

L'INCIDENCE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'IMMIGRATION SUR LE PARTENARIAT EURO MÉDITERRANÉEN

LAURENT HUGELIN

La politique européenne du contrôle de l'immigration est en pleine mutation. Le traité d'Amsterdam a en effet entériné le transfert à l'Union européenne des prérogatives qui devraient lui permettre d'établir à compter du 1^{er} janvier 2004 une "politique de l'immigration".

Alors que cette politique est au stade de son application, il nous a paru important d'analyser en quoi le processus de Barcelone est impliqué dans cette démarche.

Par ailleurs, l'union européenne a décidé d'évoquer avec l'ensemble des pays Méditerranéens associés la question des migrations et de leur gestion dans le cadre des partenariats existants. Le conseil d'association avec la Tunisie se réunira le 30 septembre 2003 et devra notamment décider de la création d'une commission de suivi en matière de « justice et de paix ».

Notre article a pour objet de présenter les orientations nouvelles de la politique européenne d'immigration pour analyser sa portée sur le processus de partenariat euromed et sur les relations avec la Tunisie, priée par ailleurs de conclure un accord de réadmission avec l'Union européenne.

I. LA GENESE D'UNE POLITIQUE EUROPENNE DE L'IMMIGRATION:

1. Une Communautarisation tardive et encore partielle de la politique de l'immigration:

Malgré la "communauté de destin" évidente des Etats européens à l'égard des question d'immigration, longtemps cette politique est demeurée un domaine réservé des souverainetés nationales dont elles apparaissent comme un "pré-carré". La communauté

européenne n'avait en la matière ni compétence ni rôle moteur. Il a fallu de nombreuses années pour que les réticences nationales soient vaincues au nom du principe d'efficacité (doit agir l'autorité la mieux placée) et que la définition d'une politique cohérente de l'immigration en Europe soit enfin considérée comme une priorité des Etats membres.

En 1986, l'application de l'Acte unique européen, qui a défini la libre circulation des personnes comme une compétence communautaire, a ouvert la voie à une politique structurée de l'immigration. Un comité ad hoc en matière d'immigration était créé, qui s'est traduit par l'adoption de résolutions, de recommandations, instruments juridiquement non contraignants.

A cet égard l'accord de Schengen (1985) et la convention d'exécution de Schengen, suivies de la mise en place du système d'information Schengen (SIS) constituent les premiers instruments contraignants adoptés en marge d'un embryon d'une politique commune de l'immigration.

Cette coopération intergouvernementale informelle a été institutionnalisée par le traité de Maastricht qui crée un troisième pilier de l'union européenne "Justice et affaires intérieures". Ce traité, cependant, ne posait pas de bases suffisantes pour générer une politique commune: n'y est prévu que la définition "d'actions communes" parcellaires, les Etats membres conservant un large pouvoir de décision puisque les décisions devaient être prises à l'unanimité dans la majorité des cas.

Il a fallu attendre le traité d'Amsterdam pour qu'une partie des questions de politique relative aux migrations soient intégrées dans le second pilier de la Communauté européenne.

Deux domaines sont aujourd'hui insérés dans le second pilier des politiques de la Communauté européenne: la politique de franchissement des frontières extérieures de l'Union (Art 62 TCE) et la politique d'asile et d'immigration.

En matière d'harmonisation des législations nationales, la proposition des textes est partagée durant les cinq premières années d'application par les Etats membres et la commission.

En dehors de ces domaines encore limités, en matière de coopération en matière de justice et d'affaire intérieure, la création des décisions cadre, d'une portée relativement similaire à la directive, et des "décisions", au caractère obligatoire pour les Etats, permet d'entrevoir la définition d'une large politique de l'immigration.

Reposant largement sur un rôle de proposition de la commission et l'adoption par le conseil d'instruments juridiques contraignants (règlements par exemple pour les modèles de visas, directives, par exemple pour la définition de règles relative à la reconnaissances mutuelles des mesures d'éloignement et les sanctions appliquées aux transporteurs, décisions cadre, par exemple en matière de traite des être humains et décisions) une politique de l'immigration commune est en passe d'émerger.

Mais si la genèse d'une politique de l'immigration est en cours, dont la priorité est fixée: faire que cette politique soit efficace - plus que celles des Etats - et cohérente par rapport également aux besoins économiques de la communauté; elle s'est faite par des tâtonnements successifs dont témoignent les différents conseils européens depuis 1998.

2. L'élaboration des objectifs de cette politique:

L'élaboration de cette politique demeure encore incertaine, gouvernée par des principes assez contradictoires.

Les intérêts des Etats membres sont d'ailleurs différents¹.

¹L'Allemagne est particulièrement attentive à la définition d'une politique commune d'asile, en raison du nombre de demandes d'asile qui la concerne. La France a eu une (ou des) politique(s) migratoire(s) évolutive(s), mais sur le long terme nettement restrictive(s) pour les pays du Sud. L'élargissement à l'Est fait ressurgir la crainte que les nouveaux Etats membres ne puissent assurer leurs obligations de contrôle de la frontière extérieure de l'Union. L'Italie a fait face à

Plusieurs principes pour l'élaboration de cette politique ont finalement émergés:

- La lutte contre l'immigration illégale doit être efficace et donc *globale*: la politique de l'immigration en Europe s'est dans un premier temps imposée au nom de l' « Europe Forteresse », argument essentiel pour laquelle une telle politique est apparue nécessaire aux Etats membres.
- La *gestion des flux migratoires* doit être établie en fonction des besoins économiques de l'union européenne: c'est une optique qui ne cesse d'être rappelée par la commission européenne. L'immigration en Europe est assez faible comparée à sa population et aux mouvements migratoires dans le monde et l'économie européenne a besoin de bras. C'est la gestion des flux migratoires plus que la gestion de l'immigration stricto sensu qui est alors évoquée, raison pour laquelle sous la présidence Belge s'est déroulée les 16 et 17 octobre 2001 une conférence européenne sur les migrations.
- Cette politique *doit être fondée sur le respect de principes communs de protection des droits fondamentaux* dont la Convention de Genève de 1951, le protocole de New York de 1967 relatifs au statut de réfugiés, les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice en décembre 2000.
- *Elle doit être différenciée* suivant les catégories de migrants visés notamment pour les mineurs ou les victimes de réseaux clandestins qui collaborent avec la justice.

des migrations notamment dûes à des crises régionales (ancienne Yougoslavie), alors que l'Espagne est confrontée au problème de l'immigration clandestine par le Maroc. Beaucoup d'autres pays européens n'ont qu'une faible proportion d'immigrants par rapport à leur population.

On peut penser que cette volonté d'encadrer ainsi les politiques migratoires vise à établir une politique équilibrée, acceptable pour tous les Etats membres et gage ainsi d'une coopération de bonne qualité entre les parties et donc durable.

Les contours de cette politique se sont historiquement dessinés progressivement d'abord autour d'objectifs particuliers². Puis, plusieurs conseils européens ont tenté de définir des orientations plus globales.

Lors du conseil européen de Vienne les 11 et 12 décembre 1998, il est apparu que le rôle de la communauté dans la définition des politiques migratoires passait par *“le remplacement de la personne humaine au centre des politiques”*. L'idée étant d'assurer une politique de contrôle migratoire, associée à un effort plus grand d'intégration durable des migrants réguliers de l'Union européenne.

² Les recommandations du 30 novembre 1992 relative aux pratiques des États membres en matière d'éloignement (1) et concernant le transit aux fins d'éloignement (2) cherchaient à assurer une protection minimum en cas de reconduite à la frontière des étrangers, tout en assurant une collaboration entre Etats membres. Il en est de même de la Recommandation du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers (3) et de la Recommandation du 22 décembre 1995 relative à la concertation et la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement (4). La Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995, sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle à cet effet ainsi que la Recommandation du Conseil, du 27 septembre 1996, sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'États tiers devaient permettre d'éviter des distorsions de concurrence dans le marché communautaire ayant leur origine dans le travail illicite. Puis, le modèle des permis de séjour délivrés par les États membres aux ressortissants des pays tiers a été harmonisé suite à l'action commune 97/11/JAI du Conseil, du 16 décembre 1996, adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne. De même, l'échange d'informations concernant l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers a été organisé par la Décision 97/340/JAI du Conseil, du 26 mai 1997. Mais au-delà de la proposition de la commission de Convention sur l'admission de ressortissants de pays tiers dans les États membres Proposition de la Commission COM (97) 387 final Journal officiel C 337, 07.11.1997

Les Etats membres sont ainsi partis *du constat que les migrations trouvaient leurs causes dans l'insécurité individuelle, la désinformation sur les conditions existantes en Europe, et une pauvreté endémique dans les pays d'origine.*

Les Etats membres ont également reconnu la nécessité d'existence d'une immigration légale, qui justifiait un effort pour intégrer ces migrants légaux, et une lutte contre les sentiments xénophobes et le racisme en Europe. L'idée d'un accès amélioré des migrants aux prestations sociales, ainsi que la nécessité du regroupement familial ont été posés.

Le conseil européen de Tampere en 1999 a posé l'ambition de "*combattre l'immigration clandestine à sa source*". L'objectif ainsi défini repose cependant sur la nécessité première de *combattre l'immigration illégale* par tous les moyens et non pas seulement de manière défensive par l'instauration de frontières extérieures difficilement franchissables mais également en luttant contre les causes auxquelles sont imputées les migrations dans les pays d'origine.

Quatre volets ont été définis à cette fin pour intégrer la politique de l'immigration à définir dans le cadre des relations avec les pays tiers:

- La recherche de partenariat avec les pays d'origine;
- un régime d'asile européen commun;
- un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers;
- une *gestion* plus efficace des *flux* migratoires.

Durant les années suivantes, les efforts des Etats membres sont surtout portés sur la "*coordination des politiques nationales*", avec des effets jugés par la commission encore limités en 2002.

Le conseil européen de Séville a tenté d'impulser un plus grand dynamisme d'une part, en insistant sur la nécessité d'intégrer les objectifs internes de lutte contre l'immigration de la communauté dans sa politique d'aide au développement et dans sa politique extérieure, la communauté pouvant être amenée à reconsidérer la

teneur et l'approfondissement de ses relations avec les partenaires insuffisamment coopératifs; et d'autre part demandant la l'adoption prioritaire d'un programme d'action en matière de retour des immigrants en situation irrégulière.

3. Les développements actuels de cette politique communautaire:

Cette politique s'est jusqu'à présent traduite par des progrès internes plus que par des réalisations concrètes au niveau international.

Il ne peut être question ici d'évoquer l'ensemble des réalisations acquises ou des projets de cette politique sur le plan interne, et notre attention sera seulement retenue sur certains aspects de cette politique au regard de leur intérêt et de leur répercussion possible dans les relations avec les pays tiers.

Cette politique interne s'articule concrètement autour de trois pôles:

- lutte contre les réseaux de passeurs;
- contrôles aux frontières;
- retour des immigrants en situation irrégulière.

Elle a vocation à s'appliquer largement à tout immigrant en situation irrégulière quelle que soit la durée de séjour³.

³ Il s'agit notamment des:

- personnes, qui sont entrées illégalement sur le territoire d'un État membre soit sans documents soit avec des documents faux ou falsifiés;
- personnes, entrées munies d'un visa ou d'un permis de séjour en règle, mais qui ont dépassé la durée du séjour autorisé;
- personnes, dont le séjour, légal au départ, devient illégal à partir du moment où elles exercent une activité salariée;
- personnes munies d'un permis de séjour et de travail qui restent plus longtemps que légalement autorisé ou enfreignent les dispositions relatives au séjour d'une autre manière.

a) *Lutte contre la criminalité liée à l'immigration clandestine:*

En dehors des efforts de communication et d'échange d'information (connaissance du phénomène par le CIREFI, collaboration intra services), trois nouveaux instruments doivent permettre de lutter contre cette nouvelle forme de grand banditisme:

- *Incrimination de l'exploitation sexuelle ou du travail des migrants:*

Par décision-cadre,⁴ relative à la lutte contre la traite des êtres humains, les Etats membres s'engagent à ce que toute exploitation sexuelle ou du travail du migrant constitue une infraction. L'infraction est constituée y compris avec consentement de la victime, et la peine pour cette infraction ne peut être inférieure à huit ans, étant observé que s'y ajoute des circonstances aggravantes. Il s'agissait d'éviter que "la clémence de certains états membres ne conduisent à la création de « disparités concurrentielles »".

- *Incrimination de l'aide au séjour irrégulier:*

Une directive a permis de définir une nouvelle infraction constituée par "*l'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un ressortissant d'un pays tiers; ou la participation, en tant que complice ou instigateur, à cette aide*". Et une décision-cadre définit la peine minimale de huit ans d'emprisonnement lorsque l'infraction a été commise dans le cadre des activités d'une organisation criminelle; ou en mettant en danger la vie des personnes faisant l'objet de l'infraction. Ces infractions s'appliquent aux personnes physiques et morales.

⁴ Dcision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, du 19 juillet 2002 Journal officiel L 203 du 01.08.2002.

- *Projet de protection des victimes témoins:*

Un projet de directive tend à instituer la possibilité pour tout étranger qui témoignerait à charge contre un réseau clandestin d'obtenir un titre de séjour de courte durée.

Enfin, la *lutte contre le blanchiment de capitaux* constitue un second volet d'une politique générale de lutte contre les réseaux de criminalité organisée, qui très souvent trouvera à s'appliquer pour certains membres de réseaux d'immigration clandestine ou ceux qui en bénéficient.

Il est également question d'appliquer l'article 30 du traité sur l'Union européenne pour donner à Europol des moyens d'actions dans le domaine des enquêtes menées par les autorités compétentes des États membres en ce qui concerne les réseaux d'immigration clandestine et le trafic des êtres humains, de l'appui aux États membres et de la participation à la comparaison et à l'échange d'informations détenues par les services répressifs.

b) Contrôles aux frontières extérieures de l'Union Européenne:

Bien entendu un effort interne de cohésion des contrôle aux frontières a été entrepris : pour les visa, une liste commune des pays tiers soumis à l'obligation des visas a été définie par règlement, ainsi qu'un modèle unique de visa. La commission européenne a proposé que ce système évolue vers un centre unique de délivrance des visas, et la création d'un corps unique de garde frontières.

c) Politique de retour des étrangers en situation irrégulière:

Ce volet ne s'est imposé que tardivement dans la politique communautaire. Il repose sur une idée simple suivant laquelle toute politique de limitation de l'immigration est vouée à l'échec si elle n'est pas assortie d'une politique effective de retour des étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine dans des délais acceptables.

L'application sévère et automatique du retour aurait un *effet dissuasif* sur les migrants⁵.

Le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a stigmatisé l'importance du sujet et demandé l'adoption d'un programme d'action en matière de retour. Les éléments d'un tel futur programme d'action ont été discutés lors de la session informelle du Conseil JAI le 13 et 14 septembre 2002 qui a posé les jalons suivants, confirmé notamment par le Conseil Justice et affaires intérieures le 28 et 29 novembre 2002 qui a adopté un programme d'aide au retour applicables après la guerre d'Afghanistan⁶:

⁵ Lors du Conseil européen de Laeken (point 40 des conclusions), en décembre 2001, le Conseil a été invité à présenter un plan d'action global de lutte contre l'immigration clandestine, basé sur la communication de la Commission de novembre 2001. Le plan d'action global a été ensuite adopté le 28 février 2002 par le Conseil "Justice et affaires intérieures" de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne (UE). Un livre vert de la commission européenne relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier a vocation à orienter la réflexion des Etats membres de l'UE [COM(2002) 175 final - Non publié au Journal officiel.

⁶ Programme d'action d'aide au retour du 25.11.2002 (13515/3/02 REV 3 MIGR 104 FRONT 128 VISA 160). Le programme en matière de retour vise à définir une stratégie commune au niveau de l'Union en définissant un certain nombre d'actions et de mesures à adopter et à mettre en œuvre dans ce domaine. Le programme d'action en matière de retour comporte quatre volets, à savoir:

- Des mesures et actions visant au renforcement immédiat de la coopération opérationnelle entre les États membres, y compris l'échange d'informations, de données statistiques et de meilleures pratiques, la formation commune, l'assistance mutuelle entre officiers de liaison d'immigration et des opérations de rapatriement communes.
- Des normes minimales communes ou lignes directrices en matière de retour à envisager à court, moyen et long terme.
- Des programmes spécifiques aux pays concernés: le Programme de retour en faveur de l'Afghanistan est le premier programme de retour spécifique à un pays.
- Le renforcement de la coopération avec les pays tiers pour s'attaquer aux causes profondes de l'immigration clandestine; conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers et éventuellement d'accords de transit et d'admission avec d'autres pays tiers que les pays d'origine.

- **Formation commune:** L'exécution des retours nécessite un savoir-faire particulier c'est à dire un service spécialisé. Les États membres doivent donc accorder une formation spéciale à leurs agents. Une formation commune intensive n'est possible que si les États membres définissent des normes communes de sécurité, mettent en place un réseau d'instituts de formation sur le retour, élaborent des programmes communs de formation et permettent la participation aux cours de formations d'agents d'autres États membres.
- **Meilleure identification et documentation:** L'absence de documents de voyage adéquats ainsi que des doutes sur l'identité d'une personne constituent le principal obstacle au retour. Cela nécessite la mise en œuvre de mesures d'identification dans le cadre des procédures administratives. La Commission examine la faisabilité d'un système technique d'information sur les visas. Dans ce futur système d'information, la composante « retour » devrait jouer un rôle important, notamment à l'aide de données biométriques permettant d'identifier les personnes appréhendées sans papiers dans les États.
- **Règles de réadmission et de transit entre les États membres:** Le cadre général de la réadmission entre les États membres des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier devrait être remis à l'ordre du jour dès que le règlement sur Dublin II sera adopté. De plus, un cadre commun devrait être établi en ce qui concerne le transit pendant la procédure de retour.

Ce dernier volet fait cependant, largement appel à une collaboration avec les États tiers, seule à même d'assurer une réadmission des ressortissants de ces États. C'est en ce sens, que la politique de l'immigration communautaire européenne a aujourd'hui besoin d'un prolongement et d'une dimension internationale.

Celle-ci est cependant encore partielle et on peut s'interroger sur la place du partenariat euro méditerranéen dans ce contexte.

II. LA PLACE DU PARTENARIAT EURO MEDITERRANEEN: VERS UNE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES:

Toute la question est de savoir comment intégrer dans le partenariat euro méditerranéen cette nouvelle politique communautaire, et comment cette politique va s'articuler avec les politiques existantes.

Trois orientations peuvent être à notre sens dégagées.

Premièrement, la déclaration de Barcelone faisait état de la nécessité d'une collaboration accrue des Etats partenaires sur les problématiques de l'immigration, soit en tant que source de tension potentielle (xénophobie ; crise internationale), soit en tant que conséquence des déséquilibres régionaux (politiques, économiques,).

Dans ce sens, certains aspects du dialogue politique bilatéral et régional doivent être traités en considération de la politique ci-dessus décrite. L'union européenne semble favorable à cette optique. Le besoin de différencier sa politique d'immigration suivant des critères régionaux a été exprimé au conseil de Salonique. Or, on peut penser que la définition d'une politique méditerranéenne de l'immigration, parallèle au projet de marché euro -méditerranéen est pertinente car cette unité géographique est elle-même relativement pertinente sous cet aspect.

Deuxièmement, la déclaration de Barcelone indique un objectif de conclusion d'accords de réadmission entre pays partenaires. Cet objectif n'a pas reçu d'application concrète jusqu'à présent. Mais, le conseil européen de Séville a manifesté son intention d'intensifier ses efforts afin de conclure ces accords.

Troisièmement, la communauté tente de mettre au point une politique pénale cohérente pour lutter contre les réseaux de clandestins. Cela étant, cette politique atteindra assez rapidement ses limites si elle n'est pas accompagnée d'une lutte au niveau international et régional contre ces organisations.

Enfin, l'accord d'association conclu avec l'Algérie préfigure un nouveau type d'accord d'association qui intègre cette dimension de gestion des flux migratoires dans un accord bilatéral plus global, et qui préfigure peut être une adaptation des instruments financiers que la communauté européenne mettra à disposition des Etats méditerranéens à cette fin, notamment dans le cadre MEDA ou par des instruments plus spécifiques.

1. La conclusion d'accords de réadmission:

La physionomie de ces accords ne sera pas spécifique en Méditerranée. Ces accords pourront recouvrir deux formes représentatives de deux degrés différents de coopération, et il faut envisager une politique au niveau régional de conclusion d'accords de ce type y compris entre les Etats partenaires Méditerranéens.

a) Origine et contexte de ces accords:

Dans le cadre de la mise en œuvre du retour d'immigrants en situation irrégulière, le principal obstacle résulte du fait que les Etats ne sont pas tenus de réadmettre une personne dont la citoyenneté n'est pas démontrée. C'est une difficulté majeure qui rend très difficile tout retour sans la coopération des Etats « source » d'immigration.

Les accords de réadmission facilitent la démonstration de la nationalité d'un immigrant, en organisant notamment un système de présomption, et ils permettent également l'acceptation de réadmission des étrangers qui ont transités par l'état considéré, sans être de cette nationalité.

Alors qu'il s'agissait encore de politiques nationales, par recommandation du Conseil du 30 novembre 1994, les Etats membres de l'union européenne ont convenus d'un accord type bilatéral de réadmission entre un Etat membre et un pays tiers. Il est complété par la recommandation du Conseil, du 24 juillet 1995, concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission.

C'est sur cette base que le modèle européen d'accord de réadmission est toujours calqué.

Lors du Conseil européen de Tampere, en vertu de la nouvelle compétence conférée à la Communauté en matière de réadmission (article 63.3.b du traité CE), le Conseil a été invité à conclure des accords de réadmission ou à insérer des "clauses-type" dans les accords d'association ou de coopération conclus avec les pays tiers.

Sur cette base, au conseil de Séville, la commission a été autorisée à négocier neuf accords de réadmission avec des pays prioritaires: Albanie, Chine, la République de Serbie, le Monténégro, le Maroc, la Russie, la Tunisie, l'Ukraine, la Libye et la Turquie.

La politique communautaire de conclusion d'accords de réadmission est donc pour l'instant ciblée sur plusieurs pays méditerranéens.

Il convient d'y ajouter que des clauses types ont été insérés dans les accords d'association les plus récents tels ceux du Liban et de l'Algérie.

On peut donc s'attendre à voir apparaître deux types d'accords de type différents, dont chacun présente ses propres difficultés et un niveau de coopération différent entre la communauté et l'Etat tiers.

b) Typologie des accords en matière de réadmission:

Deux types d'engagements des Etats tiers pour la réadmission sont à distinguer.

- D'une part, les clauses types insérés dans les accords d'association ne présentent pas d'obligations assez précises pour une application concrète et immédiate. Elles ne sont donc suffisantes qu'en présence d'une collaboration non équivoque de l'Etat partenaire.

Ainsi, pour prendre l'exemple de l'accord d'association avec l'Algérie, l'article 84 de l'accord stipule:

“1. Les parties réaffirment l'importance qu'elles attachent à développer une coopération mutuelle et bénéfique portant sur l'échange d'information sur les flux d'immigration illégale et décident de coopérer afin de prévenir et de contrôler l'immigration illégale.

A cette fin:

- Algérie, d'une part, et chaque Etat membre de la communauté, d'autre part, acceptent de réadmettre leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire de l'autre partie, après l'accomplissement des procédures d'identification nécessaires ;

- Algérie et les Etats membres de la communauté fourniront à leurs ressortissants les documents d'identité nécessaires à cette fin”.

La réadmission ne porte que sur les nationaux et non pas les immigrants ayant transité par le pays. En outre, la réadmission ne porte que sur des nationaux dont la nationalité a donc été établie. C'est une simple mise en œuvre formelle d'une obligation internationale préexistante.

Certes, l'article est ainsi complété:

“2. Les parties soucieuses de faciliter la circulation et le séjour de leurs ressortissants en situation régulière, conviennent de négocier à la demande d'une partie en vue de conclure des accords bilatéraux de lutte contre l'immigration illégale ainsi que des accords de réadmission. Ces derniers accords couvriront, si cela est jugé nécessaire par l'une des parties, la réadmission de ressortissants d'autres pays en provenance directe du territoire de l'une des parties...”.

Cet article n'institue ainsi qu'une obligation de négociation d'un accord, dont le contenu reste à définir si ce n'est que la négociation doit porter également sur la réadmission “d'étrangers ayant transité” par l'Algérie.

Le caractère contraignant de cette disposition demeure donc très incertain.

Tels n'est pas le cas des accords de réadmission traditionnels dont la conclusion est posée comme prioritaire avec les pays méditerranéens suivants: Albanie, la République de Serbie le Monténégro, le Maroc, la Tunisie, la Libye et la Turquie.

- D'autre part, des accords bilatéraux de réadmission peuvent être conclus.

Suivant les principes établis pour de tels accords, chaque pays signataire doit réadmettre sur son territoire sans formalité toute personne possédant sa nationalité en situation illégale dans l'autre pays ou qui a franchi ses frontières illégalement. Sur demande, le transit est également possible sur le territoire des deux États signataires sans document particulier.

Des délais sont fixés pour déposer une demande de réadmission (15 jours) et pour y répondre (1 mois). Les frais occasionnés par la réadmission sont pris en charge par la partie requérante.

La substance de ces accords se décline comme suit:

- une procédure accélérée est suivie lorsque la personne est arrêtée en zone frontalière. La notification est informelle (téléphone, fax, télex...) et l'exécution se fait par les agents des postes frontières.
- un certain nombre d'autres documents permettent de présumer de la nationalité (permis de conduire, extrait d'état civil, déclaration de témoins, de l'intéressé ou informations fournies par les autorités officielles...).
- la preuve de l'entrée sur le territoire peut être établie par différents cachets, titres de voyage ou empreintes digitales ainsi que sur présomption grâce aux déclarations éventuelles de la personne ou d'agents officiels, des titres de voyage, des notes d'hôtel, toute donnée indiquant que la

personne a recouru aux services d'un passeur ou d'une agence de voyage...

Juridiquement, ces accords sont plus contraignants, mais leur négociation et leur conclusion est nettement plus difficile car ils sont perçus comme intéressant seulement la communauté européenne au détriment des Etats partenaires.

A cette fin lors du conseil de Séville, il a été convenu que la négociation de ces accords puisse englober des “*moyens de persuasion*”, c'est à dire des mesures d'incitation (par exemple, au cas par cas, un meilleur accès au marché communautaire, des préférences tarifaires, une aide au développement supplémentaire, une politique des visas plus généreuse et une augmentation des quotas pour les travailleurs migrants des pays concernés) assurant la coopération des pays-tiers dans la négociation et la conclusion d'accords de réadmission avec la Communauté européenne. Une aide communautaire spécifique serait instituée pour la préparation et la mise en œuvre des accords de réadmission par des pays tiers et viserait à renforcer les capacités institutionnelles et d'assistance technique⁷.

De même, et aux mêmes fins, la politique migratoire de l'union européenne est désormais liée aux aspects économiques, et politiques du partenariat euro méditerranéen et que la question des accords de réadmission sera inscrite dans le dialogue politique des associations existantes en méditerranée. En effet, en septembre 2002, le conseil justice et affaires intérieures a préconisé un renforcement de la coopération administrative avec les pays tiers (soutien au renforcement des institutions et des capacités d'accueil et de réinsertion) et il a souhaité que “*le problème du retour*” fasse “*partie intégrante du dialogue politique global avec le pays concerné sur les questions d'immigration*”.

Lors du conseil européen de Séville les conditions dans lesquelles la communauté pourrait en cas de non collaboration en la matière renoncer à approfondir les relations avec un Etat partenaire ont été

⁷ COM/2003/0323 final.

discutées, sans qu'un accord n'ait pu se dégager toutefois sur ce point entre les Etats membres entre ceux qui préconisent en dernier ressort des sanctions, ou la suspension d'une coopération de qualité, et les tenants d'une politique d' "incitation positive" uniquement.

Il n'est toutefois pas exclu que la coopération avec les partenaires en matière d'immigration constitue un volet important des associations à l'union européenne dans le futur, et devienne même une caractéristique substantielle de conclusion d'un accord d'association, notamment en méditerranée.

C'est ainsi, que lors de la prochaine réunion du conseil de l'association Tunisie-Union européenne, prévue le 30 septembre 2003, la question des migrations sera inscrite à l'ordre du jour.

Il est notamment question de créer une sous commission de "la justice et de la paix", qui aura notamment pour thème les questions migratoires.

La question est de savoir si, une telle coopération avec l'union européenne ne doit pas alimenter également les réflexions d'une collaboration plus large entre pays méditerranéens à ce sujet.

c) *Incidence de ces accords sur la coopération régionale:*

En effet, les Etats méditerranéens souffrent eux même de l'absence de contrôle de certains phénomènes migratoires: instabilité politique de l'Algérie, Liban, Malte, et auraient tout intérêt à ce qu'un dialogue régional se noue autour de ces problématiques C'est évidemment d'autant plus vrai pour les Etats d'Europe de l'Est ou de la méditerranée (Malte), futurs membres de l'union européenne et qui devront conclure avec les autres pays partenaires un réseau d'accord de réadmission.

De plus, la conclusion d'accord de réadmission par les Etats méditerranéens d'étrangers ayant transités par le territoire national avec l'union européenne, risque de conduire à des situations inextricables pour eux, si, parallèlement, ces pays ne concluent pas

avec les pays d'origine des accords de réadmission comparables. Le fardeau de la réadmission pourrait alors devenir insupportable.

On peut donc penser, qu'à terme et du simple fait que la communauté européenne sollicitera la conclusion d'accord de réadmission même pour des personnes ayant été en transit, les Etats partenaires devront eux même élaborer une politique de conclusion d'accords de réadmission avec leurs partenaires pour assurer le retour dans leur Etats d'origine des personnes "en transit".

Le nouvel instrument financier proposé par la commission européenne prévoit à ce sujet que l'aide financière de la communauté peut être sollicitée par des pays tiers afin de négocier des accords de réadmission avec d'autres pays tiers. (Cet instrument financier pourra aussi être sollicité si une crise grave conduit à des transits massifs dans le pays tiers). Cet instrument financier devrait être opérationnel dès 2004.

A cet égard, le cadre multilatéral institué par la conférence de Barcelone peut être pertinent, et aboutir à la définition d'accords types qui pourraient être conclus en "faisceau" par l'ensemble des pays partenaires méditerranéens.

En d'autres termes, il nous semble souhaitable que la question d'élaboration d'un accord type de réadmission à conclure entre les pays partenaires de l'Union européenne soit inscrite sur l'agenda du dialogue politique dans le cadre du processus de Barcelone, tout comme elle le sera dans les relations bilatérales entre la communauté et les Etats partenaires. En effet, cette question a aussi une facette régionale et pas seulement bilatérale.

Toutefois, ce n'est pas le seul aspect qui doive être examiné.

2. *Inclusion de la gestion des flux migratoires dans le dialogue politique avec les Etats méditerranéens et dans les activités de coopération bilatérales: vers une politique de "bon voisinage":*

a) *Le niveau géographique de dialogue sur le thème des migrations et de l'immigration:*

Pour l'Union européenne, le niveau bilatéral de coopération sera un niveau essentiel de collaboration, notamment pour l'immigration illégale.

L'ambition de la communauté européenne est d'inscrire la question de l'immigration dans l'agenda de l'ensemble des conseils d'association existants et on constate aisément cette perspective à l'analyse des nouveaux volets de coopération envisagées par la communauté européenne et l'Algérie dans le nouvel accord d'association .

D'une part, cet accord comporte un nouveau titre VIII intitulé "coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures", volet complètement nouveau dans le cadre d'une telle association.

Le premier article de ce Titre institue une *coopération* pour renforcer "*l'état de droit*", ce qui peut naturellement contribuer à réduire une cause possible de l'immigration. Doit y être associé la référence existante dans toutes les associations de respect des droits de l'Homme par les parties contractantes. De même, la proposition de nouvel instrument financier pour soutenir la politique de retour des immigrants prend en compte cet aspect puisque cet instrument est réservé aux Etats tiers qui respectent les droits de l'Homme.

L'article 88 de cet accord prévoit "*que les parties conviennent de prendre toutes les mesures appropriées en vue de prévenir et de combattre toutes les formes et manifestations de discrimination fondées sur la race, l'origine ethnique et la religion...*

Des actions d'information et de sensibilisation seront développées. Les parties veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées... "

D'autre part, le volet de coopération dans le domaine social n'est pas en reste puisque, au-delà des dispositions similaires de garantie

de non discrimination en matière de prestations sociales et de droit du travail, un “dialogue en matière sociale” est institué, qui peut se dérouler dans le cadre du conseil d’association ou dans le cadre d’un comité d’association ou un comité ad hoc.

L’objectif de ce dialogue est rien moins que *“la recherche des voies et conditions pour la circulation des travailleurs, l’égalité de traitement et l’intégration sociale des ressortissants algériens et communautaires résident légalement dans chaque Etat Hôte”*.

Ce dialogue couvre notamment *“les migrations, ... l’immigration clandestine, la connaissance mutuelle des cultures et des civilisations, le développement de la tolérance et l’abolition des discriminations”*.

S’y ajoutent des domaines prédéfinis d’ *“ actions de coopération”* jugés prioritaires:

- *“l’amélioration des conditions de vie, la création d’emploi et le développement de la formation notamment dans les zones d’émigration”* (prévention des causes économiques de l’immigration);
- *“ la réinsertion des personnes rapatriées en raison du caractère illégal de leur situation au regard de la législation de l’état concerné”* (prévention de la récidive);
- *“ l’investissement productif ou la création d’entreprises en Algérie par des travailleurs algériens légalement installés dans la communauté”* (favoriser le retour volontaire).

Cet accord préfigure de nouvelles opportunités de coopération avec l’union européenne, fondée non seulement sur une adaptation des critères des financements MEDA (en cours d’examen par la commission), mais aussi sur la création d’un nouvel instrument autonome lorsque l’action de coopération à surtout pour finalité de lutter contre l’immigration illégale.

La souplesse des accords d'association déjà signé permettra d'inscrire ces nouvelles questions dans le dialogue politique prévu par chacun de ces accords. On peut envisager que le conseil d'association prenne en l'espèce de nouvelle orientation de coopération par l'adoption de résolution.

Toutefois, tout reste à faire en la matière, y compris dans la définition d'une politique cohérente et novatrice. Car on sent bien qu'ainsi définie, la politique communautaire n'a pas encore sa forme définitive mais qu'elle est à la recherche d'inspiration et de force de proposition. Les derniers conseils de l'Union européenne ont insisté sur le développement de relations de "bons voisinage". Cette notion laisse transparaître une conception limitée, et négative des relations, comme basée sur le seul fait qu'un "bon" voisin doit éviter d'incommoder ses voisins par les éléments venant de son fond et doit veiller à ceux-ci: c'est faire peser au titre du partenariat "une responsabilité morale" sur les pays méditerranéens qui ne leur appartient peut être pas d'endosser.

A cet égard, le niveau régional de la coopération ne doit pas être négligé.

N'y a-t-il pas en l'espèce de place pour le dialogue multilatéral au niveau régional institué par le processus de Barcelone lorsque l'on sait que la politique communautaire n'est pour l'instant fondée que sur une prise en compte générale des phénomènes migratoires et non pas sur les causes particulières la générant?

Elle est d'ailleurs intimement inscrite dans la déclaration de Barcelone qui pose notamment:

"que les partenaires s'engagent à prendre les mesures susceptibles de faciliter les échanges humains, notamment par l'amélioration des procédures administratives..." et plus loin: *"ils reconnaissent le rôle important que jouent les migrations dans leurs relations. Ils conviennent d'accroître leur coopération pour réduire les pressions migratoires au moyens entre autres de programme de formation professionnelle et d'assistance à la création d'emploi. Ils*

s'engagent à garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus aux migrants légalement installé sur leur territoire” .

Il nous semble donc qu'un dialogue régional devrait compléter les rapports bilatéraux, qui vont excessivement dépendre de la simple négociation d'accords de réadmission contre certains avantages ou en contrepartie de certaines actions de coopérations.

C'est au niveau régional que les pays méditerranéens pourront le mieux exposer les problématiques propres à la région. On notera qu'une conférence régionale sur les migrations est prévue à cet égard au courant du second semestre 2003, qui permettra de mieux apprécier quelle peut être l'apport régional à la coopération pour lutter contre l'immigration illégale.

S'agissant, de la coopération afin d'assurer une lutte contre les discriminations et la xénophobie notamment par le biais d'actions culturelles, elle est plus ancienne et plus rôdée et le niveau régional y est prédominant, quoi qu'aucune évaluation sérieuse n'est permis d'en mesurer l'impact.

Il ne faut pas sous estimer l'intérêt des pays méditerranéens eux mêmes pour un dialogue politique plus ouvert en la matière, pour peu que ce dialogue comprenne également leur propres préoccupations, largement liées à ce dernier aspect, à savoir l'insertion en Europe de leurs ressortissants en situation régulière, et surtout des secondes générations.

b) Quel contenu pour le partenariat euro méditerranéen?

En réalité, la décision de la communauté européenne d'inscrire dans l'ensemble des conseils d'association la question des flux migratoires est pour l'instant sans contenu réel si ce n'est pour la conclusion d'accords de réadmission dans les cas jugés nécessaires.

Dans le cas de l'association entre la Tunisie et l'UE, le conseil d'association devra décider le 30 septembre 2003 de l'opportunité de créer une sous commission de travail intitulé “de la justice et de

la paix”, qui devra traiter notamment de cette question et emmètre des propositions.

L’ambition du conseil européen de Tempere était pourtant de combattre l’immigration “à sa source”, notamment en agissant sur les causes profondes qui peuvent la générer dans les pays d’émigration.

Trois causes majeures de l’immigration ont été évoquées dès le plan d’action de Vienne en 1998: l’insécurité (juridique ou réelle); la désinformation ou la mauvaise information, la pauvreté.

Sur le plan de la pauvreté, le partenariat euro méditerranéen vise à garantir un progrès économique par l’introduction d’un marché concurrentiel au niveau régional. Toutefois, il est clair que cette libéralisation des échanges peut aussi générer à court ou moyen terme une nouvelle pauvreté et que même une évolution positive d’un pays en développement peut - dans un premier temps - renforcer les migrations internationales parce qu’un nombre de personnes acquiert des moyens d’immigrer mais ils ne trouvent pas encore de perspectives satisfaisantes dans leur (Phénomène de “rebond migratoire”).

C’est sur la base de ces réflexions que la commission européenne a proposé certaines orientations politiques nouvelles de nature à atténuer les forces génératrices d’immigration illégale et notamment ses causes sociales ou politiques.

Dans une communication⁸ la commission propose six orientations dont notamment:

- L’intégration des questions relatives aux migrations dans les relations avec les pays tiers, et en particulier avec les pays d’origine. La Commission suggère d’instaurer avec les pays tiers un dialogue global et structuré touchant aussi les questions liées aux *droits de l’homme et au développement*. Elle suggère de développer des programmes d’éducation et

⁸ Communication COM (2001)387 final. Non publiée au Journal officiel.

de formation dans les pays d'origine, d'inciter les migrants à s'intéresser aux programmes de développement et de faciliter la réintégration sociale et économique des victimes des passeurs;

- *L'amélioration la diffusion des informations sur les possibilités légales d'entrée dans l'UE et sur les conséquences de l'utilisation de filières clandestines.* La Commission propose de développer des services d'information dans les pays tiers ainsi que d'encourager la coopération entre les services consulaires des États membres et les autorités locales;
- L'élaboration d'une politique d'intégration pour ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre (assurer l'insertion sociale des migrants, sensibiliser la société civile aux problématiques des migrants, prévoir des mesures de soutien social et économique...).

Sur cette base, le Conseil de Séville a demandé que la politique en matière d'immigration soit intégrée dans les relations de l'Union avec les pays tiers sur les quatre principes fondamentaux suivants:

- L'intégration de ces questions dans l'action extérieure de la Communauté doit respecter la cohérence globale des politiques et actions extérieures, encourager les pays tiers à coopérer plutôt que pénaliser ceux qui ne souhaitent pas coopérer.
- À long terme, l'activité dans le domaine des migrations devrait se concentrer sur les causes profondes des flux migratoires par l'éradication de la pauvreté, par le renforcement des institutions et des capacités ainsi que par la prévention des conflits.
- Les question liées aux migrations devraient être abordées dans le cadre des "Documents de stratégie nationaux et

régionaux” qui sont la base des programmes d'assistance de l'UE en faveur des pays tiers.

- Des crédits supplémentaires seront nécessaires. Ces ressources devraient servir au financement d'actions spécifiques et ciblées dans le domaine de la migration, qui devraient compléter les actions financées au titre des lignes budgétaires plus générales.

La commission en tenant compte des orientations décidées par le conseil européen a annoncé que dans le cadre du *dialogue politique* le lien entre l'immigration et le développement sera systématiquement pris en compte dans le contexte des accords d'association ou de coopération entre l'UE et les pays tiers.

Elle a de même affiné ses propositions : selon elle, ce dialogue devrait également aborder d'autres questions, telles que les causes premières de la migration, la lutte contre l'immigration illégale, la facilitation des retours, la meilleure intégration des immigrés en situation régulière, la facilitation de la “mobilité des cerveaux” tout en aidant les personnes qui veulent contribuer au développement de leur pays d'origine etc.⁹

S'agissant notamment du problème des travailleurs qualifiés, puisque la fuite des cerveaux peut avoir des répercussions négatives sur les pays tiers en développement, elle préconise la multiplication d'offres d'emploi locales financièrement attractives (par exemple l'offre par la Communauté d'emplois actuellement occupés par du personnel étranger aux travailleurs locaux).

On s'aperçoit donc que la réflexion communautaire est fondée sur des problématiques qui peuvent intéresser les pays du sud et qu'un

⁹ Communication de la Commission du 3.12.2002 au Conseil et au Parlement européen: Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers COM (2002) 703 final - Non publié au Journal officiel.

dialogue ouvert pourrait aboutir à compléter et enrichir la stratégie communautaire de lutte contre l'immigration illégale.

En effet, le cas de la Tunisie démontre qu'une politique de contrôle et de gestion des migrations peut également intéresser les pays méditerranéens.

c) *Le cas de la Tunisie:*

Comme cela sera précisé ci après, l'Etat tunisien lutte contre l'immigration clandestine depuis de nombreuses années et sans aucun compromis, bien que de manière assez discrète, compte tenu de l'absence de réprobation d'une partie de la population vis-à-vis de cette immigration.

Toutefois, présenter la lutte contre l'immigration illégale comme le seul intérêt de l'Europe n'est pas partagé par tous en Tunisie: beaucoup adhèrent à l'idée que l'émigration "sauvage" ne peut conduire qu'à des sentiments xénophobes en Europe, dont ils souffrent et à une perte de réputation du pays au niveau international.

Cela étant, l'état tunisien fait également face à deux problèmes particuliers: la position à prendre vis-à-vis "d'étrangers d'origine tunisienne", et de la politique de visa très restrictive de certains états européens qui conduit à légitimer l'émigration irrégulière puisqu' aucune émigration régulière n'est possible.

- D'une part, on peut constater une perception changeante de la société tunisienne vis-à-vis des "émigrés" de deuxième génération, entre "sentiment de solidarité" et "sentiment d'incompréhension" lorsque ceux-ci importent des comportements quelques fois criminogènes, ce qui est très mal perçu notamment s'agissant des atteintes aux personnes et aux biens.

Cet aspect est important: ces personnes, souvent considérées encore en Europe comme des "immigrés" sont en Tunisie des "étrangers d'origine tunisienne". L'insertion en Europe des immigrés en Europe, surtout de la seconde génération est pour la

Tunisie un problème y compris d'ordre public, et avant tout un *“problème qui”*, suivant les auteurs de ces propos, *“relève de la responsabilité exclusive des européens”*.

De même, l'opinion est quelque fois émise que le rôle culturel des *“émigrants”* de seconde génération n'a peut être pas été neutre dans le développement la consommation de drogue en Tunisie, qui prend maintenant des proportions inquiétantes.

En ce sens, l'insertion convaincante des seconde génération en Europe est tout autant une obligation de ne pas générer de *“troubles”* à ses voisins pour l'Europe que les obligations que les Etats méditerranéens ont vis-à-vis d'elle. Or, l'Europe est loin d'emporter la conviction de sa sincérité de l'homme de la rue à Tunis sur ce point... et c'est d'ailleurs l'un des messages le plus souvent entendu contre l'émigration: *“n'y aller pas, vous n'y êtes pas les bienvenus et vous serez maltraités”*.

Il est donc clair que si l'Europe réclame l'institution de rapports de *“bon voisinage”* avec la Tunisie, cette dernière qui n'a pas d'attitude ambiguë vis-à-vis des émigrants peut elle-même présenter des doléances qui visent à garantir le respect de l'ordre public par la coopération judiciaire à court terme, et la meilleure insertion des seconde génération en Europe, à plus long terme.

- D'autre part, une seconde difficulté résulte de *“la mauvaise représentation”* par les citoyens tunisiens de la situation et des conditions de travail ou de vie existantes en Europe.

C'est un problème auquel l'Etat tunisien fait face, notamment à travers les *“vacances annuelles”* des émigrants légaux en Europe. Ils ont en effet l'attitude naturelle mais contreproductive de présenter leur vie en Europe comme aisée, et ... paradisiaque.

Sur ce point, la vision de la commission qui a isolé comme cause de l'immigration *“la désinformation”* nous paraît fort juste et adaptée. C'est effectivement une représentation fautive des réalités qui peut laisser penser à de jeunes désœuvrés et sans la moindre qualification professionnelle que l'émigration, de surcroît

irrégulière, leur permettra d'avoir un meilleur avenir, lorsque l'on connaît les perspectives économiques déprimées en Europe.

Or, malgré l'augmentation rapide du niveau de confort accessible en Tunisie, malgré l'ouverture très large à de nouveaux modes de consommation, la multiplication du choix des consommateurs, le "mirage" d'un meilleur mode de vie en Europe persiste.

Il est peut être temps, dans l'intérêt de tous les partenaires d'avoir une politique d'information claire sur les niveaux de vie, les conditions sociales et les contre parties de la vie quotidienne en Europe, ainsi que sur les conséquences d'une émigration illégale, et ce quel que soit l'état européen choisi par le migrant.

Toutefois, ces domaines présentés n'épuisent pas les potentiels de la coopération dans le cadre du partenariat euro méditerranéen, notamment sur le plan de la politique pénale.

Compte tenu de ces problématiques, il convient de noter qu'un séminaire à Réuni à Ksar Kellel, fin août 2003 des chercheurs européens, tunisiens et australiens sur le thème "avantages d'une immigration contrôlée et l'immigration illégale".

3. *La lutte contre les réseaux d'immigration clandestine:*

La lutte contre les réseaux internationaux de trafic et d'immigration illégale appelle une lutte sans concession et de dimension internationale contre les auteurs et les complices de ces réseaux.

Au niveau régional, cet aspect est encore insuffisamment pris en compte dans le cadre du programme régional en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) qui aborde les questions générales touchant à la lutte contre la criminalité organisée, et en particulier aux réseaux criminels de passeurs et de traite des êtres humains.

En ce qui concerne les questions liées aux migrations, notamment l'immigration clandestine, le programme couvre surtout la formation policière et judiciaire ainsi que l'établissement d'un réseau Euromed de collecte des données et de recherche sur les

phénomènes migratoires. On en est encore à la phase exploratoire plus qu'à une phase opérationnelle de collaboration inter services.

Il semble donc que les efforts sur le plan régional en méditerranée doivent être renforcés à cette fin.

On notera, qu'au niveau international, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale et ses protocoles en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains a été signée en décembre 2000 et qu'au 31 décembre 2001, 140 pays avaient déjà signé.

Au plan bilatéral, la question de lutte contre les réseaux d'immigration clandestine devrait être mieux prise en compte dans l'avenir.

On notera que l'accord d'association entre la communauté européenne et l'Algérie comporte une coopération *“de prévention et de lutte contre la criminalité organisée, notamment dans les domaines du trafic des personnes; de l'exploitation à des fins sexuelles.....”*

Tous les accords d'association comportent une coopération contre le blanchiment d'agent qui peut trouver à s'appliquer en la matière lorsque les faits principaux sont criminels.

Encore faut-il sur ce plan que les états partenaires de la communauté entreprennent eux même les réformes législatives qui criminalisent tous les comportements de trafics illicites de personne et leur exploitation sexuelle.

Or, à cet égard, on peut craindre que la législation des Etats associés soit encore lacunaire.

Le cas tunisien est assez révélateur de cette situation.

L'Etat tunisien lutte de son propre chef contre l'immigration illégale, conscient du caractère préjudiciable pour la réputation nationale du phénomène d'immigration clandestine.

Cela se fait essentiellement par un accès très difficile à l'obtention d'un passeport pour la catégorie des personnes qui serait le plus sujette à l'immigration illégale.

Sur ce point, la position européenne est ambiguë car la difficulté d'obtenir un passeport est quelque fois jugée sévèrement comme instituant la possibilité d'un contrôle politique des aller et venue des citoyens tunisiens.

Il n'y pas d'incrimination particulière de la simple collaboration au passage d'étrangers en situation irrégulière dans d'autre pays, si du moins ils disposent des papiers nécessaires (passeport) et ne sont pas, par exemple mineurs¹⁰.

Naturellement, la conception de faux passeport est sanctionnée¹¹, l'usage¹², ainsi que la délivrance d'un passeport par tout fonctionnaire sans vérification d'identité approfondie¹³.

Bien évidemment la traite des personnes est sanctionnable en Tunisie, mais par hypothèse cette traite n'intervient qu'à destination, en Europe et ne relèvera pas du droit tunisien sauf exception.

Il est également probable que l'incrimination de participation à une association de malfaiteurs ne puisse pas être retenue, en l'absence d'une atteinte directe à la propriété d'autrui ou aux personnes¹⁴.

¹⁰ Auquel cas l'infraction d'enlèvement est possible.

¹¹ Article 193 du code pénal tunisien punissant de trois d'emprisonnement la fabrication d'un faux passeport.

¹² Article 194 du code pénal punissant l'usage de un an à deux ans de prison.

¹³ Article 195 du code pénal punissant cette infraction d'une peine de 6 mois à un an.

¹⁴ L'article 131 du code pénal, d'interprétation stricte dispose " toute bande formée, quels que soit sa durée et le nombre de ses membre, toute entente établie dans le but de préparer ou de commettre un attentat contre les personnes ou les propriétés constituent une infraction contre la paix publique". La condition d'atteinte aux personnes ou à la propriété manque en l'espèce.

Cette lacune du droit tunisien a été récemment remarquée à l'occasion d'incidents tragiques dans lesquels, des embarcations surchargées d'émigrants clandestins ont sombré entre le port de Mehdia et la Sicile. Le chef de l'Etat, Monsieur Zine EL adbedine BEN ALI, a alors exprimé le souhait que l'assemblée nationale se saisisse d'un projet de loi visant à incriminer certains comportements des participants à de tels réseaux clandestins, *“pour des raisons humanitaires”*.

Un tel projet est actuellement à l'étude. Il porterait sur l'incrimination des propriétaires de bateaux ayant permis de tels passages d'étrangers en situation irrégulière de peines de prisons allant jusqu'à deux ans.

Cela ne permettra cependant pas d'incriminer tout membre de réseau ayant permis de réaliser ou bénéficier des revenus tirés d'une telle activité.

On peut donc penser que sur ce point également, un dialogue politique entre partenaires méditerranéens pourrait s'ouvrir qui permettrait de dégager des incriminations communes des comportements d'aides et de soutien aux réseaux d'émigration clandestine en méditerranée.

CONCLUSION

La politique européenne de gestion des flux migratoires est encore en maturation : au delà de la nécessité pour les Etats partenaires de conclure des accords de réadmission, les modalités de la coopération en méditerranée restent à définir.

Il est nécessaire pour les pays méditerranéens d'entamer une réflexion sur les différents moyens de gérer les flux migratoires dans un aspect “préventif”, dissuasif, plus que répressif et sur leur propre possibilité en ce domaine.

C'est à ce prix qu'ils peuvent, soutenir la nécessité pour les Etats européens de “moduler” leur politiques et d'accroître les possibilités d'immigration ou de séjour légal en Europe.