

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Communication

Mercredi 3 juin 2015  
16 h 15

## Commission des affaires européennes

Communication de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli sur le programme européen en matière de migration présenté par la Commission européenne





**COMMUNICATION SUR LE PROGRAMME  
EUROPÉEN EN MATIÈRE DE MIGRATION**  
de Mme Marietta Karamanli

*Réunion de commission du 3 juin 2015*

L'Union européenne est une région de droits et de stabilité politique ainsi que de richesse.

Les conflits civils et militaires existants et persistants en Afrique, au Moyen-Orient voire en Asie mettent en mouvement des millions de personnes.

Parallèlement la prospérité d'ensemble de la zone européenne attire de nombreux migrants qui espèrent s'y installer.

L'an passé, l'immigration irrégulière aux portes de l'Union a atteint un chiffre record de 240 000 personnes contre 85 000 en 2008 ; le nombre de morts se montant lui au chiffre inédit et inouï de 4000.

Cette vague migratoire est sans précédent depuis un siècle et est due pour une large part à l'effondrement de trois États, la Syrie, l'Irak, la Libye et à la déstabilisation djihadiste meurtrière qui sévit dans une grande partie de l'Afrique.

L'Union européenne a, jusqu'aux naufrages terriblement meurtriers des deux dernières années, sous-estimé cet enjeu humain, humanitaire et de sécurité.

Elle doit aujourd'hui le relever d'une part, au nom des valeurs et droits qu'elle porte et d'autre part, au nom de la sécurité tant des personnes que des frontières qu'elle doit assurer.

Une grande partie des Vingt Huit États-membres s'était jusqu'alors peu mobilisée pour soutenir l'Italie et la Grèce, en première ligne du choc migratoire.

La Méditerranée ne peut se transformer en cimetière marin mais doit au contraire demeurer une mer de civilisation comme elle l'est depuis trente siècles. À cet égard, Homère dans l'Odyssée nous rappelle à la fragilité des êtres humains aux prises avec l'adversité de la vie et des éléments naturels : « Douce est la terre quand elle paraît aux yeux des naufragés ».

L'Union européenne doit donc relever le défi.

Dans sa communication présentée le 13 mai puis précisée la semaine dernière le 27 mai, elle semble le faire à travers une bataille qu'elle devra mener sur trois fronts :

-le front humanitaire de sauvetage des migrants,

-le front de l'accueil des réfugiés,

-le front stratégique et géopolitique afin de stabiliser un environnement moyen-oriental et maghrébin extrêmement agité.

Ces trois volets de l'action de l'Union européenne doivent être menés simultanément et en coopération.

## I. LE FRONT HUMANITAIRE : LE SAUVETAGE DES VIES EN MER

En vertu des articles 67 et 77 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les frontières extérieures de l'Union sont gérées conjointement par les États membres et l'UE, par le biais notamment de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex).

Nonobstant cette européanisation de la gestion des frontières, l'Agence Frontex, créée en octobre 2004 a seulement **une fonction d'appui**. Il revient donc aux États d'assurer les contrôles opérationnels courants.

Dans ce cadre et face à l'afflux de migrants par la mer méditerranée, les autorités italiennes ont mené une opération militaire de recherche et de sauvetage en mer baptisée « Mare Nostrum » du 18 octobre 2013 au 31 octobre 2014 à 100 miles nautiques des côtes italiennes, à proximité des côtes libyennes. À la demande des autorités italiennes et suite à l'arrêt des opérations de l'Agence Frontex « Hermès » et « Aeneas », complémentaires à celle de la marine italienne précédemment évoquée, une opération conjointe coordonnée par Frontex a été lancée le 1<sup>er</sup> novembre 2014.

L'opération conjointe Triton, et ses interventions dans le cadre de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, coordonnées par Frontex, permettent **d'appuyer les opérations de recherche et de sauvetage italiennes**. Celle-ci se décompose, lorsqu'un navire en détresse est détecté, en plusieurs étapes qui sont les suivantes :

- des gardes-frontières nationaux assurent la patrouille des frontières maritimes italiennes et maltaises par air avec Frontex ;

- un bateau en détresse transportant des migrants peut être repéré directement du fait de son propre message de détresse, par un avion ou encore un navire civil ou militaire ;

- en Italie, le Centre de coordination maritime pour la recherche et le sauvetage (MRCC), géré par le corps de garde-côtes italien, en est immédiatement informé. Pendant cette opération conjointe, **toutes les ressources de Frontex sont placées sous son commandement**. Le centre contacte alors le navire de recherche et de sauvetage le plus proche ou le mieux équipé pour qu'il commence l'opération de recherche et de sauvetage ;

- une fois sauvés, les migrants sont conduits en Italie.

Les autorités nationales prennent en charge les procédures d'immigration avec l'appui de Frontex et traitent également les demandes d'asile.

L'Agenda en matière de migration présenté par la Commission fait état d'un nouveau plan opérationnel pour le sauvetage des vies en mer. Il s'agit d'une réponse immédiate de l'UE aux drames survenus en mer Méditerranée pour lesquels il faut absolument éviter qu'ils se reproduisent.

Comparée à l'opération « Mare Nostrum », l'opération Triton souffre de nombreuses lacunes que le plan Juncker veut combler.

**La première tient à la nature même de l'opération Triton.** En effet, cette opération conjointe est une opération de surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen en mer Méditerranée. La mission principale n'est donc pas de sauver des vies mais d'observer et de contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne au sein d'une zone définie.

**La deuxième lacune réside dans l'étendue géographique de l'opération Triton** puisque celle-ci est limitée à 30 miles nautiques au large des côtes italiennes et maltaises, contre 100 miles nautiques pour l'opération « Mare Nostrum ». Le nombre de routes empruntées par les migrants effectivement surveillées et donc le nombre de vies susceptibles d'être sauvées sont donc relativement restreint.

**Dans le cadre de l'opération Triton, l'Agence Frontex souffre également d'un manque criant de moyens.** L'agence disposait avant le Conseil européen du 23 avril 2015, de 65 agents invités et de 12 équipements techniques issus des contributions de 21 États membres, contre en moyenne 900 personnes et 21 équipements techniques pour l'opération « Mare Nostrum ». L'Agence elle-même a admis que ses ressources étaient adaptées à son mandat, qui consiste à contrôler les frontières de l'UE mais pas à surveiller les 2,5 millions de km<sup>2</sup> de la Méditerranée.

**De manière immédiate, la Commission propose le triplement des capacités et des ressources disponibles en 2015 et 2016 pour les opérations conjointes Triton et Poséidon de Frontex avec l'adoption d'un budget rectificatif pour 2015.**

Ce point est notable car malgré les déclarations rassurantes de ces dernières semaines, aucun moyen financier n'était disponible pour poursuivre les actions, comme nous l'avait d'ailleurs signalé notre collègue européen, Président de la commission des Budgets du Parlement européen et entendu par notre commission ces dernières semaines au sujet des ressources propres de l'Union.

Elle a également pris acte, le 27 mai 2015 du **nouveau plan opérationnel de l'opération Triton**. Ce dernier étend la zone géographique couverte à celle couverte par l'ancienne opération « Mare Nostrum », extension du champ géographique à 138 miles nautiques au Sud de la Sicile.

Parallèlement à ces propositions, 1 France et plusieurs autres États membres, s'emploient à déployer des moyens supplémentaires (navire, avions). La France s'est engagée, à l'issue du Conseil Européen du 23 avril 2015, à doubler sa contribution à l'opération Triton et a mis à disposition de l'Agence Frontex 6 experts, deux navires ainsi que deux avions supplémentaires. **Les moyens à disposition de l'agence sont aujourd'hui de 51 équipements techniques et de 121 personnes**, soit précisément 10 unités maritimes, 33 unités terrestres et 8 unités aériennes. Vingt-six pays européens prennent part à l'opération Triton dont la France, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suisse.

Dans son Agenda, la Commission a insisté sur le rôle essentiel des garde-côtes dans le sauvetage des vies humaines et le maintien de la sécurité des frontières maritimes. Elle considère qu'une plus grande coopération permettrait de gagner en efficacité dans les prochaines années. L'Assemblée Nationale, à la suite des travaux de notre commission, a adopté une résolution en ce sens le 28 mars 2015 rappelant son soutien, à moyen terme, à la création d'un corps européen de garde-frontières.

La Commission européenne souhaite parvenir à une exploitation optimale des trois systèmes d'information à grande échelle de l'Union (le Système d'information sur les visas, Eurodac et le système d'information Schengen). Une telle exploitation de ces systèmes serait bénéfique à la gestion des frontières ainsi qu'aux capacités de l'Europe dans la réduction de la migration illégale. L'initiative « **Frontières intelligentes** » prévoit la création d'un registre de tous les mouvements transfrontières des ressortissants de pays tiers, dans le strict respect du principe de proportionnalité. La Commission entend présenter une proposition révisée d'ici au début de l'année 2016. **Elle appelle également à ce que les règles d'engagement adoptées pour l'opération Triton soient considérées comme le modèle des actions futures sur l'ensemble de la frontière maritime et terrestre extérieure.**

## II. LE FRONT DE L'ACCUEIL DES MIGRANTS DANS L'UNION EUROPÉENNE

### A. À COURT TERME, METTRE EN PLACE UN MÉCANISME DE RELOCALISATION ET UN PROGRAMME DE RÉINSTALLATION

#### 1. Le mécanisme de relocalisation d'urgence de l'article 78§3 TFUE

Suite à l'afflux massif de migrants, la capacité d'accueil et les centres de traitement des dossiers des États membres situés en première ligne – la Grèce et l'Italie – sont proches de la saturation. C'est pour répondre à cette situation d'urgence que la Commission européenne propose, pour la première fois, d'activer le mécanisme de l'article 78§3 prévu par le TFUE<sup>1</sup>.

Il s'agirait de **mettre en place un mécanisme temporaire de relocalisation permettant le transfert des demandeurs d'asile « ayant manifestement besoin d'une protection internationale », des États se trouvant dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de migrants, vers les autres États membres.**

Dans sa proposition du 27 mai 2015, sur laquelle le Conseil doit se prononcer, la Commission estime que la situation critique dans laquelle se trouvent l'Italie et la Grèce justifie l'emploi de l'article 78§3 TFUE<sup>2</sup> pour mettre en place ce mécanisme de relocalisation. **Ainsi, durant les deux prochaines années, 40 000 personnes seraient relocalisées de ces deux États vers les autres États membres** dont 24 000 personnes en provenance d'Italie et 16 000 en provenance de Grèce.

Si le mot « quota » n'a été énoncé que verbalement lors de la présentation de la communication du 13 mai et ne se trouve pas dans le document officiel, les mécanismes qui seront mis en œuvre relèvent d'une logique proche à savoir d'un pourcentage déterminé et autorisé.

Toutefois, comme l'a précisé le Gouvernement français, il est inapproprié de parler, sans plus de précisions, de « quotas de migrants », termes qui ont été trop rapidement relayés dans la presse.

D'une part, **la répartition envisagée concerne les demandeurs d'asile qui ont de fortes chances de se voir accorder le statut de réfugié, et non les migrants économiques en situation irrégulière.**

---

<sup>1</sup> L'article 78§3 TFUE dispose que « au cas où une ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés ». *Il faut noter que selon cet article, la majorité qualifiée des États membres suffit pour adopter la mesure de la Commission.*

<sup>2</sup> La Commission est toutefois prête à déclencher un mécanisme semblable à l'avenir, notamment pour Malte où la situation fait d'ores et déjà l'objet d'une surveillance des services de la Commission.

D'autre part, il ne s'agit pas de quotas, puisque comme l'a précisé la Commission dans un communiqué de presse<sup>3</sup> et comme le soutenait la France, un quota serait une limitation du nombre de demandeurs d'asile alors qu'il ne s'agit ici que d'un nombre en relation avec plusieurs facteurs prenant en compte la situation de l'État d'accueil. C'est pour cette raison que le Gouvernement français a préféré parler d'une « répartition solidaire » et a rappelé, à juste titre, que **l'asile est un droit et que les demandes d'asile ne peuvent en aucun cas être traitées sur la base d'un mécanisme de quotas**. Sur ce point, il est donc nécessaire d'être précis et de prendre des précautions quant aux termes employés.

• **Une solidarité indissociable d'une plus grande responsabilité des pays de première entrée**

Sur le fond, je suis, tout comme le Gouvernement, favorable à ce que les personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale puissent être réparties plus équitablement entre les différents États membres, depuis les pays de première entrée.

**Cette démarche de solidarité doit émaner de tous les États de l'Union, qu'ils soient ou non directement exposés à l'afflux de migrants. Cela est primordial.** Il est inacceptable que 75% des demandeurs d'asile soient accueillis dans seulement cinq États membres : l'Allemagne, la Suède, l'Italie, la France et le Royaume-Uni.

Par ailleurs, il est regrettable que le mécanisme de relocalisation prévu par l'article 78§3 ne concerne pas tous les États membres – le Royaume-Uni et l'Irlande pouvant s'y soustraire grâce à une clause d'*opt-in* et le Danemark en étant exclu grâce à une clause d'*opt-out*.

**La solidarité européenne doit cependant s'accompagner d'une réelle responsabilité et responsabilisation des pays situés en première ligne.** Ceux-ci doivent réellement assumer les obligations européennes qui leur incombent dans le cadre de l'espace Schengen. Il leur appartient de distinguer entre les migrants qui ont un réel besoin de protection et les migrants économiques, en situation irrégulière.

Ces derniers devraient et devront alors faire l'objet d'un retour dans leur pays d'origine, notamment par voie aérienne. Il serait, par ailleurs, souhaitable que ces vols, organisés par Frontex, le soient à son initiative et non sur demande d'un État membre.

**Afin de réaliser l'identification et l'enregistrement rapides des migrants et le retour pour les personnes dont la demande d'asile est refusée, l'Italie et la Grèce devront recevoir un appui de l'UE, tant financier que**

---

<sup>3</sup> Commission européenne – Communiqué de presse du 27 mai 2015 « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration ».



**logistique et technique.** Pour cela, la création, envisagée par la Commission, de centres d'attente (« hotspots ») peut être une réponse adaptée.

Ces centres seraient établis dans les États membres situés en première ligne et gérés conjointement, afin de permettre aussi rapidement que possible l'enregistrement et l'identification des migrants, l'examen des demandes d'asile ainsi que les retours par Frontex en concertation avec les pays de provenance. Allant dans ce sens, la Commission a publié, le 27 mai 2015, des lignes directrices qui exposent les meilleures pratiques pour relever les empreintes digitales des demandeurs de protection internationale.

• **Les demandeurs d'asile concernés par la mesure**

**Les demandeurs d'asile concernés par le mécanisme de relocalisation sont les ressortissants Syriens et Erythréens arrivés en Italie et en Grèce après le 15 avril 2015 et ceux qui arriveront après l'adoption de la décision par le Conseil.** Cette sélection par nationalité est le critère qu'a retenu la Commission pour définir les « *personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale* ». Il a ainsi été décidé d'appliquer le mécanisme de répartition aux nationalités dont les demandes d'asile en Europe font l'objet d'une réponse positive dans au moins 75% des cas<sup>4</sup>.

**Je considère comme insatisfaisant que le mécanisme de répartition d'urgence ne s'applique qu'aux flux de migrants à venir** et ne prenne pas en considération les demandeurs d'asile arrivés sur les territoires italien et grec avant le 15 avril 2015, lesquels sont par ailleurs parqués dans des camps d'accueil et de rétention surpeuplés.

• **Une « clé de répartition » controversée**

**La répartition entre les États membres envisagée par la proposition de la Commission est réalisée sur la base d'une « clé de répartition » – c'est en cela qu'on évoque des pourcentages – qui tient compte de leur capacité d'absorption et d'intégration.** Quatre éléments sont ainsi pris en compte et pondérés de manière distincte :

- la taille de la population (40%) ;
- le PIB (40%) ;
- le nombre de demandes d'asile reçues et de place de réinstallation déjà offertes ces cinq dernières années (10%) ;
- le taux de chômage (10%).

---

<sup>4</sup> Selon les données Eurostat de 2014.

Dans la définition des facteurs à prendre en compte, la proposition de la Commission européenne est, il me semble, assez juste.

Le choix de la pondération est, en revanche, discutable.

D'une part, nous ne connaissons pas les raisons qui ont amené à définir la part de chaque critère.

D'autre part, **la prise en compte de l'effort déjà consenti en matière d'asile est insuffisante. Pour que la clé de répartition soit équitable, elle devra mieux prendre en compte les efforts déjà effectués par les Etats membres au regard de la protection internationale et des autres formes d'assistance déjà mises en place, telles que l'admission humanitaire.**

La pondération de ce facteur, essentiel quant à la répartition solidaire qui sera effectuée, devra peut-être alors faire l'objet de modifications lors des débats qui seront tenus au Conseil avant le vote de cette proposition de décision.

Rappelons ici que la proposition de décision, pour entrer en vigueur, devra être votée à la majorité qualifiée du Conseil, après consultation du Parlement européen.

Au terme du mécanisme de relocalisation et si l'on s'en tient à cette clé de répartition, les quatre États qui seront le plus mis à contribution seront l'Allemagne, la France, l'Espagne et la Pologne. Ainsi, dans les deux prochaines années :

- **l'Allemagne devra accueillir 8 766 demandeurs d'asile,**
- **la France 6 752,**
- **l'Espagne 4 288,**
- **la Pologne 2 659.**

Afin d'apporter une aide financière aux États membres qui acceptent de relocaliser des demandeurs d'asile, **la Commission a déclaré que ceux-là, les États, recevront une somme forfaitaire de 6 000 euros par personne relocalisée,** provenant du Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI).

À plus long terme, la Commission envisage de mettre en place un mécanisme permanent prévoyant, en cas d'afflux soudain de migrants, **un système de relocalisation « obligatoire et se déclenchant automatiquement ».**

Le Conseil n'est pas amené à se prononcer immédiatement sur ce point puisque cette proposition de la Commission sera précisée plus tard dans l'année. Un tel mécanisme doit cependant rester temporaire et exceptionnel.

## **2. La recommandation de la Commission en faveur d'un programme de réinstallation**

Après l'avoir évoqué le 13 mai 2015, lors de la présentation de son agenda en matière de migration, la Commission européenne a adopté, le 27 mai 2015, **une recommandation invitant les États membres à réinstaller, sur une période de deux ans, 20 000 personnes provenant de pays tiers et dont le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a reconnu qu'elles ont manifestement besoin d'une protection internationale.** Il s'agit de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui ont obtenu le statut de réfugiés et qui ont été déplacés. Ils se trouvent aujourd'hui dans des camps de réfugiés, notamment au Liban, en Jordanie ou en Turquie.

À l'heure actuelle, la réinstallation des réfugiés s'effectue au niveau national, sur une base volontaire. C'est ainsi qu'au sein de l'Union, seuls 15 États membres disposent d'un programme de réinstallation, dont la France qui a réinstallé 450 réfugiés en 2014<sup>5</sup>. Trois États pratiquent ponctuellement la réinstallation et les autres États n'y participent pas.

Cette mesure permettra d'éviter aux personnes déplacées ayant besoin d'une protection d'avoir à recourir aux réseaux criminels de passeurs et de trafiquants d'êtres humains.

La répartition des personnes réinstallées se fera sur la base d'une clé de répartition identique à celle du mécanisme de relocalisation. À ce titre, la France devrait accueillir 2 375 personnes dans les deux prochaines années.

Par ailleurs, en matière de réinstallation, il conviendrait que l'UE valorise le savoir-faire et l'expérience des États de l'Union qui ont développé un suivi et un soutien à la réinstallation des réfugiés pour en permettre la réussite.

Pour financer ce programme de réinstallation, le budget de l'UE fournira une aide de 50 millions d'euros supplémentaires en 2015-2016. Toutefois, rien n'a encore été précisé sur l'origine de ce financement supplémentaire.

## **B. À LONG TERME, CONSTRUIRE UNE POLITIQUE COMMUNE SOLIDE EN MATIÈRE D'ASILE ET ÉTABLIR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE MIGRATION LÉGALE**

Outre les actions immédiates annoncées par la Commission européenne en termes d'accueil des migrants – mécanisme de relocalisation et programme de réinstallation –, l'agenda européen en matière de migration contient également des engagements à long terme.

Le constat a été fait par la Commission que la politique d'asile actuelle au sein de l'Union européenne a des faiblesses et notamment le manque de confiance

---

<sup>5</sup> Source : Eurostat - Fiche d'information de la Commission européenne, 27 mai 2015.

réci-proque entre les différents États membres en raison de la fragmentation persistante du régime d'asile.

En réponse à cette difficulté, **la Commission propose donc d'approfondir les règles communes qui existent déjà en matière d'asile et de réviser le système de Dublin**<sup>6</sup>. En ce sens, une évaluation de ce « système Dublin » sera effectuée par les services de la Commission en 2016 et tirera les conséquences des mécanismes de relocalisation et de réinstallation.

Enfin, une autre mesure envisagée par la Commission concernant l'accueil des migrants et qui s'inscrit sur le long terme concerne l'élaboration d'une nouvelle politique de migration légale.

Pour répondre à une pénurie de main-d'œuvre diplômée de l'enseignement supérieur dans des secteurs clés<sup>7</sup> en Europe ainsi qu'aux défis démographiques et économiques à venir, la Commission propose plusieurs actions-clés en matière d'immigration légale.

La plus aboutie d'entre elles est l'amélioration de l'actuel système de carte bleue de l'UE. **La Commission va lancer une consultation publique sur le devenir de la directive « carte bleue »**<sup>8</sup>. Celle-ci permettrait aux parties prenantes – migrants, employeurs, organisations gouvernementales, syndicats, ONG, agences pour l'emploi, etc. – de faire connaître leur point de vue sur la carte bleue européenne et les moyens de l'améliorer.

Je crois une nouvelle fois nécessaire d'attirer l'attention sur plusieurs éléments : l'accueil d'une main d'œuvre qualifiée et le risque d'« assèchement » des États d'origine ; la pression exercée sur les bas salaires dans les pays accueillant une main d'œuvre étrangère en nombre. Nous l'avons dit dans notre rapport sur l'immigration irrégulière *« dans un contexte de crise économique qui a durement frappé l'Europe, et alors que les tensions liées à la xénophobie sont plus manifestes, une vigilance toute particulière doit être portée à réguler activement l'immigration économique, les mesures utiles sortant du seul champ de la mobilité des personnes et touchant des sujets aussi divers que la concurrence des salaires au sein des pays de l'Union ou les politiques de coopération de celle-ci avec les pays tiers d'où vient principalement la main d'œuvre »*.

---

<sup>6</sup> Règlement (UE) n°604/2013 du 26 juin 2013, dit « Dublin III », qui établit des critères et des mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite par un ressortissant d'État tiers ou un apatride.

<sup>7</sup> Notamment les sciences, la technologie, l'ingénierie et les soins de santé.

<sup>8</sup> Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

### III. LE FRONT STRATÉGIQUE ET GÉOPOLITIQUE : LES ACTIONS DESTINÉES À RÉDUIRE LES INCITATIONS À LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE

En matière de réduction de l'immigration irrégulière, l'Agenda de la Commission identifie trois sujets devant faire l'objet d'une action de l'Union européenne :

- les passeurs et les trafiquants d'êtres humains ;
- les causes profondes des déplacements irréguliers et forcés dans les pays tiers ;
- le retour des migrants dans leur pays d'origine.

#### A. LUTTER CONTRE LES PASSEURS ET LES TRAFIQUANTS D'ÊTRES HUMAINS

La lutte contre les réseaux criminels de passeurs et de trafiquants d'êtres humains s'inscrit en parallèle des actions humanitaires annoncées. Pour « sauver des vies », il apparaît effectivement nécessaire de s'attaquer à ces réseaux qui profitent du désespoir des personnes prêtes à tout pour rejoindre les côtes européennes, en les envoyant périr dans des bateaux épaves, certains parlent de « cargos de la mort » à des fins purement mercantiles. 1800 naufragés sont morts depuis le début 2015, soit environ vingt fois plus que l'an dernier.

La Commission européenne a annoncé en ce sens son souhait de « **faire de ces activités peu risquées mais très rentables, des activités à haut risque et non rentables** ». Cela passe par des actions immédiates et des propositions s'inscrivant dans le long terme.

#### 1. L'action immédiate : une opération de politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

Dans l'immédiat, l'Agenda de la Commission européenne s'inscrit dans la continuité de la déclaration du Conseil européen du 23 avril et de la résolution du Parlement européen adoptée le 28 avril 2015, en évoquant le lancement d'une opération relevant de la PSDC visant à « **repérer, capturer et détruire les embarcations utilisées** », dans le respect du droit international. Il s'agissait d'une option défendue notamment par la France.

Compte tenu des drames qui surviennent quasi-quotidiennement en Méditerranée, une telle opération représente, à n'en pas douter, l'un des éléments clés de l'action de l'UE dans le domaine de la lutte contre la migration irrégulière.

L'adoption par le Conseil affaires étrangères du 18 mai 2015, du concept **d'opération navale militaire PSDC, baptisée « EUNAVFOR MED<sup>9</sup> »** devant être conduite dans le respect du droit international et en partenariat avec les autorités libyennes<sup>10</sup> répond à cette préoccupation.

Placée sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne, et avec un état-major situé à Rome, cette opération navale aurait pour objectif de démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale et sera décomposée en trois phases :

- détection et surveillance des réseaux de migration grâce à la collecte d'information et à l'organisation de patrouilles en haute-mer ;

- arraisonnement, fouille, saisie et détournement en haute-mer ou dans les eaux territoriales ou les eaux intérieures de l'État côtier, des navires soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants ;

- engagement des mesures nécessaires pour que lesdits navires cessent de nuire, éventuellement en procédant à leur élimination ou en les mettant hors d'usage.

La précaution prise dans la formulation de ces derniers termes ainsi que les déclarations à l'issue de la réunion du Conseil, qui ont pris soin de ne pas faire mention de destructions ni d'une opération militaire<sup>11</sup>, semble répondre aux impératifs de respect du droit international.

## 2. Une opération en quête de légitimation

Cette opération est contestée par plusieurs responsables internationaux.

**La légitimation de l'action des Européens, qui souhaitent intervenir au plus près des côtes, doit passer par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU autorisant le recours à la force au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies.** Si la Chine soutient l'initiative, la Russie, elle, refuse le principe de destruction des navires.

Le plan d'EUNAVFOR doit encore être approuvé au Conseil européen de fin juin mais je constate que le lancement de l'opération est sujet à plusieurs incertitudes.

Alors que l'opération nécessite une résolution du Conseil de sécurité, le secrétaire général de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) M. Ban Ki-moon a

---

<sup>9</sup> Pour *European Union Naval Force in Mediterranean*.

<sup>10</sup> *Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED)*, J.O.U.E, L 122/31, 19 mai 2015.

<sup>11</sup> Devant la presse, la Haute Représentante Federica Mogherini a expliqué que l'action ne se concentrera pas sur la destruction des navires mais sur le fait de les rendre inutilisables. Le Ministre luxembourgeois, Jean Asselborn a, quant à lui, précisé qu'il s'agissait de mettre hors service et non de bombarder les bateaux.

manifesté à plusieurs reprises, son opposition à la logique même d'une opération militaire, pour les raisons suivantes :

- son efficacité serait douteuse et dépend de la coopération des autorités libyennes qui se sont prononcés contre le 29 mai ;

- plus fondamentalement, l'Union européenne néglige les dimensions qui devraient être prioritaires : les actions de sauvetage et d'assistance humanitaire, la mise en place d'alternative à l'immigration clandestine, avec une réelle politique de mobilité devenue indispensable pour une Europe en manque de main d'œuvre en raison de son déclin démographique ;

- plus généralement, l'aide au développement est le seul moyen de bâtir un monde durable, prospère et équitable.

L'action militaire doit-elle être la principale réponse à la vague migratoire que connaît notre continent ?

Dans notre récente communication sur le Parquet Européen, nous avons rappelé que « *les trafiquants et passeurs d'immigrés clandestins en méditerranée utilisent des réseaux, des comptes et des complicités analogues à ceux des autres trafiquants de grande criminalité* » et que cette grande criminalité devait aussi être poursuivie par une action coordonnée et démultipliée de répression pénale comme le sont les grands trafics.

Il semblerait que certains progrès puissent être faits comme nous l'avaient laissé comprendre certaines autorités publiques étrangères lors de nos rencontres préparatoires au rapport sur l'immigration irrégulières.

De surcroit, deux questions juridiques restent posées quant à ces interventions navales. Premièrement, ou les migrants sauvés seront-ils redirigés ? Pourront-ils demander l'asile selon la loi du pavillon ? Deuxièmement, quelle juridiction s'appliquera à l'encontre des trafiquants ? Celle du pavillon du bâtiment qui les aura interceptés ou celle de leur pays d'origine ?

## **B. S'ATTAQUER AUX CAUSES PROFONDES DES DÉPLACEMENTS IRRÉGULIERS ET FORCÉS DANS LES PAYS TIERS**

Si une opération navale apparaît essentielle pour enrayer ce « commerce » insupportable, une action de fond, s'attaquant aux causes qui poussent tant d'hommes, de femmes et d'enfants à choisir la voie périlleuse de la migration irrégulière, est obligatoire.

**À ce titre, nous pouvons nous réjouir de la place accordée par la Commission à la coopération avec les pays tiers. Il s'agit là d'un axe défendu par notre commission<sup>12</sup> et par la France plus généralement.**

---

<sup>12</sup> Résolution européenne de l'Assemblée nationale du 28 mars 2015 appelant à un renforcement des politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, particulièrement en Méditerranée, point 8.

Les actions de l'UE devront être définies de concert avec nos partenaires des pays tiers, lors d'un Sommet organisé à Malte à l'automne 2015. D'ici à l'automne, elle a tout de même annoncé certaines pistes.

## 1. Les actions immédiates

En matière d'aide au développement, la Commission européenne a annoncé le renforcement de son soutien aux pays qui doivent supporter le poids de l'afflux de personnes déplacées.

Cette annonce est à saluer puisque **les mesures en matière de lutte contre les trafiquants d'êtres humains ne peuvent être effectives que si le développement économique des pays concernés permet de réduire les incitations au départ.** Dans cette optique, les Programmes régionaux de développement et de protection (PRDP) existants seront approfondis. D'autres seront aussi créés en faveur de l'Afrique du Nord ainsi que de la Corne de l'Afrique. Pour la période 2015-2016, 30 millions d'euros seront mis à disposition de cet objectif, devant être complétés par des contributions des États membres.

En matière de gestion des migrations à proprement parler, outre le renforcement des opérations PSDC existantes en Afrique dans l'optique d'une meilleure gestion des frontières, l'Agenda prévoit **la création d'un centre polyvalent pilote, de prévention des départs et d'aide au retour des migrants, au Niger, d'ici la fin de l'année 2015.** Un tel centre représente une initiative qui va dans le bon sens et qui doit être soutenue, puisqu'elle permettra la collecte d'information, la protection des personnes et l'aide au retour, mais aussi de donner aux migrants une idée précise des chances de réussite de leur voyage.

**Il faut désormais que l'identification et la mobilisation des financements européens nécessaires interviennent rapidement.** Le Sommet international devant se tenir à Malte à l'automne avec les partenaires de l'Union africaine en offre la possibilité.

## 2. Les actions à long terme

Sur le plus long terme, la Commission européenne a fait part de sa volonté de consolider le cadre de coopération bilatéral et régional existant, constitué notamment par les Processus de Rabat, Khartoum ou du dialogue EU-Afrique sur les migrations et la mobilité.

À cet effet, il est prévu de renforcer le rôle, en matière de migration, des délégations de l'Union européenne dans les pays concernés. **Des officiers de liaison européens seront détachés auprès des délégations dans les pays clés.** Dans un premier temps, cette initiative concernera les pays du Maghreb, l'Égypte, le Niger, le Sénégal, le Soudan, la Turquie, le Pakistan, le Liban et la Jordanie. Ils viendront donc en soutien des officiers de liaisons « Immigration » des États membres déjà en poste.



## C. AMÉLIORER LES POLITIQUES DE RETOUR

Le dernier axe d'action annoncé par la Commission européenne dans sa volonté de réduire les incitations à la migration irrégulière concerne la question du retour.

Sur ce point, force est de constater que la Commission européenne a fait preuve de clairvoyance. Selon les chiffres avancés par la Commission pour l'année 2013, moins de 40% des décisions rendues en matière de retour sont effectivement exécutées.

### 1. Faire respecter aux pays tiers leurs obligations

**La Commission européenne considère que l'Union doit veiller au respect, par les pays tiers, de l'obligation internationale qui leur incombe de reprendre en charge leurs propres ressortissants en séjour irrégulier en Europe.** Le recours à tous les moyens de pression ainsi qu'à toutes les incitations dont l'Union dispose devrait être envisagé à ces fins. L'extension du mécanisme de conditionnalité, mis en place dans le cadre du « projet pilote en matière de retour »<sup>13</sup> constitue un de ces moyens.

Ce dernier est issu d'une proposition néerlandaise, reprise par le Conseil de l'Union dans ses conclusions sur la politique de retour de l'Union adoptées en juin 2014. L'objectif est d'améliorer le niveau de coopération de certains pays tiers en matière de réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière, par le biais de mesures incitatives. Il s'agit, dans un premier temps, de dresser un inventaire des relations bilatérales avec plusieurs pays pour lesquels la coopération en matière de réadmission est jugée insuffisante. **Dans un second temps, il est proposé au pays tiers de renforcer certains volets de la coopération avec l'Union, contre une amélioration de sa réponse en matière de délivrance de laissez-passer consulaires.**

L'union apportera également une aide aux pays tiers. Celle-ci se concrétisera par un renforcement des capacités de gestion des retours, l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation et l'appui aux mesures de réintégration. Une révision de la méthode d'approche des accords de réadmission, dont la priorité sera accordée aux principaux pays d'origine des migrants en situation irrégulière, est également prévue.

### 2. « Un manuel sur le retour » à destination des États membres

**Une politique de retour efficace se conçoit également par l'application des règles existantes, notamment de la directive « retour ».**<sup>14</sup> Cette mise en œuvre suppose un système de retour plus rapide associé au respect des procédures

---

<sup>13</sup> Conclusions du Conseil sur la politique de l'UE en matière de retour adoptées lors de la réunion du Conseil « Justice et affaires intérieures » des 5 et 6 juin 2014.

et des normes, permettant de garantir ainsi « un traitement humain et digne » aux personnes soumises à une mesure de retour.

La Commission européenne rappelle, à juste titre, que le recours à des mesures coercitives doit à la fois être proportionné, et se faire dans le respect des droits fondamentaux ainsi que du principe de non-refoulement<sup>15</sup>.

Un « manuel sur le retour » composé d'orientations, de bonnes pratiques et de recommandations communes devrait procurer une aide pratique aux États membres.

La création d'un code de déontologie, qui irait au-delà d'un manuel pourrait aussi être suggérée en direction des agents participant aux actions de retour.

### **3. Une modification du statut juridique de Frontex afin de fortifier son rôle en matière de retour**

Nonobstant l'appui aux États membres fourni par l'agence Frontex et l'existence de règles communes relatives aux retours, l'Union européenne souffre d'un manque de coopération opérationnelle. Il est nécessaire de renforcer le mandat de l'Agence Frontex afin de pallier cette défaillance.

**L'Agence Frontex a, de par sa nature juridique, un rôle limité en matière de retour.** Certes, elle organise et finance des vols de retour mais conjointement avec un État membre. Ainsi, en 2013, la France a participé à 12 vols groupés européens et a affrété 62 vols nationaux. À cette fin, la Commission européenne communiquera une proposition de modification de la base juridique de Frontex.

---

<sup>14</sup> Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas liés à celle-ci, ni soumis à son application.

<sup>15</sup> Le non-refoulement est un principe de droit international, repris par la Charte des droits fondamentaux, en vertu duquel une personne ne doit pas être éloignée vers un lieu où il existe un risque sérieux qu'elle soit soumise à la peine de mort, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants.

**En conclusion**, je dirai que ces propositions peuvent constituer un tournant.

L'Europe décide enfin d'agir dans un domaine qu'elle a complètement délaissé et cela va être aussi le premier test politique pour la Commission européenne car le plan est loin de faire l'unanimité.

À bien des égards, l'UE adopte une partie des recommandations figurant dans notre résolution sur l'immigration irrégulière de février dernier.

Je cite entre autres :

- L'intensification et la priorité donnée à « la lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains », par « *des mesures (...) prises à l'encontre des personnes qui leur procurent des navires* » ;
- « *l'importance de la conclusion des accords de réadmission et de leur mise en œuvre concrète* » ;
- « *un renforcement très significatif des moyens de l'agence Frontex et de ceux mis à disposition des États membres les plus concernés* » ;
- La demande d'« *un processus plus ambitieux de réinstallation dans les États membres de l'Union de réfugiés, qui ne peuvent demeurer dans l'État tiers* ».

Par ailleurs, lors des travaux en avril dernier de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, où je représente notre Assemblée, j'avais suggéré l'organisation d'une grande conférence internationale sur l'immigration en méditerranée.

Notre commission a joué et continuera de jouer ce rôle d'aiguillon, de proposition et d'évaluation au service de la Représentation Nationale, de notre pays et de l'Union Européenne.

Sur ce point je ne peux que regretter que nos travaux ne reçoivent pas toujours l'écho nécessaire afin de mieux faire valoir la pertinence et la cohérence de nos positions, souvent adoptées à l'unanimité.

De façon plus globale, il est possible de dire qu'avec ces propositions utiles de l'UE nous restons loin du compte.

Si 60 000 personnes sont à accueillir sur les deux prochaines années, il convient de rappeler que l'Europe a fait face en 2014 à 680 000 demandeurs d'asile et que 167 000 personnes sont arrivées en Italie, certains évoquant le chiffre de 80 000 migrants dans les « camps de l'exode » sans parler des îles grecques ou de très nombreux migrants originaires du Bangladesh ou du Pakistan sans possibilité de retour étant donnée l'absence de volonté des pays d'origine de récupérer leurs ressortissants.

En l'état en matière de politique extérieure une réelle coopération européenne n'existe que là où le fait de ne pas décider et d'agir aurait des conséquences immédiates négatives, autrement dit, si l'abstention des Etats était directement la raison d'une crise, d'une dégradation imputable à leur négligence ou imprudence.

C'est ce qui se passe au niveau de la redéfinition d'une politique réaliste d'immigration.

L'Europe doit évidemment contrôler ses frontières tout en donnant une réalité aux valeurs fondatrices d'humanisme qui font sa spécificité mais l'Europe doit aussi s'efforcer d'être une vraie puissance diplomatique capable de peser sur les évolutions politiques de ces voisins méditerranéens, maghrébins et moyen-orientaux.