

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mardi 10 février 2015
17 h 15

Commission des affaires européennes

Compte rendu n° 186

I. Examen du rapport d'information de M ^{me} Marietta Karamanli et M. Charles de La Verpillière appelant à un renforcement des politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, particulièrement en Méditerranée	3
II. Nominations de rapporteurs :	15
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	16

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
vice-Président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 10 février 2015

Présidence de M. Pierre Lequiller, vice-Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 17 h 15

I. Examen du rapport d'information de M^{me} Marietta Karamanli et M. Charles de La Verpillière appelant à un renforcement des politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, particulièrement en Méditerranée

Le Président Pierre Lequiller. Je vous propose que nous débutions par l'examen du rapport d'information de M^{me} Marietta Karamanli et M. Charles de La Verpillière appelant à un renforcement des politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, particulièrement en Méditerranée.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Monsieur le Président, mes chers collègues, ce rapport prend la suite des travaux que nous avons menés depuis deux ans en matière d'asile. Il s'agit d'un sujet important et d'actualité sur lequel nous avons travaillé plusieurs mois. Ce rapport porte sur les politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, au regard des migrations en Méditerranée, qui sont dues pour une large part, il faut le souligner, aux conflits militaires et civils persistants qui se déroulent dans des zones proches de la Méditerranée. Le présent rapport vise à se concentrer sur la zone méditerranéenne, compte tenu des enjeux inédits et spécifiques qui s'y attachent.

Nous avons souhaité en premier lieu, rappeler le drame de Lampedusa, qui avait coûté la vie à 366 migrants le 3 octobre 2013. De très nombreuses tragédies se sont malheureusement depuis déroulées en Méditerranée, faisant de cette route migratoires la plus dangereuse au monde selon l'organisation internationale pour les migrations (OIM).

L'opération *Mare Nostrum* a été lancée dès le 18 octobre 2013 par les autorités italiennes afin de sauver les migrants en détresse et, il faut le souligner, de lutter contre les différentes formes de criminalité en Méditerranée qui prolifèrent sur la misère humaine et l'entretiennent. Cette opération a sauvé un grand nombre de vies et doit être saluée à ce titre. Elle a également soulevé un grand nombre d'interrogations sur la capacité de l'Union à mettre en œuvre une politique cohérente en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, sur l'absence de coopération entre les Etats membres et l'Union, ainsi que sur le manque de solidarité des politiques migratoires européennes.

Nous examinerons dans un premier temps la pression migratoire en Méditerranée, qui se déroule dans des conditions dramatiques. Nous analyserons quelles sont les priorités fixées pour les politiques européennes intervenant en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et les évolutions intervenues depuis le drame de Lampedusa. La place des problématiques migratoires dans les relations avec les Etats tiers doit être interrogée. Nous

présenterons enfin le rôle spécifique de Frontex et les enjeux qui s'y attachent, notamment en matière de protection des droits fondamentaux.

Les franchissements irréguliers atteindront un niveau inédit en 2014. La principale route suivie est la route de la Méditerranée centrale (163 674 franchissements entre janvier et novembre, soit un quasi triplement par rapport à la même période en 2013), puis la route de la Méditerranée orientale (47 198 franchissements enregistrés, soit un doublement par rapport à la même période en 2013), et la route des Balkans occidentaux (22 620).

L'organisation internationale pour les migrations (OIM) indique que, sur les neuf premiers mois de l'année 2014, 4 077 migrants ont été recensés comme ayant perdu la vie, dont 3.072 pour la seule Méditerranée, qui apparaît comme étant de loin la zone la plus dangereuse pour les migrants irréguliers. L'OIM estime que, depuis 2000, 22 400 personnes auraient perdu la vie en tentant d'atteindre l'Europe.

Dès 2013, les franchissements irréguliers de frontières ont marqué une accélération et se sont orientés vers la Méditerranée centrale. Dans son analyse de risque annuelle 2014, l'agence Frontex rappelle que les détections de passages frontaliers irréguliers se sont nettement accrues entre 2012 (72 500 détections) et 2013 (107 000 détections, soit une hausse de 48 %).

Il convient ici de souligner que les franchissements irréguliers des frontières recensés sont le fait de flux mixtes de migrants au sein desquels les États membres devront distinguer les demandeurs d'asile des autres migrants sans visa ni passeport, principalement des migrants pour des motifs économiques. Une des difficultés majeures dans l'accueil des flux mixtes de migrants réside dans la nécessité absolue d'assurer la protection des demandeurs d'asile qui doivent être protégées en application des normes internationales, européennes et constitutionnelles.

Il convient également de rappeler brièvement que, selon les données Eurostat, 434 160 demandes d'asile ont été déposées dans les 28 États membres en 2013 (contre 332 000 en 2012), parmi lesquelles 50 470 sont issues de Syriens, 41 270 de Russes, 26 290 d'Afghans. Les derniers chiffres connus portent sur les demandes d'asile déposées au troisième trimestre 2014, au cours duquel le nombre a atteint près de 180.000 (un quart des demandes étaient issues de Syriens). A l'évidence, un lien existe entre les pays d'origine des demandeurs d'asile et les régions connaissant des conflits et des déplacements forcés de populations civiles, et l'existence de ces conflits explique pour une grande part cette pression migratoire.

Les flux migratoires en Méditerranée ont connu une évolution très rapide en 2014, comme le soulignait le directeur exécutif de Frontex, M. Gil Arias-Fernández, lors de son audition devant notre commission le 18 novembre 2014.

Un tiers de l'ensemble des migrants en situation irrégulière étaient Erythréens (depuis le premier trimestre 2014, en Méditerranée centrale, leur nombre aurait été multiplié par dix, passant de 1 522 à 16 207). Plus de 10 000 Syriens ont cherché à rejoindre l'Union par la frontière maritime italienne et 5 000 par la frontière gréco-turque.

L'opération *Mare Nostrum* a été lancée à la seule initiative de l'Italie le 18 octobre 2013, à la suite du drame de Lampedusa qui avait coûté la vie à 366 migrants le

3 octobre 2013. L'opération a été mise en œuvre à l'initiative du ministre des affaires étrangères et du ministre de la défense.

Le Vice-amiral Foffi, commandant en chef de la Marine italienne, qui commandait l'opération *Mare Nostrum*, et que nous avons rencontré, a souligné que l'opération *Mare Nostrum* ne se limitait pas au sauvetage en mer mais visait en premier lieu à augmenter le niveau de sécurité en mer avec des mesures de contrôle précises des voies de circulation. La zone opérationnelle recouvrait 71 000km², allant de la côte Est de la Tunisie au Sud de l'Italie, soit trois fois la superficie de la Sicile. Cinq unités ont été déployées en permanence. Les moyens aériens ont également joué un rôle de premier plan.

Au 30 juin 2014, 81 870 personnes avaient été sauvées en mer, 404 embarcations secourues et 196 trafiquants arrêtés. Quatre navires mères avaient été saisis et le cas s'était présenté de devoir secourir 1 556 migrants présents sur un seul navire. La Marine italienne juge également cette opération efficace en termes de sécurité maritime et de lutte contre tous types de trafics.

Le coût de la mission a été évalué à 9 millions d'euros par mois.

Le directeur central de l'immigration italien a rappelé que près d'un tiers des migrants recueillis lors des opérations maritimes étaient Erythréens et 20 % Syriens.

Selon nombre d'États membres, parmi lesquels la France, qui avait dès l'origine souligné les risques liés à ce type d'opération en termes d'effet d'appel, *Mare nostrum* aurait paradoxalement pu contribuer à faciliter le trafic et à accroître le nombre de migrants. Cette opération aurait permis aux trafiquants de migrants d'envoyer des migrants toujours plus nombreux sur des embarcations de plus en plus dangereuses, disposant de moins en moins d'eau et de vivres, la Marine italienne les secourant près des côtes libyennes.

Selon les derniers éléments communiqués, l'opération *Mare nostrum* aurait permis de sauver plus de 150 000 personnes.

A l'heure actuelle, si elle a arrêté l'opération *Mare nostrum* après le lancement de l'opération Triton, la Marine italienne a en revanche maintenu un dispositif national de sécurité et de surveillance maritime comprenant quatre navires de haute mer.

Quelles sont les priorités pour les politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ? L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), qui constitue depuis 2005 le cadre général pour une politique extérieure en matière migratoire, est analysée dans le rapport. Dans son rapport bisannuel du 21 février 2014 sur l'AGMM, la Commission européenne dresse un bilan en demi-teinte des actions menées.

L'AGMM est mise en œuvre au moyen des différents dialogues politiques (régionaux et bilatéraux), d'instruments juridiques tels que les accords de facilitation de la délivrance des visas et accords de réadmission, des dispositifs de soutien aux projets dans les États tiers. Des partenariats pour la mobilité ont été récemment conclus avec des pays importants (Maroc, Tunisie) ainsi que des accords de réadmission (Turquie). Aucune action n'est pour l'instant possible en Libye. Toute coopération bilatérale a été suspendue avec la Syrie.

La Commission européenne estime que ces dialogues régionaux, doivent, pour être opérationnels, être pris en charge par un groupe d'Etats membres qui mènent les discussions. Or, plusieurs dialogues pâtissent du manque d'engagement des États membres. La pénurie des moyens d'incitation à disposition de l'Union pour obtenir une meilleure coopération en matière de réadmission, de retour et de réintégration est soulignée. Il ressort de ce rapport que les priorités apparaissent peu hiérarchisées et que l'impact concret des dialogues est difficile à mesurer. Ces négociations présentent nécessairement plus d'intérêt pour les pays du voisinage immédiat. Ainsi, les négociations portent peu leurs fruits avec les pays d'Afrique subsaharienne.

Plusieurs fonds européens participent de la lutte contre l'immigration irrégulière et ont été restructurés pour la période pluriannuelle en cours 2014-2020. La capacité à débloquer des fonds en urgence devrait être renforcée. Les Fonds Asile Migration et Intégration (FAMI) et le Fonds Sécurité Intérieure (FSI), dans son volet frontières extérieures, sont les fonds finançant les projets en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

Les principales mesures législatives existantes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et de lutte contre la traite des êtres humains sont issues de plusieurs secteurs d'action :

- la directive 2009/52/CE prévoit des normes minimales sur les sanctions et mesures à l'encontre des employeurs d'étrangers en situation irrégulière, qui tirent profit de travailleurs prêts à exercer des emplois peu qualifiés et mal rémunérés du fait de leur situation irrégulière ;

- la directive retour établit des normes communes pour le retour des personnes en situation irrégulière. En France, le nombre d'éloignements effectifs d'étrangers depuis la métropole a atteint en 2012 36 822 (21 841 si l'on exclut les départs aidés). Il convient de souligner que 11 000 personnes ont fait l'objet de renvoi ou de réadmission vers un État membre de l'Union européenne. Le nombre d'éloignements contraints réalisés depuis la métropole a atteint 20 853 en 2013. La France est signataire de 43 accords bilatéraux de réadmission. L'Union a, quant à elle, comme cela est détaillé dans le rapport, signé 17 accords de réadmission ;

- la lutte contre les filières et la traite des êtres humains joue également un rôle central. Il convient de rappeler que, entre 2012 et 2013, Frontex a noté une baisse des arrestations des passeurs de 11 % (6 900 personnes arrêtées), qui peut être analysée au regard de la pratique qui s'oriente davantage vers la fraude documentaire, permettant aux réseaux d'agir en amont et de demeurer en retrait. Selon les informations qui nous ont été transmises par le ministère de l'intérieur, en 2013, 203 filières ont été démantelées par les autorités françaises. Plus de la moitié de ces filières (114) étaient spécialisées dans l'acheminement et le maintien d'immigrants en situation irrégulière sur le territoire national. Il convient également de rappeler le renforcement de la lutte contre la traite des êtres humains avec la directive de 2011 ;

- le paquet législatif sur les frontières intelligentes comprend plusieurs propositions. Le système européen entrée/sortie proposé en 2013 par la Commission européenne calculerait la durée de séjour autorisée, aiderait à identifier une personne qui ne remplit pas les conditions de séjour et permettrait aux autorités des États membres d'identifier les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisé et de recueillir des statistiques. Ce texte pose plusieurs problèmes, notamment financier, et quant à ses objectifs opérationnels,

l'accès des forces de police au système n'étant pas prévu. Ce paquet législatif sur les frontières intelligentes comprend aussi un programme d'enregistrement des voyageurs, visant à pouvoir procéder à des vérifications simplifiées aux frontières pour les ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet de contrôles de sûreté préalables dont on estime qu'ils présentent peu de risques.

Le rapport analyse les travaux entrepris depuis le drame de Lampedusa. La *task force* pour la Méditerranée a été créée, à l'initiative des Etats membres et de la Commission européenne à la suite du Conseil Justice et affaires intérieures des 7 et 8 octobre 2013.

La *task force* a préconisé l'adoption d'un large éventail de mesures suivant une approche intégrée pour l'ensemble du bassin méditerranéen. Cinq domaines d'action ayant une large portée géographique ont été identifiés :

- les actions faisant l'objet d'une coopération avec des pays tiers ;
- la protection régionale, la réinstallation et l'amélioration des voies d'entrée légale en Europe ;
- la lutte contre le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité organisée ;
- le renforcement de la surveillance des frontières, contribuant à améliorer le tableau de situation maritime, à protéger les migrants et à leur sauver la vie en Méditerranée ;
- l'assistance aux États membres qui font face à de fortes pressions migratoires et la solidarité avec ceux-ci.

Le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 a, dans ses conclusions, défini les orientations stratégiques pour la planification législative et opérationnelle des années 2014 à 2019 au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il a souligné la nécessité de mettre en place une approche globale en matière de migration, d'asile et de gestion des frontières. Dans ses conclusions du 10 octobre 2014, le Conseil Justice et Affaires intérieures a confirmé la volonté commune des ministres « *de mettre fin au clivage actuel entre les principes de solidarité et de responsabilité et de mettre au point un même message et une action commune au niveau de l'UE* ».

Le Conseil propose, au-delà des mesures d'urgence, une approche structurelle fondée sur trois piliers:

- premier pilier : la coopération avec les pays tiers, l'accent étant mis en particulier sur la lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains ;
- deuxième pilier : le renforcement de la capacité de Frontex à réagir avec souplesse et promptitude aux pressions et risques émergents ;
- troisième pilier : les mesures au niveau de l'UE destinées à soutenir et mettre intégralement en œuvre le régime d'asile européen commun.

La Commission européenne doit présenter en 2015 un agenda européen pour les migrations.

Le rapport détaille le rôle de Frontex et les questions se posant à la fois sur sa capacité à faire face à de tels flux migratoires, notamment avec l'opération conjointe Triton, et à assurer le respect des droits fondamentaux dans le cadre des opérations que l'agence coordonne. Son budget annuel pour 2014 a atteint 98 millions d'euros. Le régime de responsabilité de l'agence et des Etats membres est détaillé, s'agissant des opérations conjointes dans leur ensemble, des vols de retour conjoints et des opérations maritimes. Nous soulignons que l'ambition de créer un corps européen de gardes-frontières doit être rappelée, bien qu'elle reçoive peu de soutien, et que le budget de Frontex devrait être relevé au niveau des ambitions exprimées et des besoins constatés sur le terrain. Les dernières avancées avec le nouveau règlement adopté le 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures sont détaillées.

Le dispositif Eurosur, qui est une plateforme de surveillance, est également examiné et il ressort que son caractère opérationnel doit être renforcé.

Je passe la parole à Charles de La Verpillière qui va vous présenter la résolution.

M. Charles de La Verpillière, co-rapporteur. Marietta Karamanli a parfaitement résumé le constat et les conclusions de notre rapport. J'ajouterai quelques observations et idées générales avant de présenter notre proposition de résolution.

J'ai six observations. La première est descriptive. Marietta Karamanli a indiqué à quel point la pression migratoire est de très grande ampleur et donne lieu à des événements dramatiques, je n'y reviens pas. Je souscris pleinement à ce qui a été dit. J'insisterai sur le fait qu'il s'agit d'un phénomène durable car il est lié à la situation dans les pays de départ, et qui est appelé à s'amplifier, du fait des conflits civils et des guerres, de la dictature, des persécutions religieuses, de la misère, des famines, et des épidémies notamment. Il s'agit d'un phénomène complexe et nous devons raisonner dans un système juridique qui impose de traiter différemment les demandeurs d'asile, qui disposent de droits spécifiques, des autres migrants en situation irrégulière. Les choses ne sont pas toujours simples dans les faits. Lorsqu'une famille entière, prenant tous les risques, fuit le Sud Soudan ou la Corne de l'Afrique, il peut être difficile de déterminer si la crainte des persécutions ou la misère et l'absence d'avenir l'emporte dans la décision de rejoindre l'Europe.

Deuxième observation, nous pensons qu'il ne faut pas baisser les bras. Il est indispensable de lutter contre l'immigration irrégulière. Certainement pas pour faire échos à des fantasmes, obéir à une idéologie extrémiste ou s'abandonner à la tentation du repli. L'immigration irrégulière dans les pays européens, dont les économies et les sociétés sont en crise, a des effets déstabilisants. Elle risque de consolider les communautarismes, elle affaiblit les possibilités d'intégrer les immigrés en situation régulière et elle peut même contribuer, nous le voyons en France, dans quelle mesure je ne le sais pas, à affaiblir la participation citoyenne des nationaux d'origine étrangère. Il ne faut pas avoir peur de dire qu'il faut lutter contre l'immigration irrégulière.

Troisième observation, l'Union est un échelon indispensable même si les Etats membres ont conservé leurs compétences : en particulier, chaque Etat membre est responsable du contrôle de ses frontières extérieures. Mais des politiques nationales fragmentées sont vouées à l'échec. Agiter l'hypothèse d'une sortie de Schengen n'est, je crois, pas la bonne réponse et ne ferait qu'amplifier les problèmes auxquels nous faisons face. Il faut améliorer Schengen. Nous insistons sur un aspect qu'on ne peut pas passer sous silence : le manque de solidarité intra-européenne dans l'application des politiques de lutte contre l'immigration

irrégulière. Nous avons trop laissé en première ligne et seuls des pays comme l'Italie et la Grèce. Une véritable politique européenne suppose plus de solidarité financière des Etats du Nord, pour être clair.

Quatrième observation, il ne faut pas s'attendre à une révolution de la politique européenne en matière de lutte contre l'immigration irrégulière mais l'on peut faire progresser les choses en accumulant un certain nombre de mesures, Marietta Karamanli l'a rappelé. Il y a de petits pas et il faut tous les faire : augmenter les moyens de Frontex et aller jusqu'à la création d'un corps européen de gardes-frontières, lutter résolument contre les passeurs, améliorer la transmission d'informations à Eurosur, la négociation et la mise en œuvre d'accords de réadmission avec les pays d'origine, ou encore la recherche de moyens juridiques, financiers et matériels pour assurer la rétention et la destruction des navires utilisés par les passeurs, problème encore récemment relaté dans un article du Monde. Le stock de navires est « extraordinaire » avec de pseudo-armateurs spécialisés dans ces trafics.

Cinquième observation, bien entendu, l'Union ne peut agir seule et toute une série de négociations doivent être menées avec les Etats tiers d'origine et de transit.

Sixième et dernière observation, la solution à long terme réside dans le tarissement de la source de l'immigration irrégulière afin que des familles en souffrance n'aient plus ce besoin impératif d'émigrer. La politique migratoire est indissociable des politiques diplomatique et des politiques de développement pour rétablir la paix, la démocratie, le développement économique et humain, notamment en matière d'éducation.

J'en viens à la présentation brève de notre proposition de résolution. Les points 1 et 2 rappellent les tragédies auxquelles donne lieu l'immigration irrégulière et souligne le nécessaire respect des droits fondamentaux des migrants. Les points 3 et 4 portent plus spécifiquement sur les demandeurs d'asile. Le point 5 fait échos au besoin de solidarité entre Etats membres. Le point 6 est essentiellement « historique », concernant l'opération *Mare nostrum*. Le point 7 rappelle que les politiques européennes sont trop fragmentées, les points 8 à 10 insistent sur les causes profondes de l'immigration irrégulière, c'est-à-dire la situation des pays d'origine et la nécessité de coopérer avec eux ainsi qu'avec les pays de transit. Nous rappelons les travaux menés dans le cadre de l'approche globale des migrations et de la mobilité. Les points 11 à 15 énumèrent un certain nombre de mesures concrètes, rappelées par Marietta Karamanli, la lutte contre les passeurs et trafiquants d'êtres humains, la nécessité d'améliorer Eurosur, le renforcement de l'agence Frontex, l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers et l'importance de la conclusion des accords de réadmission. Le point 16 rappelle qu'il ne faut pas perdre de vue l'interface entre immigration irrégulière et immigration régulière et une façon de faire face à la première est peut-être de se fixer un cadre et des règles pour la seconde. Le point 17 demande au gouvernement de nourrir son rapport annuel sur les étrangers en France d'informations qui pourraient être utiles. Le point 18 fait état de notre intérêt pour le prochain programme que M. Jean-Claude Juncker doit présenter dans ce domaine.

Le Président Pierre Lequiller. Je tiens à féliciter les rapporteurs pour leur travail, qui est très important. Je pense qu'il s'agit là de l'un des principaux problèmes de l'Europe. Cela constitue un problème politique, de solidarité et avant tout moral. Les chiffres énoncés s'agissant du nombre des morts sont saisissants. Que l'Europe s'en tienne à des considérations techniques face à des questions qui sont d'essence morale n'est pas acceptable. Et il s'agit bien d'un problème durable, complexe et qui s'amplifiera.

M^{me} Marie-Louise Fort. J'adresse mes compliments aux rapporteurs, c'était passionnant. Pensez-vous que les dispositions évoquées doivent évoluer compte tenu de l'impact de ces mesures en matière de lutte contre l'immigration irrégulière sur d'autres domaines avec l'accélération de la lutte contre le terrorisme, suite aux événements récents ? Et quelles sont les relations avec la Turquie qui est une zone de transit importante et avec laquelle nous avons quelques problèmes ?

M. Joachim Pueyo. Je tiens à m'associer aux compliments formulés. Le rapport est très intéressant, équilibré et humaniste. Mais l'on peut s'interroger sur la gestion des frontières extérieures. Il faut s'y pencher avec davantage de moyens. Certains experts pensent qu'il faut abaisser les barrières. Quelles sont les capacités et les limites des pays pour accueillir des immigrés, y compris en situation régulière ? S'agissant de Frontex, que vous souhaitez voir renforcé, un corps européen de gardes-frontières serait-il un moyen de mieux contrôler l'immigration irrégulière ? Je vote bien entendu en faveur de cette proposition de résolution.

M. Michel Piron. Je m'associe aux éloges formulés et je salue l'équilibre du rapport qui pose les bonnes questions. La première de toutes les causes de l'immigration irrégulière est la guerre qui a envahi toutes les frontières méditerranéennes. Au Liban, aujourd'hui, un tiers de la population est immigrée et essaie de s'y réfugier. Imaginons un instant une situation de la même ampleur en France, qui comprendrait alors 20 millions de personnes fuyant des conflits. Il faut souligner la place tenue par la très grande Italie qui ne cède pas à l'extrémisme malgré le poids des responsabilités auxquelles elle doit faire face. La première réponse à apporter est humanitaire. La seconde est politique. Y a-t-il une politique européenne ? Et surtout n'allons-nous pas détruire Schengen ? Comment le renforcer au contraire ? Et quid de la politique extérieure de l'Union ? Le manque de solidarité est criant entre Europe du Nord et Europe du Sud. En termes financiers, nous sommes loin d'être à la hauteur des enjeux. Nous avons évoqué le problème des filières. Des armateurs envoient des navires à la casse en Turquie, d'où ils repartent vers l'Italie chargés de centaines et de milliers de migrants livrés à eux même en pleine mer et à pleine vitesse pour aller s'échouer sur les côtes italiennes. Nous en sommes là en Méditerranée. L'Italie s'essaie encore à discuter avec la Turquie. Une politique européenne cohérente devrait être engagée avec la Turquie et les Etats tiers d'origine. Quel est votre sentiment ?

La première de toutes les mesures ne serait-elle pas un effort budgétaire pour contrôler la zone et remettre en œuvre au plan européen l'équivalent de *Mare nostrum* ?

M. William Dumas. Pourrez-vous nous transmettre les chiffres que vous avez cités ? L'Italie a heureusement investi 9 millions d'euros par mois. Il faut continuer cet effort afin de sauver des vies et prendre le mal à la racine. Il faut aller au départ des bateaux en Turquie. L'Europe est capable de freiner ces départs. 22 000 morts depuis 2000, cela paraît impensable. Et il faut mettre en œuvre une dissuasion forte à l'encontre des passeurs.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Mes chers collègues, l'Union européenne doit effectivement s'adapter aux dernières évolutions car si le politique ne peut s'adapter, il échoue. Les Etats membres doivent faire preuve de responsabilité et de solidarité. Une politique cohérente des Etats membres avec les Etats tiers est indispensable. S'agissant de la Turquie, la situation est compliquée et je crains de ne pouvoir apporter une réponse tranchée. La Turquie est un grand pays et nous y avons rencontré des personnes ouvertes, qui avaient la volonté d'agir. Ils sont confrontés à d'autres défis. La Turquie a notamment une frontière de près de 900 kilomètres avec la Syrie. Ils ont également à gérer un

certain nombre de conflits internes dont les enjeux dépassent les frontières, je pense à la question kurde. L'Union accompagne la Turquie et un certain nombre de projets ont pu être menés à ses frontières extérieures. Il reste également la question du contrôle des documents frauduleux. Nous constatons aujourd'hui une baisse des arrestations de passeurs, comme le souligne Frontex, car ils ont changé leurs modes opératoires et n'ont plus à être en première ligne en se concentrant sur la fraude documentaire en amont.

Je pense que nous serons plus forts si nous avons un interlocuteur, l'Union. Il faut certes s'appuyer sur les relations bilatérales et les autorités italiennes nous a ainsi rappelé leurs liens avec la Turquie et la Tunisie par exemple, ou leurs possibilités, par le passé, de jouer un rôle de facilitateur dans les négociations avec la Libye. Mais parler d'une seule voix est primordial.

En ce qui concerne *Mare Nostrum*, il n'y a pas eu de coordination européenne et l'opération a été issue de la volonté d'un pays. Or une telle coordination est indispensable car elle amplifie la force des actions menées.

Je rappelle également le lien existant entre l'immigration irrégulière et la régulation de l'immigration régulière, qui est indispensable. Nous devons avoir une politique migratoire et d'accueil des migrants en situation régulière car en l'absence d'une telle politique, nous mettons en danger certaines populations. Un passage irrégulier coûte en général entre 3.000 et 6.000 euros par personne. Nombre des migrants investissent leurs économies pour réunir de telles sommes. Les personnes qui migrent dans ces conditions ont pour beaucoup un savoir-faire et pourraient être accueillies au titre de l'immigration régulière. Notre rôle est d'envoyer ce message à la Commission européenne.

M. William Dumas. En Syrie, les personnes fuient pour sauver leur vie.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Bien entendu, c'est très différent. Je ne pensais pas à la situation particulière de la Syrie, qui connaît un conflit et dont les migrants doivent être accueillis au titre de l'asile. Je pensais aux migrants économiques.

En ce qui concerne Frontex, je confirme que nous sommes pour la création, à moyen terme, d'un corps européen de gardes-frontières car cela permettrait de renforcer le contrôle des frontières et, à plus court terme, pour une augmentation de ses moyens.

M. Charles de La Verpillière, co-rapporteur. J'ai ressenti dans l'ensemble des questions qui ont été posées un certain scepticisme. Le problème est tellement considérable que l'on peut douter que l'Union puisse mener une politique ferme, complexe et globale. Cela nous ramène effectivement aux racines de l'Union qui est, dans son histoire et dans ses gênes, plutôt économique. S'agissant des questions qui impliquant la force, nous voyons que l'Union patine un peu en matière de défense et que la coopération policière et le contrôle des frontières sont moins au cœur de ses traditions. L'Union demeure en outre dominée par les pays du Nord pour qui ces questions ne sont pas les préoccupations majeures.

Mais il doit y avoir une politique européenne de lutte contre l'immigration irrégulière et nous pouvons l'améliorer. L'Union peut notamment apporter des moyens et jouer un rôle avec les pays tiers. L'Europe sera par ailleurs beaucoup plus à l'aise s'agissant des politiques de développement et d'aide au développement, par exemple en matière d'éducation, dans les pays d'origine.

Le Président Pierre Lequiller. J'aurais une suggestion. Je souhaiterais que les termes de la résolution, qui est excellente au plan technique, soient plus affirmés pour la renforcer. Je souhaite la voir adoptée à l'unanimité. Au point 1, il faudrait rappeler le scandale, et non l'émotion, des tragédies. S'agissant de Frontex, il est également scandaleux que l'on ait baissé les crédits de Frontex au moment où ces tragédies se produisaient. Le manque de solidarité doit être qualifié plus fermement. Ce sont plus de 20 000 morts qui ont été recensés, c'est absolument dramatique.

M. Michel Piron. J'aurais aussi, en ce sens, une proposition pour demander, au point 13, à l'Union de se doter impérativement de moyens matériels et humains pour répondre à l'immense défi de ces migrations, subies pour la plupart. Nous pourrions être plus efficaces en doublant ou triplant les moyens actuels.

Le Président Lequiller. S'agissant de Schengen, dont nous disons depuis des années qu'il fonctionne mal, et des frontières, nous devons insister sur le fait qu'un corps européen de gardes-frontières doit être créé. Ce corps devrait dans un premier temps être affecté aux pays qui sont les plus exposés au Sud de l'Europe.

Mme Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Nous demandons d'intensifier et de fixer comme priorité la lutte contre les passeurs et les trafiquants. Nous pouvons effectivement demander, au lieu de souhaiter, un renforcement des moyens de l'agence Frontex. Le terme scandale me semblerait moins approprié que « l'indignation » suscitée par ces tragédies. Nous insistons enfin sur le nécessaire respect des droits des migrants.

M. Charles de La Verpillière, co-rapporteur. Nous pourrions travailler sur le point 5 sur la responsabilité et la solidarité ainsi que sur le point 7, sur le caractère trop fragmenté des politiques menées.

Le Président Pierre Lequiller. La question a été posée par Michel Piron: y a-t-il une politique européenne en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ?

M^{me} Marie-Louise Fort. Je me demande si nous ne devrions pas également souligner qu'il faut mettre en jeu et renforcer les relations bilatérales des Etats membres avec les Etats tiers, à l'appui des relations entre l'Union et ces Etats tiers.

M. William Dumas. Je m'interroge sur la continuation de *Mare Nostrum*.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Une nouvelle opération, qui n'a pas la même nature et est coordonnée par Frontex, est menée depuis novembre.

La commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution suivante à l'unanimité.

« *L'Assemblée nationale,*

Vu les articles 77 à 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne du 4 décembre 2013 au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée [COM(2013)869],

Vu les conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice,

Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne Justice et affaires intérieures du 10 octobre 2014 : Prendre des mesures en vue de mieux gérer les flux migratoires,

Vu la résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne [2014/2907(RSP)],

1. Rappelle l'indignation suscitée par les tragédies répétées ces dernières années en mer Méditerranée et souligne que cette voie migratoire est devenue la plus dangereuse au monde pour les migrants ;

2. Souligne que la lutte contre l'immigration irrégulière menée par l'Union européenne et les États membres doit garantir le plein respect des droits fondamentaux des migrants;

3. Insiste sur le nécessaire respect des droits des demandeurs d'asile faisant partie des flux mixtes de migrants arrivant aux frontières extérieures de l'Union européenne, notamment au regard du principe de non-refoulement interdisant toute mesure qui aurait pour effet de renvoyer un demandeur d'asile ou un réfugié vers des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée, et souhaite que la transposition rapide de l'ensemble des textes adoptés au niveau européen en matière d'asile constitue une priorité dans le cadre de la mise en œuvre d'un véritable régime d'asile européen commun ;

4. Souligne qu'un processus plus ambitieux de réinstallation dans les États membres de l'Union de réfugiés qui ne peuvent demeurer dans l'État tiers dans lequel leur statut de réfugié a été reconnu par le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés constituerait une manière efficace d'éviter que des demandeurs d'asile ne s'engagent dans des traversées périlleuses ;

5. Rappelle que les politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière doivent être fondées à la fois sur la responsabilité et la solidarité : responsabilité qui incombe aux États membres dans le contrôle de leurs frontières extérieures et indispensable solidarité de tous les États membres de l'Union, qu'ils soient ou non directement exposés à l'afflux d'immigrants en situation irrégulière ;

6. Souligne que l'opération Mare Nostrum a permis de sauver un très grand nombre de vies et regrette le manque de coordination au niveau européen pour la mise en œuvre de cette opération ;

7. Juge que les politiques de l'Union en matière de lutte contre l'immigration irrégulière demeurent à ce jour beaucoup trop fragmentées et très peu coordonnées ;

8. Estime nécessaire de s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières, notamment par une intensification de la coopération avec les pays tiers d'origine et de transit, et souhaite, dans cet objectif, la recherche des synergies possibles entre la politique étrangère et de sécurité commune et la politique en matière de justice et d'affaires intérieures ; souligne la contribution que les États membres peuvent apporter dans le cadre d'accords bilatéraux ;

9. Considère que les travaux entrepris dans le cadre de l'approche globale pour la question des migrations et de la mobilité doivent être renforcés sur des priorités mieux définies ;

10. Juge que les mesures incitatives au règlement des questions soulevées par l'immigration irrégulière, à destination des pays d'origine et de transit, devraient être diversifiées et que les enjeux liés aux questions migratoires devraient être mieux pris en compte dans le cadre des autres politiques menées par l'Union européenne qui peuvent avoir un impact sur ces questions ;

11. Appelle à intensifier et à fixer comme priorité la lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains, demande que des mesures soient prises à l'encontre des personnes qui leur procurent des navires, estime que le rôle d'Europol devrait être renforcé par une meilleure transmission d'informations de la part des États membres et demande que l'accord de travail entre Europol et Frontex sur le traitement des données à caractère personnel soit rapidement mis en œuvre ;

12. Regrette le caractère trop tardif des transmissions d'informations dans le cadre du dispositif Eurosur et la perte de capacité de réaction qui en découle ;

13. Demande un renforcement très significatif des moyens de l'agence Frontex et de ceux mis à disposition des États membres les plus concernés ; rappelle son soutien, à moyen terme, à la création d'un corps européen de gardes-frontières ;

14. Prend acte du projet pilote relatif au paquet législatif sur les frontières intelligentes, tendant à la création d'un système pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers et d'un programme d'enregistrement des voyageurs, qui devrait aboutir au dépôt de nouvelles propositions de textes par la Commission européenne ;

15. Rappelle, en matière de retour, l'importance de la conclusion des accords de réadmission et de leur mise en œuvre concrète, bien que de tels accords ne constituent pas toujours une mesure suffisante pour assurer l'efficacité des procédures de retour, et demeure attentive aux travaux entrepris avec les pays moins coopératifs ;

16. Estime que la régulation européenne de l'immigration régulière pour des motifs économiques doit être plus active et être traitée en tenant compte de l'ensemble de ses implications économiques et sociales, tant dans sa dimension interne pour l'Union qu'en matière de coopération avec les États d'origine des migrants ;

17. Souhaite que le rapport annuel du Gouvernement au Parlement, établi en application de l'article L. 111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Les étrangers en France s'attache à éclairer le plus possible les enjeux liés aux politiques européennes en matière de migrations et à la participation française à ces politiques ;

18. Examinera avec intérêt le nouveau programme pour les migrations annoncé par M. Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, dans ses lignes directrices : « Un nouveau départ pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique ».

II. Nominations de rapporteurs :

Sur proposition de Pierre Lequiller, président, la Commission a nommé rapporteurs d'information :

– MM. Philip Cordery et Pierre Lequiller sur la prise en compte des questions européennes au sein des parlements des États membres de l'Union européenne ;

– M^{me} Sandrine Doucet sur « validation des acquis de l'éducation informelle et non formelle au sein de l'Union européenne » ;

Puis la commission a nommé membres du groupe de travail sur la préparation de la conférence sur le changement climatique « Cop 21 » :

– M^{me} Danielle Auroi, M. Bernard Deflesselles, M. Jérôme Lambert, M. Arnaud Leroy et M. Arnaud Richard.

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *COMMERCE EXTERIEUR*

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du Comité mixte de l'EEE, concernant une modification du règlement intérieur du Comité mixte de l'EEE (élargissement à la Croatie) (**COM(2015) 0018 final – E 10003**).

➤ *ESPACE LIBERTE SECURITE JUSTICE*

- Projet de décision du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives aux données dactyloscopiques en Pologne (**5118/15 – E 9989**).

➤ *POLITIQUE SOCIALE - TRAVAIL*

- Proposition de décision du Conseil instituant le comité de l'emploi et abrogeant la décision 2000/98/CE (**5125/15 – E 9994**).

● **Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil**

La Commission *a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire*, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (**5826/15 – E 10024**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (**5829/15 – E 10025**).

La séance est levée à 18 h 35

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 10 février 2015 à 17 h 15

Présents. - M^{me} Sandrine Doucet, M. William Dumas, M^{me} Marie-Louise Fort, M. Laurent Kalinowski, M^{me} Marietta Karamanli, M. Charles de La Verpillière, M. Pierre Lequiller, M. Michel Piron, M. Joaquim Pueyo

Excusés. - M^{me} Danielle Auroi, M^{me} Chantal Guittet, M. Jacques Myard, M. Jean-Louis Roumegas