellement la voie maritime - plus de 30 000 personnes pour cette dernière contre 759 pour la voie ferroviaire. Il n'en importe pas moins de rendre les contrôles plus efficaces dans les gares ferroviaires desservant la liaison trans-manche.

On indiquera que l'immigration clandestine du Royaume-Uni vers la France apparaît, selon les statistiques de non admission, beaucoup plus restreinte : les non-admissions prononcées en gare du Nord ont été de 106 en 1998, de 44 en 1999 et de 58 en 2000. Ces statistiques ne reflètent cependant qu'une partie de la réalité en raison de la faiblesse des contrôles d'entrée, tant à Paris qu'à Lille, déjà évoquée par le présent rapport.

Sous la pression des autorités britanniques, **des contrôles de sortie de France ont été mis en place par la Police aux frontières dans les trois gares desservies par l'Eurostar.**

C'est ainsi que des contrôles de sortie des voyageurs sont exercés en **gare de Paris Nord**, dans la mezzanine au-dessus de la gare, point de passage obligé avant l'embarquement, par deux équipes assurant deux vacations correspondant au départ des 15 à 20 trains quotidiens. L'unité de contrôle des trains internationaux de la brigade des chemins de fer de la Police aux frontières en Gare du Nord compte 71 fonctionnaires tous grades compris. Ce renforcement du contrôle de sortie explique peut-être le chiffre croissant des procédures diligentées durant les trois dernières années.

En **gare de Lille-Europe**, une unité de la PAF de 15 fonctionnaires assure les contrôles transfrontières des voyageurs à destination de Londres de 6 heures 30 à 23 heures, ce qui correspond à la plage horaire des Eurostar. Le contrôle a lieu avant l'embarquement, au niveau d'aubettes donnant accès aux quais réservés aux voyageurs munis de titres de transport et déjà contrôlés par la SNCF.

Enfin, quelques fonctionnaires de la PAF basée à Coquelles viennent effectuer des contrôles en **gare de Calais-Fréthun** en fonction de

l'arrivée des Eurostar ; trois arrêts ont lieu dans le sens France Royaume-Uni et quatre en sens inverse. Les contrôles de sortie comme d'entrée portent ici sur la totalité des voyageurs et sont réalisés sur le quai ou dans le couloir de sortie de la gare faute d'aubettes.

III - l'apport du protocole additionnel

Le renforcement du dispositif de contrôle par la France, même s'il a apporté une certaine amélioration, était loin de résoudre tous les problèmes évoqués dans la première partie du présent rapport.

Lors d'une réunion au niveau ministériel tenue le 30 janvier 1998, le Ministre britannique de l'Intérieur a fait connaître ses exigences, touchant, d'une part, la possibilité pour les agents britanniques d'effectuer un contrôle dès la gare de départ du territoire français, et, d'autre part, une solution concernant les voyageurs en situation irrégulière à partir de Calais. A défaut d'une telle solution, les Britanniques demandaient la suppression de l'arrêt de l'Eurostar en gare de Calais, ce qui n'était bien évidemment pas envisageable pour la partie française. Ces exigences ont conduit à élaborer de nouvelles solutions juridiques : elles figurent dans le protocole additionnel ici examiné, mais également dans l'article 14 du projet de loi relatif à la sécurité quotidienne, déposé le 16 mars 2001 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

A - Un contrôle systématique des documents de voyage au départ de la liaison ferroviaire

Les négociations engagées entre les deux ministères ont notamment abouti, en juillet 1998, à un échange de lettres entre les deux ministres, décidant la création de bureaux de contrôles des voyageurs empruntant l'Eurostar. Cette création nécessitait l'adaptation du Protocole de Sangatte.

Le protocole additionnel prévoit la création de bureaux de contrôle des personnes dans toutes les gares desservies par la liaison ferroviaire Londres-Paris, soit à Londres-Waterloo, à Londres-Saint-Pancras et Ashford en territoire britannique, à Paris-gare du Nord, Calais et Lille-Europe en territoire français. Ces bureaux auront pour mission, selon les termes du protocole, de contrôler les personnes désirant se rendre dans l'autre Etat.

Les bureaux comprendront des agents de l'Etat de départ, qui exerceront les contrôles de sortie du territoire et des agents de l'Etat d'arrivée, qui exerceront les contrôles d'entrée sur leur territoire, conformément au droit de leur Etat d'origine. Le contrôle effectué par les agents britanniques à la gare du Nord, par exemple, ne sera donc pas limité à la possession des documents de voyage, mais pourra aussi porter sur la réalisation des autres conditions légales d'entrée et de séjour sur le territoire

britannique telle que la possession d'une somme d'argent suffisante au séjour au Royaume-Uni.

En résumé, **les voyageurs** quittant la gare du Nord pour le Royaume-Uni, par exemple, **seront successivement soumis à trois contrôles :**

- **le contrôle des titres de transport** effectué par la SNCF ;
- **le contrôle de sortie du territoire** effectué par la Police aux frontières (qui est essentiellement un contrôle de sécurité) ;
- **le contrôle d'entrée** effectué par des agents de l'*Immigration and nationality Directorate* (IND), qui aura pour objet de vérifier que le voyageur remplit les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire britannique. Si la personne ne remplit pas ces conditions, elle sera refoulée, ou remise aux agents de la PAF si elle est en infraction à la législation du séjour dans l'espace Schengen.

L'on ajoutera que le voyageur peut être soumis à un **contrôle de sûreté des douanes**, qui porte par exemple sur la détention d'explosifs.

La mise en place de ces bureaux entraîne des réaménagements dans les gares concernées pour accueillir plus d'agents et en prévision du surcroît de procédures administratives et judiciaires à prévoir. La mezzanine Eurostar de la gare du Nord sera en particulier réaménagée avant l'automne 2002. Le nombre des aubettes de contrôle devra être accru, et la fourniture est prévue de terminaux permettant la consultation des fichiers informatiques tels que le Système d'information Schengen (SIS), qui comporte notamment le Fichier français des personnes recherchées. De même, des aménagements seront faits en gare de Londres-Waterloo pour accueillir cette structure quasi permanente et plus nombreuse.

Dans les gares britanniques, des connexions au Système d'information Schengen devront être mises à dispositions des agents de la PAF afin qu'ils puissent procéder aux examens de situation au regard des conditions d'entrée dans l'espace Schengen.

Un renforcement des effectifs sera indispensable pour pouvoir assurer la présence requise sur les nouveaux sites de contrôle.

On notera que le Protocole ne concerne que les personnes désirant se rendre à l'étranger, et non celles qui n'empruntent l'Eurostar que pour un trajet limité au territoire français. Par contre, le projet de loi sur la « sécurité quotidienne » comporte une disposition concernant l'ensemble des personnes empruntant l'Eurostar en direction de Londres, quelle que soit leur gare d'arrivée.

B - Le complément apporté par l'article 14 du projet de loi sur la « sécurité quotidienne »

Cette disposition a pour objectif de répondre à la deuxième exigence du Royaume-Uni, en obligeant les passagers des trains reliant la France et le Royaume-Uni à se soumettre au double contrôle des autorités françaises et des autorités britanniques, quelle que soit leur destination. Ainsi tous les voyageurs empruntant l'Eurostar en direction de Londres, même si ils s'arrêtent en gare de Calais, devraient être en possession des documents de voyage requis pour entrer sur le territoire britannique. Cette disposition devrait supprimer la possibilité de se rendre clandestinement au Royaume-Uni à la suite d'un voyage en règle jusqu'à Calais.

On notera que le projet de loi soumettrait à contrôle les français se rendant à Calais, ce que ne prévoit pas le Protocole additionnel.

Une information sur cette obligation sera donnée aux passagers lors de l'achat de leur billet. En pratique, cette nouvelle obligation ne sera pas une contrainte pour les voyageurs ressortissants de l'Union européenne, pour qui la possession de la carte d'identité sera suffisante. Elle sera une contrainte pour les ressortissants d'Etats tiers amenés à circuler sur le tronçon Paris-Calais.

La combinaison du protocole additionnel et de cette disposition permettra de parvenir à une réelle maîtrise de la situation dans les gares françaises desservies par l'Eurostar. Il est donc souhaitable que l'article 14 du projet de loi soit adopté et entre en vigueur en même temps que le protocole.

C - Un aménagement des procédures de demande d'asile

Une difficulté importante est apparue au cours de la négociation : dès lors que les agents de *Immigration and Nationality Directorate* étaient présents au départ de la liaison ferroviaire, ils pourraient être amenés à recevoir matériellement de très nombreuses demandes d'asile ce qui aurait pour conséquence de contraindre l'administration britannique, comme par le passé, à accueillir sur son territoire de nombreux étrangers.

En effet, l'application de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 à la présente situation entraîne les conséquences suivantes. Lorsqu'un demandeur d'asile introduit sa demande auprès des autorités du Royaume-Uni, alors qu'il se trouve sur le territoire français, il appartient à

l'Etat français de déterminer quel sera l'Etat responsable de l'instruction de la demande sur le fond. Cette détermination s'effectue à partir de plusieurs critères alternatifs et hiérarchisés. L'un de ces critères confère la responsabilité de l'instruction au « premier Etat auquel la demande d'asile a été présentée » (article 8).

L'article 4 apporte une solution aux exigences britanniques en prévoyant que **les demandes présentées dans une gare française à l'officier britannique seront traitées sur le fond par les autorités françaises**. Le demandeur sera remis à l'officier de la Police aux frontières qui l'adressera à la préfecture de son domicile pour effectuer cette démarche. Si la demande était faite après la fermeture des portes du train, après le dernier arrêt en territoire français ou s'il n'y a pas d'arrêt en territoire français, elle serait instruite par l'Etat d'arrivée, soit le Royaume-Uni.

On rappellera que la Convention de Dublin prévoit qu'un étranger ne peut déposer qu'une seule demande d'asile dans les pays de l'Union : toute demande déposée en France exclut pour le demandeur la possibilité d'obtenir l'asile en Grande-Bretagne. La possibilité d'un surcroît de travail pour l'OFPRA existe, mais il est aussi probable que les personnes dont l'objectif est le Royaume-Uni rechercheront d'autres routes pour l'atteindre.

CONCLUSION

Le nouveau dispositif satisfait aux intérêts des différentes parties : il satisfait évidemment aux demandes britanniques, mais également aux intérêts français.

Premièrement, l'efficacité des contrôles ainsi mis en place devrait supprimer ou rendre beaucoup plus rares les fraudes qui ont été décrites, et la SNCF courra moins le risque d'être soumise à de fortes amendes lorsqu'elle a transporté des passagers en situation irrégulière.

Ensuite, la France pourra mieux contrôler sa frontière extérieure au sens de la Convention de Schengen : les vérifications d'entrée effectués par la Police aux frontières dans les gares britanniques permettront de mieux contrôler l'entrée sur notre territoire au regard de la lutte contre le terrorisme mais aussi de l'immigration irrégulière en provenance du Royaume-Uni.

Enfin, ce contrôle « en amont » devrait compenser l'impossibilité d'un contrôle d'entrée exhaustif des passagers descendant en gare de Lille-Europe, à cause de l'architecture des quais nationaux « non stériles » déjà évoqués.

Ces mesures ne concernent bien sûr qu'un aspect de la lutte contre l'immigration clandestine à destination du Royaume-Uni, car on a vu que la majorité des clandestins utilisent plutôt la voie maritime.

Une certaine diminution du nombre des clandestins a été observée durant les dernières semaines dans le Pas-de-Calais, diminution également observée en Belgique. Cette diminution peut être la conséquence de plusieurs facteurs : les mesures prises par les britanniques, le démantèlement de plusieurs filières de passage, ainsi que le système de contrôle strict des véhicules par les douanes pour lutter contre la propagation de la fièvre aphteuse. Il est possible que les difficultés accrues du passage vers le Royaume-Uni soient connues et commencent à dissuader les candidats à l'émigration.

Néanmoins, il y a peu de chances que la pression migratoire vers l'Europe s'affaiblisse, et la coopération bilatérale devra se poursuivre et s'approfondir, en particulier dans le but d'améliorer les dispositifs de surveillance du trafic ferroviaire de fret ou du transport routier de marchandises, non concernés par le présent protocole additionnel : c'est l'objectif de la commission trans-manche créée par le sommet franco-britannique de Cahors, le 9 février 2001.

En conclusion, votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 18 avril 2001.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a demandé s'il existait des statistiques sur le nombre des clandestins arrêtés à la sortie de l'Eurostar. S'agit-il d'individus isolés ou sont-ils pris en charge par des filières organisées ?

Par ailleurs, il a demandé si les amendes imposées par les autorités britanniques étaient légales et sur quelle convention ou texte de loi elles se fondaient.

Il a enfin plaidé pour que la France ratifie rapidement le protocole à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme et les protocoles s'y rapportant) du 15 décembre 2000 sur la traite des personnes ; cela permettrait de donner un coup d'arrêt au trafic des réseaux d'immigration clandestine.

M. René Mangin a indiqué que plusieurs dispositions de ce protocole le choquaient. Les citoyens français peuvent être étonnés de devoir présenter leurs documents d'identité à des agents de police étrangers alors qu'ils se déplacent sur le territoire national ; on peut d'ailleurs s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle procédure. De plus, on peut avoir l'impression que le motif réel de cet accord est l'incapacité de la police française à remplir efficacement ses missions.

Il a demandé s'il n'aurait pas été possible de trouver des solutions alternatives, en prenant exemple sur les procédures à l'œuvre dans le transport aérien. Si la SNCF a un intérêt financier dans la résolution de ce problème, n'aurait-elle pas pu proposer des procédures de contrôle plus efficaces préalablement à la montée à bord de ses trains ?

M. Jean-Bernard Raimond a demandé comment serait organisée la discussion en séance publique de ce protocole et du projet de loi sur la sécurité quotidienne.

M. Guy Lengagne a répondu aux intervenants.

Le *Home Office* britannique a récemment réalisé une étude, à la demande de la France, sur *l'ampleur de l'immigration clandestine aux Royaume-Uni via l'Eurostar*. Entre le 1^{er} janvier et le 27 novembre 2000, près de 5 000 personnes sont arrivées à la gare de Waterloo sans les documents de voyage nécessaires : 4 253 ont demandé l'asile, 3 789 n'avaient aucun document, 830 étaient en possession de faux documents et 2 868, soit 48 %, sont arrivées à bord d'un train faisant arrêt à Calais. Ce chiffre de 5 000 personnes doit être majoré si l'on prend en compte les arrivées clandestines dans les autres gares anglaises desservies par l'Eurostar. Ces personnes sont, au moins pour la moitié d'entre elles, acheminées par des filières et des réseaux. Les principales nationalités représentées sont les Afghans, les Iraniens, les Kurdes de Turquie, les Albanais du Kosovo, les Chinois et les Sri Lankais.

Le Rapporteur a ajouté que le Protocole additionnel comporte des dispositions qui se veulent dissuasives, relatives au dépôt et au traitement des *demandes d'asile* : les demandes présentées dans une gare française à un officier britannique seront traitées sur le fond par les autorités françaises, le demandeur ayant été remis à l'officier de la Police aux frontières, qui l'engagera, s'il est en situation régulière en France, à présenter cette demande à la préfecture de son domicile. La Convention de Dublin de 1990 prévoyant qu'un étranger ne peut déposer qu'une seule demande d'asile dans les pays de l'Union européenne, toute demande déposée en France exclut pour le demandeur la possibilité d'obtenir l'asile au Royaume-Uni.

Les amendes imposées au transporteur par les autorités britanniques ne se fondent pas sur une convention internationale mais sur une loi britannique du 11 novembre 1999. Cette loi permet d'imposer une amende de 2 000 livres par passager clandestin découvert. Les autorités britanniques ont déjà imposé la SNCF à hauteur de 30 millions de francs sur le trafic de fret : la compagnie refuse pour l'instant de payer cette somme, dans l'attente d'une solution. M. Guy Lengagne a précisé que le chiffre d'affaires du trafic de fret sur la liaison trans-Manche s'élevait à 200 millions de francs par an. En outre, si le Royaume-Uni venait aussi à imposer des amendes sur les clandestins découverts à bord de l'Eurostar, ces amendes pourraient s'élever au total à environ 150 millions de francs par an, en notant qu'Eurostar, malgré son succès, sera déficitaire jusqu'en 2006.

La présence de policiers étrangers opérant un contrôle d'entrée sur leur territoire à partir du territoire français ne procède pas d'un principe nouveau. Elle a déjà été admise dans les Bureaux à contrôle nationaux juxtaposés installés depuis longtemps en frontière (Italie, Allemagne, Suisse). Le contrôle effectué dans les bureaux de contrôle des personnes se

situera plus en amont de la frontière. En revanche, le contrôle effectué par des agents britanniques sur des citoyens français ou européens n'effectuant qu'un voyage limité au territoire français, contrôle prévu par l'article 14 du projet de loi qui a été évoqué, pourrait faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Néanmoins, le Rapporteur a rappelé que la loi permet le contrôle de l'identité des personnes dans les gares ouvertes au trafic international, et que cela implique bien la nécessité de détenir une pièce d'identité. Enfin, l'avertissement donné au moment de l'achat du billet entraîne l'acceptation par le passager du principe de ce contrôle.

Le Rapporteur a souligné à nouveau l'importance de la desserte de la gare de Calais par la liaison Eurostar, ce qui impose que soit trouvée une solution efficace au problème de l'immigration clandestine vers le Royaume-Uni. Il a précisé que le Protocole additionnel comme le projet de loi sur la sécurité quotidienne étaient inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 25 avril prochain.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2980).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte du Protocole figure en annexe au projet de loi (n° 2980).

N°2985. Rapport de M. Lengagne (commission des affaires étrangères) sur le projet de loi relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni (Protocole de Sangatte).