



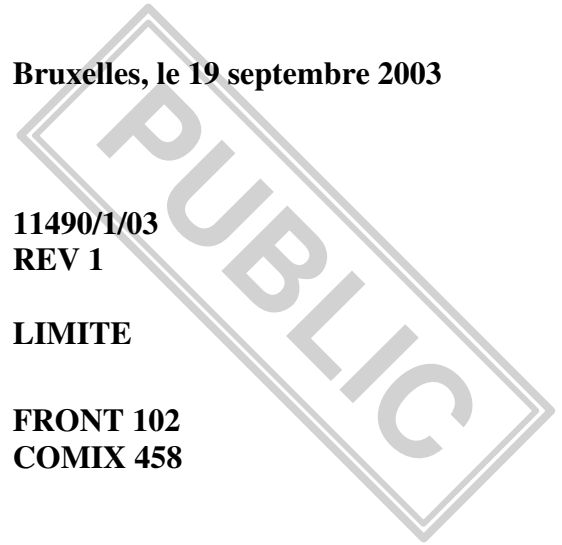
CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19 septembre 2003

11490/1/03
REV 1

LIMITE

FRONT 102
COMIX 458



NOTE

du : Secrétariat général

au : Comité Stratégique sur l'Immigration, les Frontières et l'Asile

Objet: **Etude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne**
- Rapport final

Les délégations trouveront ci-joint le rapport final sur l'étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne, transmis par CIVIPOL à la Commission.



Projet 114410

**« Étude de faisabilité relative
au contrôle des frontières maritimes
de l'Union européenne »**

Rapport final

Transmis à la DG JAI le 4 juillet 2003

Bernard Dujardin
Contrôleur d'État
Chef de projet

Table des matières

A- Rapport de synthèse

A1 –	
Introduction.....	4
A2 -.Surveillance et contrôle des frontières maritimes.....	8
A2 – 1. Les modes de migration par voie maritime	8
A2 -.3 Les instruments de droit	20
A3 - Dispositions opérationnelles et législatives existantes.....	20
A3 - 1. <i>Un droit international commun aux États de l'espace Schengen</i>	22
A3 -.2. <i>Le tableau des dispositifs des pays de première ligne</i>	24
A3 -.3. <i>La problématique des pays de seconde ligne</i>	40

B - Recommandations..... 44

B.1 Un besoin prioritaire : mettre en place un système d'analyse de risque.....	44
B.2 Une nécessité incontournable : mettre en place un dispositif global de gestion	46
B.3 Le cœur du sujet : organiser l'Europe des frontières maritimes (Annexe B.2)....	50
B.3.1 <i>Créer la Conférence de la mer Méditerranée (MSC) (Annexe B. 3)</i>	44
B.3.2. <i>Gérer la filière port à port selon les principes et les normes appliqués pour les PPA de l'espace Schengen (Annexe B.4)</i>	52
B.3.3 <i>Appuyer et renforcer le contrôle de la frontière physique sur une « frontière virtuelle »</i>	53
B.4 Prendre l'initiative en matière juridique (Annexe B.5).....	55
B.4.1. <i>Utiliser le droit international</i> :	55
B.4.2. <i>Modifier le droit international</i> :.....	57
B.4.3 <i>Compléter le droit européen</i> :	61
B.4.4 <i>Créer un « droit méditerranéen »</i> :.....	63
B.4.5 <i>Compléter le droit contractuel</i> :	63
B.5. Aucune proposition organisationnelle, opérationnelle ou juridique ne peut être mise en œuvre si des systèmes techniques de contrôle et de lutte contre l'immigration illégale par voie maritime ne sont pas déployés au niveau de l'Europe (Annexe B.6).....	64
B.5.1 <i>Systèmes de surveillance maritime</i>	65
B.5.2. <i>Systèmes d'information</i>	67
B.5.3 <i>Points clés des technologies nouvelles</i>	69

C – L'initiative européenne de contrôle de la frontière maritime..... 71

C.0 Dialoguer et communiquer avec l'extérieur	72
C.1 L'initiative en matière d'organisation.....	74
C.2 L'initiative en matière de droit.....	75
C.3 L'initiative en matière opérationnelle.....	75
C.4 L'initiative en matière de financements communautaires.....	77

D – Moyens de réalisation de l'initiative..... 79

D.1. L'environnement d'un financement partagé.....	80
D.2. Un financement européen ciblé est nécessaire.....	83
D.3.1. <i>L'extension de SIVE</i>	86
D.3.2. <i>L'amélioration des contrôles aux PPA portuaires</i>	87
D.3 Les opérations pilotes	
D.4 Une solidarité interétatique à développer.....	88

A Rapport de synthèse

A1 - Introduction

La gestion des frontières extérieures est une compétence partagée entre l'Union européenne et les États. Celle des politiques migratoires relève principalement des États membres, mais commence à faire l'objet d'une politique commune. La bonne articulation de ces deux politiques est nécessaire pour leur crédibilité respective. Le territoire d'un pays membre de l'Union européenne est simultanément le territoire européen caractérisé par la libre circulation intérieure. Ceci est vrai pour les frontières aéroportuaires, ou terrestres, comme pour les frontières maritimes. Néanmoins ces dernières posent des problèmes spécifiques, notamment de difficultés propres de surveillance dont les coûts financiers sont élevés pour les États les plus concernés.

Selon Eurostat, 325 millions de passagers ont transité en 2001 par les ports européens, mais 7,3 millions « seulement » provenaient de ports non européens. Les ports espagnols de Ceuta et Melilla situés sur la cote d'Afrique du Nord comptent à eux seuls pour 2,8 millions de passagers par an. S'ajoutent les phénomènes de migrations en dehors des ports. La surveillance et le contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne et des États de l'espace Schengen sont indispensables pour crédibiliser l'objectif de contrôle de 100 % des entrées et réduire le plus possible l'entrée d'immigrants illégaux. Parmi ces immigrants illégaux, une partie est rapatriée aux frais des États membres et l'autre, la plus grande part, reste en Europe dans la condition précaire des sans papiers. En pratique, et dans le contexte actuel des politiques migratoires des États membres, le plus sûr moyen de voir sa présence illégale devenir autorisée, est d'être régularisé au titre d'une protection internationale et notamment du droit d'asile dans l'un ou l'autre des États de l'Union européenne.

La Commission a été mandatée en février 2002 par le Conseil JAI pour faire réaliser une étude de faisabilité relative au renforcement des contrôles des frontières maritimes afin de lutter contre l'immigration illégale.

Cette étude de faisabilité réalisée par CIVIPOL au cours du premier semestre 2003 a rencontré trois types de difficultés :

- La première difficulté est de connaître le mouvement des illégaux sur les frontières maritimes de l'espace européen Schengen. Selon les termes de la convention de Schengen, toute frontière maritime est considérée comme une frontière externe à l'exception des lignes de transbordeurs intracommunautaires. Aussi le même migrant illégal peut-il, par exemple, selon l'endroit où il a été intercepté, être comptabilisé entre l'Asie mineure et la Grèce (entrée dans l'espace Schengen), entre l'Italie et la Grèce (à l'intérieur de l'espace Schengen) et entre la France et le Royaume-Uni (sortie de l'espace Schengen, mais poursuite dans

l'espace européen). Au-delà de l'appréciation des flux, il faut donc identifier les migrants en infraction et comparer leur identité avec les personnes repérées comme en situation irrégulière dans l'espace Schengen ou reconnus antérieurement aux frontières.

Par définition, une partie des migrations illégales n'est pas connue, quel que soit le type de frontière. Des critères statistiques précis sont à développer pour apprécier la perméabilité des frontières maritimes. Certes il est impossible de recenser l'intégralité des passages. Ceux qui franchissent, en effet, la frontière et passent au travers des contrôles et des dispositifs de surveillance ont par essence atteint leur objectif et ne peuvent en conséquence être recensés sauf s'ils se font arrêter sans papiers à l'intérieur de l'espace Schengen.

Des corrélations nombreuses peuvent toutefois être faites. Or elles ne le sont pas. Ainsi, pour les points de passages autorisés (PPA), des bilans annuels de mouvements entre pays étrangers et États membres par nationalité comprenant tous les voyageurs quel que soit le mode de transport utilisé permettraient de mesurer la perte en ligne des candidats au voyage sans retour. Ces mêmes décomptes pourraient être rapprochés du volume des visas délivrés dans l'année par nature et nationalité, par chacun des États de l'espace Schengen. De même, il semblerait de bonne administration de vérifier auprès des compagnies maritimes l'usage du coupon retour nominatif de leurs clients. En l'absence d'enregistrement dans les demandes d'asile, de l'itinéraire que les immigrants ont emprunté pour pénétrer dans l'espace Schengen et de leur calendrier de passage, leur dénombrement et leur identification est difficile. Une identification biométrique couplant photographie et empreintes digitales obéissant à une norme unique serait à faire de toute personne pénétrant illégalement en Europe. Une fois collectées, ces données seraient à réunir dans une base de données accessible des services d'immigration et de contrôle des frontières. Une connaissance plus fine des mouvements serait ainsi possible. Elle est nécessaire à la bonne gestion de l'espace Schengen.

- La seconde difficulté est relative à la méconnaissance de l'efficacité des dispositifs actuellement mis en œuvre pour la gestion des frontières maritimes. L'étude de faisabilité s'est heurtée à l'absence d'un audit réel des frontières de l'espace Schengen. L'évaluation Schengen (Scheval) est certes un premier pas. Les observations formulées par les missions communes sur la qualité technique de la perméabilité de la frontière maritime ou du PPA portuaire sont instructives. Elles ont permis de dresser des constats, d'identifier les bonnes pratiques et de formuler des recommandations que des missions ultérieures pourront éventuellement vérifier. La situation n'est cependant pas satisfaisante ainsi qu'en attestent les points suivants :
 - Les missions constatent les situations et les pratiques en divers points d'entrée dans l'espace européen. Mais les recommandations qu'elles formulent, relèvent plus d'une pressante invitation que de l'obligation de résultat. Aucune contrainte en termes de moyens ou de résultats n'est appliquée aux États. Seuls jouent actuellement les effets en termes de communication externe des appréciations portées réciproquement par des agents publics des États

membres sur les conditions d'exercice de leurs missions communes par leurs collègues d'autres États membres. Les conditions de leur déroulement, marquées par un caractère diplomatique et relativement feutré, et la procédure de contrôle des administrations concernées par leurs pairs conduisent à faire apparaître cet exercice à un observateur comme un échange de bons procédés permettant à l'État membre visité de faire bonne figure (*window dressing*).

- L'évaluation Schengen sur les conditions de délivrance des visas par les États-parties n'est pas pleinement satisfaisante et mériterait d'être approfondie. Selon certaines sources africaines, l'obtention de visas Schengen manquerait parfois de rigueur.
- Il paraît indispensable en conséquence de revoir les modalités de contrôle de l'application de la convention de Schengen aux frontières maritimes. C'est l'absence d'une capacité européenne de contrôle effectif, de définition et de suivi de sanctions (« *hard control* ») à d'éventuels manquements qui permet à la douane américaine de prendre l'initiative et de jouer la « police des polices » dans les ports européens depuis début 2002 dans le cadre de la *container security initiative*, et des autres initiatives en matière de sécurité.
- La troisième difficulté est la méconnaissance du coût de la surveillance et du contrôle des frontières maritimes. À la différence des pratiques douanières sous tendues de longue date par un raisonnement sur le coût du traitement de la marchandise, le coût de la gestion du franchissement des frontières par les ressortissants de pays tiers et plus encore par des migrants illégaux n'est pas connu. Les seuls coûts comptabilisés se limitent la plupart du temps aux dépenses d'investissement technologique. Or toute opération qui consisterait à mutualiser en partie la charge de contrôle des frontières aux points les plus sensibles nécessite de mesurer l'effort financier spécifique fait par les États pour surveiller leurs frontières maritimes et contrôler les points de passage portuaires. Il s'agit ensuite d'évaluer l'efficacité des moyens financiers utilisés et de s'appuyer sur des données objectives permettant d'allouer les ressources disponibles en fonction des résultats recherchés en matière de contrôle de la frontière. Cette difficulté paraît cependant moins difficile à résoudre que les précédentes :
 - Une norme comptable commune de comptabilité analytique est à établir. Celle-ci doit être conçue pour évaluer le coût de possession des systèmes de contrôle et de surveillance. Cette pratique courante pour les systèmes d'armes permet de prendre des décisions d'investissement en connaissance du prix réel à payer.
 - Ainsi, moyennant la mise en place de clefs de répartition entre les différentes missions de service public exécutées par l'appareil de surveillance maritime, il est possible d'évaluer l'effort consacré à la seule lutte contre l'immigration illégale par voie maritime, l'efficacité relative des dispositifs et de contribuer ainsi à une adaptation continue des dispositifs retenus en fonction des risques anticipés et des résultats obtenus.

En dépit de ces difficultés, cette étude a pu traiter l'ensemble des questions listées dans les termes de référence. Il en ressort que si les phénomènes d'immigration illégale par voie maritime sont limités à près de 50.000 immigrants illégaux interpellés par an aux frontières maritimes¹, ces phénomènes présentent des caractéristiques spécifiques quant aux *modus operandi*. En outre ils évoluent très rapidement et présentent un caractère de visibilité et de mise en danger de la vie des migrants particulier qui rend l'opinion publique plus directement sensible à cette forme d'immigration illégale, tantôt pour la plaindre, tantôt pour s'en inquiéter. Aussi il est apparu comme utile, au moment où beaucoup d'outils réglementaires et opérationnels de la libre circulation interne et du contrôle des frontières externes de l'Europe sont réexaminés et redéfinis, de conduire cette étude et d'identifier les moyens de mieux contrôler à moyen terme ce phénomène, tout en assurant le libre passage aux mouvements très majoritairement légaux.

Un questionnaire a été formalisé au début des travaux. Il est joint en Annexe questionnaires. Cet exercice de maïeutique a permis de déterminer un fil conducteur pour l'enquête diagnostic entreprise. Le questionnaire a été envoyé à tous les États membres. L'Allemagne, le Danemark et l'Italie ont fourni des réponses (confer annexe questionnaires). Les déplacements de l'équipe projet ont permis d'enquêter en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en France, en Grèce, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ces déplacements ont été complétés par une réunion à Bruxelles avec la représentation permanente finlandaise. L'urgence des travaux et l'absence de réponses à ce jour n'ont pas permis à l'équipe projet de visiter l'Irlande, le Portugal et la Suède. Les personnes rencontrées font l'objet en annexe d'un listage. Les meilleures pratiques (*best practices*) des différents intervenants font l'objet de l'annexe « meilleures pratiques ».

L'étude de faisabilité engagée aborde dans un premier temps les constats réalisés au cours de l'étude (partie A), puis recommande les mesures conduisant à la réduction de la « perméabilité » à l'immigration illégale des frontières maritimes (partie B). Une fois ces recommandations validées, il est proposé d'engager une initiative globale visant à leur mise en oeuvre (partie C), combinant des mesures d'ordre opérationnel, juridique et organisationnel pour tarir les flux illégaux observés, et contribuant à crédibiliser une politique de flux migratoires légaux et maîtrisés. Enfin l'initiative recommandée sera examinée au regard de son coût en vue d'une répartition des charges entre l'Union européenne et les États membres (partie D).

¹ Le nombre d'immigrants illégaux entrés en Europe par une frontière maritime et contrôlé par des forces de l'ordre à l'intérieur du territoire européen n'est, bien entendu, pas connu.

A2 - Surveillance et contrôle des frontières maritimes

A2 - 1 Les modes de migration par voie maritime

La frontière maritime se caractérise par son espace à deux dimensions. Elle est faite au sens strict de la ligne littorale, de son hinterland terrestre et de la mer territoriale adjacente. Dans un sens plus large, elle couvre à l'occasion une partie de la haute mer (cas du canal des îles Canaries ou du golfe de la petite Syrte) où prennent place effectivement les opérations de surveillance.

Une des particularités de la gestion de la frontière maritime est qu'elle n'est pas naturellement une responsabilité partagée entre les États voisins. Ce qui rend ardue la surveillance de la mer territoriale adjacente et de la haute mer affectée aux approches est que ces zones sont ouvertes à la libre circulation des navires et leur surveillance, sauf exception, limitée aux seules préoccupations de sécurité de la circulation navale. Enfin, le principe général de la liberté des mers, que l'Europe a par ailleurs intérêt à maintenir, ne rend pas aisé de subordonner l'entrée d'un navire dans les approches maritimes de l'espace européen à une déclaration ou à une autorisation préalable².

Ce n'est donc ni un point d'entrée comme pour un aéroport, ni une ligne comme une frontière terrestre qu'il faut surveiller, mais une surface sur une profondeur variable. Comme sur une frontière terrestre, il existe sur la ligne littorale des points de franchissement obligatoires (points de passage autorisé ou PPA selon la terminologie Schengen) situés dans les ports pour les personnes qui viennent par la mer d'un pays étranger. Une autre particularité de la frontière maritime est que les 387 PPA maritimes européens déclarés ne sont pas pour autant la totalité des points d'atterrissage possibles : les autres ports ainsi que les plages abordables sont des lieux de passage pour les illégaux.

Les mouvements des personnes en situation régulière passent, bien entendu, par ces PPA³ essentiellement via les transbordeurs et les paquebots de croisière. Les passagers réguliers qui prennent la voie maritime voyagent le plus souvent accompagnés par leur voiture ou en autocar.

Les points d'arrivée des immigrants illégaux par voie maritime se classent en deux catégories :

² Ce qui n'est pas le cas des mouvements dans l'espace aérien. Les aéronefs doivent obligatoirement déposer un « plan de vol ».

³ Les navires de plaisance n'escalent pas dans les PPA. Leurs *skippers* doivent en théorie déposer une liste de passagers aux services de police quand ils arrivent d'un pays étranger. Dans de nombreux ports, leur déclaration formelle est transmise par les capitaines de port aux autorités chargées du contrôle de l'immigration.

1. Le littoral où des débarquements ont lieu par échouement volontaire d'embarcations ou de navires. Selon ses caractéristiques, ces passages seront dénommés dans la suite de cette étude d'une part *filière à flux focal* (de proximité) ou d'autre part *filière stochastique*.
2. Les ports où il faut distinguer, d'une part, les zones portuaires spécialisées (commerce, pêche ou plaisance), et d'autre part, les *points de passage autorisé (PPA)* des lignes de transbordeurs par lesquels peuvent s'introduire des illégaux. Ce sont les deux aspects de la filière dénommée dans cette étude *filière port à port*.
C'est dans les ports également que débarquent sous contrôle des autorités publiques des personnes récupérées en mer (naufragés).

Les deux filières à flux (à flux focal et port à port) requièrent le maintien en place quasi-permanent de dispositifs de surveillance, de contrôle ou d'intervention. Une autre caractéristique de la frontière maritime est que ces flux sont cependant fortement saisonniers. Le contrôle des ferries constitue un problème technique d'importance compte tenu du volume des flux embarquant ou débarquant dans les périodes d'affluence touristique. À l'inverse, les navigations hasardeuses vers les littoraux cessent pratiquement par mauvais temps.

A2 - 1 - 1 Les filières littorales

Les deux filières identifiées sur le littoral sont d'importance inégale. La première, la plus importante, qui réunit plus de 70 à 80 % de l'immigration illégale par voie maritime « détectée » est la filière à « *flux focal* ». La géographie dicte la localisation des zones de passage : ce sont les détroits ou passages resserrés qui rapprochent les pays de Schengen de pays de transit ou d'émigration : détroit de Gibraltar, canal de Sicile, mer Adriatique, chenaux des îles du Dodécanèse, canal des Canaries et pour mémoire golfe de Finlande. La pratique type du passage est la traversée de nuit d'une embarcation légère (jetable) surchargée sans le moindre équipement de sécurité.

Ces filières sont de fait les plus denses : l'ensemble de ces zones de passages ont permis l'interception de 48 000 immigrants illégaux en 2002 (voir annexes B1). Lorsqu'un point focal est rendu étanche du fait des mesures de surveillance et d'interception prises, on constate un déplacement des tentatives vers un autre point focal en général plus difficile à franchir sur un espace maritime plus large, donc plus risqué pour les candidats. C'est la raison du développement récent de l'utilisation du canal des Canaries et du golfe de Syrte par les immigrants illégaux venus d'Afrique.

La seconde filière est dite *stochastique*. Son occurrence aléatoire est rare, mais frappe les opinions publiques par le nombre des immigrants impliqués en une traversée (plusieurs centaines). Elle ne concerne toutefois que 2 à 3 % de l'immigration illégale par voie maritime « détectée ». Elle permet l'interception -souvent temporaire- de quelques milliers d'immigrants illégaux par an. L'affaire de l'*East Sea*⁴ sur les côtes françaises le 17 février 2001 en est une illustration spectaculaire, mais c'est l'Italie méridionale qui est la destination majeure de cette filière. Depuis cinq ans, plusieurs navires y accostent chaque année en provenance de Méditerranée orientale⁵ et de Libye⁶. Elle est le fait de navires du dernier voyage de 300 à 500 tjb armés par des organisations criminelles transnationales (OCT) disposant de capacités d'investissement et de complicités locales dans le port de départ. La destination finale – sauf accident mécanique, cas de navires secourus par les gardes-côtes grecs – est généralement l'Italie, pays qui permet de pénétrer dans l'espace Schengen sans risque de discontinuité, à la différence de la Grèce. L'appareillage nécessite que les autorités du pays de départ ferment volontairement les yeux. Les navires embarquent leurs passagers dans un port ou une rade-abri fréquentée. La concentration sur un point de côte de plusieurs centaines d'étrangers candidats à l'immigration, puis leur embarquement sur un petit caboteur dont ils couvrent les ponts extérieurs sont des opérations particulièrement inhabituelles et visibles.

Le cas du *Tampa* qui a secoué l'Australie en septembre 2001 est un cas dont les pays européens doivent évaluer le risque. Il s'agit d'un navire régulier qui trouve sur sa route un navire en détresse involontaire ou non chargé d'immigrants dépourvus de documents de voyage. Le capitaine récupère en mer les naufragés et... aucun pays ne veut l'accueillir à commencer par le pays de destination commerciale. Il est aisé d'imaginer un navire partant d'Afrique et se mettant en situation de détresse dans le rail montant d'Ouessant pour comprendre que cette situation probable doit pouvoir être traitée juridiquement afin de ne pas répéter l'odyssée des Afghans du *Tampa* vers Nauru.

La caractéristique commune de ces deux filières est d'employer des navires sous normes. La filière à flux focal utilise principalement des embarcations (généralement pneumatiques) à moteur hors-bord. Les navires utilisés par la filière stochastique sont destinés à la casse. Ils sont armés pour leur dernier voyage sous un pavillon de complaisance d'un pays situé loin du bassin méditerranéen. Les navires de ces deux filières sont en état caractérisé d'innavigabilité, lents et dangereux tant pour leurs passagers que pour la navigation régulière (de commerce, de pêche ou de plaisance).

⁴ Le chiffre d'affaires de l'*East Sea* a été reconstitué par les services de police européens à 2 millions d'Euros avec un prix de passage par adulte maximal de 4 000 Euros et par enfant de 1500 Euros (source : « confluences Méditerranée – n°42 – L'Harmattan)

⁵ À l'occasion via le canal de Suez : cas de navires appareillant du Sri Lanka).

⁶ Où les Subsahariens dorénavant peuvent venir sans visa jusqu'au littoral.

En mer, le droit et la coutume internationale font de tout être humain en situation de détresse un naufragé. L'article 98 de la Convention des Nations Unies de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatif à l'obligation de prêter assistance le formalise expressément. Chaque Etat est tenu de vérifier que les capitaines de navire battant leur pavillon respectent bien ces dispositions C'est au nom de ce principe que les autorités publiques interviennent en haute mer ou dans leurs eaux territoriales et interceptent ces navires pour en recueillir les passagers et éviter des accidents. Aussi la liberté de la navigation transforme en victime potentielle d'un naufrage l'immigrant illégal s'il transite sur une embarcation légère (jetable) surchargée, sans le moindre équipement de sécurité (filière à flux focal sur mer resserrée ou détroit) ou le participant à un voyage collectif pris en main par une OCT armant le navire du dernier voyage - cas des 910 passagers de *l'East Sea* (filière stochastique).

A2 - 1 - 2 Les filières portuaires

La filière « port à port » concerne des navires de commerce⁷. Dans le cadre d'opérations commerciales régulières, ils sont amenés à transporter également à leur corps défendant des immigrants illégaux. Deux cas se présentent. Le premier est celui du navire de charge qui embarque « malgré lui » (mais non pas toujours malgré l'équipage) des clandestins, des *stowaways*. Bien que globalement sous-évaluée, probablement dans un rapport de un à deux voire à trois selon les armateurs interrogés, cette pratique reste rare et ne représente guère que 2 à 3 % de l'immigration illégale par voie maritime « détectée », soit quelques centaines par an.

S'il est le passager clandestin embarqué dans un port exotique sur quelque navire de commerce à destination de l'Europe, l'immigrant illégal devient « un être de rêve et de séduction, il est celui qui a eu le courage de couper les amarres, de n'être regretté par personne lorsqu'il part, et de n'être attendu par personne lorsqu'il arrive. Mais quand le même être humain débarque de son navire et qu'il demande à vivre la vie banale du pays où il s'arrête, alors il est traité, à l'instar de tous les nomades, comme une menace par les sédentaires⁸ » relate l'écrivain suédois Björn Larrson dans *Le Monde* (7 mars 2003). Les procédures mises en place par les États européens pour traiter ces clandestins sont très contraignantes pour l'État-major du navire dont le travail à l'escale est déjà soumis à de fortes exigences commerciales. Elles sont susceptibles d'allonger la durée de l'escale inscrite dans un horaire serré. Il est alors préférable (avec l'accord de l'armateur) de résoudre le problème d'une manière discrète (et aux yeux des intéressés plus humaine) en laissant « filer »

⁷ Il est potentiellement possible qu'un navire de pêche embarque des illégaux. Les sanctions encourues (saisie du navire) sont dissuasives. Il en est de même pour les navires de croisières, dont l'activité serait perturbée si des passagers venaient à ne pas rembarquer. Par contre, les navires de plaisance sont à l'occasion susceptibles de transporter des illégaux. Le risque existe, mais ne s'est pas semble-t-il encore concrétisé. La surveillance exercée sur la plaisance concerne – non sans résultats – les trafics de drogue ou de cigarettes.

⁸ L'opinion publique de l'Europe occidentale regarde d'un œil sympathique le passager clandestin, considéré parfois comme un aventurier des mers. Son arrivée dans un port mobilise les dévouements caritatifs.

le (ou les) intéressé (s) dans un port européen jugé plus perméable qu'un autre. Les pénalités éventuelles encourues ne peuvent être dissuasives parce qu'elles ne sont, selon les témoignages même des autorités portuaires questionnées, appliquées que dans les cas exceptionnels où des preuves formelles de la découverte du clandestin, puis de sa dissimulation et de son assistance au débarquement sont produites devant le tribunal. Or sur les navires modernes à équipage réduit, un clandestin qui a pu monter à bord ne peut être découvert en mer que s'il se présente à un membre de l'équipage. C'est pratiquement quand plus de deux clandestins sont repérés à bord, qu'ils sont alors signalés aux autorités du premier port touché en Europe.

La véritable filière « port à port » est celle des points de passage autorisé. Ce sont aujourd'hui les lignes de transbordeurs (ou ferries) qui sont les vecteurs de cette migration. Cette filière doit donc être considérée avec attention dans la perspective dressée par l'Union européenne de favoriser une part accrue du transport maritime y compris passagers. Les paquebots de croisière ne sont pas concernés du fait tant de l'objet touristique de leur navigation que des conditions très strictes de sécurité que s'imposent les armateurs pour des raisons commerciales évidentes (si la sécurité n'est pas garantie au client, celui-ci ne prendra pas la tunique de croisiériste), en particulier depuis le détournement du paquebot *Achille Lauro* (1984).

Trois types de navettes « port à port » sont concernés :

- Le premier navigue entre deux ports d'États de l'espace Schengen. C'est le cas de lignes dans la mer Baltique entre l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, de la liaison Patras Ancône entre la Grèce et l'Italie qui a pris son essor pendant les guerres des Balkans à partir de 1995 et à l'intérieur d'un État, des communications entre les principes de Ceuta et Melilla et la péninsule ibérique. Aller par ferry d'un État de l'espace Schengen à un autre par la mer n'est pas considéré comme sortir de l'espace Schengen puis y rentrer. Les contrôles d'identité des passagers, théoriquement non nécessaire au titre de Schengen, sont laissés à l'initiative des États. Les réadmissions des voyageurs en situation irrégulière sont systématiquement appliquées en Méditerranée entre États de l'espace Schengen. À titre d'exemple, l'illégal tentant de passer de Grèce en Italie et intercepté pendant sa tentative restera un sans papiers dans l'espace Schengen (en Grèce, une fois revenu au pays de départ). Au total, ce type de navette port à port permet d'identifier quelques milliers d'immigrants illégaux par an.
- Le second type de navette concerne les liaisons entre États de l'espace Schengen et États européens n'appartenant pas à l'espace Schengen. C'est le cas des lignes qui relient le Royaume-Uni et la République d'Irlande d'une part, à la France, l'Espagne, la Belgique et les Pays-Bas, d'autre part. Les mouvements migratoires illégaux sur ces axes sont très majoritairement orientés vers la sortie de l'espace Schengen. Les contrôles d'identité sur les liaisons à forte densité type Calais Douvres sont confiés à des bureaux conjoints situés sur le continent. La très forte densité du trafic, la taille des navires et leur régime de rotation rapide rendent les contrôles peu

productifs, mais l'objectif recherché est plutôt de dissuasion. Peu d'illégaux sont arrêtés aux guichets de contrôle, alors que nombreux sont ceux qui sont interpellés sur la plate-forme portuaire de départ tentant d'embarquer par une voie détournée ou dans le port de destination en attente d'un transport vers d'autres villes. Au total 18 000 immigrés illégaux, ont été identifiés en 2002 le long de cet itinéraire, auquel il convient d'ajouter les autres itinéraires de la mer du Nord (Ostende, Zeebrugge, Hoek van Holland... vers l'Angleterre) sans qu'on puisse déterminer le nombre de « récidivistes ou de multirécidivistes » compte tenu de l'absence d'identification certaine des intéressés.

Ces deux premiers types de navettes n'ont pas en pratique d'incidence quantitative sur la population de sans papiers à l'intérieur de l'Union européenne. Ils constituent de ce fait un « jeu à somme nulle » et ne peuvent être considérés comme une priorité. Néanmoins, ils confortent l'idée qui se développe au sein de la population européenne que l'immigration illégale n'est ni maîtrisée ni sanctionnée.

→ Le troisième type de navettes concerne les liaisons entre États de l'espace Schengen et États n'appartenant pas à cet espace. C'est le cas de lignes permanentes et occasionnelles dans la mer Baltique entre la Finlande et l'Estonie, entre l'Allemagne et la Lituanie et en Méditerranée occidentale des liaisons entre l'Espagne et l'Algérie et le Maroc, et entre la France et les trois pays du Maghreb. Par ces lignes, des immigrants tentent de pénétrer illégalement en Europe.

Si selon des sources finlandaises et danoises, dans la Baltique, les contrôles effectués sont pratiquement conformes au manuel commun Schengen, c'est-à-dire à près de 100 % et les passeports des voyageurs tenus à visa datés de leur entrée, ce n'est pas le même paysage en Méditerranée. Les passages maritimes annuels de ou vers des pays n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'espace Schengen sont estimés à 4,5 millions par an dont 2,5 millions concernent les ports espagnols, 1 million les ports baltiques (principalement finlandais), 0,5 les ports français.

On peut estimer à au moins 15 % des passages effectués les flux migratoires illégaux que les tentatives de franchissement soient réussies ou non à Algésiras, Tarifa, Almeira, Sète et Marseille. Cette estimation est évidemment délicate à opérer, elle est fondée cependant sur les appréciations portées par les services chargés de contrôler l'immigration, à partir certes des tentatives de passages illégaux interceptées (2000 par an à Algésiras, 100 par an à Marseille) mais surtout de l'appréciation portée sur les *modus operandi* des personnes en infraction. Les conditions de passage aux périodes estivales de pointe y sont particulièrement propices. Compte tenu de l'affluence en période estivale et du fait de l'application des modalités d'allègement des contrôles prévues par le Manuel Commun en cas de trafic très intense, 20 à 30% seulement des passagers entrant sur le territoire européen se trouvent effectivement contrôlés. Même si le contrôle des personnes est sélectif selon certains critères, le faible nombre des

interpellations constatées, corrélé avec le nombre de demandes d'asile⁹ déposées à proximité montre le peu d'efficacité du dispositif.

Les méthodes employées sont doubles. La première est celle de la légalité transgressée. Il s'agit d'obtenir un document de voyage régulier, à savoir un passeport et son visa touristique associé. Comme celui-ci d'une durée de trois mois n'est que rarement daté¹⁰ par un cachet à l'entrée, il est pratiquement impossible de constater le retour du voyageur dans son pays dans les délais légaux. Certains (combien ?) ne reviennent pas. Aucune sanction, de ce fait, n'est prise.

La seconde méthode est celle de l'illégalité. L'absence de document de voyage ou le faux document indique que les services d'émigration du pays de départ n'ont pas fait au préalable leur travail (manque de rigueur ou corruption aidant). La destruction de document au cours du voyage maritime n'est pas vraiment utile au fraudeur (ce qui n'est pas le cas du voyage aérien). En effet, les gares maritimes à la différence des aéroports sont utilisées (arrivée et départ) pour une destination unique à un moment donné, permettant d'identifier avec certitude le pays d'embarquement d'un éventuel voyageur sans document de voyage. Le document falsifié est plus difficile à détecter. Les guichets de contrôle des PPA doivent, en conséquence, être dotés des personnels formés et des outils techniques de détection adéquats en état de fonctionnement. Enfin le vrai document utilisé par un autre que le titulaire requiert du personnel de contrôle une compétence de physionomiste difficile à exercer quand, par exemple, les passagers d'un véhicule débarquant d'un transbordeur sont contrôlés sans descendre de voiture. Il est impossible, sans signaux d'alerte préalables, de demander à l'agent d'immigration de vérifier sur un passeport d'un État Schengen la réalité et l'authenticité du visa du pays de départ et des dates d'entrée et de sortie de ce pays.

A2 - 2 Les immigrants illégaux par voie maritime

Selon les constats faits en Espagne et en Italie, le coût moyen d'une migration illégale en Europe par un segment maritime hors PPA en provenance d'Asie ou d'Afrique atteint de 7 à 10 000 €¹¹ de bout en bout.

⁹ À Marseille, 106 illégaux interpellés en 2002 pour 7 000 demandes d'asile. Certes, celles-ci ne viennent pas toutes de la filière portuaire. (source Secrétariat général de la Mer)

¹⁰ Les tarifs promotionnels des transporteurs font que les billets aller et retour sont en général moins onéreux que les billets aller simple. Pour obtenir un visa touristique, il est indispensable de disposer d'un billet de retour.

¹¹ Bien qu'ils soient presque toujours victimes de sous-emploi dans leurs pays, leurs ressources moyennes sont très au-dessus de celles des populations locales. En comparaison du revenu annuel minimum d'insertion en France de 4 690 €, le produit national brut par tête au Mali est de 840 € (2001).

Pour la filière port à port, selon les informations issues des personnes interceptées, un passeport européen dont le titulaire porte un nom courant dans un pays africain est loué aux alentours de 3 à 5 000 ₺, un passeport falsifié vendu 3 000 ₺. À ce coût, il faut ajouter le prix du billet de ferry. La filière port à port reste moins onéreuse et semble être actuellement - du fait de sa moindre dangerosité et d'un contrôle faible dans les pays de départ et incomplet dans les pays d'arrivée - la voie la plus aisée des filières maritimes. A titre de comparaison un billet aller et retour par avion en classe touriste coûte entre Londres et le golfe de Guinée (Lagos au Nigeria) 700 ₺.

Contrairement donc à une idée répandue parmi l'opinion publique, les immigrés par voie maritime ne sont ni les plus pauvres, ni les moins éduqués des habitants de leurs pays d'origine. Ils appartiennent au premier décile de la population en termes de niveau culturel. Ainsi, ils maîtrisent pratiquement tous une langue européenne. La masse principale (80 %) est constituée majoritairement de jeunes hommes de 20 à 30 ans, plus rarement de jeunes femmes du même âge. Ces dernières préfèrent la voie aérienne moins dangereuse. La voie maritime est certes plus coûteuse et risquée, mais présente, semble-t-il, un taux de succès apparemment jugé supérieur à celui de la voie aérienne. Au-delà de ces célibataires, les 20 % restants sont des familles entières sur le modèle *boat people* dont le chef de famille a la quarantaine passée. Elles vendent leurs biens pour se diriger vers plus de sécurité dans des pays où la vie espérée sera meilleure et le cas échéant y rejoindre un enfant (ou un parent) déjà installé qui assure le financement principal de la migration.

Sur les frontières maritimes d'Espagne et d'Italie, on compte en 2001 et 2002 une centaine de décès accidentels par an pour une quarantaine de milliers de traversées. L'efficacité croissante de la dissuasion née de l'amélioration des dispositifs de surveillance et de contrôle des autorités espagnoles et italiennes respectivement sur le détroit de Gibraltar et sur le canal de Sicile déplace les flux vers des passages plus risqués, canal des Canaries et golfe de Syrte. Le premier semestre 2003 connaît en conséquence de graves accidents et une estimation à 400 du nombre de noyades ne semble pas exagérée. Sur la frontière gréco-turque, des accidents entraînant des noyades sont également observés.

Les candidats à l'immigration illégale ignorent le risque encouru par la voie maritime des franchissements de détroits et c'est après avoir investi sur un segment terrestre long et coûteux qu'ils n'hésitent pas à investir dans un passage par voie maritime dangereux. La publicité faite par les médias européens sur les graves accidents qui affectent les naufragés du désespoir touche-t-elle les populations attirées par l'immigration ? Rien n'est moins sûr. Programmer une information spécifique sur ce thème vers ces populations est à envisager, mais l'impact n'en serait probablement pas véritablement effectif en raison de l'enjeu même de ces migrations.

L'immigration illégale par voie de mer nécessite le concours de moyens maritimes : navires et personnel de conduite de ces navires que le migrant doit payer. Les enjeux financiers sont tels que l'activité de passeur attire de nombreuses vocations. Dans le bassin oriental de la Méditerranée, cette activité est le fait surtout d'organisations criminelles transnationales (OCT). Dans le bassin occidental, le « crime organisé » est moins visible. Le métier de passeur est plus artisanal. Les « entreprises » de voyage organisé ne peuvent proposer un forfait de bout en bout pour les migrants subsahariens. De longues étapes intermédiaires sont parfois nécessaires. La prise en charge de la traversée du Sahara – selon les témoignages recueillis par des sources bien informées - par certains éléments militaires algériens aurait pour effet de créer une rupture dans la chaîne de services. EUROPOL remarque que l'amélioration des méthodes de surveillance par les États européens renforce paradoxalement la puissance des OCT. La tentative isolée de passage est de plus en plus vouée à l'échec. Le recours à des professionnels s'impose alors.

Deux catégories d'immigrés sont à distinguer : les réfugiés politiques et les migrants économiques tentés par l'aventure de l'installation en Europe. Les premiers sont entre 5 et 10 % selon les continents d'origine (source HCR). Ces réfugiés doivent pouvoir bénéficier de la protection internationale que la plupart des États au monde leur ont accordée en ratifiant la convention de Genève. L'illégalité de la migration économique n'a pas la même signification que l'illégalité dans laquelle se trouve de fait le réfugié politique : pour ce dernier, l'illégalité, transitoire et déclarée aussitôt la frontière européenne franchie, est sa seule « porte de sortie ».

Il est très important en conséquence d'identifier les réfugiés politiques authentiques et de pouvoir faire instruire leur demande par les services compétents. Il conviendra donc de veiller à ce que leur demande d'asile ait pu être faite soit auprès d'un État membre et d'un seul, soit auprès d'un État tiers jugé sûr. Une problématique annexe est que les mesures de contrôle aux frontières soient si efficaces qu'elles empêchent les candidats à la demande d'asile de quitter leur pays et de formuler leur demande. Il faudra alors imaginer des dispositifs avancés dans les pays de transit.

Cependant la minorité de vrais réfugiés dissimule la masse de migrants économiques. Alors que les premiers déclarent leur nationalité, les seconds sont souvent sans papiers et déclarent une nationalité réputée les faire bénéficier du statut de réfugié. Ils sollicitent souvent eux aussi auprès des autorités des États-membres une demande d'asile politique afin de bénéficier pendant la période la plus longue possible de la procédure d'examen de leur situation. Plus celle-ci dure, plus les intéressés ont des chances en fin de compte de pouvoir s'intégrer dans la société d'accueil même sans statut légal.

En conséquence, cette étude s'en tiendra principalement aux migrations économiques qui sont les seules réellement à contraindre. En matière d'immigration économique, la pratique migratoire présente un caractère coutumier lié au milieu d'origine du migrant. Le jeune migrant est choisi pour partir en Europe en raison de ses qualités supposées (résistance physique, esprit d'initiative) et de sa formation. À charge pour lui d'y travailler et de transférer une partie importante de ses revenus au pays (au titre de la coutume ou des obligations alimentaires ou familiales). S'il réussit à demeurer sur le territoire européen et à s'y établir légalement, il tentera ultérieurement un regroupement familial. Le financement de son passage est pris en charge par le groupe familial, tribal ou ethnique. Les transferts de revenu familiaux du nord vers le sud sont ainsi vraisemblablement pour partie réinvestis dans le financement de l'immigration illégale.

Dans un pays comme le Mali, le coût de migration par la voie maritime est de huit à douze fois le produit national brut par tête. Entre 2 et 5 % des transferts de revenus nord-sud des immigrés installés en Europe sont destinés à financer le mouvement migratoire qui prend la forme d'un mouvement circulatoire du fait du *turn-over* des populations concernées.

Pour une part, ce sont les transferts de fonds légaux en provenance des pays européens vers les pays d'émigration qui alimentent le circuit de l'immigration économique illégale par voie maritime sur tout le bassin méditerranéen. Pour une autre part, c'est la vente d'éléments de patrimoine - notamment en Asie mineure, pour des populations comme les Kurdes victimes de l'ostracisme local dans le pays de départ et qui entreprennent un voyage sans retour. Au total, ce sont des ressources en provenance des pays de seconde ligne qui financent les immigrants que les pays de première ligne tentent d'éconduire ou de reconduire.

La différence de potentiel démographique, couplé au fossé de développement qui se creuse depuis un quart de siècle entre le sud et l'Union européenne, à l'attractivité des images de la vie européenne diffusée par les médias africains et à l'insécurité publique qui s'installe dans toute une ceinture du tiers-monde alimente la pression migratoire. Lorsque les immigrants économiques viennent à franchir illégalement la frontière maritime de l'espace de Schengen, ils ne sont pas pour autant assimilés dans l'esprit public à des délinquants. Ils viennent en Europe vendre leur force de travail pour un salaire « convenable » à savoir de l'ordre de douze fois supérieur¹² à celui qu'ils pourraient toucher dans leurs pays d'origine quand ils ne sont pas au chômage.

¹² Pour un immigrant Malien, le ratio est très largement supérieur. Alors que le PNB annuel malien par tête est de 840 €, le salaire minimum interprofessionnel de croissance auquel il est en droit au minimum de prétendre en travaillant légalement en France est de 13 848 € en 2002.

La population concernée par ces migrations est qualifiée au regard des critères de formation des pays d'où elle vient. Le migrant économique n'est pas illettré et parle généralement une langue étrangère européenne. Mais, travaillant clandestinement dans des conditions précaires, l'immigré non régularisé va être exploité au noir à des tâches sous-qualifiées par rapport à sa formation en exerçant un petit métier¹³. Les sans-papiers créent un état de non-droit du travail dans la société. Dans certains pays et notamment dans certaines grandes agglomérations européennes, la situation atteint des seuils critiques qui menacent la paix sociale.

À la différence de l'immigration légale, l'immigration illégale est beaucoup plus onéreuse pour le migrant. Il ne vise pas une migration temporaire ou saisonnière, mais une installation de longue durée ou définitive. Du fait de l'étanchéité des frontières maritimes constatée en mer Baltique, les deux grandes zones de recrutement de l'immigration illégale par voie maritime s'intéressent à la Méditerranée. Elles sont l'Asie mineure, d'une part et l'Afrique maghrébine et subsaharienne, d'autre part. Il est à remarquer que l'Europe ne connaît pas actuellement de migration transocéanique du type de celle que les États-Unis observent sur leurs côtes avec des navires venant de Chine.

Divers témoignages recueillis permettent de reconstituer les filières. D'Asie (Kurdistan, Afghanistan principalement), le voyage est assuré en groupe par des OCT qui utilisent toutes les ressources du droit humanitaire¹⁴ pour diminuer leurs propres coûts et faire un profit maximal. Les OCT sont généralement tenues par des « caïds » originaires des pays d'émigration, installés dans les pays d'immigration. Leurs profits sont recyclés en Europe. Elles emploient des filières de passeurs dans chaque pays traversé, corrompent dans ces mêmes pays les agents des forces de l'ordre peu enclines en raison de leurs salaires à négliger ce complément de revenu. Le crime organisé apprécie l'économie du passage d'immigrés illégaux même s'il est moins rentable que celle de trafics comme la drogue. Le risque pénal était jusqu'à récemment en effet sans commune mesure et faisait pencher la balance en faveur de l'organisation de voyage pour les candidats à l'émigration illégale.

D'Afrique noire, le circuit s'organise différemment. Selon les témoignages, les OCT sont absentes du fait de l'intervention d'autres types d'acteurs. Les candidats subsahariens à l'émigration traversent le Sahara¹⁵ des frontières du Niger ou du Mali aux frontières marocaine (près d'Oujda), libyenne ou tunisienne. La prestation est « facturée » de 1 500 à 2 000 € au minimum. Les migrants payent alors un passeur frontalier pour pénétrer au Maroc, en Libye ou en Tunisie, puis à nouveau un passeur maritime pour entrer en Espagne ou en Italie. Le coût - net payé au passeur hors frais de corruption - de la traversée de Gibraltar est de 800 €

¹³ Que ne veulent pas faire les populations autochtones : services d'aide à la personne (domestiques, gardes d'enfants, assistance aux personnes âgées), de vente dans les commerces de proximité à ouverture tardive, dans la petite restauration de quartier ou dans des sociétés de gardiennage ou du bâtiment (dans ces derniers cas, le titulaire régulier du contrat de travail soustraite son activité et se fait « remplacer » sans que l'employeur ne soit nécessairement complice).

¹⁴ Le sans-papiers est formé à se déclarer citoyen d'un pays pour lequel le droit d'asile joue. Les Turcs kurdes de l'*East Sea* se déclarent Irakiens. La vérification de la véracité de leur récit sera trop longue au regard des délais légaux de maintien en rétention administrative.

¹⁵ Si les candidats à l'émigration ne sont pas solvables, ils sont reconduits à la frontière du Mali ou du Niger.

pour un ressortissant subsaharien à comparer aux 1 600 € que paye un Marocain qui pour ce tarif bénéficie toutefois d'un second essai au cas où il ferait l'objet d'une procédure de réadmission¹⁶. Le bénéfice net annuel moyen d'un passeur maritime en 2000, année la plus florissante avant la montée du nouveau dispositif de contrôle espagnol, est de 60 000 € pour quatre traversées.

Ce trafic ne relève pas jusqu'à présent du crime organisé, mais de la délinquance¹⁷ régionale. Désormais, en raison de la très ferme surveillance du détroit de Gibraltar par les Espagnols et du canal de Sicile par les Italiens, les Marocains et les Tunisiens illégaux sont le plus souvent victimes d'une escroquerie de la part des passeurs qui savent que leurs concitoyens ont très peu de chances de passer en Europe par cette voie et qui vendent leurs services sans obligation de résultat. Le Maroc ne fait pas jouer pour le moment¹⁸ le principe de réadmission pour les Subsahariens. L'État tunisien accepte en partie les réadmissions de non-nationaux en provenance de Tunisie. La filière orientale du Maghreb se déplace en conséquence vers la Libye.

Le secteur de l'immigration illégale par voie maritime vers l'Europe semble un secteur prospère. Il témoigne d'une grande capacité d'adaptation en fonction des dispositifs répressifs et opérationnels mis en place par les pays membres. Son chiffre d'affaires serait selon les hypothèses minimales de l'ordre de 750 millions d'€ annuels¹⁹. Cette économie souterraine est dans les pays de départ et de transit un des meilleurs stimulants de la corruption active des agents des forces de l'ordre de ces pays. C'est de là que vient la grande difficulté des pays riverains de la Méditerranée à appliquer les engagements qu'ils prennent à lutter contre l'appareillage des navires et l'embarquement de passagers en situation irrégulière. Des observateurs font remarquer que loin de lutter contre le transit des migrants, certaines autorités de Turquie semblent s'en accommoder. Non seulement l'économie locale bénéficie des retombées et les passeurs n'y encourent pas de poursuites pénales, mais la négligence apparemment volontaire sur ces trafics peut s'inscrire dans une politique de traitement à long terme de la question kurde.

¹⁶ Retour au port de départ par un prochain ferry dans le cadre de l'application de l'accord de réadmission hispano-marocain.

¹⁷ Le crime n'est pas loin du fait que les risques que font prendre les passeurs à leur clientèle, sont tels qu'en 2001, 27 noyades sont recensées dans le détroit.

¹⁸ Dans le cadre du programme européen *MEDA* de soutien au Maroc, il semblerait que ce pays soit appelé à revoir sa position.

¹⁹ Si on prend d'une part, comme base le prix d'achat moyen d'un passage à 8 000 € d'un immigrant illégal hors PPA (franchissement illégal des frontières maritimes) et qu'on évalue à 65 000 les immigrants qui tentent d'entrer ou entrent en Europe par cette voie et d'autre part, comme base le prix d'achat moyen d'un passage à 6 000 € d'un immigrant illégal via les PPA maritimes et qu'on évalue à 35 000 les immigrants qui tentent d'entrer ou entrent en Europe par cette voie. Sur le détroit de Gibraltar, l'administration espagnole estime que les tentatives de franchissement du seul bras de mer génère un chiffre d'affaires net annuel de 30 millions d'€ pour les seuls passeurs.

Quand des immigrés de pays distants pénètrent dans l'espace Schengen, ils se déclarent souvent sans nationalité aux forces de l'ordre. Aucun consulat ne peut donc délivrer de documents de réadmission et après un séjour en centre de rétention administrative de 12 jours en France (bientôt 30 jours), de 40 en Espagne, de 60 en Italie ou en Allemagne, de 90 en Grèce, ils sont relâchés comme « sans-papiers ». Ils rejoignent alors avec le concours des bénévoles des associations humanitaires une « structure » d'accueil qui est parfois tenue par un « parent ».

A2 - 3 Les instruments de droit

Ils sont avant tout soumis au droit international à double titre.

- Vues de mer, pour les filières littorales, les bases juridiques de la lutte contre l'immigration illégale sont précisées dans les articles 19-2 g et 33 de la convention de *Montego bay* sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 puisque le fait d'embarquer ou de débarquer des personnes en contravention aux lois et règlements d'immigration de l'État côtier est considéré comme privant le passage dans la mer territoriale de son caractère inoffensif. Loin de s'établir sur ce texte, le droit de la réadmission quand il est mis en œuvre, repose sur une base contractuelle faisant valoir la bonne volonté du pays d'où vient la transgression. Parallèlement, la question qui résulte de cet énoncé est de savoir comment faire jouer la responsabilité de l'État du pavillon ou du port qui laisse appareiller de sa côte ou de ses ports des navires chargés de voyageurs en situation illégale.

- Vu de terre, le droit d'asile est le critère qui distingue le réfugié politique de l'immigrant en situation irrégulière au regard du droit de l'entrée et du séjour dans un pays européen. Tous les États membres ou de Schengen ont ratifié la convention de Genève. Ils sont tenus de l'appliquer. L'immigrant illégal est ainsi conduit naturellement à se poser aussi longtemps que possible en réfugié politique d'une manière ou d'une autre. Demandeur d'asile, il bénéficiera d'un délai de séjour toléré lié à la durée d'instruction de son dossier.

D'une manière générale, il est constaté que toutes les ressources du droit international ne sont pas utilisées. Il n'est pas actuellement dans la pratique effective du droit maritime que la communauté internationale exige de l'État du pavillon un minimum de responsabilité. C'est pour cette raison que depuis 1981, afin de se protéger des risques induits par les pavillons sous normes, le contrôle par l'État du port a été institué (mémoires de Paris et de Tokyo). Pour l'heure, les contrôles ainsi engagés sanctionnent les armateurs et les capitaines, mais non les États du pavillon qui ont délivré le certificat de navigabilité.

Les droits nationaux applicables aux contrôles migratoires sont issus de la convention d'application des accords de Schengen ainsi que des autres acquis communautaires relatifs au franchissement des frontières externes (catalogue Schengen). Ils sont en voie d'harmonisation quant aux procédures administratives applicables aux illégaux. Les questions de souveraineté nationale interdisent dans la pratique l'assistance des pays de seconde ligne aux pays de première ligne : un navire d'État chargé d'une mission d'ordre public ne peut intervenir dans les eaux d'un autre État membre et pour son compte.

Par timidité ou insuffisance législative, le potentiel des droits nationaux est sous-utilisé. En pratique, la situation d'illégalité des migrants économiques n'est pas sanctionnée parce que beaucoup des administrations d'État ne sont pas en mesure de procéder à l'instruction des demandes d'asile dans des délais raisonnables. Et quand la loi répressive existe en matière de séjour irrégulier, son application est parfois édulcorée. La politique de visas harmonisée dans Schengen se traduit par un manque tant de transparence que de rigueur²⁰. Les pénalités prévues (article 26 de la Convention de Schengen) contre les transporteurs maritimes en cas d'acheminement d'un passager en état d'illégalité ne sont pratiquement jamais recouvrées.

Des événements sans relations avec l'immigration illégale par voie maritime sont à l'origine d'une évolution des esprits. Les actes de terrorisme du 11 septembre 2001 de même que les pollutions causées par l'*Erika* et le *Prestige* qui ont touché les côtes européennes conduisent les gouvernements à réviser une approche faite de trop d'indifférence aux résultats et aux conséquences de cette immigration illégale. Les révisions du droit de la mer sont en cours, entraînées par l'administration américaine.

A3 - Dispositions opérationnelles et législatives existantes

Cette efficacité doit être appréciée à deux niveaux, celui de l'Europe - il s'agit d'évaluer les dispositions du traité de Schengen - et celui des États membres. À ce titre, il paraît nécessaire de distinguer les États placés en première ligne pour l'immigration illégale par voie maritime selon les trois type de filières identifiées. En première ligne se trouvent l'Espagne (filière à flux focal principalement), la France (filière port à port principalement), l'Italie (filières à flux focal et stochastique principalement), la Grèce (filière à flux focal principalement) et la Finlande (aucune filière apparemment compte tenu des mesures prises). Ils se distinguent des États placés en seconde ligne qui voient arriver sur leur territoire les sans papiers qui ayant transité par la voie maritime, sont parvenus, soit parce qu'ils ont franchi les frontières maritimes sans être repérés, soit parce qu'ils sont sortis d'un centre de rétention administrative dans le pays de première ligne où leur cas n'a pu être traité pendant le délai légal de rétention en vue d'une reconduite à la frontière. Pour ces pays de

²⁰ On pourrait avoir l'impression que des visas sont tantôt accordés pour satisfaire les communautés étrangères installées en Europe et tantôt refusés pour éviter d'autoriser les séjours dont la durée ne peut être vérifiée.

seconde ligne le fait maritime est second et l'illégalité du séjour justifie un traitement identique aux autres migrants illégaux. C'est donc l'ensemble du dispositif d'application des conditions de séjour aux étrangers qui doit être apprécié dans leur cas, ce que cette étude ne prétend pas faire. De fait l'efficacité sera examinée au niveau des frontières externes des pays placés en première ligne, tous membres de l'espace Schengen.

A3 - 1 Un droit international commun aux États de l'espace Schengen

A3 - 1 - 1 La conduite commune de l'espace Schengen

Le droit formalisé par la convention de Schengen est particulièrement complet et clair. Il est établi en vue, en premier lieu, de faciliter la circulation sans entraves des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen et en second lieu, de s'assurer que l'accès pour les ressortissants d'État tiers respecte le droit (passeports, visas s'il y a lieu et respect de la convention de Genève pour les réfugiés politiques).

La liste des États dont les ressortissants sont soumis à visa est commune. Les principes de coopération consulaire permettent d'évaluer les risques dans les pays de demande du visa et d'homogénéiser la réponse. Le système informatique VISION permet de vérifier les demandes simultanées de visa et les éventuels refus. Le projet VIS (*Visa Information System*) confirmé à Thessalonique pourra ultérieurement faciliter l'échange d'informations entre PPA et l'identification des demandeurs de visas (notamment identifiés par des données biométriques).

En ce qui concerne le contrôle à la frontière externe, la frontière terrestre de l'espace Schengen se limite sur le continent aux frontières séparant les États européens de cet espace des autres États n'y appartenant pas. La frontière maritime de l'espace Schengen est par contre beaucoup plus longue. Elle est constituée du littoral de tous les États de l'espace Schengen et il est possible d'entrer dans cet espace par tout point de ce littoral. Toutefois, il est admis par la convention Schengen que le passager d'un transbordeur qui fait une liaison entre deux ports de l'espace Schengen ne voyage pas hors de cet espace.

La gestion de l'espace Schengen est formalisée par des dispositions que les États signataires se sont engagés à respecter. Il en est ainsi de la norme du contrôle à 100 % des personnes entrant dans l'espace Schengen et du compostage du passeport par un tampon à date du lieu et du jour d'entrée et de sortie pour les étrangers tenus à un visa. Toutefois, le livre des bonnes pratiques des agents des services d'immigration laisse une certaine « souplesse » d'interprétation.

Par exemple, les passagers des paquebots de croisière peuvent être gérés en douceur. Certes les embarquements de clients de croisières dans les pays non Schengen sont rares et faciles à contrôler avec le concours des compagnies maritimes.

En définitive, ce sont les États-parties qui sont responsables du contrôle de leurs frontières, notamment des PPA. Il semble qu'au nord de l'Europe en Finlande, au Danemark, en Suède et en Allemagne, les contrôles soient effectués à 100 %. Ce n'est pas le cas dans le sud de l'Europe où la pression migratoire est actuellement plus forte et le nombre de passagers non communautaire est beaucoup plus élevé et où les administrations en charge de la police des frontières ne peuvent assurer qu'un contrôle partiel au moyen de sondages pendant les pointes de trafic estivales.

En outre tous les PPA maritimes ne disposent pas d'outils similaires : lecteur optique de passeport, instrument de détection de faux documents et accès aux bases de données relative à ce sujet (*False and Authentic Documents*, FADO), accès plus ou moins aisé au Système d'Information Schengen, locaux spécifiques pour prendre en charge et traiter les cas suspects sans freiner le libre passage des personnes en situation légale.

Or, et c'est là que le niveau communautaire ne donne pas tous les résultats possibles, les évaluations Schengen (Scheval) ne sont pas formalisées de manière à devenir une véritable inspection des services d'État concernés. Certes une évaluation n'est pas une inspection, elle ne vise pas à sanctionner des situations non conformes aux normes communes mais à identifier les bonnes et mauvaises pratiques, en invitant à conserver les premières et à abandonner les secondes. Cependant la crédibilité de la gestion des frontières externes de l'Union requiert désormais une homogénéité et une rigueur accrues du contrôle, reposant sur une capacité d'inspection et de contrôle professionnalisée, permanente et indépendante. Une nouvelle étape dans le processus d'évaluation des dispositifs mis en place par les États membres devrait être engagé, pour aller vers des contrôles plus efficaces.

Des modalités utilisant par exemple la procédure contradictoire, familiarisée dans la sphère publique en France par l'Inspection générale des Finances, devraient être appliquées (principe du hard control). Il n'est pas souhaitable pour l'efficacité d'une évaluation qu'une mission soit annoncée longuement à l'avance. Il n'est pas satisfaisant qu'une mission d'évaluation soit composée exclusivement de pairs des agents publics contrôlés, qu'elle séjourne dans un port PPA un jour où il n'y a pas de navires transbordeurs en provenance d'un État hors Schengen. Il n'est pas satisfaisant non plus que les observations formulées ne donnent lieu qu'à des réponses de pure forme des services contrôlés et que les demandes de « corrections » des situations non conformes au droit Schengen constatés n'engagent pas l'administration évaluée, que les recommandations formulées ne soient pas réellement suivies dans le temps dans leur mise en œuvre, enfin qu'aucune sanction ne soit possible contre les manquements graves aux engagements pris par les États dans la convention de Schengen.

A3 - 1 - 2 Les États européens obéissent aux mêmes engagements internationaux

Ils appliquent tous (avec la prochaine ratification du Danemark) la Convention des Nations unies sur le droit de la Mer, dite convention de *Montego Bay*, instaurant « la règle du pavillon » selon laquelle, notamment, un État ne peut intervenir en haute mer qu'auprès de navires portant son pavillon.

En Méditerranée, une approche homogène du droit de la mer a conduit les États riverains à décider d'un commun accord de ne pas faire valoir leurs droits à une zone économique exclusive compte tenu de la dimension de la mer.

Les États européens ont ratifié les conventions de l'Organisation maritime internationale et notamment la convention SOLAS (*Safety of Life and Sea / Sauvegarde de la vie humaine en mer*) et la convention SAR (*Search and Rescue / Recherche et Sauvetage*).

Enfin ils ont également ratifié tant la convention de Genève sur les réfugiés de 1951 que la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale du 15 novembre 2000 et son protocole de Palerme contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer.

A3 - 2 Le tableau des dispositifs des pays de première ligne

Les pays de première ligne se caractérisent par une ligne frontière maritime avec des pays d'où une immigration potentielle par voie maritime peut arriver, soit en raison de la faible distance qui sépare ces pays des pays de départ, soit en raison des lignes de transbordeurs qui relient leur espace Schengen à des pays de départ. Ils se caractérisent accessoirement par la situation « particulière » de leurs relations avec un État potentiel de départ : l'Espagne vis-à-vis du Maroc, la Finlande vis-à-vis de la Russie, la France vis-à-vis de l'Algérie, la Grèce vis-à-vis de la Turquie, l'Italie vis-à-vis de la Libye.

A3 - 2 - 1 L'Espagne

A3 - 2 - 1 - 1 Le phénomène de l'immigration illégale par voie maritime

L'Espagne est concernée par l'immigration illégale dans deux zones : d'une part, la côte sud, face au détroit de Gibraltar et d'autre part, plus récemment sur l'archipel des îles Canaries. Les populations d'immigrants sont très majoritairement issues de deux zones du Maroc (nord vers la péninsule ibérique, sud vers les Canaries) et des pays subsahariens.

18 517 immigrés illégaux maritimes ont été interceptés en 2001 dont 6 114 ressortissants d'origine subsaharienne. Les chiffres pour 2002 sont respectivement 16 670 immigrés illégaux maritimes et 8 550 ressortissants d'origine subsaharienne.

L'immigration illégale par voie maritime s'effectue par trois voies :

- par la filière port à port aux points de passage autorisé (PPA) des gares maritimes de ferries du détroit qui relie le Maroc et l'Algérie à l'Espagne Almeria, Algésiras et Tariffa). La capacité de transport par ferry concerne les liaisons avec le Maroc et l'Algérie dans une proportion de 10 à 1. Le trafic est intense avec 5,3 millions de passagers en 2000, dont 2,8 millions pour les lignes qui relient Ceuta et Melilla à la péninsule ibérique.

Selon les services chargés de l'immigration aux frontières, le contrôle d'entrée sur le territoire se fait à terre et le délai de séjour d'une personne en situation irrégulière varie de quelques minutes à quelques heures selon la fréquence des navettes des bateaux, la consultation des bases de données et des archives du *Cuerpo Nacional de Policia*, la mise en œuvre de l'assistance juridique.

La réadmission des passagers réguliers des lignes de transbordeurs en situation irrégulière quant à leurs documents de voyage, est systématique. La loi espagnole du 22 décembre 2000 instaure le principe de verbalisation du transporteur, mais les suites données aux procès-verbaux ne sont pas connues de la *Policia nacional*, qui ne perçoit pas les amendes. Les transporteurs maritimes font de leur mieux pour aider les contrôles de passagers sans aller jusqu'à refuser des clients²¹. Pendant la haute saison, compte tenu de l'affluence et du fait de l'application des modalités d'allègement des contrôles prévues par le Manuel Commun en cas de trafic très intense, les contrôles exhaustifs sont sélectifs et ne touchent par sondage environ 30 % des passagers.

- Pour mémoire (cas exceptionnels) via les ports de marchandises, et en particulier par le port à conteneurs d'Algésiras, un des premiers ports à conteneurs d'Europe : le clandestin dissimulé dans un conteneur reste inconnu des services de police. Le risque d'accident est tel que l'usage du conteneur pour un voyage au long cours est probablement inexistant ou le fait d'inconscients (confer les clandestins qui se cachent dans les trains d'atterrissages des avions de ligne). Dans les ports de commerce, la *Guardia civil* y surveille en priorité la drogue, le trafic d'armes et de cigarettes.

²¹ La tarification aller et retour étant plus avantageuse qu'un aller simple, le client en situation irrégulière paye en tout état de cause son retour s'il est réadmis. La compagnie n'est pas sanctionnée si elle transporte un illégal. Même si elle professe sa volonté d'obéir aux demandes de l'Espagne, elle ne peut négliger le marché des illégaux. Ce constat vaut pour les lignes reliant le Maghreb à la France que les opérateurs sur ces itinéraires jugent peu, voire non rentables.

- Par la filière à flux focal, avec l'emploi d'embarcations transportant entre 30 et 50 personnes appelées *pateras*. Cette filière est la plus empruntée, malgré la dangerosité qu'elle représente (en 2002, on a recensé une mortalité par passage de 0,2 %) (35 décès pour 16 670 passagers interceptés). Une de ses caractéristiques tient au chiffre d'affaires qu'elle représente pour les passeurs (de l'ordre de 30 000 Euros par traversée du détroit de Gibraltar) et à la loi de silence observée par tous les passagers qui permet au passeur de se fondre parmi les immigrants illégaux et de n'être qu'exceptionnellement poursuivi.

Un seul cas d'un passage par la filière stochastique s'est produit en 1999.

A3 - 2 - 1 - 2 Les mesures législatives

Le dispositif législatif mis en place par l'Espagne est récent, dans la mesure où jusqu'en 1998 la population étrangère recensée ne représentait que 0,7 % de la population totale. En 2002 elle atteint 2,7 % (1 million d'étrangers). Ce dispositif concerne en particulier :

- Les conditions d'accueil : deux lois du 11 janvier puis du 22 décembre 2000 en fixent les modalités et renforcent les moyens juridiques des services de l'État. Un délégué du Gouvernement, du rang de Secrétaire d'État, est placé auprès du Ministre de l'Intérieur et une direction générale des étrangers et de l'immigration a été créée.

Cette législation ne prévoit pas de peine civile ou pénale à l'égard de l'immigrant illégal, mais elle régit le retour des étrangers qui tentent d'entrer en Espagne illégalement, grâce à une procédure accélérée.

- Le droit d'asile et la condition du réfugié sont réglés par la loi 5/1984, modifiée par la loi 9/1994 de mai 1994.
- Les sanctions à l'égard des passeurs et de ceux qui promeuvent, assistent ou facilitent les trafics d'être humains : des peines de prisons sont appliquées en conformité des législations nationales et internationales. Les Espagnols sont disposés à augmenter la peine maximale de prison à l'égard des passeurs et à la porter de 6 à 8 ans, si une directive européenne était adoptée.
- Les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale : la loi organique 8/2000 du 22 décembre 2000 introduit de nouvelles règles plus sévères.

A3 - 2 - 1 - 3 Les mesures opérationnelles

Le Système intégré de vigilance électronique (*SIVE*) : conçu par la *Guardia Civil*, il sera appliqué fin juin à l'ensemble de la côte dite sensible du sud de l'Espagne. Ce système réduit à 10 % les chances de succès d'une *patera* de débarquer ses passagers sans être repérée et arraisonnée soit en mer soit sur le rivage.

Des opérations de coopération avec les États membres : pour l'heure, les opérations *Ulysses* de février et mai 2003 destinées à évaluer les modalités de coopération entre États membres ont donné des résultats partiels : apprentissage du travail coopératif en matière de police entre unités navales et aériennes de plusieurs États et services. La première opération entre le détroit de Gibraltar et le détroit de Sicile en hiver n'a réuni que des forces navales et a donné lieu à l'interception de 11 navires emportant 326 migrants. La seconde au printemps dans le canal des Canaries a combiné des patrouilles aéromaritimes de la Royal Air Force (*Nimrod*) et de la Marine nationale (*Falcon*) qui ont éclairé les interventions de la *Guardia Civil espagnole* et d'une corvette de l'Armada portugaise (139 immigrants et 7 embarcations interceptées). Le cadre légal n'est pas adapté pour permettre à des navires d'États membres d'intervenir dans les eaux d'un autre État membre et sous son contrôle. Cette question ne se pose pas quand des avions d'une nationalité tierce participent à des opérations de surveillance maritime et conduisent sur leurs objectifs les navires d'interception de l'État membre riverain.

Un comité chargé de faire face à une arrivée massive d'immigrants par la filière stochastique a été mis en place. Ce comité, placé sous la présidence du délégué du gouvernement pour l'immigration, réunit des représentants des principaux services concernés depuis la *Guardia civil* jusqu'aux affaires sociales, ainsi que des représentants au niveau local.

A3 - 2 - 2 La Finlande

A3 - 2 - 2 - 1 Le phénomène de l'immigration illégale par voie maritime

Alors même que la Finlande se trouve en première ligne face aux États baltes et à la Russie, la migration illégale par voie maritime est pratiquement inexistante et quand elle est constatée fait l'objet d'une réadmission immédiate, acceptée par la Russie et par l'Estonie.

Le golfe de Finlande se prêterait particulièrement bien à la pratique de la *filière à flux focal*. Deux raisons majeures expliquent l'absence de cette filière. La première est la latitude : en été, la brièveté des nuits ne permet pas d'expédition discrète sur des distances de 20 milles marins entre l'Estonie et la Finlande et de 10 milles marins entre les îles russes et la Finlande ; en hiver, le froid serait fatal à ceux qui se risqueraient en embarcations découvertes nuitamment dans le golfe.

La seconde raison est la qualité de la surveillance et du contrôle des eaux du Golfe par les autorités finlandaises civiles et militaires coordonnées. Ce dispositif hérite des relations spéciales que l'Histoire avait tissées entre la Finlande et l'URSS. Toute tentative d'immigration illégale en Finlande (par voie terrestre ou maritime) en provenance de l'ex-URSS devait faire l'objet d'une réadmission afin d'éviter des frictions diplomatiques plus ou moins dangereuses. Un service de garde-frontières et de garde-côtes efficace s'imposait donc. Cette expérience historique donne à la Finlande une expérience dont l'utilité est avérée au niveau européen notamment en matière d'analyse du risque.

La filière port à port est également neutralisée. Les transbordeurs opérant entre Tallin et Helsinki sont soumis à des contrôles théoriques des passagers à 100 %. Les trois-quarts des clients de ces lignes sont des citoyens de l'espace Schengen. Tout personne arrivant en Finlande avec des documents de voyage irréguliers repart sur la navette suivante.

A3 - 2 - 2 - 2 Les mesures législatives

La Finlande dispose d'une législation propre pour traiter l'immigration illégale qui s'inscrit dans les conventions internationales qu'elle a ratifiées. Depuis son entrée dans l'Union européenne, la Finlande applique concrètement la convention de Genève sur les réfugiés.

La Finlande est un partenaire privilégié de l'accord qui a fondé la « *Baltic Sea Conference* ». Cette organisation a été mise en place en 1993 grâce à une volonté politique commune de traiter toutes les formes de criminalités dans la zone de la mer Baltique. Ce n'est qu'en 1997 qu'une coopération spécifique pour la gestion des frontières a été organisée entre les administrations en charge dans les pays membres de la conférence.

Grâce à un réseau intranet de travail, opéré nuit et jour (outil clé d'alerte, d'anticipation et de coopération) entre les pays membres, chaque pays assure à son tour, annuellement, la gestion coordonnée des frontières à partir de son centre de coordination national, habituellement le bureau Interpol de la police. Le renseignement de tout niveau, stratégique mais aussi tactique, est complètement partagé entre les garde-frontières des pays. La liste, essentielle, des bâtiments suspects (*List of suspicious ships*, LOSS) est établie en commun, les mouvements de ces bâtiments sont échangés. Des procédures (*ad-hoc cooperation formula*) communes permettent d'accélérer tout échange de compte-rendu, de demande et de

réponse. Le principe de partage de la surveillance à la mer s'accompagne d'un contrôle à l'identique dans les ports. Des opérations conjointes ainsi que des exercices en commun sont exécutées pour améliorer l'efficacité globale par la coopération : l'objectif opérationnel étant de ne pas perdre les mouvements d'un navire à risque dans la zone.

La coopération interbaltique est également bilatérale. En effet, au sein de la BSC, la Finlande parraine l'Estonie ; l'Allemagne, la Pologne ; le Danemark, la Lituanie ; la Suède, la Lettonie. Ce dispositif bilatéral est particulièrement productif et favorise la coopération régionale à l'aide d'une sectorisation. En effet, les attachés de police dans un état balte de l'un des États de l'Union nordique (Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Islande) disposent d'un mandat de représentation de tout les autres États. Ce dispositif est possible également parce que chacun de États non Schengen concernés a l'espoir d'intégrer l'Europe des 25 (pays baltes, Pologne) ou d'y être étroitement associé (Russie).

A3 - 2 - 2 - 3 Les mesures opérationnelles

La coordination des administrations pour la surveillance des espaces maritimes est assurée par le système *VTMIS*. En mer interviennent, la marine de guerre, le ministère des transports et les gardes-côtes, composante navale des gardes-frontières. Le principe de gestion de la frontière maritime consiste à donner aux gardes-côtes la fonction de coordination de la surveillance des espaces maritimes, chaque administration intervenant ensuite en mer sur le navire à risque qui la concerne : ce principe a été mis en œuvre dans le golfe d'Helsinki avec un système intégré *VTMIS (Vessel Traffic Monitoring Information System)*.

La coordination de la surveillance consiste à établir dans un centre unique (pour le moment quatre centres dont deux sont gérés par les gardes-côtes et deux autres par le ministère des transports) une situation commune de référence, à l'aide de toutes les informations recueillies par tous les senseurs électromagnétiques (radars militaires ou autres), optroniques (capteurs optiques et optroniques installés sur certaines îles du golfe), fixes ou mobiles (AIS et VMS par exemple), et à déporter cette situation vers les centres opérationnels de chaque administration qui fait intervenir ses moyens sur la cible à risque retenue.

Comparé au système espagnol *SIVE*, le *VTMIS* finlandais présente la particularité d'être beaucoup plus intégré. Il prend par exemple en compte le contrôle de la navigation commerciale dans la golfe de Finlande. Par contre, sa technologie radar ne semble pas permettre une détection aussi fine des petites embarcations sur une distance aussi profonde que le dispositif espagnol.

Le contrôle dans les ports

Les normes Schengen sont appliquées : les personnes sont théoriquement contrôlées à 100 % aux points de passage portuaires autorisés, les visas des étrangers à l'espace Schengen sont compostés à date. Les dispositions physiques, gare maritime et équipements de contrôle, traitent jusqu'à 1 500 passagers en 30 à 45 minutes, respectant ainsi le principe de fluidité. En haute saison, les 50 touchées de ferries quotidiennes sont parfois traitées en service rapide. Le temps consacré à examiner les documents de voyage de 1 500 passagers à pied ou en voiture paraît court.

Le CIRAM et les principes de gestion des frontières maritimes

La technologie finlandaise de l'analyse de risque (*risk assessment*) est à l'origine du CIRAM. C'est l'outil européen d'évaluation qui doit permettre de mettre en œuvre les exigences du catalogue de Schengen, en intégrant dans un modèle commun les contributions nationales, en harmonisant les principes d'une analyse de risque (niveaux stratégique, opérationnel et tactique) pour apporter des réponses concrètes aux problèmes de gestion de frontières.

Une planification stratégique opérationnelle et tactique de la gestion des frontières, une analyse de risque et une gestion partagée du renseignement, une coopération étroite entre les États pour l'élaboration du renseignement, la conduite des opérations communes, une liaison permanente entre tous les acteurs concernés sont les principes d'action d'une gestion commune et intégrée des frontières maritimes.

A3 - 2 - 3 La France

La France a deux façades maritimes, l'une à l'ouest sur l'Atlantique, la Manche et la Mer du Nord, et l'autre au sud sur la Méditerranée. Le pays est relativement peu concerné par l'immigration illégale par voie maritime, contrairement à l'Espagne, à l'Italie et ou à la Grèce.

A3 - 2 - 3 - 1 Le phénomène de l'immigration illégale par voie maritime

- La France ne connaît pas *la filière* à « *flux focal* ». Elle est le seul État méditerranéen de l'espace Schengen situé à une distance telle des pays de départ (Afrique du Nord) qu'aucun flux focal ne peut réellement s'établir. Le flux focal implique des détroits ou des zones maritimes de moins de cent milles marins de large séparant des pays sources ou de transit et les pays de l'espace Schengen. Ces segments maritimes situés dans des zones à climat relativement chaud, sont franchissables par des embarcations ouvertes, chargées d'immigrants en quelques heures.

- *La filière stochastique* : les craintes soulevées par les 910 immigrants illégaux de l'*East Sea* le 17 février 2001 ne se sont pas confirmées. Toutefois, un imposant dispositif complet de veille de prévention et de coordination interministérielle a été mis en place et pour le moment maintenu. Par contre, sur la façade atlantique, un « événement » comme celui du *Tampa* qu'a connu l'Australie, reste tout à fait possible bien que pour l'heure, ce risque ne se soit pas réalisé.

- *La filière « port à port »*
L'immigration illégale en France emprunte plus volontiers d'autres voies, aéroportuaire ou portuaire, bénéficiant de conditions relativement favorables. La France est reliée par des lignes de transbordeurs avec les pays étrangers d'Afrique du Nord, avec le Maroc par Sète (80 000 passages par an), avec l'Algérie et la Tunisie par Marseille (respectivement 320 000 et 200 000 passages par an). Les PPA de ces ports sont théoriquement conçus pour procéder au contrôle à 100 % des passagers (à pied ou en véhicules) qui embarquent et débarquent. Or les contrôles effectifs sont estimés à 20 % seulement en période de haute saison touristique. Moins de mille illégaux par an sont interpellés dans le port de Marseille pour un passage de 600 000 passagers par an dont 80 % d'étrangers soumis à visa.

Cette situation appelle à une interrogation quand à l'efficacité du contrôle. Si une nouvelle évaluation Schengen était effectuée en profondeur à Marseille, il pourrait être constaté que les visas ne sont pas toujours contrôlés, les passeports pas toujours datés, les cheminements dans la zone internationale des passagers entre le navire et les points de contrôle pas toujours étanches... Et c'est probablement au niveau de la délivrance des visas par les consulats que seraient constatées des possibilités pour entrer légalement par la voie maritime dans l'espace de Schengen. Tant que le visa touristique ne sera pas strictement contrôlé (et enregistré) à l'entrée, la filière port à port restera attractive. Quand on observe les flux d'illégaux entre l'Afrique du Nord et l'Europe méditerranéenne, les flux marocains sont bien visibles via l'Espagne, les flux tunisiens via l'Italie. Or aucun flux en provenance d'Algérie n'est chiffré - à la mesure de la population de ce pays. Il semble en conséquence naturel de penser que le mouvement de population migrante s'oriente vers PPA maritimes français usant de pratiques légales ou apparemment légales.

Bien que la France affirme une ferme volonté de coopération avec les autres États de l'Union européenne pour réduire l'immigration illégale par voie maritime en s'attaquant aux sources, sa situation « particulière » vis-à-vis de l'Algérie la met en porte-à-faux. Un indice est celui de l'usage qui est fait du contrôle par l'État du port à Marseille²² à l'égard des ferries de la Compagnie nationale algérienne de Navigation. Dans ce domaine distinct mais proche de celui du contrôle de la frontière maritime, alors que le pavillon algérien est considéré comme un des dix pavillons les plus en délicatesse avec les normes de sécurité (confer publications du Mémorandum de Tokyo), les contrôles très légers²³ opérés à Marseille par les autorités françaises (confer base de données *Equasis*) ne peuvent être interprétés par le manque de contrôleurs, ceux-ci étant en pratique concentrés dans le contrôle de la flotte italienne de ferries qui dessert la Corse.

A3 - 2 - 3 - 2 Les mesures législatives

En termes de droit, les principaux textes sont les suivants :

- l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers,
- le décret n°85 185 du 6 février 1985, portant sur le « passage inoffensif »,
- la loi n°94 589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer,
- le code des douanes,
- le code des ports.

Deux textes font actuellement l'objet d'une procédure de modification, pour tenir compte de la convention internationale sur la criminalité transnationale et du protocole contre le trafic de migrants, ainsi que des enseignements tirés des affaires de *l'East Sea* et des réflexions qui ont suivi :

- l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France
- la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités d'exercice par l'État de ses pouvoirs en mer.

²² Les contrôles effectués dans les ports espagnols constatent beaucoup plus d'anomalies sur les mêmes navires.

²³ Le transbordeur *Tarik* est inconnu de la base *Equasis*, signifiant qu'il n'a jamais été contrôlé. *L'El Djazaïr* n'a jamais été contrôlé à Marseille. La périodicité des contrôles de chaque navire est loin d'être annuelle. Quand le *Zéralda* est retenu deux fois à Alicante entre 1998 et 2002, il n'est contrôlé superficiellement qu'une fois à Marseille sans faire l'objet de détention. Aucun contrôle n'est fait quant à une éventuelle surcharge des navires à passagers algériens au départ de Marseille. Sans penser qu'ils puissent se trouver dans la situation du *Joola*, il serait de bonne précaution de s'assurer qu'aux périodes de pointe annuelles, les normes *SOLAS* d'équipements de détresse (gilets et drome de sauvetage) sont bien respectées.

Par ailleurs, un projet de loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile et harmonisant les conditions de traitement des immigrants illégaux sur celles des autres pays méditerranéens est en cours de discussion parlementaire.

Au regard du droit de la mer, la France s'est donné des moyens d'action dans sa zone contiguë mais seulement en matière douanière pour les délits douaniers et non pour l'immigration illégale.

A3 - 2 - 3 - 3 Les mesures opérationnelles

Les mesures opérationnelles tiennent compte de la menace actuelle relativement faible et des dispositions prises après l'affaire de *l'East Sea*. Elles restent au niveau des principes et de la mise en place de réseaux de surveillance.

La seule menace prise en compte jusqu'à présent au niveau de la filière stochastique est celle qui viendrait de la Méditerranée avec l'arrivée de petits navires de commerce (de moins de 500 tjb) en fin de carrière transportant des immigrants africains, proche- ou moyen-orientaux appareillant des côtes libyennes, syro-libanaises ou turques.

À ce titre des actions de signalement et de prévention ont été réalisées à partir des analyses des fichiers des armements, des navires arborant des pavillons de complaisance, des navires en déshérence, de mouvements maritimes inexplicables. Des patrouilles navales conjointes des États membres en Méditerranée orientale permettent d'assurer un certain niveau de dissuasion dont l'exemple le plus frappant a conduit à l'arraisonnement dans les eaux italiennes du *Monica* en 2001. Des actions de prévention ont également été conduites au moyen de l'intervention opportune de la police locale, marquant une attitude coopérative des autorités locales au Liban, beaucoup plus réservées en Syrie. En outre l'affaire de *l'East Sea* a donné lieu à des poursuites pour trafics d'êtres humains qui ont conduit le juge instructeur à délivrer des commissions rogatoires internationales. Cependant la coopération judiciaire est restée asymétrique. Autant des suites pénales ont pu être engagées à l'encontre des organisateurs résidant dans le pays de destination finale (l'Allemagne), autant les effets en sont restés limités en dehors de l'Union européenne.

La filière port à port via les PPA maritimes fait l'objet d'un constat, mais ne donne pas lieu pour le moment à une réaction opérationnelle dans l'attente probablement de l'achèvement de la mise en conformité Schengen de la gare maritime de Marseille, mais le vrai problème reste celui d'un manque d'effectifs d'agents de contrôle et de matériel technique de détection (notamment des documents faux ou falsifiés de voyage), notamment en période de pointe estivale.

- au niveau des principes :

Les problèmes de l'immigration illégale par voie maritime relèvent de la responsabilité du ministère de l'Intérieur qui prend en cas de crise les mesures nécessaires.

Des dispositifs de recherche de renseignements auprès des réseaux auxquels la France a accès, de coopération avec les autres nations maritimes du bassin méditerranéen et de modes d'intervention rapide visant à éviter la mise en danger de la vie des migrants sont mis en place.

La principale mesure prise en matière de contrôle des flux port à port repose sur la coopération entretenue avec les autorités algériennes, afin de renforcer le contrôle dans le port de départ par la police des frontières algériennes²⁴.

- au niveau des opérations :

Un système de surveillance de la navigation maritime en Méditerranée orientale par navires de guerre et aéronefs de patrouille maritime a été mis en place en coopération avec les marines européennes, directement ou à travers la mission antiterroriste d'EUROMARFOR.

Des mesures de suivi et pistage éventuel des navires cibles ont été prises, de même qu'un dispositif permettant d'assurer une détection la plus complète possible du littoral méditerranéen dans l'espace et dans le temps.

A3 - 2 - 4 La Grèce

A3 - 2 - 4 - 1 Le phénomène de l'immigration illégale par voie maritime

La position géographique de la Grèce en appendice de l'Europe de Schengen en Méditerranée orientale, avec plus de 3 000 îles et 16 000 km de côtes, en fait un pays de transit très recherché pour l'immigration illégale en provenance de Turquie, d'Asie mineure et du Moyen-Orient voire d'Afrique et du sous-continent indien.

²⁴ Mesure à l'efficacité limitée en raison du faible niveau des traitements des fonctionnaires algériens.

La filière à flux focal

L'immigration maritime vient en premier front des côtes turques de la mer Égée, avec une multiplicité de points d'atterrissage, un grand nombre d'îles et des mers territoriales grecques et turques étroites. Les trafiquants et les immigrants adaptent leurs modes d'action à cette configuration géographique. La surveillance des mouvements d'embarcations, l'identification de celles qui sont illégales au milieu d'une intense navigation de pêcheurs et de plaisanciers, de leur interception et le contrôle de l'immigration illégale par les autorités grecques sont des missions particulièrement difficiles pour un pays de 11 000 000 d'habitants.

La Turquie – malgré les relations qu'elle souhaite fructueuses avec l'Union européenne notamment dans l'espoir de l'intégrer – n'exerce pas de poursuites à l'encontre des passeurs. Ce secteur économique y est considéré comme légal. Selon les témoignages recueillis auprès des autorités grecques comme des immigrés illégaux interceptés, les passeurs, pourvu qu'ils ne troublent pas l'ordre public avec leur clientèle, ne sont pas inquiétés sur la côte turque. La frontière maritime grecque de la mer Égée est le point de vulnérabilité maximal de la frontière maritime de l'espace Schengen. Ainsi se comprend la demande formulée par le gouvernement grec d'un partage du fardeau au niveau européen. Les relations gréco-turques ne permettent aucune coopération efficace pour espérer une évolution favorable spontanée.

En revanche, l'immigration illégale par voie maritime en mer Ionienne en provenance d'Albanie est négligeable.

Le nombre d'interpellations par les gardes-côtes est passé de 3 664 en 2000 à 6 864 en 2001 pour revenir à 3 920 en 2002, tandis que le nombre d'embarcations confisquées était de plus de 200 sur la période. Ces chiffres peuvent paraître faibles et ils le sont par rapport aux immigrés illégaux par voie terrestre interceptés. Ils peuvent s'expliquer par la forte dissuasion opérée par la marine de guerre et la garde-côte hellénique, par le contournement des eaux grecques par les embarcations d'un certain tonnage pour aller jusqu'en Italie, et bien sûr par la perméabilité du dispositif existant.

Les moyens utilisés par les passeurs sont très variés (petit navire de charge, voilier de plaisance, canot pneumatique, navire de pêche...) en fonction de leur objectif d'accompagner les immigrants, de les déposer à certaines distances ou de les abandonner sur des îlots peu fréquentés. Le coût d'une traversée maritime peut varier de 1500 à 3 000 € par personne.

La filière à flux focal vient essentiellement de Turquie et exceptionnellement de Méditerranée orientale (partie turque de Chypre, Syrie, Liban). Les statistiques des principales nationalités des immigrants irréguliers font apparaître le fort pourcentage d'Irakiens, de Turcs, d'Afghans et d'Iraniens.

La filière stochastique

La Grèce n'est concernée par la filière stochastique que quand un navire à destination de la Méditerranée occidentale se trouve en détresse ou en panne dans les eaux internationales de la mer Égée. Il en est ainsi de l'affaire du cargo turc *Erenler* qui a été conduit le 5 novembre 2001 au port de Zakynthos avec 714 passagers à bord d'origines turque (451 Kurdes turcs, 31 Turcs), irakienne (103 Kurdes irakiens et 5 Irakiens), afghane (36), iranienne (12), sri lankaise (8), éthiopienne (7), érythréenne (19), indienne (13), palestinienne (28), pakistanaise (1). Le prix du passage maritime s'établit entre 1 500 et 2 000 ₺ (source : gardes-côtes helléniques).

La gravité de la situation aux frontières a conduit la Grèce à mener une politique active de lutte contre l'immigration illégale avec un appareil très complet d'ordre juridique et organisationnel. On remarque toutefois certains facteurs d'inertie liés à une coordination délicate au niveau central entre services en charge du contrôle et de la surveillance des frontières terrestres (garde-frontières du ministère chargé de l'intérieur) et de ceux en charge des frontières maritimes (gardes-côtes du ministère chargé de la marine marchande).

La filière port à port

La Grèce n'a pas de liaisons régulières de transbordeurs avec les pays n'appartenant pas à l'espace Schengen, à l'exception des liaisons saisonnières entre les îles de Chios, Patmos, Rhodes et Kos vers la Turquie. Il n'y aurait donc peu d'immigration illégale par les Points de Passage autorisé maritimes. La seule problématique est celle de la liaison entre Patras et Ancône en Italie. Les sans-papiers résidents illégalement en Grèce tentent de passer en Italie par cette voie. Plus de 5 000 réadmissions d'immigrants illégaux interpellés dans les ports italiens en provenance de ports grecs (en 2002) ont été opérées. Un meilleur dispositif de détection à l'embarquement en Grèce est mis en place en 2003.

A3 - 2 - 4 - 2 Les mesures législatives

En droit interne, l'entrée et le séjour des étrangers sont régis par la loi 2901 du 2 mai 2001, complétée par le décret du 2 décembre 2002. L'asile est réglementé par les lois 2452 de 1996 et 61 de 1999 ainsi que par la loi 189 de 1998 relative au permis de travail pour les demandeurs d'asile. La loi 3153 de 2003 qualifie de délit (en son article 37, sous certaines conditions) l'acte de transfert ou de facilitation d'entrée des immigrants illégaux en Grèce.

En droit international de la mer, l'étendue des eaux territoriales grecques fixée à 6 milles nautiques par la loi n°230 du 17 septembre 1936 ne peut faire l'objet d'un réajustement à 12 milles conformément aux termes de la convention de *Montego bay* par décision unilatérale, ce qui serait considéré comme agressif par la Turquie. Par ailleurs, la Grèce ne jouit pas du statut d'État archipélagique.

Sa zone d'influence en mer se calque sur les limites de la FIR (*Flight Information Region* – zone de contrôle de l'espace aérien pour l'aviation civile) de la mer Égée et de sa zone de responsabilité SAR (*search and rescue*).

La Grèce adhère à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et le protocole de Palerme contre le trafic de migrants du 15 novembre 2000. La procédure de ratification est en cours.

Le suivi judiciaire et administratif des immigrants illégaux après leur interpellation est assuré par les gardes-côtes et les services de la police hellénique des frontières dont les compétences sont clairement réparties. Il appartient aux représentants du ministère de la Justice de faire appliquer les termes de la loi 2910 du 2 mai 2001 qui régit l'entrée et le séjour des étrangers en Grèce.

A3 - 2 - 4 - 3 Les mesures opérationnelles

Elles diffèrent de celles constatées en Espagne et en Italie, dans la mesure où elles ne visent pas principalement à l'accompagnement jusqu'aux côtes des bateaux chargés de migrants illégaux et au traitement à terre de leur situation au regard de la législation sur l'entrée et le séjour en Grèce. Elles s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie de *containment*. Elles visent à repousser les embarcations vers le pays d'appareillage et à éviter les atterrissages des embarcations des illégaux. Cette mission est confiée aux gardes-côtes apparemment avec un certain résultat. Des moyens humains et matériels importants leur ont été alloués durant les trois dernières années.

Le déroulement des opérations s'effectue suivant un dispositif maritime précis, fonction de la géographie des lieux. Une collaboration locale avec les gardes-côtes turcs serait souhaitable pour aider à la résolution des problèmes et il semblerait qu'elle soit actuellement recherchée par les autorités grecques malgré les relations diplomatiques sensibles.

Sur le plan international, la Grèce développe des accords de coopération avec divers pays dont pour l'immigration illégale, l'Albanie, Bulgarie, Chypre, l'Égypte, l'Italie et, bien entendu, la Turquie. Elle dispose d'officiers de liaison immigration en Albanie, Bulgarie et à Chypre, ainsi qu'en Turquie.

La Grèce participe enfin aux exercices européens liés à l'immigration illégale (*Ulysses, Triton, Rio...*). La division de la coopération policière internationale, rattachée à la direction générale de la police hellénique au ministère de l'ordre public agit en qualité de point de contact national dans le cadre du CIREFI. Elle coordonne la participation de la Grèce à ces exercices. C'est ainsi que la Grèce a la responsabilité de l'opération *Triton*.

A3 - 2 - 5 L'Italie

A3 - 2 - 5 - 1 Le phénomène de l'immigration illégale par voie maritime

L'Italie est touchée par l'immigration illégale par voie maritime dans trois zones. La province des Pouilles, avec des immigrés en provenance d'Albanie et exceptionnellement de Croatie et du Monténégro, est restée pendant de nombreuses années le point de passage le plus fréquenté (souvent couplé avec des trafics de drogue), mais l'action menée par les autorités italiennes tant en mer que dans les pays de départ et notamment en Albanie où elles ont littéralement pris en main les tâches de police des frontières, a conduit à pratiquement éliminer le problème depuis 2000.

La seconde zone d'atterrissage est la Calabre. La frontière maritime de cette province est le point de vulnérabilité maximal de la frontière maritime de l'espace Schengen au titre de la *filière stochastique*. Des navires du dernier voyage de 300 à 500 embarquent des passagers en surcharge dans les ports turcs, le cas échéant dans ceux de Chypre, du Liban ou de Syrie, voire de plus loin encore (cas d'une filière sri lankaise) et surtout depuis plus d'un an de la côte libyenne. Ainsi, dans la nuit du 6 au 7 septembre 2000, le navire *Professor-Kolesnikov* transportant 1 200 émigrés clandestins à la dérive au large de Santa-Maria de Leuca est remorqué par la marine italienne dans le port d'Otrante.

La principale filière est toutefois la *filière à flux focal*. Elle concerne le canal de Sicile et en conséquence les côtes de la province de Sicile, de l'île de Pantelleria et des îles Pélagie. Le courant d'immigration est en provenance des côtes de la Tunisie, de Malte et dorénavant principalement de Libye. Les embarcations concernées (*scafi*) transportent entre 20 et 30 personnes.

Les statistiques des immigrants interpellés révèlent une amélioration constante de la situation liée à l'efficacité des mesures prises. Quand une zone connaît un afflux maritime d'immigrants, les services italiens - la *Guardia di Finanza* principalement - prennent des dispositions qui conduisent à neutraliser progressivement la voie de passage. La problématique italienne est l'évolution du nord (mer Adriatique) vers le sud (îles Pélagie) des courants migratoires maritimes. On a pu constater quatre phases d'immigration qui ont conduit à la mise en place d'accords entre États : sur les côtes des Pouilles, avec une coopération avec l'Albanie, sur les côtes calabraises, avec la signature d'accords interétatiques pour

sensibiliser notamment la Grèce et la Turquie, par le canal de Suez avec les flux tenant de passer par cette voie de navigation avec un accord avec l'Égypte et enfin via d'une part, la Tunisie pour laquelle un accord de réadmission est appliqué et d'autre part, la Libye avec laquelle l'Italie ne dispose pas des mêmes relations coopératives. Ce pays, au nom du panafricanisme militant, n'exige plus de visas de la part des ressortissants des pays africains. Il attire en conséquence les candidats au voyage maritime.

Les interceptions en mer sont traitées plus comme des opérations de secours en mer que comme des opérations de police. Mais l'effort se porte également sur le traitement amont. Après qu'un navire de Sri-Lankais est arrivé en Italie, celle-ci est intervenue auprès de l'Égypte pour que le suivant soit intercepté sur le canal de Suez et ses passagers rapatriés chez eux par *Egyptair* aux frais de l'Italie. Les 60 000 visas de travail saisonnier accordés chaque année à la Tunisie servent de monnaie d'échange pour que la Tunisie s'applique à mieux contrôler ses côtes. Les résultats obtenus sont probants.

Il n'existe pas d'immigration illégale par voie maritime par les points de passage autorisé portuaires parce qu'il n'y a plus de lignes de transbordeurs reliant l'Italie et des pays n'appartenant pas à l'espace Schengen. Subsiste la question des lignes reliant la Grèce à l'Italie par lesquelles des sans-papiers entrés en Grèce tentent de se diriger vers les pays de seconde ligne.

L'immigration via les ports de marchandises est quasiment inconnue. Comme dans les autres pays européens, le phénomène est faible, mais probablement sous-estimée. Gioia Tauro est un des tous premiers ports d'éclatement européens de conteneurs pour les opérateurs mondiaux. Les contrôles de sécurité effectués sur les conteneurs sont insuffisants pour permettre de répondre à la question de savoir s'il y a ou non des « clandestins » usant de cette voie de transit.

A3 - 2 - 5 - 2 Les mesures législatives

Elles découlent de la loi n°286 du 6 mars 1998 et des dispositions nouvelles adoptées par la loi n°189 du 30 juillet 2002. Les dispositions du code pénal visant les associations de malfaiteurs peuvent en outre être appliquées.

À noter qu'à ce jour, seule, la marine militaire peut intervenir : un projet d'arrêté interministériel doit généraliser le pouvoir d'intervention à tous les services. La coordination de l'action judiciaire, qui est actuellement gérée par le service interpellateur pour la procédure judiciaire initiale (garde des finances ou carabinieri en mer), la marine militaire dans son domaine spécifique et le service de capitainerie et des ports pour le secours en mer, sera confiée à l'action judiciaire en mer.

Des procédures administratives d'identification et d'organisation des séjours en centres de rétention ont été mises au point et sont gérées par la police d'État notamment dans les centres de premier accueil de l'île de Lampedusa et d'Agrigente pour accueillir, soigner, identifier et sérier les illégaux. Deux cas particuliers font l'objet d'un traitement spécifique : la demande d'asile et la notification de quitter le territoire italien. L'immigrant en situation irrégulière ne peut pas être maintenu en centre de rétention au-delà de 90 jours.

A3 - 2 - 5 - 3 Les mesures opérationnelles

Au niveau interne, la prévention est placée sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur et du préfet qui assure l'autorité opérationnelle sur les responsables du maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

Sur le plan technique, la marine militaire et la garde des finances fondent des espoirs sur les dispositions réglementaires en cours de mise en place : conventions SOLAS et de *Montego bay*, projet OTAN de surveillance des eaux, dispositif VTS, opérationnel en fin d'année sur le littoral nord-adriatique.

Sur le plan international, l'Italie participe aux opérations menées avec les États membres de l'Union européenne (*Ulysses et Triton*) et a signé des accords de coopération et des arrangements administratifs avec de nombreux États notamment riverains de la Méditerranée à l'exception notoire de la Libye.

A3 - 3 La problématique des pays de seconde ligne

Trois problèmes les concernent en matière d'immigration illégale par voie maritime : le premier est commun à tous qu'ils soient de première ou de seconde ligne, c'est la filière port à port (hors PPA) ; le deuxième est de faire réadmettre les sans-papiers venus des pays de première ligne, le troisième est l'éventuel partage des charges de contrôle et de surveillance des frontières maritimes avec les pays de première ligne.

A3 - 3 - 1 Les clandestins de la navigation commerciale

Tous les services de police des frontières – qu'ils appartiennent aux pays de première ligne pour lesquels cette filière est négligeable ou aux pays maritimes de seconde ligne pour lesquels, c'est l'unique filière d'entrée illégale d'immigrants en provenance de pays non européens par voie maritime - sont unanimes pour constater que ce n'est pas un problème important. Une approche quantitative est nécessairement subjective étant donné qu'au mieux un tiers des *stowaways* est recueilli et identifié par les services d'immigration dans les ports européens.

Le principal vecteur est le transport de ligne qui a, en raison de son organisation, la caractéristique de toucher plusieurs ports européens successivement. En provenance de l'est (Extrême-Orient et sous-continent indien, via le canal de Suez), les porte-conteneurs touchent successivement un port d'éclatement méditerranéen (*hub*) maltais, italien ou espagnol puis les ports du range nord en France, Belgique, Pays-Bas et Allemagne. Les durées d'escale dans ces ports se comptent en heures (entre quatre et douze heures à quai). Les flux tendus d'exploitation ne laissent que peu de temps pour gérer le passager clandestin selon les procédures demandées par les États du port dont les autorités ont elles-mêmes parfois du fait de leur droit national intérêt à ne pas connaître de la présence à bord d'un navire.

À titre d'exemple, par un arrêt du 29 juillet 1998, en France, le Conseil d'État interdit à l'administration de consigner le clandestin à bord du navire en escale dans un port français. Il doit être hébergé à terre en zone d'attente et ne peut plus repartir avec le navire. Cette jurisprudence démotive les services de police qui sont obligés dorénavant d'user de procédures lourdes de réadmission ou de reconduite à la frontière. Cette doctrine semble propre à la France. Elle protège cependant provisoirement les intérêts des armateurs qui ne voient plus leur navire stoppé.

Tant que le statut du navire battant pavillon national ou étranger – au regard du droit du sol - ne sera pas précisé par voie législative, une voie efficace de gestion des clandestins ne sera pas mise en œuvre. Il est à remarquer que les ports comme Rotterdam, qui ont mis en place de très efficaces systèmes experts de navires à risques²⁵, ne considèrent pas le passager clandestin comme un danger de même importance que les trafics illicites, les navires sous normes, le terrorisme. En tout état de cause, leur capacité de contrôle²⁶ est trop réduite pour pouvoir traiter réellement cette question, qui est jugé secondaire. Dans le premier port du monde, il n'est réellement visité complètement qu'un navire par semaine.

A3 - 3 - 2 La réadmission entre pays européens des immigrants illégaux de la voie maritime

Les principes de l'espace Schengen s'appliquent à responsabiliser les États parties. Quand à une frontière entre deux États de l'espace Schengen, un immigrant illégal est interpellé, il est immédiatement réadmis dans l'État d'où il vient. Sur la liaison Patras Ancône (qui est depuis la crise yougoslave devenue la principale voie d'échanges commerciaux par camions entre la Grèce et ses partenaires de l'Union européenne), les réadmissions sont automatiques. Le même automatisme joue dans les liaisons entre le Royaume-Uni d'une part, et la France, l'Espagne, la Belgique et les Pays-Bas d'autre part.

²⁵ Le seuil de déclenchement de l'alerte est très élevé. Les visites de navires et les contrôles exhaustifs et physiques de passagers sont rares. Leur volume est déterminé par la capacité opérationnelle de forces de l'ordre en nombre tout à fait réduit pour un port de l'importance de Rotterdam.

²⁶ Cent navires seulement soumis chaque année à un contrôle physique complet (source : évaluation Schengen)

Par contre, quand il n'y a pas d'espace maritime séparant deux États Schengen, cette disposition ne joue plus. Les sans-papiers espagnols qui sortent du centre de rétention administrative d'Algésiras traversent l'espace Schengen par la route ou par train. Quand *l'East Sea* débarque ses 910 passagers sur une plage française de Méditerranée, leur destination finale principale est l'Allemagne et rien n'arrête à la frontière franco-allemande les taxis « allemands » venus les chercher. Si ces Kurdes avaient débarqué dans un pays où la durée de rétention administrative avait été de deux mois et non de douze jours, ils n'auraient probablement pas pu maintenir pendant une durée suffisante la fiction de leur nationalité irakienne.

Pour prévenir le développement de filières basé sur une appréciation des points faibles des frontières maritimes de l'espace Schengen, il convient de supprimer les disparités de législation entre États qui se révèlent des maillons faibles favorables aux filières. L'harmonisation de la gestion des illégaux (réadmission, délais de rétention, diligences des États membres et des États d'origine pour établir la nationalité des immigrants illégaux) s'impose en conséquence.

A3 - 3 - 3 Le soutien de la seconde ligne à la première ligne

La solidarité entre États européens a conduit à imaginer des dispositifs de surveillance maritime où les forces d'intervention de plusieurs pays travaillent de concert. Le parallèle avec les préoccupations de défense s'impose. Il en est ainsi, par exemple, d'EUROMARFOR qui depuis 1995, désigne la mise en place de forces navales conjointes de pays de l'Union européenne. En juin 2003, pour la troisième fois depuis le début de l'année, une force EUROMARFOR composée de moyens navals fournis par l'Italie, la France et le Portugal est déployée opérationnellement dans le cadre d'une mission de maintien de l'ordre international.

La surveillance des frontières maritimes de Schengen peut-elle faire l'objet de la même approche à des fins de sécurité et d'ordre légal internes ? Les exercices *Ulysses* et *Triton* tentent d'y répondre positivement. S'y rejoignent, en effet, des moyens aéronavals de différents pays. Mais la différence de « culture maritime » des pays européens fait que, dans chaque pays, la mission de surveillance est confiée, soit à une force de police civile à statut militaire (*Guardia civile espagnole*), des douanes (Royaume-Uni) ou mixte (*Guardia di Finanza italienne*), de police maritime (garde-côtes grecs), de la marine de guerre (France et Portugal). Cette différence de culture fait que les moyens déployés ne sont pas homogènes, tant au niveau des capacités juridiques que des moyens techniques mis en œuvre qui vont des patrouilleurs légers aux frégates porte-hélicoptères et aux avions lourds de patrouille maritime.

Les obstacles majeurs à des forces conjointes chargées de mission de police sont d'ordre juridique. Le navire d'un État européen peut-il intervenir dans les eaux territoriales d'un autre État européen ? Quels droits d'asile et des immigrants s'appliquent-t-ils, ceux du pavillon ou ceux du pays de destination ? Certes pour répondre à ces questions, il est possible de gérer en mer les immigrants illégaux comme de simples naufragés. Ils ne seraient réellement des immigrants illégaux qu'au moment de leur débarquement dans un port de l'espace européen. Quid alors s'ils revendiquent le droit d'asile à bord du navire ?

En tout état de cause, la surveillance des frontières maritimes en vue de neutraliser des filières de transit par voie de mer d'illégaux est une opération « ponctuelle » dans le temps. Le passé récent montre qu'une fois une filière neutralisée, la permanence de la surveillance maritime doit être maintenue, mais elle n'a plus besoin d'être aussi intense. Par ailleurs, il apparaît à l'expérience (finlandaise et espagnole) que c'est de terre qu'on organise - avec les technologies modernes - le mieux une surveillance maritime efficace et finalement moins coûteuse que celle qui consiste à déployer des moyens navals à la mer.

B Recommandations

Le diagnostic de la problématique de la surveillance et du contrôle des frontières maritimes européennes, objet de la première partie A, ouvre sur trois grandes catégories de mesures susceptibles d'améliorer les dispositions existantes. Il s'agit de tendre vers la maîtrise de l'immigration illégale par voie maritime : renforcement ou création de mesures opérationnelles et législatives, propositions de mesures organisationnelles nouvelles. La présente partie B détaille l'ensemble de ces mesures.

B1 Un besoin prioritaire : mettre en place un système d'analyse de risque, socle de tout le système de gestion des frontières

Quelle que soit la nature des mesures à renforcer ou à créer, celles-ci reposent sur une analyse de risque préalable qui décrit toutes les dimensions de la problématique de l'immigration illégale par voie maritime identifiées dans la partie A précédente. Elle permet de segmenter clairement les champs d'application des mesures nouvelles envisageables : opérationnelles, organisationnelles ou juridiques. Elle s'inspire des pratiques déjà réalisées dans les pays membres (notamment ceux qui participent à la Baltic Sea Conference) et qui, associée à une pratique d'échanges intense de renseignement opérationnel, fonde les politiques de ciblage des contrôles. La présentation de la méthode d'analyse de risque figure en annexe B.1.

L'analyse de risque distingue et pondère les trois types de filières d'immigration illégale par voie maritime et détermine simultanément les zones ou les points de passage maritimes européens concernés par cette immigration :

- La Méditerranée, centre de la filière à flux focal, est la voie d'entrée majoritaire de l'immigration illégale par voie maritime en Europe²⁷ dans cinq zones particulières : canal des Canaries, détroit de Gibraltar, canal de Sicile, golfe de la petite Syrte, mer Egée. Elle l'est aussi pour la filière stochastique²⁸ pratiquée dans les bassins oriental et central de cette mer (destination Italie du sud),
- La mer Baltique où l'immigration illégale par voie maritime reste un phénomène très marginal quand elle est constatée,

²⁷ Les seuls chiffres qualifiés, « personnes interceptées », en provenance des pays au contact de cette filière ont été retenus.

²⁸ Cette filière par principe est éminemment variable d'une année sur l'autre en valeur absolue. Qu'un navire de 1 200 passagers illégaux atterrisse sur un littoral et la série statistique connaît une anomalie.

- Les ports, soit en tant que points de passage autorisé (PPA) pour l'entrée dans l'espace Schengen, des flux de personnes et de véhicules accompagnés (lignes de transbordeurs) en provenance des pays tiers, soit en tant que ports de marchandises où débarquent les passagers clandestins des navires de charge.

Les travaux de défrichage de la problématique du groupe CIRAM, conduits par une équipe projet menée par la Finlande, le démontrent. L'analyse de risque doit maintenant être résolument engagée. C'est un instrument indispensable pour qualifier et dénombrer les flux et intégrer ces résultats dans une vue plus vaste de l'analyse et de la surveillance des flux migratoires par toutes les voies aéroportuaire, terrestre ou maritime vers l'Europe : c'est bien à ce titre qu'est proposée la mesure de création d'une section maritime spécifique, le CIBBRAM (*Common Integrated Blue Border Risk Analysis Model*) et d'une section chargée des mêmes travaux au niveau des PPA de toute nature y compris portuaires, le CIACRAM (*Common Integrated Authorized Crossing Point Risk Analysis Model*) au sein du centre CIRAM (*Common Integrated Risk Analysis Model*).

L'analyse de risque opérationnelle repose sur le contrôle (contrôle cinématique, contrôle administratif, contrôle des passagers, traitement de toute irrégularité constatée) des divers types de navires : transbordeurs, navires de croisière, navires de charge, navire de pêche, bateaux de plaisance, navires ou embarcations ayant à bord un grand nombre de passagers illégaux.

L'analyse de risque permet de mesurer l'efficacité des contre-mesures prises (analyse de risque opérationnelle), de nature strictement opérationnelle, mais aussi juridique ou économique, d'anticiper les mesures opérationnelles adaptées tant sur le segment strictement maritime des filières que sur les segments terrestres amont et aval.

La mise en œuvre de l'analyse de risque permet d'introduire auprès des différents services des États membres en charge de l'immigration des méthodes communes de saisie des données, d'évaluation des flux réels, des risques et des menaces, dans tous les pays d'arrivée concernés. Elle donne ainsi la mesure d'efficacité d'une politique globale, des principes d'action et d'organisation pour le contrôle des frontières maritimes et la lutte contre l'immigration illégale.

L'analyse de risque permet enfin d'établir le lien objectif entre les flux migratoires vers l'Europe et l'ensemble des acteurs impliqués dans les filières, dont les OCT (Organisations criminelles transnationales) qui représentent une menace prépondérante dans le domaine de toutes les formes de trafic illicites : l'analyse de risque permet d'identifier, pour partie, la « fonction transport » commune à toutes les formes de trafics et mise en œuvre par les OCT. Il est bien entendu que cet aspect doit être étroitement associé aux travaux entrepris par EUROPOL.

B2 Une nécessité incontournable : mettre en place un dispositif global de gestion intégrée des frontières de tout type (Annexe B.2)

B2 - 1 Un dispositif de gestion globale des frontières

L'analyse de risque de l'immigration illégale par voie maritime montre que la frontière maritime est exposée à la même pression migratoire globale que celle qui s'exerce sur les autres frontières terrestre et aéroportuaire.

Les résultats de la lutte contre l'immigration illégale par voie maritime constatés ne sont pas satisfaisants et accèdent l'idée que le système actuel n'est pas efficace face à cette pression. Une partie du flux des migrants illégaux arrivant par un pays de première ligne deviennent des sans-papiers dans les pays de seconde ligne. Cet état de fait conduit les États membres à reporter sur leurs voisins les charges correspondantes. Dans le domaine de la gestion des frontières, l'insuffisance d'Europe a comme ailleurs un coût politique et économique.

Les organisations criminelles transnationales (OCT) qui assurent les passages à travers les trois types de frontières sont les mêmes. Elles déploient leur activité sur divers trafics illicites (drogues, armes, êtres humains) sans se préoccuper des frontières de l'espace Schengen. Elles débarquent leurs clients sur la côte d'un État pour les acheminer ensuite dans un autre État.

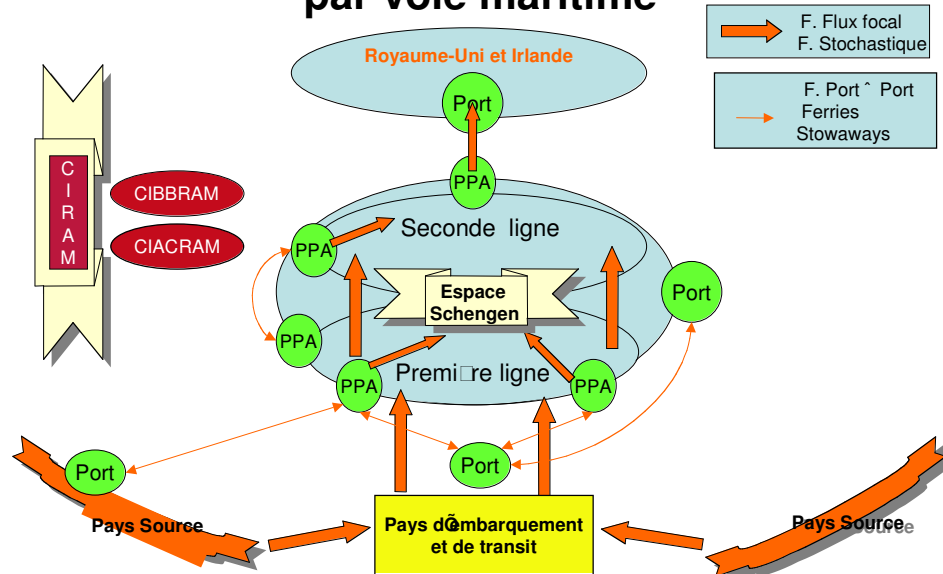
La coordination de la lutte contre l'immigration illégale et les OCT qui en vivent passe nécessairement par la mise en place d'une **structure de coopération opérationnelle globale et unique** ad hoc au niveau européen. Cette structure peut prendre différentes formes organiques et il n'est pas dans l'objet de la présente réflexion d'en définir le statut. Par contre, il est possible d'en définir le contour. Cette structure est unique. Elle ne peut se satisfaire d'une dispersion de l'effort européen en fonction d'une tâche ou d'un type de frontière. Elle est globale et doit consacrer à l'ensemble des filières de migration illégale en Europe.

Cette structure (confer organigramme) a pour vocation unique²⁹ la gestion des frontières au regard de la problématique des migrations (Annexe B.2). Elle coordonne son action avec les autres responsabilités de la Commission gérées plus particulièrement par les Directions générales compétentes en matière de Justice et Affaires intérieures, Énergie et Transport, Environnement, Agriculture et Pêche, Fiscalité et Union douanière et avec les groupes de travail du Conseil concernés (notamment SCIFA et comités des directeurs des polices et des douanes).

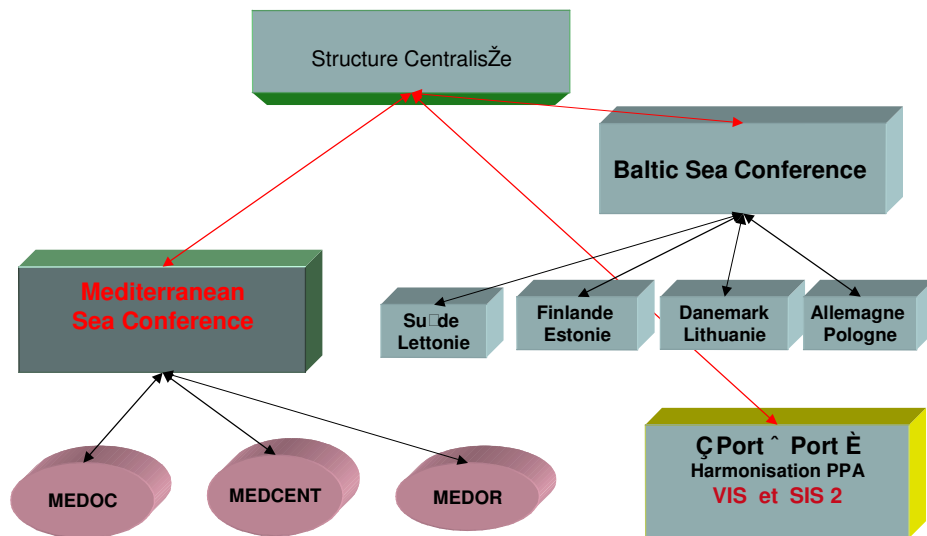
²⁹ Si l'Europe se voit confiée par les États membres la mise en œuvre d'une politique commune des migrations (politique des visas, de l'asile et des migrations), c'est tout naturellement que cette structure aura vocation à l'accueillir.

La mission de cette structure ad hoc est de préparer et de veiller à l'exécution d'une gestion intégrée des frontières extérieures, en assurant également la coordination opérationnelle des activités. Le département clé en est le **centre CIRAM**. Soit de préférence au côté de ce centre, soit en son sein, un observatoire des migrations est en charge de l'appareil statistique nécessaire au suivi des migrations.

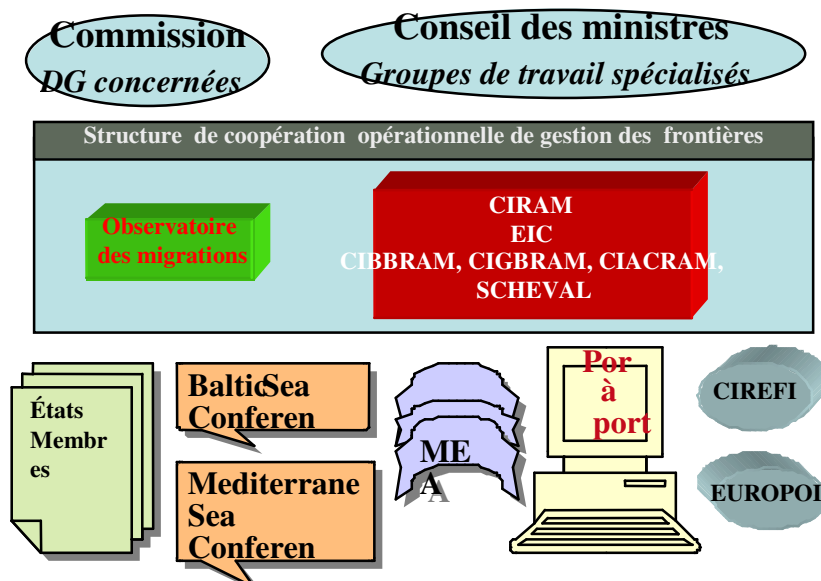
Formalisation fonctionnelle des filières de l'immigration illégale par voie maritime



Le schéma d'organisation du contrôle des frontières maritimes



Le schéma du contrôle intégré des frontières



Le CIRAM a pour mission l'évaluation de la menace et l'analyse de risque pour l'ensemble des frontières extérieures. Il comprend quatre divisions :

- *Un organe directeur* en charge de la coordination générale afin de consolider en particulier toutes les voies et filières d'immigration, dresser la carte des flux migratoires et fournir au bureau des migrations les éléments susceptibles de faire évoluer les politiques en matière de visas, de migration et de contrôle aux frontières, établir les procédures et méthodes générales applicables à tous les types de frontières.
- *Une division chargée de l'analyse de risque* partagée en trois sections par type de frontière, **CIBBRAM** (*Common Integrated Blue Border Risk Analysis Model*) **pour la frontière maritime**, **CIACRAM** (*Common Integrated Authorized Crossing Point Risk Analysis Model*) **pour les PPA** des frontières aéroportuaire, terrestre et **portuaire**, **CIGBRAM** (*Common Integrated Green Border Risk Analysis Model*) pour la frontière terrestre. Chaque section met en œuvre les directives, les procédures et les méthodes édictées par le centre de coordination, mais traite les problèmes spécifiques à chaque type de frontière.
- *Un centre de renseignement*, l'**EIC** (*European Intelligence Center*) : à travers une collaboration avec EUROPOL et le réseau des OLI des États membres en poste à l'étranger, il réalise l'évaluation des risques d'entreprises criminelles et permet de fournir le renseignement nécessaire à l'anticipation des opérations de contrôle et de surveillance des frontières et tout particulièrement les opérations de pistage de la filière stochastique et de détection des mouvements amonts dans les pays sources. En ce qui concerne l'identification des navires douteux, et en

lien avec les acteurs économiques du secteur maritime, l'EIC pourrait donner accès à tous les États membres à la base EISICS et aux autres informations sur les risques.

- *Un service SCHEVAL* d'évaluation et d'audit (*hard control*) pour l'inspection de la mise en œuvre de la politique Schengen dont celle des programmes d'action décidés par le CIRAM. Ce service élargit le modèle et les pouvoirs du groupe d'évaluation de Schengen. La crédibilité de la gestion des frontières externes de l'Union requiert désormais une homogénéité et une rigueur accrues du contrôle, reposant sur une capacité d'inspection et de contrôle professionnalisée, permanente et indépendante. Le service *SCHEVAL* est composé d'un corps d'une douzaine d'inspecteurs indépendants de haut niveau (auditeurs). Les modalités de ce processus d'évaluation modernisé en vue de contrôles plus efficaces utilisent la procédure contradictoire.

La section CIBBRAM est l'outil de coordination de toutes les actions de contrôle et de surveillance des frontières maritimes (hors PPA) : évaluation de la menace spécifique aux frontières maritimes, centralisation du renseignement proprement maritime par l'établissement en particulier des listes de navires suspects (*stowaways*, filières stochastique et à flux focal), analyse de risque et suivi des filières maritimes en liaison permanente avec les services chargés de l'analyse de risque dans les pays de première ligne (Espagne, Italie, Grèce) qui gèrent régionalement les flux entrant en Méditerranée, mise en place de méthodes et de procédures communes, assistance aux opérations conjointes conduites par un État membre sur le modèle *Ulysses et Triton* et établissement des bilans de ces opérations.

B 2 - 2 Une politique coordonnée avec les autres aspects de la sécurité de la frontière maritime

La gestion intégrée des frontières offre une zone de compétence commune, celle du contrôle des flux migratoires par mer, avec une vision globale de la sûreté des approches maritimes de l'Europe qui regrouperait la surveillance des trafics de marchandises illicites, la sûreté des zones portuaires, le contrôle des pêches et la sécurité maritime (Agence européenne de sécurité maritime – AESM). Ces deux ensembles intégrés, même s'ils ont, pour partie, en commun les deux fonctions de surveillance maritime et d'analyse de risque restent distincts l'un de l'autre. L'Union devra en conséquence s'intéresser à leur coordination

La sûreté portuaire et aéroportuaire, notamment les engagements pris à l'OMI (*International Ship and Port Facility System - ISPS*) et les dispositions imposées par les États-Unis et mises en œuvre par l'*Homeland Security Department*, auront un impact sur la filière port à port sans toutefois remettre en cause les principes et l'organisation proposée pour la gestion intégrée des frontières.

De même les liens qui apparaissent entre types de trafic (cigarettes, stupéfiants, traite des êtres humains, armes, terrorisme), notamment du fait de l'intervention possible des mêmes organisations criminelles transnationales, conduit à réfléchir ultérieurement à une coordination de l'ensemble des questions relatives à la sécurité intérieure de l'espace communautaire (confer regroupement opéré aux États-Unis au sein du *Homeland Security Department*).

B3 Le cœur du sujet : organiser l'Europe des frontières maritimes

L'Europe des frontières maritimes est organisée au sein d'un organisme central et de deux entités régionales (Annexe B.2) :

- *Le centre CIRAM* centralise les fonctions d'évaluation de la menace, de gestion du renseignement et d'analyse de risque au niveau européen. À travers la section CIBBRAM, elle coordonne les administrations chargées d'analyse de risque dans chaque pays de première ligne en Méditerranée (Espagne, Italie, Grèce). À travers la section CIACRAM, elle assure une gestion intégrée de la filière « port à port » pour faire appliquer les normes et procédures prévues par la convention Schengen et applicables dans tous les PPA.
- La *Baltic Sea Conference* (BSC) qui coordonne son action avec le centre CIRAM pour les questions de migrations.
- La Conférence de la mer Méditerranée (*Mediterranean Sea Conference – MSC*), à créer, pour traiter les flux d'entrée les plus importants de l'immigration illégale par voie maritime en Europe, au travers d'un partenariat de type « nord-sud » entre les pays riverains. Sa vocation dépasserait le strict problème de l'immigration illégale par voie maritime pour traiter comme la BSC de tous les problèmes de sûreté et de sécurité dans le bassin méditerranéen.

Les propositions qui suivent concernent la Conférence de la mer Méditerranée (MSC) et la filière « port à port ».

B3 - 1 Créer la Conférence de la mer Méditerranée (MSC) (Annexe B.3)

La Conférence de la mer Méditerranée (MSC) est un partenariat, sous l'égide de l'UE, entre les pays riverains de la zone de contact méditerranéenne. Ce partenariat a une vocation politique globale de coopération de type nord-sud, dans tous les domaines y compris de la coopération économique : le programme *MEDA* est l'instrument type d'une assistance européenne dont un des volets est le contrôle en coopération de l'immigration, légale ou illégale. Si les relations bilatérales entre un État membre de première ligne et son vis-à-vis du sud ne permettent pas des coopérations efficaces (Espagne - Maroc, France - Algérie,

Italie - Libye, Grèce - Turquie), alors la présence institutionnelle de l'UE offre des moyens d'action puissants. Le volet immigration est pour l'instant au centre de la mission du partenariat qui est proposé, même si à l'évidence, cette structure permet de traiter tout problème de sécurité, de sûreté et d'environnement dans l'espace maritime méditerranéen et de relayer diverses problématiques initiées par le dialogue Euro-méditerranéen actuel. Il est à noter la position particulière de la Turquie, candidate officielle à l'adhésion et qui apparemment est un pays de transit insuffisamment coopératif en matière de lutte contre l'immigration illégale maritime, et qui ne peut encore être qualifié de sûr au regard de l'asile politique. Il y a matière à un travail en profondeur avec ce pays pour obtenir qu'il joue correctement le rôle d'État tampon qui sera le sien avant d'être éventuellement un jour membre et gestionnaire de la frontière extérieure.

À un niveau centralisé de la MSC, on retrouve outre les programmes d'assistance conduits par l'Union européenne, les principales missions coordonnées par le CIRAM :

- accords de réadmission vers les pays de transit, les pays source,
- aide aux pays de transit pour la gestion des illégaux en provenance des pays source,
- évaluation de la menace, analyse de risque dans les pays de première ligne.

Sont débattues et mises en œuvre toutes les propositions juridiques de nature à tarir, prévenir l'immigration illégale par voie maritime ou modifier la conduite de l'action en mer pour recueillir les immigrés illégaux : ces propositions font l'objet dans un paragraphe ci-après de propositions juridiques. Pourraient également y être traités les accords concernant l'immigration légale et notamment la gestion des contingents d'immigration ainsi que la politique des visas.

La MSC dispose d'un secrétariat permanent au niveau de l'Union européenne et offre une présidence annuelle tournante à l'un des États partenaires. Elle élabore des programmes d'action, dans le même esprit d'efficacité que la *Task Force* de la BSC, en donne le pilotage à un pays partenaire, établit enfin le bilan annuel de son action en coordination avec le CIBBRAM (évaluation des flux, des filières, de l'efficacité des contre-mesures).

En mer Baltique, joue à plein le partenariat entre pays riverains dans le cadre de la BSC (confer A3 – 2.2.2). Ces conditions sont loin d'être remplies en Méditerranée. Les partenaires du sud ne sont pas appelés à intégrer un jour ou l'autre l'Union européenne (sauf peut-être la Turquie) comme la Pologne et les pays baltes. Il en résulte que l'intervention de l'Union européenne est indispensable pour neutraliser au mieux les susceptibilités qui caractérisent parfois les relations bilatérales délicates nord-sud. Les propositions « économiques » type *MEDA* sont en conséquence au cœur du bon fonctionnement de la MSC.

Sur le plan de la conduite des interventions en mer pour lutter contre l'immigration illégale, trois principes sont retenus :

- **Décentralisation de la surveillance et de l'intervention** en confiant la responsabilité opérationnelle aux trois pays pilotes de la première ligne, Espagne, Italie et Grèce, pour gérer les **filières à flux focal** dans chacun des trois bassins régionaux constitués par la Méditerranée occidentale (MEDOC), la Méditerranée centrale (MEDCENT) et la Méditerranée orientale (MEDOR).
- **Coordination des actions en mer** par l'un de ces trois pays, selon le bassin concerné, avec des moyens aéronavals appartenant aux États membres (de première et seconde ligne), des opérations relevant de la **filière stochastique** (modalités de dévolution des responsabilités opérationnelles de type *hand-over* (pour éviter d'investir inutilement dans la création d'un centre unique pour l'ensemble de la Méditerranée) dans le cadre de conduite d'opérations maritimes d'envergure).
- **Coordination du renseignement** sous l'animation de l'EIC. En particulier le travail des attachés de police et des officiers de liaison en matière de migration des États membres dans les pays de transit devront être coordonnés et éventuellement rationalisés, l'État membre le mieux placé localement pouvant porter un mandat de représentation pour l'ensemble des États européens. Le renseignement peut provenir également des gestionnaires de port et des acteurs économiques de la filière maritime.

B3 - 2 Gérer la filière port à port selon les principes et les normes appliqués pour les PPA de l'espace Schengen (Annexe B.4)

L'objectif prioritaire est d'appliquer dans les PPA portuaires, accueillant les flux passagers et véhicules en provenance des pays tiers par transbordeurs, le contrôle à 100 % prévu par la convention pour les PPA de l'espace Schengen. Cet objectif est tout particulièrement exigeant pour les États membres méditerranéens. Simultanément, il convient de veiller à ne pas faire peser sur les acteurs économiques des contraintes excessives et anticommerciales. Si la coopération de ces acteurs, généralement acquise, est un point important, elle ne peut se substituer aux responsabilités propres aux États et à leurs services en charge du contrôle aux frontières.

Ce contrôle doit être coordonné dans sa rigueur avec une politique commune des visas, un contrôle systématique des documents de voyage et leur compostage, et le recours systématique aux techniques biométriques. La décision prise lors du sommet de Thessalonique de développer le système VIS devrait permettre d'atteindre cet objectif.

La verbalisation et le recouvrement des amendes prévues pour les transporteurs conformément à la directive « responsabilité du transporteur » devraient être plus systématiques et une partie du produit pourrait être mutualisé pour assurer des opérations d'amélioration technique des contrôles.

Le flux des *stowaways*, clandestins embarqués à bord des navires marchands, bien que de second ordre par rapport au flux précédent, peut être contrôlé par la généralisation et l'application systématique des pratiques d'expertise EISICS et ZUIS des ports des États membres de l'Europe du nord. Cet objectif doit se conjuguer avec la nécessité d'être en harmonie avec l'impact à très court terme des dispositions nouvelles CSI, CTPAT et code ISPS dans l'ensemble des ports de l'UE.

Chaque État devra certes appliquer avec rigueur ces nouvelles normes et s'assurer que les acteurs économiques de la filière maritime y contribue à leur niveau. Il est proposé plus loin (confer B.5.2) que les compagnies de transbordeurs opèrent sur leurs lignes extra communautaires des contrôles préalables à l'embarquement plus complets et transmettent des données nominatives permettant un pré-contrôle anticipé par les services en charge du contrôle au frontières.

Chaque État pourrait également réfléchir en pratique sur les modalités de prises en compte des *stowaways* identifiés qui éloigneraient la crainte d'une immobilisation du navire et une perturbation des opérations commerciales et permettraient ainsi davantage de déclarations spontanées par les capitaines et armateurs.

B.3 - 3 Appuyer et renforcer le contrôle de la frontière physique sur une « frontière virtuelle » en amont pour la gestion opérationnelle des trois types de filières

Concept de *virtual border* développé par le Royaume-Uni en Manche – mer du Nord et qui consiste à déporter dans les ports d'où proviennent les flux : Calais, Dunkerque, Zeebrugge, avec des équipements et des personnels en provenance du Royaume-Uni, les premiers contrôles de frontière. Le même principe est mis en œuvre dans les liaisons transatlantiques au moyen de la transmission aux autorités américaines des listes de passagers et prochainement de la copie de leur document de voyage.

Dans les trois types de filières, il conviendrait de renforcer le contrôle de la frontière physique sur une « frontière virtuelle » en amont, ce qui consiste à anticiper les actions de contrôle et de lutte dans l'arc des pays de transit ou de départ, ceux principalement des rives est et sud de la Méditerranée³⁰.

³⁰ « L'arc des pays du premier cercle », comme le précise M. Javier Solana dans sa doctrine de sécurité commune.

- filière port à port : comme les services d'immigration britannique le font à Calais, déporter équipements et contrôle dans les ports d'embarquement du Maghreb,
- filière à flux focal : constituer un dispositif en profondeur, à trois couches en :
 - provoquant des actions de contrôle à terre, sur leurs côtes et dans leurs ports par les pays d'embarquement,
 - agissant sur les embarcations, au plus près des côtes d'embarquement, avec des patrouilles mandatées par l'Union européenne,
 - intervenant sur les embarcations qui ont réussi à franchir ces deux premiers obstacles, près ou sur les côtes de débarquement, grâce aux systèmes de surveillance de type SIVE dans l'esprit des règles de sauvegarde de la vie en mer,
- filière stochastique : constituer un dispositif à quatre couches :
 - par l'action du renseignement (EIC, EUROPOL, OLI, liste de navires suspects) pour détecter au plus tôt le montage d'opérations de ce type,
 - par intervention auprès des pays de départ, pour les inciter à intervenir sur leurs côtes et dans leurs ports pour empêcher le commencement de ces opérations,
 - par le pistage ou les patrouilles (pays de transit, pays de la première ligne, patrouilles Union européenne) dans le but prendre le contrôle de ce type de navire,
 - par la surveillance maritime avec les systèmes de type SIVE quand ils existent.

Les résultats attendus des interventions en mer à l'égard des embarcations de la filière « à flux focal » et « stochastique » sont apparemment limités. En effet, en les plaçant ainsi que nous le proposons sous le signe de l'intervention humanitaire (sauvetage d'embarcations en situation réelle ou potentielle de détresse), on constate que ces préoccupations ne sont pas celles des passeurs et des OCT qui n'hésitent pas à menacer de mettre, voire à mettre en péril en mer la vie de leurs passagers. Aussi les interventions sur les côtes des pays d'embarquement sont-elles préférables aux opérations de sauvetage en mer.

B.4 Prendre l'initiative en matière juridique pour lutter contre l'immigration illégale par voie maritime (Annexe B.5)

L'ampleur des propositions juridiques conduit à se reporter pour le détail à l'annexe B.5. Ces propositions sont organisées autour des trois types de droit concernés (droit international, droit communautaire, droit contractuel).

B4 - 1 Utiliser le droit international

B4 - 1 - 1 Appliquer le droit de la mer en contraignant les États du pavillon à respecter leurs engagements, dans leurs eaux territoriales en particulier, et assurer un contrôle effectif des navires battant leur pavillon et relevant de leur immatriculation.

→ Ce droit est à appliquer pour traiter la filière à flux focal. Il s'agit de responsabiliser les États de départ en matière d'ordre public vis-à-vis des embarcations naviguant à partir de leur littoral. Appareillant de la côte identifiée d'un État, tout navire quelle que soit sa taille bat, s'il est étranger, pavillon de son pays d'immatriculation, sinon de l'État côtier dont il est réputé battre le pavillon. Le respect de la réglementation internationale de la navigation en matière de pavillon est à la base d'une bonne application des différentes dispositions relatives à la sécurité des navires et à la sauvegarde de la vie humaine en mer. L'État du pavillon est garant de la navigabilité du navire. Le navire en état « d'innavigabilité » (inapte à la navigation) ne peut prendre la mer sans danger pour son équipage, ses passagers, l'environnement marin et les autres navires. Il doit être interdit d'appareiller par les autorités du pavillon. Toutefois les critères d'innavigabilité sont à distinguer selon qu'ils ressortent de la responsabilité de l'État du pavillon ou de celle de l'armateur. Il est indispensable de pouvoir prouver l'existence d'un lien direct de causalité entre la sub-normalité et l'absence de contrôle effectif par l'État du pavillon. Ainsi, un navire sans feux de navigation est inapte à la navigation. L'État est responsable si le navire qui bat son pavillon n'en est pas équipé. Il ne l'est pas si les feux sont en avarie (armateur responsable) ou éteints (capitaine responsable).

Une disposition serait à appliquer. Il s'agit d'obliger par voie de droit les États du pavillon à faire respecter par les navires battant leur pavillon, quelle que soit leur taille, le respect des règles internationales de la navigation. Ceci s'applique en haute mer et également dans les eaux territoriales surtout si celles-ci sont des voies de navigation internationale (canal des Canaries, détroit de Gibraltar, canal de Sicile, mer Adriatique, mer Égée).

→ Aucun recours concernant le respect de ses obligations par l'État du pavillon (et le cas échéant par l'État du port) n'a été engagé devant une cour de justice internationale. Aucune jurisprudence n'a traité du *pretium doloris* de l'État qui subit les conséquences de la carence de l'État du pavillon.

Cette absence de sanction par le droit est prévisible. De nombreuses raisons à commencer par la volonté de maintenir des relations diplomatiques et commerciales normales avec les pays concernés sont avancées pour justifier cette inaction en justice. L'application des règles de droit international peut toutefois être un instrument opérationnel de négociation avec les États. Les dispositions à prendre s'inscrivent dans le droit-fil de celles qui ont été adoptées par le conseil des ministres en matière de lutte contre la pollution en mer par les hydrocarbures. Il est nécessaire de compléter la convention de *Montego bay* par la rédaction d'une procédure internationale explicite de recours contre les États du pavillon qui ne remplissent pas leur devoir de contrôle de la navigabilité des navires. La Commission se doit de proposer aux États parties à Schengen d'aller dans cette voie et de formaliser explicitement la responsabilité de l'État du pavillon dans le droit de la mer.

B4 - 1 - 2 Utiliser les dispositions de la convention SOLAS, au profit de l'Union européenne, afin de légitimer une intervention de secours européenne pour assurer la sauvegarde de la vie des passagers des navires en état « d'innavigabilité », assimilés à des naufragés dans les voies de navigation internationale

Le principe de l'obligation d'intervention en faveur des personnes en danger en mer est à appliquer pour traiter la filière à flux focal. Suivant la convention SOLAS, le capitaine de tout navire a l'obligation de se dérouter pour répondre à un appel de détresse. Par ailleurs, la résolution A 867 du 27 novembre 1997 de l'OMI invite : « les États à coopérer dans l'intérêt de la sauvegarde de la vie humaine en mer en accroissant leurs efforts pour supprimer et prévenir les pratiques dangereuses associées au trafic ou au transport des migrants par voie de mer et en s'assurant que des mesures efficaces et rapides sont prises contre de telles pratiques dangereuses. »

L'application de cette résolution organisée par la circulaire du comité de sécurité maritime de l'OMI 896 de 1998 n'est pour l'heure que sur le papier. Les mesures édictées sont transitoires et n'ont pas valeur contraignante.

→ Les États peuvent disposer de patrouilles d'intervention et de sauvetage en mer (sur le modèle des remorqueurs de secours dans les voies d'eau fréquentées au vent des côtes). Les missions sont de sécurité civile et non de police répressive. Elles consistent à intervenir principalement de manière préventive pour sauvegarder la

vie humaine en mer en évacuant de leurs embarcations surchargées les passagers puis à les reconduire d'où ils viennent. Ces embarcations sont un danger non seulement pour leurs passagers, mais également pour la sécurité de navigation des navires usant dans la légalité de leur libre droit de circulation en mer. L'application de ces dispositions aux embarcations conduites par des trafiquants de migrants illégaux en état « d'innavigabilité » et considérées de ce fait comme en situation de détresse s'impose.

Il est proposé en conséquence de mettre en place aux abords et dans les voies de navigation européenne des patrouilles de sauvetage en mer constituées de navires battant pavillon de pays de l'Union européenne. Cette capacité d'intervention peut être déployée dans le cadre d'une navigation entreprise conformément au principe « du passage ou transit pacifique » tant au plus près que dans la mer territoriale des pays qui abritent ces voies de navigation. Ces dispositions confortent le concept de « zone maritime particulièrement vulnérable » au titre non plus de la pollution en mer, mais au titre de la sauvegarde de la vie humaine en mer des immigrants illégaux. Ce dispositif demande au minimum une acceptation tacite du pays d'embarquement. Il ne se conçoit que dans une durée limitée, le temps que son impact dissuasif ait joué.

Ces recommandations peuvent être expérimentées à bref délai pour être mises en œuvre sans attendre une éventuelle modification du droit international toujours longue à négocier, signer et ratifier.

B4 - 2 Modifier le droit international

B4 - 2 - 1 Modifier le droit de la mer en formalisant explicitement la responsabilité de l'État du pavillon

L'application du droit existant nécessite des recours juridictionnels et des demandes de réparation des États victimes de l'immigration illégale contre les États dont les navires civils se permettent d'effectuer des navigations non pacifiques dans leurs mers territoriales³¹. Il s'agit de compléter le droit international afin de s'assurer de son effectivité – tout en prenant en considération que la modification du droit international applicable en mer ne peut être réalisée que dans le long terme en ce qui concerne le droit de la mer *stricto sensu* : proposer des amendements dans le cadre de la révision 2004 de la convention de *Montego bay*, faire avaliser par la conférence de révision les amendements de l'Union

³¹ Article 21 4 de la convention sur le droit de la mer : *les navires étrangers exerçant le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale se conforment à... tous les règlements internationaux généralement acceptés relatif à la prévention des abordages en mer*. Ce n'est pas le cas des embarcations transportant des immigrants illégaux.

européenne, ratifier les nouveaux textes, leur entrée en vigueur étant liée aux conditions de ratification³².

À l'heure actuelle, l'application du droit ne représente qu'une menace et non un outil opérationnel en raison de l'absence de sanctions, autres que placées dans un avenir jurisprudentiel à caractère nécessairement hypothétique qui établirait la responsabilité de l'État du pavillon. D'ores et déjà, en matière de pollution, il apparaît nécessaire de mettre en place une procédure internationale de recours contre les États du pavillon qui ne remplissent pas leur devoir de contrôle de la navigabilité des navires. Cette même nécessité s'applique également dans le cas des navires mettant en danger la vie de leurs passagers et la sécurité de la navigation, ce qui est le cas des navires armés par des passeurs de migrants illégaux en état « d'innavigabilité ».

Le droit de la mer devra donc formaliser la mise en jeu de la responsabilité de l'État qui accepte d'immatriculer ou de laisser naviguer à partir de son littoral des navires sous normes, n'exerce sur eux aucun contrôle³³. Il s'agit d'instituer des sanctions collectives suffisamment dissuasives d'accompagnement³⁴ lorsque l'existence d'un lien direct de causalité entre la sub-normalité et l'absence de contrôle effectif par l'État du pavillon est prouvée.

B4 - 2 - 2 Étendre le principe de liberté de navigation aux véhicules non pilotés (*unmanned vehicles* - UV) mais opérés en mer.

Il s'agit en fait par cette mesure de déployer sur mer ou dans l'espace aérien surjacent des stations de surveillance quasi-fixes³⁵ à distance des littoraux vulnérables pour améliorer la surveillance maritime en développant l'alerte avancée. La technique existe mais non le droit. Un problème juridique est à régler : donner un statut légal internationalement reconnu aux véhicules non pilotés aériens et navals (drones). Or la convention des Nations unies sur le droit de la mer de *Montego bay* établie en 1982 en des temps où les véhicules sans pilotes opérationnels n'existaient pas, précise dans ses articles 92 et 94 sur la haute mer :

³² Il faut attendre trois conférences des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958 à 1982 pour aboutir à la convention signée le 10 décembre 1982 à *Montego Bay* (Jamaïque). Le 16 novembre 1994, la convention entre formellement en vigueur, une fois obtenues les ratifications de soixante États. Les pays de l'UE ratifient cette convention après son entrée en vigueur.

³³ Au minimum dans la mer territoriale par application de l'article 25 1 de la convention de *Montego bay* : « L'État côtier peut prendre, dans la sa mer territoriale, les mesures nécessaires pour empêcher tout passage qui n'est pas inoffensif. »

³⁴ Parmi les sanctions collectives possibles, outre les sanctions financières rarement efficaces à l'égard des États, il est possible de mettre en place un *boycott* partiel ou total du pavillon d'un État dans les ports des autres pays de la communauté internationale.

³⁵ Station de détection et d'identification du type SIVE déportée en mer ou au-dessus de la mer. Le programme *deepwater* des *US Coast Guard's* repose en partie sur l'emploi d'UV.

« Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis à sa juridiction exclusive en haute mer. Tout État exerce sa juridiction... sur tout navire battant son pavillon, ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage... Tout État prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, notamment en ce qui concerne la composition, les conditions de travail et la formation des équipages, en tenant compte des instruments internationaux applicables.

Ces mesures comprennent celles qui sont nécessaires pour s'assurer que tout navire est confié à un capitaine et à des officiers possédant les qualifications voulues,... et que l'équipage possède les qualifications voulues et est suffisamment nombreux eu égard au type, à la dimension, à la machinerie et à l'équipement du navire. »

- Tout navire qui n'est pas confié à un capitaine et qui n'a pas un équipage en nombre suffisant ne peut dans le droit actuel s'enorgueillir de battre le pavillon d'une nation unie. Un navire sans pilote parce qu'il est sans pilote ne peut pour autant être considéré comme pirate. En effet, est considéré par l'article 103 comme navire pirate, le navire dont les personnes qui le contrôlent effectivement, entendent se servir pour commettre l'un des actes dits de piraterie visés à l'article 101, or dans le cas d'un navire téléconduit, il n'y a personne à bord...
- « La convention SOLAS. prévoit, à compter de 1992, que tout navire de plus de 500 tjb doit conserver à son bord un document attestant de l'effectif prescrit par l'État du pavillon. » note le juriste Christophe Éoche-Duval (Le droit maritime français – n° 629 de septembre 2002). Implicitement, la voie de droit s'ouvre pour le navire sans pilote. À son bord, dans un coffre, un document scellé attestera que l'État du pavillon prescrit pour ce navire un équipage de zéro navigant. Ce juridisme formel est insuffisant.
- Tout comme le navigateur solitaire, le navire téléconduit se trouve face à un vide juridique. Les dérogations aux règles du droit international qu'il est possible de tolérer pour des épreuves sportives ou des activités militaires le sont-elles pour une activité de surveillance des atterrages maritimes par un UV d'État ? La réponse n'est apparemment pas positive. La règle 4 b) du chapitre 1 de la convention SOLAS sur les exemptions permet à un État « *d'exempter tout navire qui présente certaines caractéristiques nouvelles de l'application de toute disposition des chapitres II-1, II-2, III et IV qui risqueraient d'entraver sérieusement les recherches visant à améliorer ces caractéristiques ainsi que leur mise en œuvre à bord des navires effectuant des voyages internationaux.* » Mais la règle 13 du chapitre 5 n'appartient pas au domaine autorisé des exemptions. Or elle engage les États, « *en ce qui concerne leurs navires*

nationaux, à conserver ou, si nécessaire, à adopter toute mesure ayant pour objet de s'assurer qu'au point de vue de la sécurité en mer tous les navires ont à bord un équipage suffisant en nombre et en qualité. »

Il est donc nécessaire que l'emploi des navires téléconduits soit conforté par un complément explicite dans la convention sur le droit de la mer et au minimum une extension *ad hoc* du domaine des exemptions de la convention SOLAS.

B4 - 2 - 3 Aligner les conditions d'intervention du protocole de Palerme sur celles de la convention de Vienne (confer Annexe questions de droit international)

→ Le protocole de Palerme comporte trois articles spécifiques sur le trafic illicite des migrants par mer. Il s'agit principalement de généraliser des mesures d'assistance et de coopération interétatiques qui sont déjà prévues en matière de lutte contre les trafiquants de drogue aux termes de la convention de Vienne (article 17) du 20 décembre 1988 sur les produits stupéfiants et les substances psychotropes. En pratique, le protocole de Palerme (article 8) autorise un État tiers à intervenir sur un navire soupçonné de participer à un trafic de migrants, soit à la demande de l'État du pavillon, soit après accord de l'État dont le navire bat le pavillon qu'il soit donné sous forme explicite ou implicite. Il n'est pas conçu comme un instrument de coopération et ne prévoit pas l'octroi de pouvoirs coercitifs aux États signataires. Il faut en conséquence le compléter des dispositions de l'article 9 de la convention de Vienne (confer Annexe questions de droit international).

Comme le protocole de Palerme impose que les infractions qu'il définit fassent l'objet d'actions de prévention et de répression « conformément au droit de la mer », il est également indispensable pour le rendre effectif de modifier l'article 108 de la CNUDM (*Montego bay*) pour joindre à la lutte contre le trafic de stupéfiants, la lutte contre l'immigration illégale.

Un préalable indispensable à cet aménagement est l'entrée en vigueur du protocole de Palerme. À ce jour, 23 États ont déposé leurs instruments de ratification dont l'Espagne et la France pour l'U.E. Il faut 40 ratifications pour son entrée en vigueur. Il est proposé que la Commission invite les 25 États de la future UE et plus encore les 15 de l'espace Schengen à ratifier dans les meilleurs délais cette convention.

B.4.3 Compléter le droit européen

B4 - 3 - 1 Créer un statut européen des navires des États Membres : territorialité (droit du sol) applicable au navire (ou non)

L'obligation de prêter assistance aux navires en détresse est un principe général du droit. Elle est consacrée par la règle 10 du chapitre 5 de la convention SOLAS. Les naufragés doivent être conduits en lieu sûr. Ce lieu sûr peut être un port ou un abri côtier comme une baie protégée du littoral du pays de départ des naufragés. Le droit applicable aux migrants illégaux recueillis en mer – hors des eaux portuaires et intérieures – sur un navire qu'il soit propriété publique ou affrété par un État membre en vue d'exercer des missions de service public civiles ou militaires, qu'il soit armé au commerce, à la pêche et à la plaisance est à clarifier. Il est indispensable de formaliser le principe juridique que le pont d'un navire battant pavillon d'un État membre n'est pas le sol national et qu'en conséquence, le droit applicable n'est pas celui du sol de l'État du pavillon. Un naufragé recueilli en haute mer ou dans les eaux territoriales des pays de départ et de destination ne peut se prévaloir d'avoir franchi la frontière du territoire du pays dont le navire de sauvetage bat le pavillon.

Le projet *Euros* de régime d'immatriculation formalisé dans le cadre de la concurrence loyale entre États européens par la Commission européenne en 1989 et non adopté par les États membres excluait *de facto* le concept d'une territorialité nationale du navire européen. La jurisprudence de la cour suprême des États-Unis a formellement confirmé l'extraterritorialité des navires battant pavillon américain. Une directive européenne doit préciser les conditions d'insertion du principe d'exterritorialité du navire dans les droits nationaux des États membres qui n'y obéissent pas³⁶. Dans les pays maritimes nord européens, l'adage « *dry foot, wet foot* » précise que tant qu'une personne est sur un navire battant pavillon du pays, elle n'est pas sur le sol de ce pays. Cette disposition donne la possibilité à la fois pour les navires d'un État membre d'opérer pour le compte d'un autre État membre éventuellement dans la mer territoriale de cet État et de réadmettre directement les immigrants naufragés dans un pays de départ ou d'accueil sans passer par une frontière maritime européenne.

Cette disposition devra également se comprendre comme le fait que sur un navire séjournant dans les eaux intérieures (ou portuaires) d'un pays européen, quel que soit son pavillon, le droit du sol applicable n'est pas celui du territoire de l'État du port (confer la protection juridique de « la canonnière du *Yang-Tsé* »). Ainsi un passager clandestin pourra être maintenu à bord du navire qui l'a conduit dans un port européen pour que ce navire puisse le reconduire dans son pays d'origine sous la responsabilité du capitaine. Cette disposition devrait également être applicable aux personnes qui se mettent volontairement en situation de détresse et qui sont recueillies en mer.

³⁶ La diversité des interprétations juridiques constatée chez les États membres ne permet pas actuellement de réellement mutualiser leurs moyens navals pour conduire des opérations communes .

B4 - 3 - 2 Harmoniser les procédures d'identification des illégaux interpellés et les procédures pénales chez les États membres

Il paraît utopique aujourd'hui de proposer l'harmonisation des procédures pénales. Bien des obstacles se dressent sur le chemin d'une telle harmonisation alors que le droit pénal de l'immigration illégale est en voie d'harmonisation communautaire. Un droit procédural commun concerne le domaine de la souveraineté étatique.

Il est toutefois inéluctable de créer à terme plus ou moins proche un espace maritime européen commun en la matière. Une procédure pénale commune est indispensable pour instaurer une mutualisation effective et une communautarisation des moyens et des interventions en mer. Les actes d'instruction à la suite d'une infraction pénale en mer seraient soumis alors aux mêmes procédures, permettant ainsi aux navires d'un État membre d'opérer pour le compte d'un autre État membre, le cas échéant dans les eaux placées sous sa juridiction. Cette mesure complète la mesure précédente sur la territorialité du navire.

Cette proposition à long terme n'interdit pas que dès maintenant les sanctions pénales encourues par les passeurs soient harmonisées dans un double souci, exprimé notamment par l'Espagne et l'Italie : ne pas moins sanctionner un trafic d'immigrants clandestins qu'un autre type de trafic utilisant les mêmes moyens (stupéfiants, cigarettes), ne pas avoir de pays membres où ces trafics ne seraient pas suffisamment sanctionnés de sorte que les passeurs en feraient une destination privilégiée.

De même il paraît indispensable de consolider une norme communautaire d'identification des immigrés illégaux dans EURODAC en en faisant une base de données plus permanente afin de mesurer et localiser précisément les flux, procéder à l'analyse de risques, améliorer le contrôle et l'allocation des ressources pour l'exercice de ce contrôle et réprimer les filières. Les demandeurs de visas doivent également être identifiés avec la même rigueur (projet VIS confirmé à Thessalonique). Les techniques d'identification biométriques existent, à condition que les bases légales soient disponibles et homogènes dans tous les États membres.

B 4 - 4 Créer un « droit méditerranéen »

B4 - 4 - 1 Transcrire l'accord dit d'Aruba (Caraïbes et drogue) pour en appliquer les principes à la Méditerranée et aux migrations :

Un accord méditerranéen sur le modèle de celui d'*Aruba* serait bien venu en matière d'immigration illégale par voie maritime. Il ne peut être fondé sur les seules dispositions actuelles du protocole de Palerme. Il convient donc d'améliorer en premier lieu cette convention (confer ci-dessus) afin qu'elle puisse servir de fondement à une coopération de nature judiciaire en mer dans le domaine de la lutte contre le trafic de migrants illégaux.

D'ores et déjà, une négociation est à engager au sein de la Conférence de la mer Méditerranée (MSC).

B4 - 5 Compléter le droit contractuel

B4 - 5 - 1 Européaniser les accords de réadmission passés par les États membres avec les pays sources ou de transit, et passer des accords d'admission avec des pays de recueil des migrants se déclarant sans nationalité

Une « toile » d'accords de réadmission entre l'espace Schengen et les États de transit et les États sources doit être construite, selon le principe de « la nation la plus coopérative », c'est-à-dire que l'ensemble des pays de l'Union doit pouvoir bénéficier des facilités de réadmission les plus favorables existantes en bilatéral.

Toutes les filières sont concernées par ces accords aujourd'hui passés, par les États les plus touchés, sur un mode bilatéral. L'Union européenne a vocation à élargir les accords de réadmission à l'espace Schengen et à renforcer leur effectivité. Elle doit également favoriser la passation d'accords de réadmission entre les États d'embarquement qui ne sont que des États de transit et les États sources.

Ces dispositions ne règlent pas pour autant la question du « rapatriement » des immigrants interceptés sur la frontière maritime (filières à flux focal et stochastique) qui se déclarent aux autorités publiques sans nationalité ou avec la fausse nationalité d'un pays pour lequel le droit d'asile est accordé. Elles ne règlent pas non plus les situations de type *Tampa* où un navire de commerce après avoir rempli son devoir d'assistance à naufragés, doit pouvoir être accueilli dans un port où les migrants seront traités soit comme demandeurs d'asile soit comme migrants illégaux.

La proposition britannique faite à Thessalonique en juin 2003 de mettre en place des centres de rétention dans des pays de transit où serait examiné le cas des immigrants illégaux qui y seraient envoyés préalablement, est inspirée par l'expérience américaine en la matière. Elle repose explicitement sur l'interception en mer des embarcations avant qu'elles ne parviennent en Europe. Or l'illégalité de l'entrée sur le territoire ne peut être constatée qu'une fois l'immigrant arrivé à terre.

Il est proposé en conséquence de ne pas suivre ce schéma et de mettre en place un dispositif à deux niveaux utilisant des zones d'accueil dans des pays tiers. Dans une première étape, le cas des illégaux sans nationalité déclarée ou à fausse nationalité est examiné à terre en Europe au regard du droit des réfugiés. Dans une deuxième étape, si le droit d'asile ne leur est pas accordé, un titre de séjour pour un pays d'accueil leur est donné. Il est en conséquence suggéré de négocier des accords avec des « pays de recueil » volontaires (modèle de l'accord États-Unis - Jamaïque) pour réadmettre les immigrants illégaux ne déclarant aucune nationalité ou une fausse nationalité. Ces accords seraient accompagnés d'une contribution financière substantielle tant pour aider ces pays à accueillir les intéressés avec le concours du HCR et des ONG d'assistance aux étrangers de ces pays que pour financer le rapatriement final dans leur pays d'origine des migrants, une fois, retrouvée la mémoire de leur nationalité.

B5 Aucune proposition organisationnelle, opérationnelle ou juridique ne peut être mise en œuvre si des systèmes techniques de contrôle et de lutte contre l'immigration illégale par voie maritime ne sont pas déployés au niveau de l'Europe (Annexe B.6)

L'annexe B.6 présente dans une première partie les architectures système, par type de filière, synthétisées par une proposition d'architecture globale pour gérer les frontières maritimes. Dans une deuxième partie, une prospective technologique permet de souligner les points clé des futurs systèmes à mettre en place. Les résultats de l'enquête technologique font l'objet de la troisième partie de cette annexe.

Faut-il faire remarquer que les personnels de la fonction publique qui travaillent soit à la surveillance et au contrôle des frontières maritimes, soit aux contrôles des passagers des transbordeurs dans les PPA exercent des métiers difficiles et particulièrement ingrats. Il est indispensable de motiver leurs tâches avec un outil de travail adapté et performant, diminuant le plus possible les activités répétitives et ennuyeuses au profit d'actions valorisantes. Ainsi la motivation des agents de la Guardia Civil démontre par elle-même la qualité opérationnelle du dispositif SIVE et son bien-fondé. Ce constat est à la base de la démarche qui conduit aux propositions ci-dessous.

Il est essentiel de souligner que dans la filière « port à port » tous les systèmes ou équipements de contrôle sont destinés à identifier et cribler le contrôle des personnes, alors que dans les filières à flux focal et stochastique, les systèmes sont destinés à détecter et identifier des plates-formes, navires ou embarcations. Si les premiers sont communs à l'ensemble des PPA et des frontières européennes, les seconds correspondent à une spécificité maritime résultant tant de la profondeur de la frontière que de la localisation géographique des littoraux au regard des pays sources et d'embarquement.

B5 - 1 Systèmes de surveillance maritime

B5 - 1 - 1 La toile de fond

Le besoin de surveillance dans les espaces littoraux européens des navires de tout type, s'affirme de plus en plus : la qualité (intensité, granularité, permanence) de la surveillance à mettre en place varie selon la nature des « cibles » à surveiller, navires de pêche, navires suspects de trafics illicites, navires potentiellement dangereux, etc. Certaines populations de navires sont déjà équipées de dispositifs qui concourent à leur repérage (AIS - *Automatic Identification System*- pour les navires de charge de plus 500 tjb, VMS - *Vessel Monitoring System*- pour le contrôle communautaire des bâtiments de pêche de plus de 24m étendu bientôt aux plus de 16m). Ces équipements alimentent des systèmes de surveillance spécialisés. Ils contribuent pour partie à la satisfaction du besoin de surveillance globale dans les zones où ces dispositifs existent.

La fusion de toutes les données disponibles (détections de tout type, par tout type de senseurs, fixes ou mobiles) dans une zone donnée pour établir une situation centralisée de la zone apparaît aujourd'hui comme une ambition technique raisonnable, si le besoin s'en fait sentir C'est le cas du VTMISS (*Vessel Traffic Monitoring Information System*) mis en œuvre par la Finlande dans le golfe de Finlande. Il en est de même du système similaire mis en place par la Grèce dans le golfe de Saronicos et une partie de la mer Ionienne. Dans ce système, l'administration en charge des frontières est *leader* pour établir la « situation commune » du golfe, redistribuée vers les autres administrations compétentes qui, après une analyse de risque sur cible maritime, interviennent avec leurs moyens propres.

Le concept VTMISS est exemplaire dans ses deux principes fondamentaux : établissement d'une situation commune de référence et « travail coopératif optimisé » entre les administrations en charge d'une action en mer.

B5 - 1 - 2 L'immigration illégale par voie maritime

Il s'agit d'insérer le contrôle et la lutte contre l'immigration illégale par voie maritime sur cette toile de fond.

→ *Filière à flux focal* : la surveillance à assurer est à haute intensité, à granularité fine et quasi- permanente dans des zones quasi-fixes. Chacun des trois bassins méditerranéens doit disposer de systèmes de surveillance spécifique pour assurer la lutte contre les filières à flux focal. La géographie locale et les paramètres des cibles imposent les principales caractéristiques du type de système à implanter dans la zone sensible, paramètres électromagnétiques et optroniques optimisés pour ce type de mission.

Le système SIVE (Système Intégré de Vigilance électronique) est l'exemple même d'un système dédié, dont l'adaptation au détroit de Gibraltar a prouvé son efficacité : établissement en temps réel de l'information (détection radar et identification optronique) sur les embarcations quittant la côte marocaine, permettant ainsi une intervention ciblée, au plus tôt sur les « *pateras* ».

Il est proposé de mettre en place dans les trois autres zones critiques non équipées des systèmes de type SIVE optimisés pour chacune de ces zones :

- canal des Canaries³⁷ pour la zone de contact sud entre l'Espagne et le Maroc ,
- canal de Sicile, de Pantelleria, et des îles Pélagie (Lampedusa), golfe de la petite Syrte pour la zone de contact entre l'Italie, la Tunisie et la Libye,
- mer Égée pour la zone de contact entre la Grèce et la Turquie.

Il est proposé de lancer des études de faisabilité au plus tôt (4 mois de réalisation) avant de réaliser les systèmes (12 mois pour la première version). Ces systèmes spécifiques des filières à flux focal sont dans un premier temps autonomes. Ils pourront ultérieurement s'insérer dans les systèmes régionaux de type VTMISS

→ *Filière stochastique et navires suspects* : la surveillance à assurer doit être discriminante, à granularité moyenne, de type pistage, selon une tactique bien connue des marines militaires et s'exercer dans des zones étendues.

³⁷ le système SIVE commence à y être déployé puisqu'en juin 2003 des équipements sont installés à Lanzarote et Fuerteventura

Il s'agit, sur la base de renseignements en provenance de l'EIC, de réaliser des opérations de pistage et d'interception classiques. La détection initiale est une donnée essentielle : elle peut provenir d'un renseignement opérationnel précis, ou être acquise par une fonction de « tri » et d'évaluation de la menace dans la cellule d'analyse de risque de l'autorité responsable de chaque bassin qui disposerait des informations « temps réel » sur les populations de navires équipés de l'AIS, du VMS. La décision d'intervention et la conduite des opérations qui mettraient en œuvre des moyens aéronavals de plusieurs États membres seraient administrées par l'État responsable de zone.

B5 - 2 Systèmes d'information

Les systèmes d'information ont pour objet de recueillir, centraliser, traiter, diffuser les informations concernant la menace (organisations criminelles transnationales), les navires (les navires eux-mêmes, les pavillons, les armateurs, les affrêteurs) et les personnes (étrangers ayant obtenus des visas, demandeurs d'asiles, immigrants légaux et illégaux).

L'immigration illégale par voie maritime est concernée par les systèmes concernant les navires et la menace, mais aussi via la filière « port à port » par tous les systèmes de données de contrôle de l'espace Schengen, SIS, VISION et autres systèmes à venir concernant les personnes migrantes.

B5 - 2 - 1 Systèmes centraux : CIRAM et autres organismes

L'EIC devra être le centre de coordination des diverses bases de données de navires en vue d'établir les listes de navires suspects. Il apportera son concours à l'orientation des recherches par EUROPOL vers les OCT. En relation avec les centres d'analyse de risques par type de frontière et les réseaux d'OLI, il donnera au centre de coordination du CIRAM les moyens d'anticiper, en coordination avec les pays d'embarquement, sur le tarissement des flux et sur les dispositifs de contre-mesures nouvelles à envisager.

Le système d'alerte rapide (SAR - *Early Warning*) est une pièce maîtresse des systèmes centraux. Le passage, dans les plus brefs délais, aux technologies intranet est une priorité absolue pour ce réseau. Il pourrait s'appuyer sur le réseau sécurisé ICONET de la Commission.

B5 - 2 - 2 Systèmes régionaux : dans les ports

- Les systèmes de contrôle des navires arrivant dans les ports : les systèmes existants de communication de type EISICS (le passage aux technologies intranet est prioritaire) sont à généraliser entre tous les ports des États membres regroupés par sous-systèmes régionaux ; les systèmes experts de type ZUIS à généraliser à tous les ports. Ce programme connecté avec le NSIS (*Nederland Schengen Information System*) est un système expert d'analyse du risque. Il permet de sélectionner les navires à risques³⁸ (toutes menaces confondues : navires sous normes, trafics illicites, terrorisme, immigration clandestine). C'est également à ce niveau que les bases de données mises en œuvre par les opérateurs administratifs (EQUASIS par exemple pour le mémorandum de Paris sur le contrôle par l'État du port) et économiques (*Lloyd's register* de la société de classification, base de données du courtier maritime Barry, Rogliano & Salles par exemple) sont de grande utilité.
- Les équipements et systèmes de contrôle des véhicules et des personnes arrivant dans les PPA de l'espace Schengen, pour maîtriser la filière « port à port ». Il s'agit de :
- Assurer le suivi les véhicules (automobiles, bus et camions) transitant par transbordeurs au moyen du système espagnol de rapprochement en temps réel des numéros minéralogiques des véhicules embarquant et débarquant avec les anomalies collectées sur un fichier central européen (véhicules volés, déclarés ferraillés...)
 - Rendre obligatoire dans les États parties le catalogue des bonnes pratiques Schengen.

En premier lieu, il s'agit de faire un contrôle exhaustif des passagers des transbordeurs pénétrant dans l'espace Schengen et d'exiger qu'au sud de l'Europe soient appliquées les mêmes normes qu'au nord, c'est-à-dire que les lignes Tanger Algésiras, Alger Marseille... soient soumises en toutes saisons à des formalités exhaustives³⁹. Il s'agit de faire en sorte que les gares maritimes soient aux normes Schengen (modèle Algésiras) et que le personnel des polices des frontières soit en nombre suffisant pour accueillir dans des délais raisonnables les passagers des transbordeurs en période de pointe.

³⁸ Les huit critères pris en compte par une pondération sont : le pavillon du navire, le port d'immatriculation, la nationalité de l'équipage, le navire à haut risque (défini d'après l'historique de ses touchées dans le port), derniers ports touchés avant Rotterdam, trafic commercial sur un itinéraire à haut risque, agent consignataire du navire à risque (défini d'après l'historique des incidents avec les navires qu'il consigne) et risque de quai (selon qu'il est plus ou moins sécurisé).

³⁹ Notamment comprenant le compostage à date des passeports munis de visas.

Afin de faciliter le travail des personnels, différentes mesures amont peuvent être programmées. Si le contrôle d'identité à bord semble pour l'heure pratiquement impossible à mettre en œuvre, la **déclaration électronique préalable des listes de passagers** comme en matière de transport aérien vers les États-Unis est à envisager. À l'enregistrement, la compagnie maritime *numérise avec un scanner* le passeport du passager et prend une image par électronique de son visage. Le fichier des passagers ainsi constitué est transmis par Internet rapide à l'autorité des frontières du port de destination à la fermeture de l'enregistrement. Ainsi le temps de traversée est mis à profit par la police des frontières pour préparer le contrôle des identités au débarquement et notamment *greenlister* les personnes qui ne posent pas problème.

En second lieu, coordonner autour du système d'information Schengen (bases de données des personnes), la base de données visas (*Visa Information System - VIS*) et ses équipements déportés dans les PPA et les informations collectées par les OLI des États membres dans les pays de départ et de transit. L'information communautarisée sur l'immigration illégale par voie maritime doit être accessible de toute administration de contrôle et de surveillance européenne. Le SIS actuel en est le noyau. Sa montée en puissance, en coordination avec le VIS, vers des informations plus fiables (SIS 2) est à engager. Afin de tenir compte de la « sacro-sainte protection des données individuelles », l'information centralisée doit être limitée à l'essentiel nécessaire⁴⁰ pour mener à bien les tâches à accomplir. Le système informatique doit être équipé de toutes les sécurités indispensables y compris des journaux des transactions entrée et sortie. Un audit permanent, indépendant (éventuellement à caractère judiciaire) est à mettre en place pour vérifier que les transactions d'information opérées ne sont pas détournées de leur objet.

B5 - 3 Points clés des technologies nouvelles

Dans une première étape, et sans réellement parler de nouvelles technologies, il est prioritaire et urgent de généraliser les technologies intranet entre tous les acteurs concernés, d'introduire massivement les technologies biométriques dans les contrôles des PPA (ce qui est prévu dans le système VIS) et de promouvoir le concept VTMIS.

S'agissant du système *GALILEO*, son qualificatif communément retenu dans la presse, celui de GPS européen, en fait un outil européen de « gestion de flotte », pour tout type de mobile, à partir de 2008, donnant ainsi des « positions européennes » dans les systèmes AIS et VMS fonctionnant actuellement avec des « positions américaines ».

⁴⁰ Ainsi il est possible par exemple de concevoir des fichiers non-nominatifs de données biométriques : photo d'identité et empreintes digitales quand les noms ne sont pas nécessaires au suivi des illégaux.

Les systèmes de détection électromagnétique aéroportés de type SAR ont l'avantage d'être tout temps, mais risquent de ne pas donner de résultats suffisamment temps réel, compte tenu des caractéristiques des cibles *pateras* et *scafi*. Sans études de faisabilité spécifiques préalables, il n'est pas possible d'évaluer l'adaptation de cette technique à ces cibles.

Les radars dits « HF » sont étudiés depuis une quinzaine d'années. Le choix et l'efficacité de ces radars qui sont catégorisés comme des équipements de « barrière électronique », dépendent essentiellement de la cinématique et de la taille des cibles. Des études d'optimisation doivent être lancées dans cette direction, l'objectif étant d'analyser la possibilité d'implanter de tels radars dans des systèmes de type SIVE adapté aux bras de mer de grande largeur.

Reste enfin une voie réellement prometteuse à très court terme, celle de l'utilisation des drones aériens, UAV (*Unmanned Air Vehicle*), comme plateforme porteuse d'une charge utile de détection électromagnétique et optronique dans les systèmes proposés de type SIVE en Méditerranée centrale, sur le canal des Canaries ou en mer Égée. Des études de réalisation sont à lancer offrant ainsi une perspective de première application civile dans le domaine de la sûreté des approches européennes de technologies militaires fortement maîtrisées. Ces matériels peuvent d'ores et déjà s'acquérir sur étagère. Quant aux USV (*Unmanned Surface Vehicle*) qui serviraient de piquet radar et optroniques à distance de la côte, ils n'existent pas pour le moment et méritent une étude conceptuelle de faisabilité et de coût de possession – à comparer avec l'emploi de patrouilleurs navals ou d'UAV.

C L'initiative européenne de contrôle de la frontière maritime

Une initiative globale européenne pour améliorer le contrôle de l'immigration par voie maritime et prévenir l'hécatombe des naufragés de la misère.

Par hypothèse, l'initiative proposée se place dans un contexte où le contrôle de la frontière de l'espace Schengen⁴¹ devient une priorité sur laquelle les États membres s'accordent.

La présente étude a identifié un certain nombre de faiblesses. Les unes ébranlent la crédibilité du dispositif global de contrôle des frontières de l'espace Schengen. Les autres concernent spécifiquement les frontières maritimes.

Certaines de ces faiblesses résultent d'une sous-estimation de l'immigration illégale réelle par voie maritime notamment via les PPA portuaires (France, Espagne), d'autres de la difficulté plus générale de traitement des immigrés illégaux interceptés qui ne peuvent dans de nombreux cas être réadmis à une frontière au-delà de laquelle se trouve par définition la mer et qui pour nombre d'entre eux se présentent en faux demandeurs d'asile, d'autres encore de la perméabilité des dispositifs de surveillance existants notamment sur l'immense frontière maritime gréco-turque, sur les voies très dangereuses de contournement des détroits (canal des Canaries et golfe de la petite Syrte) et face aux navires engagés à travers la Méditerranée dans leur dernier voyage avec en moyenne un millier de passagers illégaux (Italie et à l'occasion Grèce).

Le sujet est délicat car il est pluridimensionnel et s'apprécie au regard :

- de la sensibilité aux questions de libertés publiques dans chacun des pays, et en particulier de l'effectivité du droit d'asile,
- du degré d'articulation entre politique migratoire et politique de sécurité dans chaque pays,
- de la subsidiarité et de la responsabilité propre de chaque État dans la défense d'intérêts communs à l'ensemble des pays de l'Union (à savoir tenir une frontière maritime que seule la géographie a créée⁴²),
- de l'efficacité des dispositifs nationaux de surveillance et de contrôle des frontières,

⁴¹ Nous ne distinguons pas l'espace constitué des 15 États parties à la convention Schengen de l'espace économique européen (EEE) auquel nous ajoutons pour l'immigration, la Suisse qui a les mêmes préoccupations que ses voisins.

⁴² Il n'est pas de problème commun à l'Irlande insulaire et à la Grèce archipélagique en matière de contrôle de l'immigration illégale par voie maritime.

- d'une opinion publique qui oscille entre une réaction quasi-xénophobe à l'égard des illégaux et la pitié que lui inspirent ces personnes qui risquent leur vie à la conquête d'un Eldorado.

Mais simultanément la question de l'immigration illégale renforce le sentiment d'appartenance à un espace à la destinée et aux intérêts communs. Le territoire national est simultanément une partie du territoire européen, et tout particulièrement au regard de la libre circulation des habitants de l'espace Schengen et des migrations.

Cette initiative a pour objectif de contenir au mieux l'immigration illégale par voie maritime en luttant énergiquement contre les filières à flux focal et stochastique dans les zones où elles existent, tout en assurant un contrôle, en conformité avec les engagements communs, des flux d'entrée dans les ports de l'espace Schengen. Elle consiste en la mise en œuvre cohérente et simultanée de **quatre types de mesures touchant à l'organisation du contrôle des frontières, aux instruments de droit, aux systèmes opérationnels à mettre en œuvre et à l'emploi de fonds publics européens.**

Il convient de noter que cette initiative comprend des mesures recommandées dans la partie B précédente, qui pour leur mise en œuvre relèvent de cinq niveaux de compétence qu'il convient d'articuler ensemble : des États membres, de la coopération entre États membres, de l'Union européenne, des bassins maritimes (Méditerranée, Baltique) et des Nations unies.

Les propositions ci-après visent à donner un cadre cohérent aux mesures qui pourraient être prises dans les 36 prochains mois à l'issue desquels le contrôle de l'immigration illégale par voie maritime deviendrait plus intégré et plus efficace.

C1 Dialoguer et communiquer avec l'extérieur sur le thème du contrôle des frontières

Cette initiative s'inscrit dans un dialogue plus intense avec les autres pays développés qui ont des problèmes similaires, d'une part, et avec les « nouveaux voisins » qui sont devenus souvent à leur corps défendant des pays de transit et de départ, d'autre part.

L'approche actuelle du contrôle des migrations et de la frontière vise à repousser les contrôles susceptibles d'entraver les mouvements et les échanges dès les pays d'origine et de transit. C'est le concept de la frontière virtuelle (*virtual border*). Cette approche, bien entendu, n'est concevable que dans un dialogue avec des États qui partagent la même philosophie au regard des libertés publiques. Il faut garder à l'idée que celui qui cherche à sauver sa vie menacée par une dictature est certes un hors-la-loi, mais également un transfuge légitime qu'il faut accueillir dans un asile politique. Le statut de réfugié politique auquel il a droit, ne peut lui être accordé que parce qu'il s'est d'abord placé dans l'illégalité au regard des règles d'immigration.

Il est proposé d'engager un dialogue entre grands pays développés et principalement entre l'Amérique (États-Unis, Canada) et l'Europe pour :

- définir les facilités de circulation des personnes entre les principaux pays développés⁴³,
- définir les futurs dispositifs techniques communs⁴⁴ susceptibles de faciliter cette libre circulation à l'avenir tout en renforçant les capacités d'échange d'information, de maîtrise des formes illégales de migration et d'amélioration du niveau de la sécurité intérieure des États jouissant de cette libre circulation,
- définir une politique d'accueil des réfugiés politiques authentiques.

L'initiative européenne peut ainsi s'articuler avec les autres initiatives et notamment américaine dans les domaines similaires, de sorte que des normes communes ou au moins compatibles soient recommandées et mises en œuvre plutôt que de devoir aligner l'Europe sur les normes requises par les pays étrangers pour satisfaire à leurs propres besoins de contrôle des frontières et de protection de leur sécurité intérieure. Cette approche coordonnée pourrait être illustrée dans la révision, prévue en 2004 de la convention de *Montego bay*, de la ratification et de l'aménagement du protocole de Palerme, ainsi que de l'évolution des normes de l'OMI (SOLAS), de l'OIT ou de l'OMD.

Le dialogue avec les « *nouveaux voisins* », avec les riverains de la Méditerranée en particulier (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Turquie principalement), en matière de migration par voie maritime, est une priorité. Il est impératif de définir avec l'État du port ou côtier non européen d'où le navire susceptible de transporter des passagers en situation irrégulière appareille, les dispositions à prendre en termes de surveillance maritime de son littoral, de contrôle des documents de voyage des passagers et de procédure de réadmission. Cette coopération est une ardente obligation ; à défaut, des mesures de contention sont à prévoir. L'idée générale est que plus un pays est coopératif, plus l'entrée dans les ports européens de ses navires est facilitée⁴⁵.

Ce dialogue doit porter sur :

- la définition d'une politique migratoire (selon le modèle développé entre la Tunisie et l'Italie),
- les instruments pour la mettre en œuvre : contingents, documents de voyage, accord de réadmission⁴⁶,
- la qualification au regard des pays « sûrs » en matière d'accueil des migrants dont la nationalité ne peut être établie,
- les dispositions de sécurité dans les ports de départ.

⁴³ Le débat sur la transmission de diverses informations contenues sur les listes de passagers d'avions pour les vols transatlantiques en est l'illustration.

⁴⁴ Comme les passeports et visas à lecture électronique normalisés.

⁴⁵ Le modèle à prendre en considération est celui de la *container security initiative*.

⁴⁶ Il s'agit de compenser toute immigration illégale par une réduction correspondante du contingent d'immigration.

Le partenariat euro-méditerranéen engagé dans les années 1990 montre la voie, mais force est de constater qu'il a progressé surtout dans des domaines techniques (transports de marchandises, environnement). Il doit désormais porter plus précisément sur les conditions de la circulation des personnes, sachant que la déclaration sur le « nouveau voisinage » adoptée au sommet de Thessalonique du 20 juin 2003, vise à terme une libre circulation des ressortissants de l'espace constitué par l'Europe et ses voisins.

Lorsque le dialogue est plus intense et la communication de l'Union européenne plus claire et perceptible, l'initiative européenne peut se déployer le long des 4 axes prévus ci-dessus.

C 2 L'initiative en matière d'organisation

Elle découle des recommandations proposées aux points B.1, B.2, B.3 et B.4 de la partie précédente. Elle met en place les organes de coordination de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine et rationalise les systèmes d'usage communautaire.

Le dispositif proposé doit s'appuyer et non se substituer aux capacités nationales qui doivent au besoin être renforcées. La mise en place d'une **structure de coopération opérationnelle globale et unique** ad hoc au niveau européen vise à rationaliser le dispositif existant tant au niveau de la Commission et du Conseil qu'à celui des États membres pour lui donner plus d'efficacité et plus de cohérence afin à terme de mener une politique européenne de migration non plus subie comme aujourd'hui mais gouvernée.

Ce dispositif s'appuie sur la dynamique de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui a identifié la nécessité d'inscrire dans le futur traité constitutionnel des instruments renforcés d'action en matière d'immigration, de droit d'asile et de coopération entre autorités judiciaires et de police.

Il est proposé :

- de mettre en cohérence l'objectif de cette initiative avec les diverses responsabilités sur la frontière maritime de la Commission (DG JAI, Transport, TAXUD, Relex, Pêche) et des agences EUROPOL et AESM et les objectifs des groupes de travail du Conseil (SCIFA et SCIFA+, CIREFI) (6 mois) ;
- de mettre en place une **structure de coopération** pour disposer au plus tôt d'un observatoire des migrations et du centre d'analyse de risque CIRAM (analyse de risque, centralisation du renseignement par connexion aux outils actuels et futurs d'intelligence opérationnelle) en réseau avec les administrations correspondantes dans les pays concernés et avec les autres organismes partenaires (EUROPOL, etc.) ; du service *SCHEVAL* (recrutement et

formation d'un corps d'inspecteurs auditeurs indépendants pour faire l'audit des frontières et de la délivrance des visas) (12 mois) ;

- dans une seconde étape, de lui attribuer d'autres missions complémentaires telles que l'organisation d'un EISICS communautaire (24 mois suivants) ;
- de formaliser la structure de dialogue en instituant la Conférence de la Mer Méditerranée (MSC) afin de lancer le partenariat avec les pays de départ de la rive sud (12 mois).

C3 L'initiative en matière de droit

Elle vise à donner une plus grande crédibilité à la politique européenne de contrôle des frontières maritimes par une approche plus déterminée et plus unie des pays membres lorsque l'occasion est donnée d'améliorer les normes juridiques internationales conformément aux recommandations exprimées dans la partie B.5 précédente.

Il est proposé :

- à travers la MSC, de lancer un processus de convention du type Aruba (mais portant sur l'immigration illégale) en Méditerranée et de mutualiser au niveau européen les accords de réadmission (24 mois) ;
- d'organiser un mandat commun des États membres pour modifier les grands instruments du droit international de la mer à commencer par les conventions de Montego bay et SOLAS (OMI), par le protocole de Palerme, une fois ratifié par l'ensemble des États membres en vue de son entrée en vigueur rapide ; au niveau communautaire, d'établir un statut juridique commun non-territorialisé du navire battant pavillon d'un État européen (12 mois) ;
- de concevoir un agrément de type Jamaïque – États-Unis avec des pays de recueil pour l'accueil des immigrés illégaux ne déclarant pas de nationalité ou une fausse nationalité (24 mois).

C4 L'initiative en matière opérationnelle

Elle reprend les plus importantes des mesures recommandées dans la partie B.6 précédente. Elle vise à mobiliser les technologies actuellement disponibles à des coûts raisonnables pour fluidifier le passage légal des frontières tout en permettant un contrôle à la fois plus complet et mieux ciblé, susceptible de mettre en échec les passages illégaux. Son principe est de viser tant sur le littoral des États de l'espace Schengen que dans leurs PPA portuaires une étanchéité à 100 % conformément aux engagements de la convention de Schengen. Elle porte sur une amélioration de la surveillance des approches, une facilitation et systématisation du contrôle des

entrées et sorties, et l'élévation des capacités d'intelligence opérationnelle aux moyens d'une circulation plus rapide et fiable de l'information pertinente tant sur les navires que sur les migrants illégaux.

Il est proposé :

- de procéder aux études de faisabilité des SIVE (Canaries, Sicile, Égée) (4 mois) ;
- de mettre en place ces systèmes intégrés, chacun étant adapté aux caractéristiques propres de la zone maritime concernée (30 mois) ;
- de lancer une étude conceptuelle puis de faisabilité de véhicules non pilotés adaptés aux missions de surveillance maritime (UAV (*Unmanned Air Vehicle*) et USV (*Unmanned Surface Vehicle*) pour la détection, l'identification (et l'interception) des embarcations utilisées par les passeurs des filières à flux focal (6 mois) ;
- d'expérimenter dans une première étape des versions prototypes de ces systèmes (24 mois), puis de déployer les versions les plus opérationnelles (36 mois) ;
- de développer des réseaux *intranet* pour coordonner les échanges de renseignements (SAR, EISICS) entre les acteurs (EIC, EUROPOL, OLI, etc.) (18 mois) ;
- de lancer des études de mise en cohérence puis de réaliser les bases de données, de développement ou de généralisation des outils experts (type ZUIS de Rotterdam) (18 mois) ;
- de mettre en place un outil statistique harmonisé des migrations et une comptabilité normalisée des coûts du contrôle des frontières dans tous les pays européens concernés (18 mois) ;
- d'enrichir les fonctionnalités d'EURODAC, en cohérence avec les autres systèmes d'information, et comprenant l'équipement du centre CIRAM en réseau avec celui des administrations correspondantes dans les pays par tranche de 2004 à 2007 ;
- de rationaliser l'identification des personnes en situation irrégulière :
 - mise en place des techniques biométriques d'identification dans les contrôles dans les ports d'entrée (6 mois) et généralisation par les pays concernés (30 mois), dans le système VIS, en coordination avec EURODAC. Cet investissement fait partie d'une mise à niveau globale de tous les PPA de l'espace Schengen ;

- mise en place corrélative des mêmes techniques biométriques d'identification des personnes en situation irrégulière interceptées hors des PPA portuaires (6 mois) et généralisation par les pays concernés (30 mois) ;
- de planifier la mise à niveau des équipements de contrôle des PPA maritimes dans les pays membres et dans les principaux pays de départ avec pour objectif la fluidité mais aussi l'exhaustivité (100 %) du contrôle à l'entrée et à la sortie :
- d'impliquer (et de ne pas hésiter à sanctionner en cas de manquements conformément aux textes en vigueur) les compagnies de transports maritimes dans le contrôle, le listage et la transmission anticipée aux services d'immigration des listes de passagers enregistrés au départ des lignes de transbordeurs vers l'Espagne et la France⁴⁷ (24 mois) ;
- de rendre effectives les sanctions à l'encontre des transporteurs et de renforcer jusqu'à être dissuasives les pénalités correctionnelles infligées aux passeurs.

C5 L'initiative en matière de financements communautaires

La grande différence de situation de chaque État membre face à la question de l'immigration illégale par voie maritime conduit nécessairement à s'interroger sur la question du partage du fardeau. La communautarisation de tout ou partie du financement des propositions techniques décrites en C3 est à envisager. Cette question sera examinée plus spécifiquement en partie D.

Le dialogue entre pays membres et pays de départ n'est crédible qu'une fois posé le principe d'une solidarité d'intérêt entre ces nations. C'est à leur situation géographique à proximité de l'espace européen que certains pays se trouvent être des pays de départ. Une fois reconnu cet état de fait, la recherche d'un accord consensuel conforme à leurs intérêts réciproques, dont chaque partie tire bénéfice est préférable à une politique de rapports de forces. L'initiative appelle donc la mobilisation de moyens budgétaires, mais aussi de dispositions à caractère économique à intégrer dans les futurs accords d'association de l'Union européenne entreprendre à ce titre consistent à :

- examiner les conditions d'organisation et de contingentement de l'immigration légale saisonnière ou non vers les États membres (24 mois) ;

⁴⁷ Ces dispositions n'ont pas lieu d'être entre la Finlande et l'Estonie dont les relations obéiront dans quelques mois au principe de libre circulation à l'intérieur de l'Union.

- discuter au sein de la Conférence de la mer Méditerranée (MSC) et lancer des programmes intégrés de type *MEDA* comportant un volet de coopération en matière de migrations légale et illégale (36 mois) ;
- financer dans le cadre de ces programmes ou indépendamment, des aides aux centres de rétention dans les pays de transit des immigrants illégaux en provenance des pays source et des retours de ces personnes vers les pays d'origine (6 mois).

D Moyens de réalisation de l'initiative

La politique européenne de contention de l'immigration illégale par la voie maritime s'inscrit dans une politique globale de gestion des frontières de l'Union européenne. La situation relative des États européens au regard de l'immigration clandestine est fortement inégalitaire. Des États membres comme l'Irlande ou le Luxembourg ou des États de l'espace Schengen comme l'Islande et la Norvège n'ont que très peu de liaisons ou de proximités attractives avec des pays d'émigration qu'une partie de la population veut quitter pour « l'Eldorado européen ». Aussi la charge de la lutte contre l'immigration clandestine se porte en premier lieu, sur les frontières orientales terrestres et sur les frontières méridionales maritimes de l'Union européenne (littoral et PPA portuaires), en second lieu, vers les « hubs » aéroportuaires européens majeurs dont les PPA sont pour la plupart les portes d'entrée des candidats au long voyage. Le contrôle et la surveillance des PPA, et parmi ceux-ci des PPA portuaires, est une charge délicate parce qu'il faut à la fois « fluidifier » la circulation des personnes (moins de 1 % d'entre elles se révèlent voyager d'une manière irrégulière) et s'assurer que les quelques illégaux qui tentent leur chance, soient interceptés. La surveillance des frontières maritimes est une charge lourde. Il s'agit de veiller nuit et jour par tous les temps sur de grandes étendues d'eaux pour identifier au milieu d'activités maritimes intenses de commerce, de pêche ou de plaisance principalement, les navires et embarcations qui cherchent à s'infiltrer dans l'espace européen pour livrer leurs charters d'illégaux.

Les États membres de première ligne, méditerranéens, l'Espagne, la Grèce et l'Italie, baltique, la Finlande, sont particulièrement vulnérables en matière d'immigration illégale sur leurs frontières maritimes. L'Espagne et la France sont également placées en première ligne sur leurs PPA portuaires au regard des liaisons de transbordeurs qui les relient avec l'Afrique du Nord. En protégeant leurs frontières maritimes, ils protègent l'espace Schengen au profit de l'ensemble des pays européens. S'ils ne faisaient pas l'effort nécessaire pour prévenir cette immigration, les pays de seconde ligne seraient les premiers à subir le contrecoup de leur laxisme. Ce n'est heureusement pas le cas.

Le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 « souligne que le principe de solidarité doit être consolidé et se traduire plus concrètement, notamment par un renforcement de la coopération opérationnelle. » Il admet en conséquence que les États membres qui assurent en première ligne la protection de l'espace européen voient leur effort partagé et sollicitent un concours financier de l'Union européenne dans une première étape (dans l'attente des perspectives financières pour l'après 2006) pour les besoins structurels les plus pressants. En conséquence un financement partagé européen s'impose.

D1 L'environnement d'un financement partagé

D1 - 1 Aucun État de l'Union européenne et de l'espace Schengen ne tient de comptabilité analytique des dépenses publiques engagées pour surveiller et contrôler l'immigration illégale à leurs frontières. En ce qui concerne spécifiquement la frontière maritime, il faut distinguer deux types de dépenses. Les premières sont liées aux PPA portuaires, les secondes aux opérations de surveillance et de contrôle des frontières maritimes. Pour les premières, on ne peut que constater que les moyens⁴⁸ sont mal ajustés aux périodes de pointe et pèchent par un manque de personnel spécialisé disponible et que les équipements prévus (accès aux bases de données, séparation des passagers avant et après contrôle, détecteurs de faux documents de voyage) sont loin d'être en place dans tous les PPA portuaires comme le constatent les évaluations Schengen. Alors que le coût de main d'œuvre aux PPA est important, le coût des équipements est toutefois limité. Pour les secondes, le déploiement de forces de police aéromaritimes de surveillance (à la disponibilité limitée), chargées de veiller en mer sur la frontière du « désert des Tartares », ne peut être considéré comme le meilleur emploi des fonds publics comme le montre le coût élevé pour la Grèce des patrouilles de sa marine militaire et de ses gardes-côtes. La France avec son réseau de veille sémaphorique⁴⁹ réanimé dans l'urgence après l'affaire de l'*East Sea* ne montre pas un modèle réellement opérationnel en termes de coût efficacité. L'Espagne avec le système intégré de vigilance électronique (SIVE) a choisi la voie de la veille déportée dans des tours de guet télécommandées⁵⁰ (*unmanned watch towers*). Le coût d'investissement (*capital costs*) est élevé, mais le coût de fonctionnement (*running costs*) pour la surveillance d'une large zone maritime est limité. Cette voie technologique est à promouvoir.

Mais ces dispositifs ne concernent que, pour partie, la question de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains. Ils sont employés également à d'autres missions de service public : sécurité de la navigation et de l'environnement marin, sauvetage et intervention en mer, contrôle des pêches, lutte contre les trafics illicites et la contrebande, sûreté portuaire et littorale⁵¹. Ce sont, en effet dans la plupart des cas, les mêmes moyens opérationnels et les mêmes techniques qui sont employés pour ces diverses missions. Aussi, sans clé de répartition (spécifique à chaque littoral), il est difficile d'affecter les dépenses de surveillance et de contrôle des frontières maritimes pour des montants précis aux actions liées à la seule immigration illégale⁵².

⁴⁸ Faut-il faire remarquer que ces moyens sont employés à filtrer positivement plus de 99 % des passagers et seulement pour moins de 1 % les personnes en situation irrégulière.

⁴⁹ Exploité par la marine militaire.

⁵⁰ Les moyens aéromaritimes ne sont déployés en mer que sur information pour des missions dont les objectifs sont clairement identifiés au préalable. Quand les moyens terrestres d'accueil sur les plages peuvent être employés, ils seront préférés à une interception en mer beaucoup plus coûteuse (et dangereuse).

⁵¹ Principalement risque terroriste venu de mer.

⁵² Cette même problématique se pose à la frontière terrestre.

Ainsi, la Grèce est certainement le pays qui fait l'effort le plus important sur ses frontières maritimes et terrestres pour contenir l'immigration illégale alors même que ce pays n'a pas la dimension économique et démographique des autres nations euroméditerranéennes. Quand le gouvernement annonce une dépense de 600 millions d'€ en 2002 pour garder ses frontières, il est très difficile de faire la part de ce qui relève de l'immigration illégale de celle qui relève d'autres missions.

D1 - 2 L'évaluation des dépenses ne peut se faire que sous l'approche comptable du « coût de possession » et non sous un angle strictement budgétaire. Il s'agit en effet de déterminer pour un système donné tel que par exemple, le SIVE de Gibraltar ou le poste frontière de la gare maritime de Marseille un coût pluriannuel sur la durée de vie du système comprenant :

- l'amortissement des charges d'investissement,
- le coût de maintenance du système comprenant sa mise à niveau technique,
- le coût de personnel servant,
- éventuellement si nécessaire une estimée du coût de démantèlement.

Le contenu du dispositif à déployer doit également être établi sur une base d'analyse fonctionnelle. Le SIVE est un système global de surveillance et de contrôle maritime qui couple à la fois un système d'information pour détecter et identifier les menaces (radars et senseurs optroniques) et un système terrestre et aéromaritime d'intervention pour intercepter sur le littoral et en mer les embarcations et navires suspects. Le PPA combine d'une part, des guichets de contrôle équipés des systèmes de détection des faux, reliés à des bases de données accessibles en temps réel en nombre suffisant pour assurer un contrôle exhaustif des passagers et leur transit dans des délais raisonnables (de l'ordre d'une demi-heure), d'autre part un « atelier technique » d'identification en cas de doute et un centre de rétention administrative susceptible d'accueillir jusqu'à leur réadmission les personnes en situation irrégulière ne faisant pas l'objet d'une procédure d'instruction pour une demande d'asile.

D1 - 3 Un concours financier européen de participation à la surveillance et au contrôle des frontières maritimes est concevable s'il s'intègre dans une participation financière globale « frontières et migrations », tenant compte d'interventions tant sur les frontières terrestres et aéroportuaires de l'Union européenne et de l'espace Schengen que d'actions spécifiques à entreprendre dans les pays de départ et de transit dans le cadre du dialogue avec les « *nouveaux voisins* ».

Semblent toutefois à exclure d'une participation communautaire, les dépenses engagées par les États membres sur les « frontières intra-européennes », notamment sur le Pas-de-Calais, le canal d'Otrante, l'Øresund et la frontière avec la Suisse.

D1 - 4 La comparaison avec l'Europe bleue s'impose. Depuis 1992, l'Union européenne participe financièrement à l'effort des États en matière de contrôle des pêches. Il s'agit d'une participation aux investissements portant sur l'acquisition ou la modernisation de navires ou d'aéronefs utilisés pour assurer le contrôle, l'inspection ou la surveillance des activités de pêche et aux dépenses concernant les actions de formation des contrôleurs des pêches et la mise en œuvre des systèmes d'évaluation des dépenses consenties pour le contrôle de la politique commune de la pêche. Les données collectées concernent la France pour les années de 1992 à 2002 et le budget communautaire pour l'ensemble des pays européens pour 2001.

Les dépenses structurelles de la France (source : direction des pêches du ministère de l'agriculture) pour le contrôle de la politique commune de la pêche a été de 85,2 millions d'€ courants. Ces dépenses concernent principalement l'équipement des centres de coordination de sauvetage maritime (CROSS), les vedettes des affaires maritimes et de la gendarmerie maritime, les patrouilleurs de la Marine nationale, les équipements de surveillance des douanes (matériel de détection portuaire et littoral, hélicoptère et navire), les balises VMS des navires de pêche, la formation des contrôleurs. La participation européenne payée de 1992 à 2000 (huit ans) est de 15,25 millions d'€ courants. Sur dix ans, le montant total attendu est de 16,2 millions d'€ courants. On constate ainsi que le partage du fardeau est appliqué aux seules dépenses structurelles et s'élève à 19 %. La Commission fixe des participations de 35 à 50 % au financement des équipements, mais, à juste titre, fait la part entre les équipements exclusivement consacrés au contrôle des pêches et ceux qui servent également à d'autres tâches de surveillance maritime.

Pour l'année 2002, la Commission finance 50 % des actions de formation des contrôleurs des pêches des États membres (827 176 € alloués à 9 États membres concernés), 50 % des dépenses portant sur la mise en œuvre des systèmes d'évaluation des dépenses consenties pour le contrôle de la politique commune de la pêche (150 000 € alloués à l'Allemagne), 35 % des dépenses portant sur l'acquisition ou la modernisation de navires ou d'aéronefs utilisés pour assurer le contrôle, l'inspection ou la surveillance des activités de pêche (31 479 386 € alloués à 10 États membres concernés).

Pour les dépenses en faveur des navires et aéronefs, plus de 92 % des sommes vont à 4 États, par ordre d'importance : Portugal, Royaume-Uni, Espagne et Irlande. L'Espagne consomme plus de 16 % de la dotation européenne pour la *Guardia civil* qui est chargée à la fois du contrôle des pêches et de l'immigration illégale. Ce sont les mêmes matériels navals et aériens qui servent aux deux missions. Ni la Grèce ni l'Italie⁵³ ne semblent demandeurs de crédits importants à ce titre. Il est indispensable en conséquence de coordonner toute participation financière de l'Europe à la surveillance des frontières maritimes avec celle qu'elle engage en faveur du contrôle des pêches.

⁵³ Pour 490 000 € seulement en 2002.

Il faut remarquer que la politique européenne des pêches et les contrôles de la gestion des stocks s'inscrivent dans la permanence. En ce qui concerne le contrôle des frontières maritimes, la permanence est loin d'être aussi prégnante. L'effort de contrôle des passagers aux PPA portuaires est une donnée structurelle. Il se module, d'une part, avec l'ouverture ou la fermeture de lignes de transbordeurs (exemple de la mer Baltique et des trafics plus ou moins saisonniers, plus ou moins expérimentaux entre les pays baltes et l'Allemagne ; projets de lignes entre l'Italie et la Tunisie). Il évolue, d'autre part, avec l'élargissement de l'Union européenne. Quand l'Estonie intégrera l'Union européenne, la liaison Tallin Helsinki deviendra une ligne de cabotage européen.

Quant à la lutte contre l'immigration illégale par le littoral maritime, elle est très évolutive. Les opérations engagées et les dispositions prises sont destinées à arrêter les filières. Une fois, la filière fermée, le maintien (dissuasif) de la fermeture de cette voie ne représente plus les mêmes efforts que lors de la phase d'interruption. Certes la veille aux frontières est à maintenir, mais le système SIVE de Gibraltar montre que les opérations aéromaritimes et terrestres (et donc les moyens coûteux d'intervention à déployer) sont beaucoup moins nombreuses.

D2 Un financement européen ciblé est nécessaire

L'environnement décrit s'il conduit à une attitude prudente quant à la participation financière européenne à la surveillance et au contrôle de la frontière maritime de l'Europe, ne l'interdit pas. Trois domaines d'action possibles sont à distinguer : les services communs européens, les interventions vers les pays de départ, les opérations pilotes.

D2 - 1 Les services communs

Par services communs, il est entendu les outils de gestion des frontières maritimes qui doivent être centralisés pour être plus efficaces. Beaucoup de ces outils sont des moyens transverses pour toutes les migrations et non pour les seules migrations par voie maritime.

Il en est ainsi de quatre programmes à financer par l'Union européenne et par elle seule :

- l'appareil statistique à développer par l'observatoire des migrations dépendant du Bureau des migrations ;
- l'appareil comptable à concevoir pour normaliser la méthode de mesure de l'effort national fait en matière de contrôle et de surveillance des frontières, qui devra être appliqué par l'ensemble des États membres⁵⁴ ;

⁵⁴ Ainsi, il sera possible de comparer les efforts réels, l'efficacité des dispositifs de surveillance et de contrôle des points d'entrée dans l'espace Schengen... et les progrès de productivité.

- l'appareil d'inspection et d'audit du service *SCHEVAL*
- la mise en place d'une banque de données opérationnelle commune à accès temps réel réparti dans tous les services concernés de l'Union européenne.

Sur le dernier point, les bases de données associées maritimes sont de la plus haute importance pour lutter contre la filière stochastique opérée par les organisations criminelles transnationales (OCT). Cette lutte repose sur un système d'alerte avancé dans les pays sources, basé sur un travail permanent de renseignements des officiers de liaison immigration (OLI) des États membres. Il s'agit d'optimiser la veille renseignement de la zone maritime.

La collecte d'informations sur les navires douteux est à organiser au niveau européen. Le Royaume-Uni a rappelé lors du comité stratégique sur l'immigration, les frontières et le droit d'asile du 16 septembre 2002 que les conclusions de la réunion des experts maritimes du 25 octobre 2001 (13141/01) avaient prévu la mise en place de cette base de données réunissant renseignement et analyse sur tous types de navires, cargos, paquebots, ferries, bateaux de pêche, yachts. Cette préoccupation recoupe celle qu'examine la direction générale des transports au regard de la problématique sécurité maritime et chasse aux navires sous normes dans les eaux européennes.

Dans un premier temps, la Commission pourrait financer la faisabilité d'une base de données de tous les types de navires de commerce, de pêche et de plaisance immatriculés dans tous les pays de la Conférence de la mer Méditerranée (MSC).

Appartient également aux services communs la responsabilité de la formation et de l'information des agents des États membres. Il s'agit en effet de s'assurer que l'application des règles Schengen est uniforme dans l'ensemble de l'espace. Tout comme en matière de pêches, la règle des 50 % UE - 50 % État membre doit s'appliquer au financement des actions de formation. Un noyau communautaire de formateurs doit être réuni, composé de personnels des différentes administrations d'État concernées.

D2 - 2 L'intervention européenne dans les pays de départ ou d'embarquement

L'étude de faisabilité montre que l'effort de surveillance et de contrôle est à déporter le plus en amont possible du segment maritime en raison des difficultés juridiques et techniques d'intervention en mer et également du danger de noyade que risquent les candidats à l'immigration

Le cas du Maroc (État associé) est à ce titre un modèle. Le programme *MEDA PIN 2002-2004* possède un volet presque complet de contrôle des migrations : soutien au développement économique des provinces d'émigration (notamment des provinces du nord) (70 millions d'Euros) ; soutien à l'émigration légale (5 millions d'Euros) et renforcement des moyens de lutte contre l'émigration illégale (40 millions d'Euros). On ne peut qu'insister sur les deuxième et troisième volets de ce programme et sur l'aspect nécessairement maritime du troisième. S'il permet d'intercepter en mer les embarcations surchargées et de les reconduire au

Maroc ou mieux encore d'empêcher leur appareillage et d'arrêter les passeurs pilotes, l'effet dissuasif sera maximal.

Ce programme est en cours. L'évaluation des résultats permettra d'en mesurer l'efficacité. Il apparaît d'ores et déjà sur deux points incomplet.

Le premier point est la mise en place et l'entretien de centres de rétention administrative dans les pays de transit. Afin de s'assurer du respect des droits des réfugiés, il est nécessaire au cas où un migrant subsaharien se trouve bloqué sur la frontière maritime du Maroc, qu'il puisse y séjourner dans des conditions décentes le temps que soit instruite une éventuelle demande de droit d'asile en Europe. En cas de refus, l'intéressé devra être rapatrié dans son pays d'origine.

Le second point concerne le rapatriement des non Marocains (Subsahariens tentant de passer vers l'espace Schengen par le Maroc) dans leur pays d'origine (pays source). La prise en compte des frais de réadmission par un financement européen s'avère indispensable. L'Italie a déjà participé financièrement à ce type d'action⁵⁵. Elle en a démontré la faisabilité et surtout la grande efficacité pour un coût très limité. Cette dépense relève réellement de la solidarité communautaire. C'est un investissement ponctuel à effet immédiat. L'effet dissuasif est maximal parce que ces réadmissions à distance décrédibilisent les filières de passage. L'effort financier ponctuel est strictement lié au nombre de migrants illégaux interceptés.

D3 Les opérations pilotes

Elles sont destinées à marquer l'engagement résolu des instances européennes dans la lutte contre l'immigration illégale dans les pays de première ligne. L'opinion publique de ces pays ne peut être que sensible à un partage des charges. Sont concernés par ces opérations pilotes visant la frontière maritime les quatre États membres méditerranéens. Ce programme ne devrait pas se limiter aux seules frontières maritimes. En effet, la question des franchissements illégaux des frontières terrestres et de gestion des PPA aéroportuaires est également de première actualité.

La participation européenne à ce type d'investissements pourrait se calquer sur celui des actions menés en faveur du contrôle des pêches et notamment devrait prendre en compte :

- la présence dans la législation nationale et l'application dans les faits de sanctions proportionnelles à la gravité des infractions et décourageant efficacement des infractions ultérieures de même nature ;

⁵⁵ Rapatriement de Sri Lankais interceptés sur le canal de Suez par Egyptair pour 600 000 ₪.

- l'importance et l'efficacité des ressources humaines et matérielles affectées par l'État membre au contrôle de ses frontières ;
- le degré de coopération atteint dans le contrôle entre l'État membre bénéficiaire, les autres États membres et la Commission.

Sous ces conditions, on peut estimer que l'Union européenne peut prendre en charge 50 % des dépenses de développement et 35 % des dépenses d'investissement des opérations pilotes engagées.

D3 - 1 L'extension de SIVE

L'investissement fait par le gouvernement espagnol sur le détroit de Gibraltar – selon les chiffres fournis qui seraient toutefois à expliciter - est de 142 millions d'Euros sur 6 ans dont 50 millions d'Euros, soit 35 %, pour la première version en 3 ans. Trois autres filières à flux focal sont concernées par la mise en place d'un système de surveillance obéissant au même cahier des charges juste complété d'une meilleure « communalité » du dispositif avec d'autres préoccupations de surveillance des frontières maritimes comme la sécurité de la navigation. À ce titre, la distribution coopérative à toute autorité publique concernée de l'information, recueillie, telle que pratiquée par le VTMS (*Vessel Traffic Monitoring Information System*) finlandais doit être prise comme modèle.

En Grèce, une étude de faisabilité et d'optimisation devrait être entreprise afin de mettre en place un SIVE archipélagique dans la mer Égée et les îles du Dodécanèse. Les techniques déployées sur le détroit de Gibraltar semblent a priori être transposables sans nouvelles études de développement compte tenu des distances séparant les territoires de départ des territoires d'atterrissage.

En Italie (canal de Sicile) et en Espagne (canal des Canaries), les difficultés liées aux distances maritimes (au-delà de l'horizon) qui séparent les territoires de départ des territoires d'atterrissage ne permettent pas une transposition directe du SIVE du détroit de Gibraltar. Cependant les autorités espagnoles ont commencé à déployer un système de type SIVE dans les Canaries à Lanzarote et Fuerteventura. Des stations fixes ou quasi-fixes radar/optroniques doivent pouvoir être déployées en mer. Aussi le projet ne peut être réalisable avec les objectifs SIVE que si de nouvelles technologies sont déployées.

Il est en conséquence proposé que l'Union européenne lance - si une étude de faisabilité en démontre la possibilité - un programme de recherche-développement de véhicules non pilotés (aérien et de surface – *unmanned aerial vehicle* UAV et *unmanned surface vehicle* USV) permettant d'assurer la veille déportée en mer dans les mêmes conditions qu'à partir des tours de guet télécommandées (*unmanned watch towers*) SIVE. Ces véhicules sans pilotes se positionnent sur un « hippodrome » de veille⁵⁶ en piquets radar/optronique de

⁵⁶ Le positionnement dynamique de ces véhicules sans pilote n'est pas nécessaire. Leur activité de surveillance s'exerce en orbitant (hippodrome) autour d'un point focal selon une enveloppe géométrique optimisant la surface couverte en fonction de la manœuvrabilité estimée des

manière à surveiller les eaux territoriales des territoires de départ et d'assurer l'alerte avancée indispensable tant pour venir au secours d'éventuels naufragés que pour améliorer l'effet dissuasif recherché. L'opération Ulysses 2 aux Canaries de mai 2003 a démontré l'efficacité dissuasive de l'utilisation des patrouilles Surmar⁵⁷ de Nimrod de la Royal Air Force et d'*Atlantic* de la Marine nationale. L'objectif visé avec l'emploi d'UV (*unmanned vehicles*) est de rendre réalisable techniquement une surveillance permanente de ce type en abaissant fortement les coûts et en ne mobilisant pas des techniciens hautement qualifiés pour surveiller des zones maritimes vides d'embarcations ou de navires suspects à plus de 99 %.

Les coûts d'investissement à prévoir seraient de l'ordre de 150 millions d'€ par SIVE.

D3 - 2 L'amélioration des contrôles aux PPA portuaires

Ce projet-pilote concerne les liaisons par transbordeurs entre les pays de l'Union européenne et des pays étrangers. Deux États de première ligne sont concernés : l'Espagne et la France. Aux PPA portuaires, il est indispensable de laisser les États seuls responsables de l'équipement et de l'architecture de contrôle prévus par la convention de Schengen. Par contre, un projet-pilote est à évaluer puis à lancer concernant le listage des passagers. Il s'agit d'appliquer les nouvelles règles IATA aux transports des passagers maritimes sur les lignes extérieures de l'Union européenne.

La déclaration électronique préalable des listes de passagers consiste à transmettre après enregistrement des passagers dans le port de départ, les images numérisées par scanner du passeport et le cas échéant du visa et du billet ainsi qu'un portrait photographié par une caméra électronique du passager. Ce listage est envoyé par Internet rapide aux autorités chargées du contrôle des frontières dans le port de destination. Celles-ci peuvent ainsi préparer le débarquement des passagers en *greenlistant* tous ceux qui ne posent pas de problème d'identification. Le coût de la mise en œuvre et du soutien à apporter aux compagnies de transbordeurs pour mettre en place le système est évalué à 15 millions d'€ pour les trois pays concernés.

objectifs recherchés. Les USV sont susceptibles d'éjecter des dromes de sauvetage autour d'une embarcation en difficulté dans l'attente de secours.

⁵⁷ Faites avec des avions lourds à long rayon d'action de lutte anti-sous-marine.

D4 Une solidarité à développer

Le partage des charges des pays de première ligne avec ceux de seconde ligne est également indispensable. Si ceux de première ligne laissent leurs frontières ouvertes à l'immigration illégale, ce sont ceux de seconde ligne qui en subissent les conséquences. Une solidarité entre États s'impose. La participation des moyens publics des États de seconde ligne au contrôle des frontières maritimes des États de première ligne est à organiser.

D4 - 1 Dans le cas des détroits (filières à flux focal), les États de seconde ligne sont en mesure d'intervenir dans les eaux territoriales du pays de départ en « mission humanitaire » du type Croix-Rouge au titre de la sauvegarde de la vie humaine en mer sans agir en tant que forces de l'ordre, ce que ne peuvent pas faire les États de première ligne dont l'action pourrait être considérée même à ce titre comme non amicale. Il est donc envisageable de mettre en commun des moyens navals de sauvetage opérés par les États membres sur ou à proximité des voies de navigation internationales pour y assurer la sécurité de la libre circulation, l'État de première ligne opérant exclusivement dans ses eaux territoriales, les États de seconde ligne dans l'ensemble des eaux resserrées (détroit de Gibraltar, canal de Sicile, mer Égée), sous contrôle opérationnel de l'État de première ligne.

Les opérations de type *Ulysses* de février 2003 dont les résultats montrent une utilité limitée à la seule mise au point de procédures de communication et de surveillance coordonnées, n'en sont pas moins à poursuivre après ajustement. Il s'agit d'aboutir, une fois fixés des objectifs précis de contrôle des frontières maritimes européennes et formalisés des instruments de droit réalistes, à une coopération interétatique des États membres sur une base quasi-permanente. Le partage des charges sera ainsi mieux assuré.

D4 - 2 En ce qui concerne la filière stochastique, les États de première et seconde lignes ont déjà pris en main et coordonné des actions de sauvegarde maritime commune dont l'affaire du *Monica* est une illustration pleine d'enseignements sur ce qu'il faut et ne faut pas faire⁵⁸. Ces opérations conjointes s'inscrivent dans une coordination des moyens publics de répression de l'immigration illégale et des forces navales européennes en Méditerranée (notamment orientale).

⁵⁸ Le commandement sur zone aurait du être donné impérativement à l'État responsable de la zone et non à l'État qui arme le navire patrouilleur chargé de pister le navire suspect.

Ont participé au projet « Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne » :

Équipe projet

André BIZEUL	DCPAF	Commissaire de police
Guy de CHAULIAC	SG Mer	Amiral
Léonard COX	DEA de droit Paris II	Analyste juridique
Frédéric DOHET	CIVIPOL	Sous préfet,
Claude DUFLY	DGDDI	Receveur régional des douanes
Bernard DUJARDIN	Contrôle d'État	Chef de projet- contrôleur d'État
Francis FAYE	F & F Conseil	Expert Risk Assessment & Ops Analysis
Pedro MARTIN RODRIGUEZ	Guardia Civil	Commandant
Fulvio RAGGI	DGPN	Inspecteur général
Antonio SIERRAS	Guardia Civil	Commandant
Françoise de SIMONE	CIVI.POL	Secrétaire général du projet
Vincenzo SUPPA.	Guardia di Finanza	Général, responsable du reparto II,
Hélène TRACHEZ	Doctorante à Paris II	Analyste juridique
Niko WIJNOLST	Institut néerlandais de la mer	Universitaire
Assistance et coordination Secrétariat permanent	CIVIPOL	Questions à caractère logistique et administratif

Comité de pilotage

Paloma ALVAREZ-HIDALGO	Commission européenne - Ajt au chef de l'unité DGJAI/A1
Jean Marc BERLIOZ	Directeur de Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure
Jan de CEUSTER	Commission européenne - Chef de l'unité DGJAI/A1
Pierre DEBUE	Directeur Central de la Police aux Frontières
Jean René GARNIER	Préfet, Secrétaire Général de la mer
D. Atilano HINOJOSA GALINDO	Guardia Civil, Général, responsable de la frontière
Amiral LAGANE	État Major de la marine, opérations en mer
François MONGIN	Directeur Général des Douanes et Droits Indirects

Achevé le 4 juillet 2003

GLOSSAIRE

AESM/ESMA	Agence Européenne de Sécurité maritime
AIS -	<i>Automatic Identification System</i> - rendu obligatoire par l'OMI pour les navires de charge de plus 500 tjb,
APIS	<i>Advanced Passengers Information System</i> : liste des passagers aériens communiquée électroniquement aux Douanes américaines sur les vols hors États Unis
BASC	<i>Business Anti Smuggling Coalition</i> : sécurisation des transports de marchandises
BSC	Baltic Sea Conference
CIACRAM	<i>Common Integrated Authorized Crossing Point Risk Analysis Model</i>
CIBBRAM	<i>Common Integrated Blue Border Risk Analysis Model</i>
CIGBRAM	<i>Common Integrated Green Border Risk Analysis Model</i>
CIRAM	Centre <i>Common Integrated Risk Analysis Model</i>
CIREFI	Centre d'Information, de Réflexion, et d'Echange en matière de Franchissement des Frontières et d'Immigration: réunit des officiers de liaison opérationnel des polices européennes aux frontières
CMM/MSC	Conférence de la mer Méditerranée/ <i>Mediterranean Sea Conference</i> , instance proposée pour à l'image de la Conférence de la mer Baltique être dédiée à la coopération entre pays riverains de la Méditerranée en toute matière de sécurité
CROSS/MRCC	Centre régional opérationnel de surveillance et de secours/ <i>Marine Rescue Coordination Centre</i>
CSI	Container Security Initiative
CSIFA/SCIFA et CSIFA+	Commission pour la stratégie en matière d'Immigration, des frontières et de l'asile : réunit les haut responsables des services chargé du contrôle des migrations, augmentés des chefs des polices aux frontières
CTPAT	Customs Trade Partnership Against Terrorism
EIC	<i>European Intelligence Centre</i> , division du renseignement opérationnel du centre CIRAM
EISICS	<i>European Information System on Immigration Control in Seaport</i>

EURODAC	Système d'information permettant d'identifier les demandeurs d'asile à l'aide d'une prise d'empreintes digitales afin de faciliter la mise en œuvre de la convention de Dublin déterminant l'État en charge d'instruire une demande d'asile
EUROPOL	Office européen de police
FADO	<i>False and Authentic Documents</i> : Système européen d'archivage d'images des documents de voyage
ICONET	<i>Information and Coordination Network</i> : réseau sécurisé de la Commission européenne
Montego Bay	Convention des Nations Unies pour le droit de la mer (1982)
OCT	Organisation Criminelle transfrontalière
OIT/WLO	Organisation internationale du travail
OLI	Officier de liaison en matière d'immigration, généralement résidant dans les pays de départ ou de transit des migrants
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Organisation maritime internationale
Palerme	Convention internationale (1992) relative à la lutte contre le trafic d'immigrants illégaux
PPA/ACP	Points de passage autorisé au sens de Schengen
SAR/EWS	Système d'Alerte Rapide/Early Warning System : dispositif actuellement mis en place par le CSIFA pour identifier les navires candidats à la filière stochastique
SAR	Search And Rescue, mission de secours en mer, chaque pays riverain se voit attribuer une zone de responsabilité prioritaire au-delà de ses eaux territoriales
SCHEVAL	<i>Schengen evaluation</i> , unité d'audit et d'inspection des frontières
SIS	Système d'Information Schengen : fichier central européen (véhicules volés, déclarés ferrailleurs...)
SIRENE	Bureau de permanence national opérationnel pour donner des informations ou instructions aux utilisateurs du SIS en présence de situations illégales
SIVE	<i>Sistema Integratale de Vigilance Esteriore</i> : dispositif opérationnel et technique mis en œuvre par l'Espagne pour surveiller les mouvements d'embarcations suspects dans le détroit de Gibraltar
SOLAS	<i>Safety of Life At Sea</i> (OMI): protocole international (1974) confié à l'OMI
Stowaways	Voyageurs clandestins se cachant à bord d'un navire de commerce, et notamment des navires de charge

UAV	Aéronef sans pilote – unmanned aerial vehicle
USV	Navire sans pilote – unmanned surface vehicle
UV	Véhicule sans pilote – unmanned vehicle
Vienne	Convention internationale (1978) relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants
VISION/VIS	Système d'information européen sur les visas accordés par les pays membres aux ressortissants des pays soumis à visa
VMS	<i>Vessel Monitoring System</i> - pour le contrôle communautaire des bâtiments de pêche de plus de 24 m (étendu bientôt aux plus de 16 m)
VTMIS	<i>Vessel Traffic Monitoring Information System</i> - mis en œuvre par la Finlande dans le golfe de Finlande pour intégrer tous les signaux relatifs au trafic
ZUIS	Système expert d'analyse de risque utilisé par le port de Rotterdam pour cibler les navires suspects méritant un contrôle physique au regard des trafics possibles