



N° 1519

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI (n° 773), *autorisant la ratification d'un accord entre la République française et la **République italienne** relative à la réadmission des **personnes en situation irrégulière** (ensemble une annexe),*

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député

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

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, M. René Rouquet, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Jean-Claude Decagny, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Jean-Jacques Guillet, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Michel Terrot, Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Aloyse Warhouver.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - UN TEXTE NOVATEUR	7
A - LA REMISE A JOUR D'UN ACCORD INADAPTE	7
B - UNE DEMARCHE ORIGINALE	8
II - UN ACCORD A REPLACER DANS UNE PERSPECTIVE PLUS LARGE	13
A - LA MAITRISE DE L'IMMIGRATION : UN DEFI NOUVEAU POUR L'ITALIE	13
B - UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis vise à autoriser la ratification de l'accord conclu à Chambéry le 3 octobre 1997 entre la République française et la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière.

Cet accord relève d'une double préoccupation : responsabilité et efficacité. En schématisant, un accord de réadmission vise à confier la charge d'un "clandestin" au pays par lequel il est entré sur le territoire de l'autre Partie, ou à celui des deux qui semble le plus à même de traiter le cas, notamment sur un plan humain. Il s'agit en fait de fournir une méthode et une base juridique sûres pour déterminer quel Etat doit agir.

Les frontières italiennes sont jugées suffisamment sensibles pour que l'opportunité d'un tel accord ne soit guère contestable. Il en existait d'ailleurs un, conclu en 1990. Plusieurs raisons militaient cependant en faveur d'un nouvel instrument : la relative inefficacité du texte de 1990, l'évolution du contexte migratoire et celle des réponses réglementaires apportées dans le cadre européen.

Sans exagérer la portée de l'accord de Chambéry, on doit en relever certains traits originaux qui reflètent la qualité de la coopération bilatérale franco-italienne. Il convient également de souligner qu'il n'est pour chacune des Parties qu'un élément d'une approche plus globale de la circulation et du séjour des personnes.

I - UN TEXTE NOVATEUR

L'accord du 2 octobre 1997 ne constitue pas réellement une première. La France n'en est pas à son premier accord de réadmission, l'Italie non plus. Les deux Etats avaient même conclu un accord de nature comparable le 6 octobre 1990. Cependant, avec le présent texte, les deux partenaires se sont dotés d'un outil allant au-delà des dispositions traditionnelles qui illustre l'importance et la qualité de leur coopération.

A - La remise à jour d'un accord inadapté

L'accord de réadmission signé à Rome le 6 octobre 1990 n'a pas donné satisfaction. Il était tout d'abord, et essentiellement, beaucoup trop restrictif. Il prévoyait en effet la réadmission sans formalités des personnes en situation irrégulière dans deux hypothèses :

- elles devaient avoir franchi irrégulièrement la frontière commune moins de vingt-quatre heures avant leur présentation aux autorités douanières de l'Etat requis ;
- elles devaient être contrôlées à moins de dix kilomètres après le franchissement irrégulier de la frontière.

Par conséquent, toute personne ayant franchi irrégulièrement la frontière depuis plus de vingt-quatre heures et s'en étant éloignée de plus de dix kilomètres ne pouvait être réadmise sans formalités. Ces critères expliquent sans doute le faible nombre de réadmissions effectuées depuis 1990 :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
France vers Italie	ND	ND	ND	650	5812	6292	4091	6762
Italie vers France	ND	ND	ND	284	1772	625	607	289

ND : chiffres non disponibles

Par ailleurs, cet accord ne pouvait naturellement pas tenir compte des modifications imposées par l'adhésion de l'Italie aux accords de Schengen.

La mise en oeuvre par celle-ci de la Convention d'application de l'accord de Schengen depuis le 26 octobre 1997, qui se traduit notamment

par la levée progressive des contrôles à la frontière avec la France, impose la définition de nouveaux modes de réadmission. L'émergence - imprévisible au moment de la signature de l'accord de 1990, d'une coopération au sein de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures dite du "troisième pilier" plaide également dans le sens d'une mise à jour de l'accord.

Le Conseil "Justice et affaires intérieures" (JAI) de novembre 1994 a ainsi élaboré un accord-type relatif à la réadmission des ressortissants d'Etats tiers.

Enfin, les dispositions de l'accord de 1990 étaient apparues à l'usage trop vagues pour servir de base juridique solide aux admissions en transit des personnes en situation irrégulière en vue de leur éloignement.

Compte tenu de ces éléments, la nécessité de procéder à une mise à jour du texte de 1990 s'est fait sentir dès 1996. Une rencontre bilatérale avait, en juin 1996, fixé comme objectif de préciser par un échange de lettres l'interprétation de certaines dispositions et de modifier la liste des postes frontières par lesquels pouvaient être effectuées réadmissions et admissions en transit.

Finalement, il a été décidé par les deux ministres de l'Intérieur de procéder à une refonte totale du texte. Le nouvel accord a été signé le 3 octobre 1997 dans le cadre du sommet franco-italien.

Il va de toute évidence au-delà de la simple exigence de mise à jour de l'accord et présente des traits originaux.

B - Une démarche originale

L'accord de Chambéry présente quelques-uns des traits attendus d'un accord de réadmission. Il s'inspire très largement des dispositions de l'accord-type élaboré par l'Union européenne, lequel a de fait servi de base de rédaction à près de la moitié des accords de réadmission auxquels la France est actuellement partie.

L'accord franco-italien comporte donc des dispositions qui commencent à devenir classiques. Il prévoit :

- dans son titre I, le principe de la réadmission sans formalités des ressortissants des Parties contractantes en situation irrégulière (article 1er), les procédures de décision et les modalités de mise en oeuvre des décisions de réadmission prononcées à leur rencontre (articles 2 à 4) ;

- dans son titre II, les conditions de réadmission des ressortissants d'Etats tiers.

L'article 5 prévoit notamment que la demande de réadmission doit être produite dans les trois mois suivant le franchissement de la frontière commune. Il s'agit là d'un incontestable progrès par rapport à l'accord de 1990.

Il convient à ce stade de rappeler qu'une réadmission ne peut être opérée que dans certaines limites ; elle est interdite dans les cas énumérés aux articles 6 et 7 de l'accord :

- ressortissants d'un pays ayant une frontière commune avec la Partie requérante ;
- personne ayant obtenu un titre de séjour des autorités de la Partie requérante ;
- personne résidant depuis au moins six mois sur le territoire de la Partie requérante ;
- personne ayant obtenu le statut de réfugié ou d'apatride des autorités de la Partie requérante ;
- personne ayant déjà été éloignée par la Partie requise ;
- personne à laquelle s'applique la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés signée à Dublin le 15 juin 1990 ;
- personne titulaire d'un titre de séjour délivré par les autorités de l'un des pays de l'espace Schengen.

Les deux premiers titres ne présentent donc aucune particularité notable au regard de l'accord-type et des accords précédents signés sur son fondement.

Le titre III constitue en revanche l'une des singularités du présent accord.

En effet, il prévoit trois dispositions inédites en matière de transit pour l'éloignement des ressortissants d'Etats tiers :

- la possibilité d'escortes mixtes ou assurées par la Partie requérante sur le territoire de la Partie requise, dans les deux cas sous le contrôle des services de celle-ci ;
- l'assimilation d'un refus d'embarquement par la personne à éloigner sur le territoire de la Partie requise à un refus d'embarquement sur celui de la partie requérante ;
- la création d'une base juridique permettant la mise en oeuvre de suites juridiques en cas d'incidents survenus pendant le transit.

La nature législative de ces dispositions explique la deuxième particularité de cet accord : sa présentation devant le Parlement. En application de l'article 53 de la Constitution, le Ministère des Affaires étrangères ne l'avait pas jugée nécessaire pour les accords antérieurs.

Troisième particularité de l'accord, lui est annexée, à la demande de l'Italie, la liste des éléments permettant, d'une part de prouver ou de présumer la nationalité des nationaux, d'autre part de constater ou d'établir l'entrée sur le territoire de la Partie requise des ressortissants d'Etats-tiers. Ces éléments font ordinairement l'objet d'un protocole ; ils ont ici une valeur juridique comparable à celle de l'accord.

Toutes ces particularités de l'accord de Chambéry (réécriture complète de l'accord, dispositions inédites, solennité de la signature et de la procédure) attestent de la valeur que lui accordent les deux Parties et de la qualité de la coopération bilatérale qu'elles ont nouée.

Il est vrai que la frontière franco-italienne constitue un point sensible. Il ne faut pas se dissimuler qu'existent certains a priori à l'encontre de l'Italie. Celle-ci a couramment la réputation d'un pays laxiste que sa géographie condamnerait de toute façon à être le "ventre mou" de l'espace Schengen.

Les deux Parties mettent à l'évidence en oeuvre tous les moyens disponibles pour que cette caricature ne traduise pas une certaine réalité. Certes, les contrôles fixes sont graduellement supprimés. Mais, outre qu'il serait illusoire de penser que l'on peut par des contrôles fixes verrouiller de façon hermétique une frontière comme celle qui sépare France et Italie, les deux Etats ont développé des mesures compensatoires efficaces dans le cadre de la coopération transfrontalière :

- chacune des Parties dispose auprès de l'autre d'un officier de liaison spécialisé dans les questions d'immigration ;
- des consultations sont organisées de façon très régulière tant entre administrations centrales qu'au niveau local ;
- deux commissariats communs ont été créés (l'un à Modane, l'autre à Vintimille) et servent donc à l'échange d'informations et à une meilleure coordination des services de police.

L'Italie est, avec l'Allemagne, l'un des deux pays avec lesquels la France a signé une convention relative à la mise en place de centres communs de coopération policière et douanière (CCPD). Ces structures, appelées à prendre le relais des commissariats communs, rassembleront des représentants de l'ensemble des services répressifs des deux Etats (Police, douanes, gendarmerie). A la coopération directe entre services

correspondants oeuvrant de part et d'autre de la frontière s'ajoutent donc une cohabitation et une coopération quotidiennes des administrations des deux Etats.

L'accord de réadmission signé à Chambéry le 3 octobre 1997 constitue donc à la fois un texte à l'intérêt évident et un témoignage de la qualité de la coopération franco-italienne. Il convient cependant de le replacer dans une perspective plus large.

II - UN ACCORD A REPLACER DANS UNE PERSPECTIVE PLUS LARGE

L'accord de réadmission avec la France ne constitue que l'un des volets de la politique italienne de maîtrise des flux migratoires. En outre, la politique italienne en matière de circulation des personnes ne saurait être réduite à sa seule dimension répressive, à une protection frileuse des frontières.

A - La maîtrise de l'immigration : un défi nouveau pour l'Italie

L'Italie a longtemps été une terre d'émigration : on ne saurait manquer de rappeler la contribution apportée par les immigrants italiens au peuplement américain, ou encore l'importance de la communauté italienne en Tunisie. Marquée par ce passé, l'Italie, devenue terre d'accueil du fait de son essor économique, a longtemps manifesté une compréhension particulière des phénomènes migratoires. Sans parler de laxisme, la prospérité et l'importance de l'économie souterraine lui ont longtemps permis d'avoir une politique d'accueil assez ouverte.

Cette politique s'est peu à peu resserrée, à l'instar de celle des autres pays d'Europe, à la fois du fait de la dégradation de la situation économique et de l'emploi, de la modification des flux migratoires et de l'insertion de l'Italie dans un espace aux frontières européennes et non plus seulement nationales.

L'Italie a adhéré aux accords de Schengen dès 1990, souhaitant bénéficier au même titre que ses partenaires d'une plus grande liberté de circulation pour ses ressortissants, au sein d'un espace européen toujours plus unifié. Elle a, avant la mise en vigueur des accords le 26 octobre 1997, adopté l'ensemble des mesures compensatoires destinées à maintenir un niveau de sécurité constant en dépit de la suppression graduelle des contrôles aux frontières : procédure uniforme de délivrance des visas, raccordement au système d'information Schengen, développement de la coopération policière et judiciaire, renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Sur ce dernier point, la commission de visite mandatée par le Comité exécutif Schengen a pu constater dès février 1997 les progrès réalisés par l'Italie depuis 1993.

Par ailleurs, elle s'est trouvée, ces derniers mois, de plus en plus exposée à des afflux de population aussi massifs que soudains en provenance d'Albanie, d'ex-Yougoslavie, ou encore d'autres pays de l'Union

à l'annonce de sa volonté de régulariser la situation de certaines catégories d'immigrés en situation irrégulière.

Plus exposée, l'Italie a donc été conduite à revoir sa législation relative à l'immigration dans un sens plus restrictif. La loi du 6 mars 1998 sur l'immigration a explicitement pour objectif la lutte contre l'immigration clandestine et l'exploitation criminelle des flux migratoires (le poids des organisations criminelles en Italie fait de cette dernière dimension une réelle volonté, et non un vœu pieux).

Le chapitre II du titre II de la loi est ainsi entièrement consacré à la question des refoulements et des expulsions et vise à en renforcer l'efficacité. Il prévoit ainsi par exemple :

- le refoulement de toute personne interpellée tout de suite après son entrée en Italie, lorsque celle-ci s'est faite ailleurs que par les points de passage autorisés (article 8) ;
- le renforcement des sanctions pénales et administratives applicables en matière d'immigration irrégulière (articles 9 et 10) ;
- la création de centres de rétention lorsqu'il est impossible d'exécuter avec la rapidité nécessaire une mesure d'expulsion ou d'éloignement.

Outre ces dispositions législatives, l'Italie a noué - ou cherche à le faire - un ensemble d'accords avec ses voisins afin de mieux maîtriser les flux migratoires :

- accords de réadmission et de coopération de police avec l'Autriche entrés en vigueur le 7 octobre 1997 ;
- accords de réadmission et de coopération et de police avec la Slovénie appliqués depuis le 1er septembre 1997 ;
- accords de réadmission et de coopération de police en cours de négociation avec la Suisse et la Grèce ;
- accords de réadmission signés avec la Croatie, la Roumanie et l'Estonie, respectivement les 27 juin 1996, 4 mars 1997 et 25 mai 1997 ;
- accords de réadmission et de coopération de police signés avec l'Albanie le 17 avril 1996 ; ils ne sont pas encore entrés en vigueur - certaines difficultés relatives à la réadmission des ressortissants des Etats-Unis restent à régler - même si une coopération entre services de police est déjà entamée.

On mesure donc l'importance du chemin parcouru par l'Italie pour se conformer à ses obligations à l'égard de ses partenaires de Schengen et pour assurer à l'entrée de son territoire la maîtrise des flux migratoires.

On ne saurait pourtant l'assimiler à une fermeture, à un repli empreint de frilosité.

B - Une politique d'ensemble

L'Italie ne s'est pas contentée d'adopter des mesures restrictives à l'égard de l'immigration.

Elle a également adopté des mesures visant à mieux intégrer les nouveaux immigrants entrant de façon régulière et les immigrés déjà installés régulièrement, garantissant notamment le principe de l'égalité de traitement de ces étrangers avec les citoyens italiens.

Elle a en outre choisi de mettre en oeuvre une politique de régularisation des immigrés en situation irrégulière.

L'Italie réforme aussi sa législation relative à l'asile, prévoyant notamment la création d'un dispositif d'accueil provisoire destiné aux déboutés du droit d'asile dont le retour dans leur pays poserait de graves problèmes humanitaires.

Enfin, il ne s'agit pas d'une fermeture des frontières. L'Italie a choisi de définir une politique migratoire dotée d'objectifs : tous les trois ans, le gouvernement adopte un document d'orientation déterminant notamment les critères d'entrée sur la base desquels sont fixés chaque année par décret du Président du Conseil les quotas d'immigrants pouvant être admis pour des raisons professionnelles.

Ce document définit en outre les actions menées à l'égard des pays d'origine des flux migratoires ; cette disposition se rapproche du souci français du co-développement. La politique italienne en matière d'immigration présente d'ailleurs de nombreuses similitudes avec celle mise en oeuvre par notre pays et rappelle ainsi opportunément l'interdépendance des Etats européens en la matière.

CONCLUSION

Votre Rapporteur entend souligner l'intérêt du texte qui est aujourd'hui soumis à notre Commission. Ce texte répond de façon satisfaisante à un véritable besoin, la frontière franco-italienne reste une frontière sensible.

Il s'inscrit en outre dans un dispositif d'ensemble européen concluant, auquel l'Italie est pleinement associée.

Par conséquent, votre Rapporteur ne peut que vous inviter à adopter le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de réadmission du 3 octobre 1997.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 31 mars 1999.

Après l'exposé du Rapporteur, rappelant qu'il était pour l'harmonisation du droit d'asile dans l'ensemble de l'espace Schengen, **M. Pierre Brana** a demandé à M. François Loncle si le droit d'asile italien était proche du droit d'asile français.

M. François Loncle a répondu par l'affirmative.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 773).*

*

* *

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

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 773).

N°1519. - RAPPORT de M. François LONCLE (*au nom de la commission des affaires étrangères*) sur le projet de loi (n° 773) autorisant la ratification d'un accord entre la République française et la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière (ensemble une annexe)