



N° 3683

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mars 2002

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la lutte contre l'immigration clandestine dans
l'Union européenne,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-MARIE BOCKEL,

Député.

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

Politiques communautaires.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Mme Monique Collange, MM. Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, Michel Grégoire, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Mme Catherine Picard, MM. Jean Proriol, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LA PRESSION MIGRATOIRE DES PAYS TIERS.....	9
A. Les données quantitatives	9
1) Les tendances lourdes	9
2) Les tendances récentes	10
a) Une évolution globale à la hausse	10
b) Le cas particulier du Royaume-Uni.....	11
3) Les perspectives d'élargissement de l'Union européenne	12
B. Les données qualitatives.....	13
II. LES REPONSES DE L'UNION EUROPEENNE.....	15
A. Un cadre ambitieux : Amsterdam prolongé par Tampere.....	15
1) Les instruments juridiques offerts par le traité d'Amsterdam	16
2) Le programme d'action du Conseil européen de Tampere (15–16 octobre 1999).....	17

B. La double action des institutions européennes : clarification normative et effort de coopération	18
1) L'effort de clarification normative	18
a) Le regroupement familial: vision extensive ou conception restrictive ?.....	18
b) La répression harmonisée de l'aide au séjour irrégulier.....	19
c) La coordination des normes en aval: les mesures d'éloignement et de réadmission.....	20
d) La politique européenne de l'asile.....	22
2) Le partenariat avec les pays d'origine.....	24
C. Les initiatives nationales : frein à l'harmonisation, encouragement aux clandestins ?	26
III. DU CONSTAT AUX PROPOSITIONS : POUR UNE GESTION MAITRISEE DES FLUX MIGRATOIRES DANS UN CADRE JURIDIQUE CLARIFIÉ	29
A. Le constat : l'explosion du droit d'asile.....	29
1) Le contraste des évolutions statistiques.....	29
a) La force d'intégration du regroupement familial	29
b) Le développement exponentiel des demandes d'asile.....	30
2) La remise en cause constante des réponses du droit	31
a) L'inadéquation des moyens administratifs.....	31
b) Le décalage entre les textes et la réalité des procédures	32
3) Les conséquences du porte-à-faux entre fait et droit	34
a) La précarité matérielle de la vie des étrangers impliqués.....	35
b) La juste conciliation par le droit d'exigences légitimes mais contradictoires est-elle possible ?	36
B. Propositions pour une gestion rationnelle des problèmes de l'immigration	38
1) La restauration de la procédure de l'asile dans sa véritable finalité.....	38
2) La recherche d'une approche renouvelée de la politique d'immigration	40
a) La réalité de la pression démographique appelle une approche réaliste des flux migratoires.....	40
b) Les instruments possibles d'une gestion maîtrisée.....	40
CONCLUSION.....	43

TRAVAUX DE LA DELEGATION	45
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	49

Mesdames, Messieurs,

L'immigration « clandestine » est un fait. Avec des fortunes diverses, les Etats de l'Union européenne se sont appliqués à la contenir, à la canaliser, voire à l'interdire. L'attrait exercé par l'Occident sur des populations exposées à la violence de la misère et des conflits continue de se manifester. Sans être l'invasion décrite par certains, l'immigration clandestine exerce des effets désintérateurs sur des régions, des villes, des quartiers, toujours les mêmes, exigeant des mêmes responsables – élus, administrateurs, associations – des efforts renouvelés d'accueil et d'intégration.

Ce problème, qui a constitué depuis une vingtaine d'années un thème continu d'affrontements politiques internes, est en train de changer complètement de nature.

La mise en œuvre de l'accord de Schengen a transformé, non seulement la pratique des services chargés, dans les différents Etats parties à ce système, de la police des étrangers, mais aussi et peut-être, aujourd'hui, surtout, la perception que les étrangers candidats à l'immigration ont de l'Europe : avec l'espace Schengen, l'Europe leur apparaît comme un vaste territoire, d'un seul tenant, dans lequel, à partir d'un point d'entrée presque indifférent, ils peuvent déployer un projet d'immigration qui les mènera, par exemple, des côtes italiennes à la France et enfin à la Grande-Bretagne ou à l'Allemagne.

Parallèlement, les règles d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire de la Communauté européenne, considérées comme un élément du régime de libre circulation des personnes, font l'objet d'une démarche systématique d'unification et d'harmonisation de la part de la Commission, qui a soumis au Conseil de nombreuses propositions de directives sur les divers aspects du droit de l'immigration, et a notamment rendu publique, en novembre 2001, une communication sur l'immigration clandestine.

Au moment où est présenté ce rapport, la discussion communautaire est soumise aux pressions contradictoires des Etats membres : certains (l'Allemagne) souhaiteraient conserver au moins provisoirement une marge d'autonomie pour régler des problèmes conjoncturels, d'autres (l'Espagne) recherchent dans la communautarisation du régime de l'immigration la base juridique d'un appui européen à leur propre stratégie de lutte contre les clandestins.

Il est apparu opportun, dans ces conditions, de faire le point sur les négociations menées à Bruxelles et sur les choix que devront faire les autorités françaises pour réguler, dans la perspective de ce cadre nouveau, les flux d'immigration atteignant notre pays.

I. LA PRESSION MIGRATOIRE DES PAYS TIERS

A. Les données quantitatives

1) Les tendances lourdes

Le phénomène migratoire connaît un développement très fort, puisqu'il n'y a pas moins de 120 millions de migrants dans le monde aujourd'hui.

Les flux de l'émigration ne sont pas seulement la traduction de la division du monde entre riches et pauvres, ils sont aussi le résultat de l'interdépendance croissante des Etats, des économies et des sociétés. Depuis les années quatre-vingts, l'immigration s'est mondialisée, mettant en évidence des tendances démographiques et économiques divergentes entre les pays en développement et les pays du Nord.

Tout d'abord, leur situation économique est très contrastée. Un tiers de la richesse mondiale est produite en Europe contre moins de 3% sur le continent africain et en conséquence le produit national brut des pays du tiers monde est de 10 à 30 fois inférieur à celui des pays riches.

A cela s'ajoute que l'évolution démographique annule les effets positifs de la croissance. Les pays en développement représentent 95% de l'augmentation annuelle de la population mondiale; leur natalité atteint fréquemment 40 pour 1000 alors qu'elle ne dépasse pas 10 à 12 pour 1000 en Europe occidentale; de même le taux de fécondité est 3 fois plus élevé au Sud qu'au Nord. La population des pays du tiers-monde est majoritairement jeune et la pression migratoire s'en trouve accrue.

Ce bref rappel démographique permet de comprendre pourquoi le phénomène migratoire, et en particulier l'immigration irrégulière, ne sont pas de l'ordre du transitoire. Les conditions de vie dans les pays de départ comptent autant que celles offertes par les pays d'accueil - ou que l'on suppose offertes par ces pays.

2) *Les tendances récentes*

a) *Une évolution globale à la hausse*

Au milieu des années soixante-dix, tous les pays européens ont mis un terme à l'immigration économique d'origine extra-communautaire. Désormais, l'immigration légale ne concerne plus que quelques catégories de personnes : étudiants, stagiaires, visiteurs, personnes dotées de qualifications professionnelles remarquables et membres de la famille d'un étranger régulièrement installé. Dans ces conditions, pour le candidat à l'immigration qui ne relève pas de ces catégories, la procédure d'asile est devenue la seule procédure d'accès envisageable.

Il semble exister une corrélation entre la conjoncture économique en Europe et les flux migratoires. Après une relative stabilisation au début des années quatre-vingt dix, ces derniers se sont en effet accélérés dans la deuxième moitié de la décennie.

Faisant fond sur le maintien de la pression de l'immigration à un haut niveau, des trafiquants ont trouvé dans l'établissement de filières clandestines le support d'un « commerce » extrêmement lucratif.

Par définition, il ne peut exister de statistiques précises sur ce phénomène en expansion. Les Nations unies et l'Organisation internationale pour les migrations estiment toutefois que la traite des êtres humains touche 4 millions de personnes ; chaque année, 500 000 immigrants clandestins entrent en Europe occidentale.

Les trafiquants utilisent les ressources que leur procure l'exploitation du « filon » des clandestins pour financer et étendre leurs autres activités telles que le trafic d'armes et de stupéfiants, et le blanchiment de l'argent. Le trafic d'êtres humains, notamment en provenance des pays d'Europe centrale et orientale, relève de la

criminalité organisée au sens précis que l'Union européenne donne à cette expression. Il existe aujourd'hui une véritable économie « parallèle » de la clandestinité. A titre d'exemple, selon un rapport de l'Office central de la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH), les flux d'argent drainés par la seule prostitution s'élèvent en France à 1,5 milliard d'euros et à 9 millions d'euros en Europe.

b) Le cas particulier du Royaume-Uni

Le développement du phénomène migratoire en Europe s'illustre particulièrement par la forte poussée des demandes d'asile au Royaume-Uni, où elles sont passées de 44 800 en 1991 à 100 000 en 2001. Par exemple, sur l'axe Calais–Vintimille, le nombre d'interpellations à l'occasion des contrôles spécifiques pratiqués, est en nette augmentation, notamment dans le Pas-de-Calais et la plupart des personnes interpellées expriment le souhait de rejoindre le Royaume-Uni.

Mais les demandes d'asile sont de moins en moins acceptées dans ce pays (11 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié en 1999). Les autorités britanniques se heurtent, comme dans les autres pays européens, à la difficulté d'établir une distinction entre les personnes véritablement persécutées et les réfugiés économiques.

Depuis quelques mois, on assiste à une recrudescence d'immigration clandestine en provenance avant tout du Moyen-Orient. L'accroissement des mesures de surveillance ne dissuade pas les candidats à l'immigration de tenter le passage par le tunnel sous la Manche, fût-ce au péril de leur vie.

Or, s'il déclare vouloir faciliter la délivrance d'un permis de travail et l'accès à la citoyenneté britannique pour la main-d'œuvre immigrée hautement qualifiée, le gouvernement britannique a fait part de son intention de définir des conditions d'examen des demandes d'asile plus restrictives.

3) Les perspectives d'élargissement de l'Union européenne

Contrairement aux craintes qui avaient été exprimées à plusieurs reprises, la chute du communisme n'a pas été suivie de fortes vagues de migrations de la population des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) vers l'Union européenne. Non seulement celle-ci représente une faible part de la population étrangère dans l'Union européenne mais les flux se sont réduits depuis 1992 et les migrations de travailleurs demeurent temporaires.

Cependant, les difficultés des régions qui, plus à l'Est ou dans les Balkans, subissent une forte dépression consécutive au changement de système économique ou à la guerre, sont à l'origine d'importants mouvements de population vers l'Europe centrale.

Les pays de la région – qui sont en règle générale des pays candidats à l'adhésion – servent de plus en plus d'écran protecteur à l'Union européenne tant pour les populations qui viennent de régions plus à l'est ou au sud-est de l'Europe que pour l'immigration de transit plus lointaine encore. Des ressortissants de l'ex-URSS, de l'ex-Yougoslavie, voire du Bangladesh, de l'Inde et de l'Iran passent par l'Europe centrale pour tenter d'accéder à un pays de l'Union européenne.

La similitude des profils démographiques dans les PECO et en Europe occidentale contribue à expliquer pourquoi il n'y a pas d'afflux d'immigrants en provenance de l'Europe de l'Est dans la mesure où les PECO ont une démographie très proche de la partie occidentale du continent. On peut en outre espérer que la marche vers l'adhésion, pourvu qu'elle soit convenablement conduite, favorise l'activité économique de ces pays. Les incertitudes seraient alors reportées sur les frontières est et sud de l'Estonie, de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Bulgarie dans la mesure où la situation économique, sociale, voire politique, de nombreux pays issus de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) mais aussi d'Europe orientale (Albanie, Bosnie, Croatie, Macédoine, Serbie) ne devrait pas s'améliorer sur le moyen terme.

Ce pronostic n'est pas partagé par tous les Etats membres, et singulièrement, par l'Allemagne et l'Autriche que leurs traditions historiques et leur position géographique rendent très sensibles à la

situation dans les pays candidats. Ces deux Etats ont revendiqué une période de transition pour que toutes les difficultés puissent être appréhendées, avant que ne se concrétise la libéralisation complète des mouvements de population et de main-d'œuvre ; le terme évoqué est 2008, voire 2010.

B. Les données qualitatives

Trois traits peuvent être soulignés : une origine lointaine, l'utilisation croissante de la mer, le rôle clé de la zone balkanique.

- L'immigration en Europe a une origine de plus en plus lointaine.

L'exemple de la filière chinoise est particulièrement éclairant à cet égard. Cette filière s'est douloureusement illustrée le 18 juin 2001, à Douvres, avec la découverte d'un camion dans lequel 58 immigrés clandestins d'origine chinoise avaient péri. Le mois suivant, la police italienne a démantelé, après deux années d'enquête, un autre réseau organisant un vaste trafic de clandestins chinois en Italie via les Balkans. Près de 5 000 Chinois auraient utilisé cette filière pour entrer en Italie, soit en vue d'une installation, soit pour y transiter et rejoindre ensuite la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Composante d'un phénomène global dont le développement est lié à la mondialisation économique, l'immigration asiatique se signale à l'attention par des traits spécifiques : l'éparpillement de la diaspora chinoise s'accompagne de la création de réseaux de solidarité active, entre les émigrés vivant dans toutes les régions du monde, qui sont de plus en plus denses dans les pays d'Europe.

- L'entrée illégale sur le territoire européen se fait de manière croissante par la voie maritime, qui offre aux trafiquants de nombreux avantages : possibilité d'assurer l'immigration simultanée d'un plus grand nombre de personnes, plus grande difficulté de surveillance de la part des services chargés de la police des frontières. Les risques encourus par les clandestins sont très importants, ainsi que l'actualité le rappelle trop fréquemment, mais il est malaisé pour l'Italie, par exemple, de surveiller 8 500 kms de côtes maritimes.

- Enfin, les Balkans sont devenus une zone clé. L'immigration de transit dans cette région implique des organisations spécialisées opérant au niveau international ; elle est devenue l'une des activités majeures du crime organisé dans les Balkans.

La désorganisation des structures d'Etat consécutive à la chute du régime communiste albanais est à l'origine de l'une des structures criminelles les plus présentes sur le « marché » de l'immigration clandestine. De nombreux Albanais désireux de fuir le chaos et la violence qui frappent leur pays ont été « pris en charge » par des compatriotes qui ont organisé leur passage clandestin à travers l'Adriatique.

L'expérience acquise par les trafiquants grâce au développement de l'émigration de leurs propres compatriotes a été mise à profit pour offrir aux Kurdes, Chinois et Sri Lankais qui tentaient de s'introduire en Europe une voie clandestine que le passé récent faisait juger plus sûre.

L'instabilité politique dans l'Europe balkanique est, aussi, à la source d'une des filières d'immigration clandestine les plus actives actuellement. L'Union européenne est-elle en mesure, de son côté, d'apporter une réponse unifiée, ou des mesures coordonnées, au développement de ces pratiques ?

II. LES REPONSES DE L'UNION EUROPEENNE

Pour évoquer les réponses de l'Union européenne, il convient tout d'abord de faire l'effort d'admettre que la politique de l'asile et de l'immigration est précisément une politique européenne relevant du premier pilier, au titre de la réalisation du « marché intérieur », à l'exception de ses aspects pénaux, qui se rattachent au troisième pilier.

Quand on se rappelle les fréquents allers et retours législatifs auxquels a donné lieu, en France, depuis 1980, le droit applicable à l'entrée et au séjour des étrangers, on mesure l'importance de l'évolution. D'autres pays, d'autres gouvernements, ont fait des constats parallèles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il apparaît si difficile de parvenir rapidement à la mise au point complète d'un droit européen des étrangers.

Le cadre juridique général tracé par le traité d'Amsterdam et développé par le Conseil européen de Tampere (A) a été complété par des propositions de la Commission sur divers aspects du droits des étrangers, autour desquelles un vif débat est né (B). Mais ce cadre laisse subsister des réponses nationales parfois divergentes (C).

A. Un cadre ambitieux : Amsterdam prolongé par Tampere

Les dispositions du traité d'Amsterdam créant l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice ont été explicitées et mises en œuvre par le Conseil européen de Tampere en octobre 1999.

1) Les instruments juridiques offerts par le traité d'Amsterdam

Le traité d'Amsterdam aménage la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice aux ambitions élargies. L'objectif est d'établir dans les cinq années suivant son entrée en vigueur – c'est-à-dire au plus tard en 2004 – la libre circulation des personnes, citoyens de l'Union européenne comme ressortissants de pays tiers, tout en assurant la sécurité de tous.

Deux catégories de normes doivent permettre d'atteindre cet objectif. D'une part, un nouveau titre intitulé « *Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes* » est inséré dans le traité CE. Il relève du premier pilier et des instruments juridiques communautaires. D'autre part, subsiste au sein du troisième pilier remanié la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Mais les nouveaux instruments juridiques dont cette coopération est dotée traduisent l'infléchissement de la négociation intergouvernementale sur ces sujets dans le sens de la recherche d'une plus grande harmonisation. La coexistence dans un même domaine du droit de règles relevant du premier pilier communautaire et du troisième pilier favorise les tentatives de la Commission pour faire jouer ici comme ailleurs, la connexité des questions au bénéfice de l'extension des textes du premier pilier.

Globalement, grâce au traité d'Amsterdam, la Commission dispose d'une base juridique pour proposer les actes qui lui paraissent nécessaires à la fondation d'une véritable politique de l'immigration, d'autant plus que les accords de Schengen sont intégrés dans l'acquis communautaire, soit dans le titre IV du traité CE soit dans le titre VI du TUE selon une décision prise par le Conseil des ministres. Ces diverses décisions sont toutes fondées sur la nécessité de mettre en place des politiques cohérentes au niveau européen. La possibilité de coopérations renforcées entre certains Etats membres peut aussi s'appliquer dans le domaine de l'immigration.

2) *Le programme d'action du Conseil européen de Tampere (15–16 octobre 1999)*

Lors du Conseil européen de Tampere et pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, les 15 et 16 octobre 1999, les quinze chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union ont montré leur détermination à donner un contenu normatif au nouvel « *espace de liberté, de sécurité et de justice* ». Un certain nombre d'orientations répondant aux préoccupations des citoyens européens ont été définies, assorties d'un calendrier de mise en œuvre sur cinq ans. Dans la politique européenne commune en matière d'asile et de migration, une priorité a été reconnue au partenariat avec les pays d'origine et à la mise en place d'un régime d'asile européen commun. Le Conseil a en outre souligné la nécessité d'assurer, à toutes les étapes, une gestion plus efficace des flux migratoires.

Depuis trois ans, la politique européenne de l'immigration a développé les orientations définies à Tampere, sans en remettre en cause fondamentalement le contenu. Des bilans d'exécution des conclusions du Conseil européen sont périodiquement publiés. Quant au Conseil européen de Laeken (13 et 14 décembre 2001), il confirme la validité persistante de la doctrine de Tampere, puisqu'il invite, dans ses conclusions, le Conseil des ministres à réaliser complètement et rapidement les objectifs définis en octobre 1999.

En ce qui concerne l'immigration illégale, la tâche est rendue un peu plus délicate par le fait que le Conseil européen de Tampere s'est surtout attaché à inciter à l'élaboration positive d'un ensemble de règles susceptibles de fournir le statut européen de l'étranger tiers à l'Union, plutôt qu'au volet « négatif » de la répression de l'immigration clandestine. On peut se demander si une partie des difficultés constatées depuis lors ne vient pas de ce que la pression, apparente ou réelle, des flux migratoires est venue reléguer au second plan des préoccupations la définition harmonisée d'un droit communautaire de l'immigration.

B. La double action des institutions européennes : clarification normative et effort de coopération

1) L'effort de clarification normative

La préoccupation qu'inspire aux Etats membres l'immigration clandestine, encore renforcée par l'optique de l'élargissement et, dans une perspective particulière, par les leçons tirées des attentats du 11 septembre quant au contrôle de la circulation des personnes dangereuses ou suspectes, détermine pour une large part les attitudes nationales à l'égard des textes proposés par la Commission dans ce domaine. Cela se vérifie, tant dans l'entreprise d'harmonisation des règles applicables au regroupement familial, source majeure commune de l'immigration légale, que dans la définition de normes européennes minimales pour la répression de l'aide au séjour irrégulier ou dans la coordination des mesures d'éloignement ou de réadmission.

a) Le regroupement familial: vision extensive ou conception restrictive ?

Depuis les années 1970, le regroupement familial est la principale source d'immigration légale dans les pays de l'Union européenne. Selon qu'on adopte une conception large ou une conception restrictive de cette notion, les phénomènes d'immigration clandestine prennent une figure différente. Elle a fait l'objet de la première directive proposée par la Commission européenne en application du traité d'Amsterdam sur la politique de l'immigration, c'est-à-dire dès décembre 1999.

Dans l'état actuel des droits nationaux, les conceptions sont divergentes et partant, les situations nationales sont très diversifiées. Si, pour la France et l'Espagne, l'immigration doit faire l'objet d'une sélection à l'entrée, la notion de *Gastarbeiter* domine (l'étranger est appelé à repartir, donc il ne fait pas venir sa famille) en Allemagne et en Autriche. Des règles communes peuvent cependant être dégagées : le regroupement familial est en effet réservé le plus souvent aux membres de la famille d'un étranger titulaire d'un titre de séjour, à la condition que le chef de famille subvienne aux besoins de sa famille et que les conditions de logement soient acceptables. Reste que l'on note dans tous les Etats

membres une tendance au durcissement des règles relatives au regroupement familial.

En tant qu'il « *permet de protéger l'unité familiale et facilite l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres* », il est apparu à la Commission nécessaire de faire du regroupement familial un « *droit reconnu sur tout le territoire de l'Union* ». Tel est le fondement de sa proposition de directive.

Pourraient demander le bénéfice du regroupement familial les ressortissants des pays tiers titulaires d'un titre de séjour d'au moins un an; toute personne qui a obtenu le statut de réfugié ou qui est bénéficiaire d'une protection temporaire, quelle que soit la validité de son titre de séjour, et enfin les membres de la famille, c'est-à-dire ici : le conjoint du demandeur ou le partenaire non marié – si l'Etat membre concerné reconnaît ces couples –, les enfants mineurs du couple, ou de l'un d'eux, y compris les enfants adoptés et enfin les ascendants et les majeurs à charge.

La proposition de directive initiale prévoit que la demande de regroupement familial se fera auprès de l'Etat membre où le demandeur réside. L'Etat membre dispose au plus de six mois pour examiner la demande et il pourrait se réserver le droit de refuser l'entrée et le séjour d'un membre de la famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité intérieure et de santé publique.

Outre un titre de séjour de la même durée que celui du regroupant, les membres de sa famille obtiennent l'accès à l'éducation, à un emploi et à la formation professionnelle. Après quatre ans de résidence au plus, le conjoint ou le partenaire non marié ainsi que l'enfant devenu majeur ont droit à un titre de séjour autonome. Les décisions de rejet sont susceptibles de recours devant une juridiction.

b) La répression harmonisée de l'aide au séjour irrégulier

La répression de l'entrée et du séjour irréguliers est expressément prévue par la Convention de Schengen, dans son article 21-7. En application de ces dispositions, tous les Etats parties ont introduit des sanctions dans leur législation.

A l'initiative de la France, le Conseil a décidé de rapprocher les règles de droit pénal des Etats membres afin de rendre plus efficace la lutte contre le trafic des êtres humains. Il a adopté une directive visant à définir l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers, et une décision-cadre qui s'attache à renforcer les normes pénales sanctionnant une telle aide.

Les comportements d'aide irrégulière peuvent être le fait de personnes physiques ou morales et consistent non seulement en une aide à l'entrée et au séjour, comme le prévoyait la Convention de Schengen, mais aussi en une aide à la circulation. Les sanctions, qui peuvent être des peines privatives de liberté ou d'autres sanctions pénales (comme la confiscation du moyen de transport, interdiction d'exercer l'activité à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise) doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives » (art 3).

Le principe de la responsabilité des transporteurs, initialement posé par la Convention de Schengen (art. 26), est repris et consacré par le traité d'Amsterdam. Sur ce fondement, la directive du Conseil du 28 juin 2001 vise à lutter contre l'immigration illégale en harmonisant les sanctions pécuniaires prévues par les Etats membres en cas de violation des obligations qui incombent aux transporteurs acheminant sur le territoire de l'Union européenne des ressortissants des pays tiers sans document de voyage ou visa. On doit cependant rappeler que même si la Convention de Schengen prévoit l'application de ces sanctions par les Etats « *sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève* ».

Des appréciations divergentes ont été exprimées devant le rapporteur sur l'effectivité de l'application de cette directive d'initiative française, notamment en raison des réticences de certaines juridictions nationales.

c) La coordination des normes en aval : les mesures d'éloignement et de réadmission

L'Union européenne a également pour objectif d'établir des pratiques communes d'expulsion pour lutter contre l'immigration illégale : c'est l'objet des mesures relatives à l'éloignement.

Dès 1992, une première recommandation a présenté les principes de base à respecter lors d'une expulsion. Une seconde recommandation a ensuite décrit les bases d'une harmonisation des pratiques de transit. Si une expulsion de ressortissants de pays tiers doit, en principe, se faire sans passer par le territoire d'un Etat membre, l'éventualité d'un tel transit doit être réservée et la coordination assurée dans ce cas.

Tout en garantissant le respect des obligations découlant de la convention d'application de l'accord de Schengen, une directive du Conseil du 28 mai 2001 a déterminé les conditions de reconnaissance d'une décision d'éloignement prise par un Etat de l'Union à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers qui se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre. La reconnaissance mutuelle est possible dans la mesure où les Etats membres garantissent le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle est applicable aux décisions d'éloignement fondées sur une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale ou sur le non-respect des dispositions nationales relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

L'Union européenne souhaite faciliter la réadmission dans leur pays des personnes en séjour irrégulier dans un des Etats membres. Un modèle type d'accord de réadmission, servant de base de négociation entre un Etat membre et un pays tiers, a été établi en 1994 ; en 1995, s'y sont ajoutés des principes directeurs. Ces accords permettent de faciliter les mesures d'éloignement des ressortissants des pays tiers puisque chaque pays signataire réadmet sur son territoire sans formalité toute personne possédant sa nationalité et qui se trouve en situation illégale dans l'autre pays ou en a franchi les frontières illégalement. En 1999, la Finlande a présenté une proposition de règlement déterminant les obligations réciproques des Etats membres en matière de réadmission de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière et fixant les règles de désignation de l'Etat qui devra exécuter la réadmission.

Mais les négociations par la Communauté européenne d'accords d'éloignement ou de réadmission ont des difficultés à se concrétiser. L'application des mesures d'éloignement se heurte aux réticences des pays du Maghreb et de l'Afrique noire, du Vietnam et de la Chine qui ne délivrent pas facilement de certificats consulaires. Les mesures judiciaires, administratives et policières

d'éloignement se heurtent au problème de la reconnaissance de nationalité (avec la tentation d'un contrôle d'opportunité), à des difficultés pratiques (interruption des liaisons aériennes), à l'interdiction de prononcer des mesures d'éloignement en raison des risques encourus par les personnes visées par ces mesures. C'est pourquoi des demandes d'information sont adressées aux ambassades sur les fraudes aux documents pratiquées dans les pays d'origine. Plus généralement, les pouvoirs publics cherchent à obtenir l'intégration de la politique de contrôle et de maîtrise de l'immigration dans la politique générale de coopération et de développement.

d) La politique européenne de l'asile

Avant même d'envisager des lignes directrices communes pour la reconnaissance et l'accueil des réfugiés dans les Etats membres, la préoccupation de la Commission a été d'harmoniser l'application des critères de détermination de la qualité de réfugié en se référant à la convention de Genève de 1951.

C'est ainsi qu'une proposition de directive établit des garanties minimales pour l'examen des demandes d'asile dans l'ensemble des Etats de l'Union européenne, qui demeurent libres de prévoir des règles nationales plus favorables.

Le principe de « non-refoulement », selon lequel aucune mesure d'éloignement ne peut être appliquée tant qu'une décision n'a pas été prise sur la demande d'asile, est au cœur du dispositif commun. De plus, toutes les demandes doivent être examinées individuellement, objectivement et impartialement; si la demande d'asile est refusée, un recours doit toujours être ouvert; pour les demandes manifestement infondées, une procédure individuelle plus rapide peut être mise en œuvre. Lorsque le demandeur satisfait aux critères pour obtenir le statut de réfugié, il se voit en principe accorder le droit de séjourner dans l'Etat qui a accepté sa demande.

En outre, il est prévu de définir des normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres⁽¹⁾ afin de leur assurer des conditions de vie dignes, comparables dans tous les Etats de l'Union et de limiter ainsi les

⁽¹⁾ Proposition de la Commission COM (01) 181 final (document E1743).

mouvements secondaires. Les Etats membres sont invités à adopter toute mesure nécessaire à la mise en œuvre de cette disposition avant le 31 décembre 2002.

La protection temporaire est apparue également comme essentielle. Le projet d'action commune présenté par la Commission en mars 1997 n'a pas abouti, alors même que les cas d'afflux massifs de personnes déplacées ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine se multipliaient en Europe. Les événements du Kosovo ont à cet égard fait apparaître des différences majeures dans les droits et les avantages sociaux accordés par les Etats membres aux bénéficiaires de la protection temporaire.

Le traité d'Amsterdam a laissé la question à l'ordre du jour en invitant le Conseil à mettre en place un régime de « protection temporaire des personnes déplacées » ainsi que des « mesures provisoires ».

Afin, notamment, de soutenir le système d'asile européen commun, une proposition de directive a défini des normes minimales pour l'octroi de cette protection et a mis en place des mécanismes de solidarité visant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Après avoir analysé le recul démographique ainsi que les perspectives économiques de l'époque, une communication de la Commission a préconisé, le 22 novembre 2000, une approche commune nouvelle des flux migratoires. Elle a été conçue comme point de départ à un débat élargi sur la politique communautaire en matière d'immigration, à partir des conclusions du Conseil européen de Tampere. La Commission a fait part de son souhait de développer une procédure commune d'asile et un statut uniforme en l'inscrivant dans une politique commune de la migration dans toutes ses dimensions.

L'harmonisation des procédures d'asile aurait des effets positifs. Elle limiterait notamment les mouvements secondaires de demandeurs d'asile qui sont influencés par la diversité des règles applicables et des droits accordés suite à la reconnaissance du droit d'asile. Il importe que le demandeur d'asile soit raisonnablement certain qu'il aura les mêmes chances d'obtenir une protection

appropriée, quel que soit l'Etat auquel il adresse sa demande. Ainsi serait également préservée la spécificité du droit d'asile par rapport à d'autres formes de protection humanitaire.

Le début de la présidence espagnole a été marqué par une certaine progression des négociations sur la définition de normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, sans pour autant mettre un terme aux profondes divergences d'analyse qui persistent entre les Etats membres.

2) *Le partenariat avec les pays d'origine*

La Commission voit dans le partenariat avec les pays d'origine et de transit un élément essentiel afin de contrôler les flux d'immigration. Les politiques de coopération vont être différenciées selon la catégorie du pays d'origine (pays candidat à l'adhésion, pays prenant part à des programmes régionaux financés par la Communauté, autres pays) ; à plus long terme, la Commission attend de ces partenariats qu'ils permettent d'atténuer les effets de l'émigration grâce à des efforts coordonnés destinés à favoriser le développement dans les pays concernés, en faisant notamment participer les migrants eux-mêmes à ce processus. Ils devraient faciliter les contacts des immigrés avec leur pays d'origine ainsi que leur participation au développement de ces pays.

Des plans d'action sont mis en place à cet effet. Le groupe de haut niveau « asile et immigration » institué par le Conseil a étudié les moyens de lutter contre les facteurs à l'origine de l'immigration en faisant pleinement usage des potentialités offertes par le traité – pauvreté, conditions de vie... – dans le cadre de plans d'action destinés à ce jour à six pays (Sri Lanka, Irak, Somalie, Maroc, Afghanistan et la région limitrophe, Albanie).

Ils visent tous à traiter de manière globale les causes de déplacement de manière à éviter les conséquences potentiellement dangereuses en termes de larges mouvements de population, pour les pays voisins et pour l'Union européenne.

Cependant, la portée de ces plans d'action semble aujourd'hui limitée pour trois raisons principales : d'une part, ils concernent encore un nombre de pays trop limité, d'autre part, il apparaît très

difficile de rendre effective une aide dont les Etats tiers bénéficiaires ne sont pas demandeurs. Enfin, d'après la Commission, les Etats membres ne sont pas vraiment mobilisés en faveur d'une mise en œuvre concrète des plans d'action, qui requerraient notamment des fonds complémentaires, et l'approche de l'Union européenne est jusqu'à présent restée largement réactive.

Pour sa part, la France a proposé une politique de co-développement, qui vise à établir avec le pays d'origine une forme de relation qui fait du migrant un acteur du développement. Son passage dans le pays d'accueil serait mis à profit pour acquérir une formation ou un capital qu'il pourrait alors transférer à son pays d'origine. Les mesures de développement économique structurel ou de stabilisation politique apparaissent en effet comme des facteurs de baisse des flux migratoires.

L'action sur les causes de l'immigration suppose le maintien à un niveau convenable de l'aide publique au développement (APD) : 0,34 % du produit intérieur brut français est aujourd'hui consacré à l'APD. Il faut cependant reconnaître que les premiers bénéficiaires de l'APD ne sont pas les pays qui présentent le plus grand « risque migratoire ».

Parallèlement à sa stratégie de prévention à long terme, l'Union européenne doit être en mesure d'assurer une capacité de réponse appropriée à la détérioration brutale d'une situation dans un pays donné. C'est l'objet du système d'alerte rapide sur les flux migratoires.

A l'occasion de la crise du Kosovo, un soutien financier a été rapidement octroyé aux pays voisins faisant face à un afflux de réfugiés ou de personnes déplacées afin d'éviter la déstabilisation de la région.

De manière générale, la tentative d'harmonisation européenne dont témoignent les projets d'actes et les programmes que l'on vient de décrire se caractérise actuellement par un rythme de progression ralenti. Comme le relève la note de la présidence belge au Conseil « Affaires générales » et au Conseil européen du 6 décembre 2001, le bilan de la réalisation des orientations du Conseil européen de Tampere « *fait apparaître que le passage dans le pilier*

communautaire n'a pas suffi à donner une impulsion décisive aux travaux dans le secteur de l'asile et de l'immigration ».

C. Les initiatives nationales : frein à l'harmonisation, encouragement aux clandestins ?

L'élaboration lente des directives et règlements communautaires relatifs à l'asile et à l'immigration laisse entière la faculté pour les Etats membres de prendre des dispositions nationales en ces matières.

D'une manière générale, les Etats ont adopté ou envisagent d'adopter des dispositions plus restrictives. Au Royaume-Uni, le gouvernement travailliste souhaite diminuer les avantages de la législation nationale applicable aux demandeurs d'asile, de manière à atténuer l'attractivité du territoire britannique pour ces personnes : en particulier, une aide en nature serait substituée aux allocations pécuniaires et les possibilités de recours seraient révisées dans un sens limitatif. Aux Pays-Bas, il est prévu d'instituer un titre de séjour provisoire, de simplifier les procédures d'éloignement et, là encore, de limiter les voies de recours. En Espagne, alors que la législation avait été modifiée avec effet au 1^{er} février 2000 de manière à permettre la régularisation automatique des étrangers en situation irrégulière au bout de deux ans de présence, le gouvernement entend promouvoir une politique beaucoup plus limitative dont les orientations de la présidence espagnole sont la traduction dans la vie de l'Union européenne.

Au Danemark, à la fin du mois de janvier 2002, le Gouvernement a présenté un projet de réforme législative comportant un durcissement des conditions posées pour le bénéfice du regroupement familial et la modification, dans un sens restrictif, de la définition du réfugié retenue pour l'octroi du statut et une attention plus grande portée à l'état de la situation politique dans les pays d'origine.

En Allemagne, le projet de loi sur l'immigration adopté par le Bundesrat le 22 mars 2002 résulte d'un compromis entre les nécessités économiques du pays, qui conduisent à une volonté d'ouverture à « l'immigration utile », et la peur d'un afflux incontrôlé d'immigrés dans un contexte économique difficile, avec

notamment une remontée du chômage. Le texte adopté a pour vocation de faciliter l'entrée et l'intégration des immigrés en fonction des besoins des entreprises, sur la base d'un système de points évaluant l'apport des candidats à l'immigration selon des critères socio-économiques.

Ces hésitations et ces allers et retours suscitent les plus fortes réserves de la Commission, qui tente de convaincre les Etats membres de consentir à une plus grande harmonisation des orientations politiques (au-delà même des normes juridiques). A cette fin, elle a proposé une « *méthode de coordination ouverte* » dont elle a décrit la démarche dans une communication au Conseil et au Parlement européen du 11 juillet 2001 : à partir de l'identification des objectifs communautaires qui se déduisent des orientations générales précédemment arrêtées d'un commun accord par les Etats membres, promouvoir, outre la mise au point des législations communautaires nouvelles, la définition de plans d'actions nationaux entrant dans le détail des adaptations des normes et des procédures touchant directement ou indirectement à l'immigration et à l'asile.

Si l'on en croit les propos tenus au rapporteur lors de sa visite aux services de la Commission, cette méthode n'a pas suscité chez tous les Etats membres des réactions uniformément positives. La France, en particulier, a exprimé des réserves à l'égard d'une démarche dont il est impossible de déterminer avec la précision souhaitable toutes les implications.

La Commission n'a cependant pas renoncé à poursuivre ses efforts. S'adressant à la Conférence des présidents des commissions compétentes en matière d'immigration des parlements de l'Union européenne, réunie à Bruxelles le 4 décembre 2001, M. Antonio Vitorino, commissaire européen, a rappelé les « *défis* » auxquels doit répondre la politique communautaire : définition d'une attitude ouverte à l'égard de l'immigration mais aussi lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, avant d'affirmer : « *Cela ne se fera pas si chacun ne s'y engage pas résolument en acceptant de payer le prix pour obtenir la valeur ajoutée d'une action commune, à savoir la remise en cause de certaines de ses pratiques ou de certaines de ses législations (...). Une véritable norme commune ne peut être le plus petit commun dénominateur de quinze normes nationales* ».

Les problèmes posés par la pression migratoire appellent une réponse immédiate dans chaque Etat et tout particulièrement dans notre pays. On peut souscrire, en termes logiques, à l'analyse de la Commission – dont la pertinence apparaît renforcée par la perspective de l'élargissement – tout en constatant que les conditions politiques d'une action européenne effectivement harmonisée en matière d'immigration – donc d'immigration clandestine – ne sont pas pleinement réunies actuellement. Cela justifie que les Etats membres soient, encore aujourd'hui, à la recherche de réponses nationales.

III. DU CONSTAT AUX PROPOSITIONS : POUR UNE GESTION MAITRISEE DES FLUX MIGRATOIRES DANS UN CADRE JURIDIQUE CLARIFIÉ

Constatant que les divers Etats de l'Union européenne réfléchissent et agissent en ordre dispersé sur le terrain de la politique du séjour des étrangers et du traitement de l'immigration clandestine, le rapporteur, puisque la méthode de coopération ouverte proposée par la Commission ne semble pas, en l'état, porter ses fruits, pense plus efficace, dans l'intérêt même de la construction européenne, de commencer par identifier les causes principales de l'immigration clandestine en France avant de proposer quelques démarches.

A. Le constat : l'explosion du droit d'asile

1) *Le contraste des évolutions statistiques*

a) *La force d'intégration du regroupement familial*

Si l'on s'en tient au dernier rapport, publié par le ministère de l'intérieur au 4^{ème} trimestre 2001, portant sur la délivrance des titres de séjour des étrangers en France en 2000, on constate que, hors CEE et espace économique européen, la catégorie de « membre de famille » est celle pour laquelle est constatée la plus forte hausse, d'une année sur l'autre, du nombre de cartes de séjour temporaires délivrées (+ 23,8 %). Le rapport indique que « *la grande majorité des bénéficiaires du regroupement familial est titulaire d'une carte de résident* » (p. 45) et, en outre, que la majorité des titulaires de cartes d'une durée de validité supérieure à un an « *est composée d'enfants entrés au titre du regroupement familial qui, à leur*

majorité, se présentent en préfecture pour obtenir un titre de séjour » (p. 35).

Au total, selon le rapport, 67 858 étrangers ont reçu pour la première fois un titre d'une validité supérieure à un an (- 2,1 %). Le chiffre est en baisse régulière depuis 1997 (71 685 nouveaux titres).

Le regroupement familial et la prise en considération des liens familiaux apparaissent à la lumière de ces chiffres comme la première source de stabilisation de la présence régulière des étrangers en France. Par ailleurs, même si on note une certaine pression des nouveaux immigrants à ce titre, en provenance en particulier de l'Europe de l'Est, les chiffres en valeur absolue restent à un niveau raisonnable et, combinés aux autres évolutions décrites dans le rapport, offrent l'image apparente d'une certaine maîtrise des flux migratoires.

b) Le développement exponentiel des demandes d'asile

Rappelons que la France reconnaît trois catégories de régimes d'asile :

- l'asile dit « conventionnel », au sens de la Convention de Genève de 1951, fondé sur la reconnaissance de la qualité de réfugié aux personnes qui craignent des persécutions en raison de leur race, religion, nationalité, opinion politique, ou de leur appartenance à un groupe social ;

- l'asile dit « territorial », accordé en vertu de l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952 à l'étranger qui établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays d'origine ou qu'il y est exposé à des traitements inhumains ou dégradants ;

- l'asile dit « constitutionnel », destiné à « *toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* » (préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie le préambule de la Constitution de 1958). L'adoption des textes européens suite à la Convention de Schengen a eu néanmoins pour conséquence de priver ce régime d'asile de sa spécificité, en reliant directement et systématiquement la requête du statut de réfugié à la Convention de Genève.

Si la troisième catégorie de demandeurs d'asile n'est statistiquement pas significative, les chiffres indiquent une très forte augmentation des demandes présentées, tant au titre de l'asile conventionnel qu'à celui de l'asile territorial.

En ce qui concerne l'asile territorial, selon le rapport au Parlement précité (p. 47) « *le nombre de demandes enregistrées au titre de l'année 2000 s'élève à 11 810 soit une augmentation de près de 70 % par rapport à 1999* ». Pour plus des trois quarts (77,7 %), ces demandes émanent de ressortissants algériens ; la seconde origine géographique la plus importante est l'Europe de l'Est (14,3 %). La quasi totalité des demandes (96 %) sont exprimées à l'aéroport de Roissy. L'administration situe entre 15 et 20 % l'augmentation des dossiers d'asile territorial entre 2000 et 2001.

Les demandes d'asile conventionnel ont suivi une tendance proche. Depuis 1999, chaque année, 10 000 demandes nouvelles sont déposées (1999 : 30 000 – 2000 : 40 000 – 2001 : 50 000), selon une tendance inversée par rapport au début des années 1990.

Avant même tout examen des conditions de fonctionnement des procédures d'asile, ces évolutions générales illustrent sans ambiguïté la crise du droit d'asile.

2) *La remise en cause constante des réponses du droit*

Il apparaît que les administrations compétentes – Office français de protection des réfugiés et apatrides pour l'asile conventionnel, ministère de l'intérieur pour l'asile territorial – rencontrent de plus en plus de difficultés dans le traitement convenable des procédures dont la gestion leur est confiée.

a) *L'inadéquation des moyens administratifs*

Selon les informations communiquées au rapporteur, le premier facteur explicatif pourrait être le décalage entre l'évolution des flux de demandeurs d'asile et l'évolution des moyens des services. En 1989 quelque 61 000 dossiers ont été déposés à l'OFPRA : pour répondre à l'augmentation des demandes, on avait doublé, au début de la décennie, les ressources humaines de l'office et de la

commission des recours par le biais de recrutements contractuels. L'administration attribue à l'effet conjugué de cet accroissement de moyens et de la suppression de l'automatisme de l'accès au travail la diminution rapide du nombre de demandes (17 000 en 1996), permettant un traitement des dossiers en temps réel pour la première instance, l'examen par l'OFPRA, selon les informations communiquées au rapporteur.

L'évolution à la hausse du nombre de demandes, perceptible à partir de 1997 et particulièrement forte depuis 1999, n'a pas interrompu, dans un premier temps, l'effet des décisions de suppression d'emplois et de non-reconduction d'emplois contractuels. En 2000, cependant, l'accélération de la hausse de la demande d'asile a conduit le Gouvernement à décider la création de quatre-vingts emplois budgétaires nouveaux, portant à cent dix, avec les reconductions de contrats, le nombre d'emplois supplémentaires. Mais il semble qu'en dépit des efforts de recrutement consentis et en cours le décalage entre les besoins nés des demandes et les moyens mis en œuvre pour y répondre ne cesse pas, voire s'aggrave.

b) Le décalage entre les textes et la réalité des procédures

- Le schéma théorique de la *demande d'asile conventionnel* est en principe simple : expression d'une demande, traduite par le dépôt d'un dossier, examen par l'OFPRA, éventuel recours devant la commission des recours placée auprès de l'office.

La réalité telle qu'elle a été décrite de plusieurs parts au rapporteur est très différente. En effet, lorsqu'une personne prétend remplir les conditions pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, elle s'adresse à la préfecture de son lieu de résidence, qui la convoque, à échéance de plusieurs mois, pour déposer officiellement sa demande d'asile. A ce moment, elle reçoit une autorisation provisoire de séjour valable trois mois. A nouveau plusieurs mois s'écoulent entre le dépôt du dossier et la convocation à l'OFPRA pour l'examen de la demande. Après la décision de première instance, s'ouvre la période éventuelle du recours devant la commission *ad hoc*. On n'en est plus aujourd'hui à la situation d'examen en temps réel observée il y a cinq ans.

Pendant un an à compter de la date du dépôt de la demande à l'OFPRA, les demandeurs d'asile ont droit à percevoir l'allocation d'insertion. Avant et après cette période ils ne reçoivent rien de l'Etat et ils sont donc amenés à travailler dans des conditions illégales pour survivre.

- En ce qui concerne *l'asile territorial*, la difficulté vient de la combinaison des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relatives aux conditions de la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière et de celles de la loi du 25 juillet 1952 relatives à l'asile territorial.

Selon les informations communiquées au rapporteur, sur 20 000 personnes placées en zone d'attente aéroportuaire, 10 000 présentent une demande d'asile aux frontières. La très grande majorité (90 %) de ces 10 000 personnes entre sur le territoire français :

- soit parce qu'en l'absence de contrôle sur leur origine, on ne saura où les réacheminer ;

- soit parce que la demande d'asile est présentée à un moment tardif du temps de rétention entraînant l'organisation d'un entretien pour l'examen de la requête ;

- soit parce que le juge n'autorise pas le placement en zone de rétention au-delà de la phase administrative de quarante-huit heures ; depuis septembre dernier la pratique du tribunal de Bobigny est cependant plus favorable à ce placement :

- soit parce qu'une forte proportion (entre deux tiers et trois quarts, selon l'administration) des personnes admises à entrer sur le territoire par le tribunal et bénéficiaires d'une décision d'admission provisoire ne se présente jamais à la préfecture pour retirer un dossier de demande d'asile.

Il est permis de retirer de ces informations l'impression que la procédure de l'asile territorial est, dans la très grande majorité des cas, dépourvue d'efficacité.

- Le nombre des décisions positives rendues sur les requêtes, que ce soit au titre de l'asile conventionnel ou de l'asile territorial montre de manière constante qu'une grande proportion des demandeurs d'asile ne remplit pas les conditions légales pour l'acceptation de leur requête.

Pour l'asile conventionnel, le trait frappant est l'inversion du rapport des décisions d'admission aux décisions de rejet entre 1952 et aujourd'hui. En 1952, il y avait quatre admissions pour un rejet, en 2001, il y a moins d'une admission pour quatre rejets (17,2 % de décisions favorables dont 11,5 % à l'OFPRA et 5,7 % à la commission des recours). L'administration attribue cette évolution à la diversification des origines des demandeurs et le mélange, dans leur demande, de motivations économiques et de motivations politiques.

Pour l'asile territorial, le pourcentage de décisions favorables est encore plus faible : en 2000, 351 titres de séjour ont été délivrés sur cette base, dont les trois quarts à des ressortissants algériens. Il faut mettre ce chiffre en regard des 11 810 demandes enregistrées la même année⁽²⁾.

On peut s'interroger sur la qualité d'une législation dont l'application est en aussi évident porte-à-faux avec les fins qui lui sont assignées.

3) *Les conséquences du porte-à-faux entre fait et droit*

Les conséquences du porte-à-faux ainsi constaté entre le fait et le droit – dont la France n'a pas l'exclusivité – sont doubles : précarité matérielle de la vie des étrangers impliqués, apparition d'une tension persistante sur l'application du statut de réfugié, entre le nécessaire rappel de ses principes fondateurs et l'impression de détournement de procédure que ne cesse de renvoyer l'observation de la pratique.

⁽²⁾ Compte tenu des délais d'examen des dossiers il n'est cependant pas possible d'établir entre les deux données une relation directe.

a) *La précarité matérielle de la vie des étrangers impliqués*

Régulièrement l'attention du public est appelée sur les conditions d'accueil dans les zones de rétention, et d'hébergement des étrangers arrivant sur le territoire français en situation irrégulière. On dénonce la médiocrité des hébergements, les conditions d'hygiène, la promiscuité, que l'on estime contraires à la fois aux obligations d'accueil des demandeurs d'asile – qui forment, rappelons-le, la moitié des personnes placées en rétention à Roissy – et plus généralement aux droits de l'homme tels qu'ils sont compris à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces critiques sont fréquemment formulées par les associations d'aide aux personnes immigrées et elles ne manquent pas de fondement. Il faut cependant reconnaître, en contrepartie, que ni les procédures, ni les installations destinées aux rétentions n'ont été conçues pour une utilisation de masse de la procédure d'asile.

La controverse sur les conditions d'accueil des étrangers en situation irrégulière et des demandeurs d'asile a été rendue plus complexe encore par l'apparition de « l'espace Schengen » qui, au-delà de son contenu juridique, constitue l'Europe, aux yeux des personnes immigrées, comme un territoire unique à l'intérieur duquel elles peuvent, sous réserve d'en avoir la ressource matérielle, déterminer leur lieu de résidence.

La création du centre de Sangatte s'inscrit dans ce mouvement nouveau. Le centre n'est pas un lieu de rétention administrative au sens de l'ordonnance du 2 novembre 1945. C'est un lieu d'hébergement précaire géré par la Croix Rouge, à la demande des pouvoirs publics français, pour assurer l'accueil, dans des conditions aussi convenables que possible, des personnes qui souhaitent entrer au Royaume-Uni pour y bénéficier des dispositions actuellement plus favorables du statut de demandeurs d'asile. D'une certaine manière, au regard des règles applicables au système Schengen, le centre de Sangatte est un centre d'émigration. Comme le dit la section française d'Amnesty International dans la note qu'elle lui a consacrée, « *la plupart des étrangers [hébergés à Sangatte] ne semblent pas désireux de demander protection à la France et se trouvent en situation irrégulière sur le territoire* ». La note décrit les conditions d'hébergement précaires et les risques pris par ces personnes, qui souhaitent pénétrer sur le territoire

britannique, en invitant à mettre ces risques en rapport avec la somme des avanies déjà subies par celles et ceux qui les assument depuis leur départ de leur pays d'origine⁽³⁾.

On a le sentiment, à la lecture des commentaires sur les parcours des étrangers clandestins et le traitement juridique et administratif de leur situation, d'une course sans fin à la stabilisation. Le rapprochement n'est pas facile entre l'affirmation du nécessaire respect de la dignité des personnes et la concrétisation de ce principe dans une situation qui ne cesse aujourd'hui de se tendre.

b) *La juste conciliation par le droit d'exigences légitimes mais contradictoires est-elle possible ?*

Pour des raisons différentes, mais d'effet convergent, la présidence belge puis la présidence espagnole se sont accordées pour faire une priorité de l'avancement des travaux sur les textes relatifs à l'immigration et au droit d'asile. Cette perspective a naturellement provoqué un rappel des grands principes de la protection des réfugiés par les instances qui en ont ordinairement la charge. Et dès lors éclate la contradiction, cette fois en termes juridiques, entre ces principes essentiels et légitimes et les aspirations des Etats membres, comme de l'Union européenne dans son ensemble, à mieux appréhender et à contrôler l'entrée et la circulation des étrangers sur le territoire commun, quel que soit le cadre juridique que ceux-ci invoquent.

Appelé à donner son avis sur les projets de directive relatifs au régime européen de l'asile, le Haut Commissariat aux Réfugiés n'a pas manqué de rappeler que « *le développement d'un système d'asile commun devrait avoir pour objectif prioritaire une interprétation harmonisée de la définition du réfugié dans le cadre d'une application intégrale et globale de la Convention de 1951. Un accord commun sur les critères à remplir pour être reconnu réfugié*

⁽³⁾ Au même moment (novembre 2001), la presse annonce que la SNCF a investi 2,13 millions d'euros pour renforcer la sécurité de son site de fret transmanche après qu'Eurotunnel eut pris de nouvelles mesures dans le même sens, pour 5 millions d'euros.

ou non devrait guider tous les autres éléments du système d'asile commun »⁽⁴⁾

Les représentants d'Amnesty International rencontrés par le rapporteur se sont situés dans la même perspective. Ils ont explicité les conséquences qui, à leurs yeux, doivent être tirées du respect indispensable de la convention de 1951, en insistant sur la nécessité d'un examen convenable de la situation personnelle de chaque demandeur d'asile, et en s'élevant contre toute attitude qui ferait peser sur un demandeur ou une catégorie de demandeurs une présomption tendant à déclarer sa requête infondée, par exemple au motif qu'il proviendrait d'un pays considéré comme « sûr » au regard des libertés publiques. Allant plus loin, Amnesty considère que tout Etat membre de l'Union européenne, même dans le cadre de l'application du régime uniforme d'asile établi par les directives à intervenir, doit conserver la liberté d'accorder l'asile à toute personne quel que soit son pays d'origine, y compris s'il s'agit d'un autre Etat membre.

A l'inverse, les Etats membres de l'Union européenne font le constat que les immigrés dits clandestins emploient les procédures de demande d'asile fondées ou non sur l'application de la Convention de 1951 pour obtenir la possibilité matérielle de s'établir dans les pays de l'Union européenne qui leur offrent les conditions d'accueil et de travail jugées par eux les meilleures. Il est difficile de faire comprendre à l'opinion publique qu'on doit s'en tenir au respect formel de normes définies il y a cinquante ans, dans une situation politique précise, au bénéfice de personnes dont la préoccupation, de nature essentiellement économique, ne correspond pas du tout au souci de sauvegarde de la liberté, voire de la vie, de nombreuses personnes persécutées pour leurs idées et leur action par des régimes totalitaires. S'il faut de toute évidence prendre en compte les « flux migratoires », c'est-à-dire, il ne faut pas l'oublier, les personnes composant ces « flux », faut-il le faire au prix d'un dévoiement d'une procédure conçue et voulue comme une réponse à des situations exceptionnelles d'atteinte aux libertés fondamentales ?

⁴ « Renforcer le processus de Tampere – Recommandations du HCR pour le Sommet de Laeken », note du 26 novembre 2001 transmise aux Etats membres par l'intermédiaire du secrétariat du conseil de l'Union européenne.

B. Propositions pour une gestion rationnelle des problèmes de l'immigration

Les constats que l'on vient d'énumérer conduisent à la conclusion que le *statu quo* n'est pas envisageable. Il faut d'urgence reconsidérer la politique nationale et européenne de l'immigration en se souvenant que la substitution du fondement juridique communautaire au droit national ne permettra pas de résoudre, parmi les difficultés constatées, celles qui résultent de la pratique.

Le rapporteur propose de lier la restauration de la procédure de l'asile dans son intégrité et sa véritable finalité à une approche de l'immigration plus réaliste, plus solidaire et plus fidèle aux besoins économiques et démographiques de l'Union européenne.

1) La restauration de la procédure de l'asile dans sa véritable finalité

Les événements contemporains montrent malheureusement qu'il existe encore de trop nombreuses régions de par le monde où des personnes sont persécutées et menacées dans leur vie en raison de leurs opinions politiques, philosophiques, religieuses. Il est donc indispensable de maintenir et de promouvoir l'application de la convention de Genève dans de telles situations, en tenant compte pour cela des évolutions qui pourraient conduire à une interprétation renouvelée de la notion de persécution.

En particulier, il ne paraît pas souhaitable de maintenir l'interprétation traditionnelle de la France qui limite la notion de persécutions aux agissements imputables aux Etats et à leurs agents, à l'exclusion des faits dont se rendraient coupables des personnes privées, même agissant en réunion et avec le soutien ou l'approbation tacite des gouvernements ou d'autorités politiques ou administratives locales. Une telle conception se réfère à un modèle spécifique de régime totalitaire structuré qui ne se rencontre pas dans la plupart des pays en voie de développement où les libertés publiques ne sont pas ou pas assez garanties ; il en est même où l'inexistence ou l'affaiblissement de l'Etat est un facteur de déclenchement ou de stimulation des persécutions.

Par ailleurs, à la fois pour se conformer aux normes d'harmonisation définies par le projet de directive sur l'asile et pour répondre aux normes généralement admises par le droit international contemporain, il est inévitable d'introduire systématiquement dans la procédure d'instruction des demandes d'asile les garanties fondamentales de l'entretien préalable et les règles qui en sont le corollaire, ce qui n'était pas le cas il y a encore peu d'années.

Pour remplir pleinement son office de protection et de sauvegarde contre les persécuteurs, la procédure d'asile doit, dans le même temps, être libérée autant que possible de l'utilisation détournée qui en est faite par des personnes mues de façon déterminante par des considérations économiques dont le traitement relève d'un autre registre. Afin d'atteindre cet objectif, la première mesure que l'on peut suggérer est le renforcement à un niveau convenable des moyens en personnel et en matériel alloués à l'OFPRA, de manière à permettre la résorption des dossiers en attente et le traitement des nouveaux dossiers.

Dans le même temps – et non pas en attendant la disparition du « stock » de procédures anciennes – il conviendrait de mettre en application effective la procédure d'extrême urgence qui permet de traiter en vingt-quatre heures les demandes d'asile manifestement infondées.

L'activation de cette procédure permettrait de supprimer la gestion distincte de l'asile territorial, qui à l'inconvénient de faire apparaître un taux véritablement dérisoire de décisions favorables à la reconnaissance de la qualité de réfugié, et d'unifier le traitement administratif des procédures d'asile sous la responsabilité de l'OFPRA. Cette mesure n'empêchera pas de maintenir une procédure particulière permettant de reconnaître la qualité de réfugié à des personnes qui n'entreraient pas dans les prévisions de la convention de Genève et n'en seraient pas moins dans une situation de précarité et de persécution justifiant leur accueil par la France.

Cet ensemble de mesures verrait cependant son efficacité limitée, si, en particulier à l'instigation de notre pays, l'Union européenne ne définissait pas simultanément une politique d'immigration plus réaliste.

2) *La recherche d'une approche renouvelée de la politique d'immigration*

a) *La réalité de la pression démographique appelle une approche réaliste des flux migratoires*

Sans insister sur une problématique bien connue, il est utile de rappeler quelques éléments d'ensemble sur les interrogations démographiques dans l'Union européenne. Comme les autres pays développés, l'Union pourrait recourir à l'immigration comme moyen d'atténuation du vieillissement démographique qui résulte de la baisse régulière de la natalité et de l'allongement de la durée de vie, et qui bouleverse l'équilibre entre actifs et inactifs en Europe. Mais l'augmentation de l'immigration légale ne saurait en soi être considérée comme un moyen efficace à long terme pour compenser les mutations démographiques, les immigrants, une fois dans le pays d'accueil, adoptant les mêmes comportements en termes de fécondité. Il serait irréaliste de méconnaître la pression exercée sur les autorités politiques de l'Union européenne par des perspectives démographiques négatives – pression qui n'est pas ignorée de tous ceux qui sont impliqués dans l'organisation de l'immigration clandestine voire de certains candidats à l'immigration.

Le même réalisme conduit à écarter l'objectif de la fermeture des frontières, réponse théorique la plus radicale à l'immigration clandestine.

Cependant, il ne s'agit pas d'ouvrir les frontières à tout va. On sait à quel point les populations des pays d'immigration sont sensibles aux échos des mesures prises dans les pays d'accueil potentiels, qu'elles soient restrictives ou perçues comme laxistes. Le rationalisme de la gestion des procédures d'asile évoqué précédemment doit impérativement être pensé en ayant à l'esprit cette détermination psychologique.

b) *Les instruments possibles d'une gestion maîtrisée*

Une partie des difficultés auxquelles se heurte la construction d'une réponse européenne au phénomène de l'immigration clandestine, dans le cadre d'une politique globale de l'immigration, vient de ce que, poussée par la logique de l'établissement de la libre

circulation des personnes dans le cadre de la constitution du marché intérieur, la Commission s'est préoccupée de définir en premier lieu les cadres juridiques d'une réglementation harmonisée avant d'envisager la problématique de la maîtrise des flux migratoires au risque de reproduire, pour des motifs analogues, la discordance entre le fait et le droit perçu dans le cas de la France.

La politique européenne de l'immigration doit désormais, pour le rapporteur, comporter une réflexion globale sur les flux migratoires sans attendre la fin des discussions sur les instruments juridiques de l'harmonisation, faute de quoi il peut être difficile d'apprécier l'adéquation de ces instruments aux véritables besoins de l'Union, ce qui est un encouragement incontestable à l'immigration clandestine.

Elle devrait également définir plus clairement les instruments de la gestion maîtrisée des flux migratoires.

Afin de manifester une volonté d'ouverture maîtrisée des frontières, il est nécessaire en premier lieu d'établir avec précision les règles d'accueil des nouveaux immigrants dont l'entrée et l'établissement sur le territoire européen est jugé souhaitable.

Si l'on interroge la pratique actuellement suivie dans le monde pour aboutir à une telle définition, on trouve plusieurs techniques possibles, parmi lesquels on peut citer les accords bilatéraux d'admission et les systèmes de quotas ou d'attribution de titres de séjour à des personnes présentant pour l'Etat d'accueil, en raison de leur expérience professionnelle ou de leur formation, un intérêt spécifique.

Le système des quotas professionnels est utilisé, notamment, par des pays hautement développés mais à faible densité démographique comme le Canada, qui offrent aux spécialistes formés dans les filières de haute qualification héritées, par exemple, de la répartition des formations dans l'ex-Europe communiste des titres de séjour pour eux et leur famille. L'inconvénient de la formule est de compromettre le développement ultérieur des pays d'origine, qui connaissent souvent une situation économique difficile, en les privant d'une proportion significative de leurs meilleurs cadres.

De surcroît, l'exemple des Etats-Unis montre que l'existence de quotas professionnels d'immigration ne met pas un terme à l'immigration clandestine, en particulier d'origine latino-américaine.

La réussite d'une politique d'immigration passe par la recherche d'un intérêt commun aux pays d'accueil et aux pays d'origine, que l'institution, en accord avec ces derniers, de procédures d'immigration sans condition trop rigoureuse de spécialisation peut favoriser. On pourrait envisager la conclusion d'accords permettant l'admission temporaire au séjour de travailleurs étrangers pendant les périodes où l'activité économique du pays d'accueil le justifie. Ces conventions pourraient être conclues pour une période limitée, par exemple pour cinq ans, et être sujets à réévaluation en vue d'un renouvellement qui, dès l'origine, serait, d'un commun accord, considéré comme non automatique.

La politique de co-développement, dont la conférence européenne sur les migrations vient de renouveler la perception dans les instances européennes, n'a de sens que si l'immigration est conçue, non seulement comme un instrument de la politique économique et sociale de l'Union européenne, mais aussi comme un outil de renforcement des échanges entre le Nord et le Sud pour le développement du Sud.*

* Au terme de ce rapport, les remerciements de l'auteur vont aux responsables avec lesquels il a pu s'entretenir en vue de sa préparation : à Bruxelles, M. Jean-Yves De Brouwer, chef d'unité à la direction générale Justice et Affaires intérieures (JAI), et M. Hervé Masurel, préfet, responsable du secteur JAI à la représentation permanente de la France ; à Paris, M. Stéphane Fratacci, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur, M. Jean Gaeremynck, directeur de la population et des migrations au ministère de l'emploi et de la solidarité, M. Michel Raimbaud, directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), MM. Patrick Delouvin et Antoine Fobe, chargés de mission au secrétariat national de la section française d'Amnesty International, et le professeur Marc Gentilini, président de la Croix-Rouge Française. Il souhaite également exprimer sa reconnaissance à M. Patrick Weil pour ses conseils.

Dans la recherche d'une solution équilibrée aux problèmes posés par l'immigration, le présent rapport n'a cessé de s'inspirer d'une vision réaliste : pour une maîtrise des flux migratoires, dans une relation négociée avec les pays d'émigration, incluant une vision concrète de leur propre développement. Pourvu que l'on tienne ce cap, on peut adopter, dans l'application du statut des réfugiés et la reconnaissance du droit d'asile, une conception plus saine, et donc plus humaine, rejetant tout détournement de procédure. Il y faut des personnes, des moyens matériels, et le désir de faire prévaloir sur l'arbitraire une règle publiquement affirmée.

Une attitude insuffisamment rigoureuse pourrait, dans un premier temps, donner bonne conscience ; mais, sauf à recourir à des procédés peu compatibles avec les principes démocratiques largement reconnus dans notre pays, il faudrait s'attendre à en payer le prix fort en termes d'accueil et d'intégration. En même temps, et pour les mêmes raisons, il faut répéter que la doctrine de l'immigration zéro est irréaliste. Rien ne vaut ici un comportement de vérité, dans la mesure où il est respectueux des personnes.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mardi 26 mars 2002 pour examiner le présent rapport d'information.

Le **rapporteur** a constaté que l'immigration clandestine, réalité déjà ancienne, connaît actuellement, sous l'effet de la constitution de l'espace Schengen, un changement profond de nature.

Le phénomène migratoire, est aujourd'hui un phénomène mondial illustrant la division entre le Nord et le Sud. Dans les pays en développement, l'évolution démographique annule les effets positifs de la croissance. En Europe, les flux migratoires se sont accentués depuis le milieu des années 1990 de sorte, en particulier, que 500 000 immigrants clandestins entrent en Europe occidentale, pour le plus grand bénéfice de trafiquants en lien avec la criminalité organisée. Les perspectives d'élargissement ne se sont cependant pas traduites par un afflux d'immigrants en provenance d'Europe de l'Est ; les incertitudes sont reportées sur les frontières extérieures de l'Europe élargie. Quantitativement, l'immigration clandestine en Europe a une origine de plus en plus lointaine ; elle se fait beaucoup par la voie maritime, et les Balkans sont devenus une zone clé du trafic des passeurs.

Evoquant les réponses apportées par l'Union européenne, M. Jean-Marie Bockel a souligné que la politique de l'asile et de l'immigration était appelée à devenir, dans un futur proche, une politique essentiellement européenne, dans la ligne du cadre tracé par le traité d'Amsterdam prolongé par le Conseil européen de Tampere. Le traité donne à la Commission les moyens de proposer au Conseil les instruments juridiques d'une harmonisation indispensable. La doctrine de Tampere donne la priorité au partenariat avec les pays d'origine et à la mise en place d'un régime d'asile européen commun ; le Conseil européen de Laeken a confirmé ces orientations. En revanche, Tampere a été moins précis quant à la stratégie de répression de l'immigration clandestine.

Les normes européennes, outre un projet de définition commune du regroupement familial, comportent une répression harmonisée du trafic des êtres humains et la mise en cause de la responsabilité des transporteurs. Quant aux actions coordonnées d'éloignement et de réadmission, leur mise en œuvre est compromise par les réticences des pays d'origine, et par des obstacles liés notamment à la difficulté de reconnaître la nationalité des clandestins ou à des questions pratiques. La définition d'un régime d'asile européen passe, selon la Commission, par la fixation de garanties minimales incluant la consécration du principe de non-refoulement et de normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

Le partenariat avec les pays d'origine est un élément essentiel du contrôle souhaité des flux d'immigration. Il se heurte cependant aux difficultés concrètes de mise en œuvre des plans d'actions ; plus généralement, il suppose un accroissement du niveau de l'aide publique au développement.

Au moment même où les institutions européennes poursuivent ce travail d'élaboration des normes de coopération, les Etats membres – en dernier lieu l'Allemagne – adoptent ou envisagent d'adopter des dispositions plus restrictives sur l'immigration ; la proposition d'une méthode de coordination ouverte ne rencontre pas d'écho très positif. L'absence, en l'état, des conditions politiques appropriées pour l'établissement d'une action européenne effectivement harmonisée justifie la recherche persistante de réponses nationales.

Le rapporteur a présenté alors un constat de la situation française dominée par l'explosion du droit d'asile, tant conventionnel que territorial. Les moyens administratifs se révèlent très inadéquats au traitement du phénomène, en dépit des créations d'emplois nouveaux récemment décidées par le Gouvernement.

Le décalage est complet entre les textes et la réalité des procédures ; les chiffres montrent en particulier que la procédure de l'asile territorial est dépourvue d'efficacité et ils font apparaître un taux très élevé de décisions de rejet pour l'asile conventionnel. Il en résulte, pour les demandeurs d'asile, une très grande précarité des conditions de vie et des conditions d'accueil souvent dénoncées. C'est à juste titre que, alors que la présidence belge et la présidence espagnole se sont accordées pour faire avancer la préparation des textes européens sur le droit d'asile, le Haut commissariat aux réfugiés et les associations, en

particulier *Amnesty international*, ont insisté sur le respect nécessaire des principes du statut des réfugiés.

Ecartant le maintien du *statu quo*, le rapporteur a proposé la restauration de la procédure d'asile dans sa véritable fonction, passant par l'admission, parmi les persécutions prises en compte pour l'octroi de la qualité de réfugié, des agissements de personnes privées et par la promotion d'un traitement plus humain et plus respectueux des personnes. La recherche nécessaire d'une conception renouvelée de la politique d'immigration suppose la reconnaissance du caractère irréaliste du concept d'immigration zéro ; mais il ne s'agit pas d'ouvrir les frontières à tout va, ne serait-ce que parce que les populations des pays d'immigration sont sensibles à tout ce qui, dans les pays d'accueil, peut être interprété comme le signal d'une attitude laxiste. En dehors des accords bilatéraux, on peut envisager de définir, en concertation avec les pays d'origine, des quotas d'immigration sans condition trop restrictive de spécialisation, donc moins rigoureux que les quotas professionnels proprement dits. De telles situations alternatives réduiraient par ailleurs la pression insupportable sur le droit d'asile.

M. Maurice Ligot s'est inquiété de l'accent mis par le rapporteur sur la condamnation du concept d'« immigration zéro », qui peut conduire les populations des pays d'émigration à envisager une ouverture sans limite des frontières européennes. Le danger d'une immigration massive de ressortissants de pays de l'Est n'est pas mince. Par ailleurs, on ne peut que déplorer l'envahissement par les demandeurs d'asile des centres d'accueil prévus pour les personnes sans domicile fixe. L'accroissement de l'immigration lié au regroupement familial et aux mariages blancs est un fait.

M. François Guillaume a demandé si les questions d'immigration étaient traitées avec les pays candidats dans la perspective de la mise en œuvre du principe communautaire de libre circulation.

Le **Président Alain Barrau** a confirmé qu'il était nécessaire d'aborder la question de l'immigration en liaison avec les pays candidats, et de définir une politique européenne du droit d'asile. Les associations ont raison d'insister sur la nécessité d'un traitement décent des demandeurs d'asile. Partageant l'opinion du rapporteur sur le caractère irréaliste de l'immigration zéro, il s'est interrogé sur la possibilité d'établir des quotas d'admission parmi les demandeurs d'asile eux-mêmes. Il a souhaité que le traitement des demandes d'asile

se fasse de façon acceptable. Enfin, il s'est interrogé sur les modalités d'une coordination des services des différents Etats membres en cas d'arrivée massive d'immigrés clandestins par voie maritime.

Répondant aux intervenants, le **rapporteur** a notamment fourni les précisions suivantes :

– l'établissement prochain d'un régime d'asile européen commun estomperait les différences de traitement national actuellement constatées ;

– l'institution de quotas selon une formule souple et négociée limiterait la pression sur la procédure d'asile et en restaurerait le sérieux, en lien avec une politique raisonnée de maîtrise des flux migratoires.

La Délégation a ensuite examiné les propositions de conclusions présentées par le rapporteur.

Sur la proposition de **Mme Béatrice Marre**, elle a inséré, en premier point, le rappel de la nécessité du maintien à un niveau convenable de l'aide publique au développement comme préalable à toute politique d'immigration.

Elle a adopté, au point 3 des conclusions, une nouvelle rédaction proposée par le rapporteur en réponse à une demande de M. Maurice Ligot, faisant référence à la notion d'arrêt total des flux migratoires.

Puis elle a adopté les propositions de conclusions dont on trouvera le texte ci-après.

Elle a également *levé la réserve d'examen parlementaire* sur le document E 1743 (proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres).

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation pour l'Union européenne,

Vu les conclusions du conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999),

Vu la communication de la Commission en date du 15 novembre 2001 concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine,

Vu la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (document E 1743),

Considérant qu'une politique réaliste de gestion des flux migratoires, négociée avec les pays d'émigration, peut contribuer de manière décisive à la solution du problème posé par le développement, partout constaté en Europe, d'une immigration clandestine utilisant, pour partie, le canal du droit d'asile au risque d'en compromettre le rôle, tel que le définit la Convention de Genève, de protection des personnes inquiétées pour leurs idées et opinions contre l'arbitraire et la persécution,

Rappelle que le maintien de l'aide publique au développement à un niveau élevé est le préalable nécessaire à la conduite de toute politique de l'immigration ;

Souhaite le développement au niveau européen d'une stratégie commune de lutte contre les filières d'immigration clandestine, associant notamment les pays candidats à l'adhésion ;

Constatant que l'attachement irréaliste au principe de l'arrêt total des flux migratoires concourt à favoriser le développement de l'immigration clandestine, invite le Gouvernement à promouvoir, dans le cadre des discussions européennes sur la politique commune de l'immigration, une approche fondée sur la reconnaissance de la nécessité d'une gestion maîtrisée de ces flux et la recherche, dans ce but, d'un partenariat avec les pays d'origine et de transit ;

Affirme l'intérêt, dans cette logique globale, de la mise en œuvre de la politique de codéveloppement, associant une négociation avec les pays d'origine sur les mouvements migratoires et une réflexion conjointe sur les objectifs et les moyens de plans d'action pour le développement ; soutient les initiatives prises par la France dans ce but ;

Souligne que, dans la perspective d'une harmonisation probable au niveau européen des conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié, il est indispensable que soient prises les mesures propres à restaurer la procédure du droit d'asile dans sa finalité de protection des personnes persécutées pour leur action politique ou pour leurs opinions politiques, philosophiques et religieuses, notamment :

- par le renouvellement de l'interprétation officielle de la notion de persécution, incluant les faits de persécution imputables à des organisations ou groupements autres que les services d'Etat ;

- par le renforcement des moyens alloués à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, à qui doit être transférée la gestion de la totalité des procédures d'asile, entraînant la suppression du régime de l'asile dit « territorial » ;

- par la prévention, grâce à une action d'information appropriée, et la lutte contre les utilisations détournées de la procédure d'asile.