



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.6.2003

COM(2003) 323 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
EN VUE DU CONSEIL EUROPÉEN DE THESSALONIQUE**

**SUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE COMMUNE
EN MATIÈRE D'IMMIGRATION CLANDESTINE, DE TRAFIC ILLICITE
ET DE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS, DE FRONTIÈRES EXTÉRIEURES
ET DE RETOUR DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
ET AU CONSEIL
EN VUE DU CONSEIL EUROPÉEN DE THESSALONIQUE**

**SUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE COMMUNE EN MATIÈRE
D'IMMIGRATION CLANDESTINE, DE TRAFIC ILLICITE ET DE TRAITE DES
ÊTRES HUMAINS, DE FRONTIÈRES EXTÉRIEURES ET DE RETOUR DES
PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER**

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Évolution de la politique	4
2.1.	Politique en matière de visas	4
2.2.	Politique en matière de contrôles aux frontières: vers le développement d'une politique commune et intégrée de gestion des frontières extérieures	6
2.3.	Politique en matière de retours	9
2.4.	Principales mesures d'accompagnement	10
2.5.	Coopération opérationnelle et échange d'informations	12
3.	Partenariat avec les pays tiers	13
4.	Ressources financières adéquates et mécanisme de partage des charges	16
5.	Conclusions	18

1. INTRODUCTION

Dès 1994, la Commission a souligné que la maîtrise de l'immigration était, au même titre que l'action sur la pression migratoire, en particulier à travers la coopération avec les pays d'origine, et l'approfondissement des politiques d'intégration concernant les immigrés légaux, une des trois composantes essentielles d'une approche globale pour une politique d'immigration efficace. Le Conseil européen de Tampere a confirmé cette approche et l'a complétée par la formulation de l'objectif, distinct mais complémentaire, de l'établissement d'un système d'asile commun.

À Laeken comme à Séville, le Conseil européen a rappelé toute l'importance qu'il attachait à la lutte contre l'immigration illégale. À Séville, en particulier, il a donné une série d'impulsions précises, parfois de caractère très opérationnel, destinées à concrétiser rapidement cette priorité. Il est vrai que l'année 2002 a été particulièrement féconde en termes de programmation politique. En effet, se fondant à chaque fois sur des communications de la Commission, le Conseil a adopté successivement trois plans d'action constituant un ensemble complet et cohérent de mesures.

Le Conseil européen de Thessalonique est l'occasion de dresser un premier bilan de ces travaux. Par hypothèse, ce bilan ne pourra être que très préliminaire: il serait en effet présomptueux de vouloir tirer des conclusions définitives quant à l'efficacité de la politique commune au terme d'une période aussi brève. Il est néanmoins souhaitable que les Chefs d'État et de Gouvernement reviennent sur les progrès accomplis ces derniers mois pour procéder à une évaluation politique et formuler des orientations quant aux priorités à poursuivre avant l'achèvement du programme d'ensemble défini à Tampere.

La Commission entend contribuer à cet exercice par la présente communication. Celle-ci n'est en rien un inventaire exhaustif des travaux menés jusqu'à présent, inventaire qui se retrouve dans la "feuille de route" établie par la Présidence danoise et récemment mise à jour par la Présidence grecque. En outre, en ce qui concerne plus particulièrement la coopération opérationnelle en matière de gestion des frontières extérieures, la Commission se réfère au rapport spécifique établi par la Présidence et auquel elle a pu collaborer.

S'inscrivant résolument dans le cadre progressivement défini dans ses trois communications sur la lutte contre l'immigration illégale, la gestion intégrée des frontières extérieures et le rapatriement des personnes en séjour illégal, la Commission souhaite mettre en lumière la cohérence de cette politique en devenir et jeter les bases d'un processus de suivi qu'elle concrétisera par l'établissement annuel d'un tel rapport.

Dans ce contexte, seront plus particulièrement abordées un nombre limité d'initiatives ou de questions qui, aux yeux de la Commission, sont autant d'éléments essentiels pour l'efficacité de l'action commune, qu'il s'agisse du renforcement des coopérations opérationnelles, notamment à travers la mise en place de grands systèmes de traitement de l'information, de la mobilisation de moyens financiers dans la réalisation d'un effort solidaire, ou bien encore de l'adoption et de la mise en œuvre d'instruments législatifs. En outre, la Commission tient à souligner l'importance d'autres mesures, que ce soit dans le domaine judiciaire et pénal, dans celui des affaires sociales ou en matière de relations extérieures.

Réunis à Thessalonique, les Chefs d'État et de Gouvernement auront à connaître de deux autres dossiers touchant à des aspects importants de l'approche intégrée voulue à Tampere, à savoir la dimension internationale du système d'asile et l'intégration des immigrés.

Répondant à la demande du Conseil européen, des communications spécifiques ont également été préparées à cette fin. La Commission se félicite de cette large ouverture de l'agenda et formule le vœu que se confirme la vision équilibrée ayant guidé jusqu'ici l'Union et qui devrait continuer à l'inspirer dans le cadre du nouveau traité constitutionnel, tout en réitérant son souhait d'adoption rapide des propositions encore sur la table du Conseil.

2. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE

2.1. Politique en matière de visas

La politique communautaire en matière de visas, dont la création était l'une des mesures destinées à accompagner la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures, peut contribuer de manière significative à prévenir l'immigration clandestine. Aux côtés notamment de l'ordre public et de la sécurité, des relations extérieures de l'Union européenne, de la cohérence régionale et de la réciprocité, l'immigration clandestine est l'un des critères retenus par le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil pour fixer la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa.

Le réexamen de la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa était l'une des priorités dégagées par le Conseil européen de Séville. La proposition introduite par la Commission afin de modifier cette liste en transférant l'Équateur sur la liste *négative* a été approuvée et adoptée par le Conseil en mars 2003. La modification du règlement (CE) n° 539/2001 démontre que la politique commune en matière de visas contribue à la lutte contre l'immigration clandestine. Une mise en œuvre correcte et rapide sur le terrain par tous les États membres facilitera la réalisation de cet objectif.

Les Conseils européens de Laeken et de Séville, ainsi que le plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains (ci-après dénommé "plan d'action Santiago"), ont élevé au rang de leurs priorités l'établissement d'un **système d'information sur les visas (VIS)** commun. En juin 2002, le Conseil a adopté des lignes directrices concernant la mise en œuvre de ce système et a invité la Commission à préparer une étude de faisabilité sur la base du texte adopté. Il ressort des lignes directrices du Conseil que le VIS a notamment pour objectif de faciliter la lutte contre la fraude, de contribuer à la prévention du "visa-shopping", d'améliorer les procédures de consultation liées aux visas, de faciliter l'identification des personnes dans le cadre de l'application du règlement Dublin II et des procédures de retour, de contribuer à la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas, d'améliorer la sécurité intérieure et de contribuer à la lutte contre le terrorisme. Le VIS devrait se composer d'un système central d'information sur les visas (C-VIS), ainsi que d'un système national d'information sur les visas (N-VIS) dans chaque État membre. L'étude de faisabilité qui est désormais disponible analyse les aspects techniques et financiers du VIS.

Il convient de souligner que les données biométriques contribuent à garantir l'efficacité globale du système. L'étude a analysé trois techniques dont l'utilisation peut actuellement être envisagée dans le cadre d'un système d'identification biométrique – l'irisologie, la reconnaissance faciale et les empreintes digitales – et recommande que les identifications soient principalement effectuées sur la base des empreintes digitales. La technologie des empreintes digitales offre toute la précision requise pour identifier les personnes et même si la technologie biométrique évolue, les bases de données dactyloscopiques continueront d'être utilisées durant plusieurs dizaines d'années. Une seconde technique d'identification biométrique, telle que la reconnaissance faciale, pourrait être utilisée pour accroître la précision du système. En tout état de cause, un recours d'une telle ampleur à des données

biométriques aura une incidence significative sur le système, que ce soit en termes techniques ou financiers.

Il ressort des estimations présentées dans l'étude de faisabilité que les coûts d'investissement du système central C-VIS et de tous les N-VIS, infrastructure de communication comprise, seraient compris entre 130 millions d'euros environ et près de 200 millions d'euros selon l'architecture de base et les fonctionnalités retenues. Ces coûts, qui concernent essentiellement le développement et la mise en œuvre du modèle "biométrique", pourraient toutefois être répartis sur une période de dix à douze ans en fonction de la mise en œuvre du système et de la rapidité avec laquelle les bureaux consulaires seront connectés au VIS. Toutefois, le budget communautaire ne financera pas à lui seul la mise en œuvre du VIS. L'essentiel de la charge financière concerne les composantes nationales du VIS, et notamment l'équipement des bureaux consulaires des États membres, les connections internationales, l'expédition et la formation.

Vu l'ampleur des implications financières du projet VIS, l'étude privilégie les synergies et recommande une solution qui permettrait de réaliser des économies budgétaires notables: l'intégration technique du SIS II (Système d'Information Schengen de deuxième génération) et de la partie centrale du VIS. Toutefois, les agendas politiques du SIS II et du VIS sont aujourd'hui sensiblement différents: si le nouveau SIS a déjà fait l'objet d'une décision sur le financement communautaire et la responsabilité du développement du système, qui prévoit une série de fonctionnalités essentielles pour entamer la mise en œuvre, le VIS n'en est qu'à ses débuts. Bien que la Commission accorde une priorité particulière aux deux projets, elle privilégie le SIS, qui sous-tend certains éléments déterminants de la coopération Schengen et dont la nouvelle version deviendra opérationnelle en 2006, date à laquelle les pays candidats devraient être prêts à appliquer pleinement l'acquis de Schengen.

Le développement futur du VIS dépendra des orientations stratégiques qui seront arrêtées par le Conseil en ce qui concerne notamment les aspects suivants:

- le développement du VIS et, le cas échéant, le choix des options et des solutions techniques liées à l'architecture du système,
- la confirmation de l'approche générale décrite dans les lignes directrices du Conseil, sur laquelle se fonde l'étude de faisabilité,
- le choix du/des types de données d'identification biométrique à sauvegarder et à traiter dans le système.

Sur la base de ces orientations politiques, la Commission prendra les mesures nécessaires à la mise en œuvre du système sur le plan technique, juridique et financier.

Dans un contexte plus large, la question des vérifications et de l'identification des voyageurs, ainsi que le problème de la vulnérabilité des documents de voyage actuels, figurent à l'ordre du jour au sein de l'Union européenne et d'autres enceintes, telles que l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale), le G8, la CIG et les relations transatlantiques UE/EU. La Commission a soumis deux propositions concernant respectivement **un modèle type de visa** et **un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers** afin de sécuriser davantage ces documents et de permettre l'établissement d'un lien fiable entre le document émis et son titulaire. Ces deux propositions ont été adoptées par le Conseil durant le premier semestre 2002 et le comité instauré par le règlement n° 1683/95 établissant un modèle type de visa a aidé la Commission à définir des spécifications techniques supplémentaires

pour le modèle type de visa. Les spécifications techniques supplémentaires afférentes aux deux nouveaux instruments ont été adoptées par la Commission en juin et en août 2002

Le Conseil a évoqué la possibilité d'utiliser d'autres **éléments d'identification biométrique** pour sécuriser encore davantage les visas et les permis de séjour et pour faciliter les vérifications et l'identification des personnes. La mise en œuvre d'une telle possibilité nécessiterait la modification des instruments précités et une proposition en ce sens sera soumise dans un proche avenir par la Commission. Par ailleurs, il serait opportun d'avancer la date prévue par ces deux instruments (mi-2007) pour l'entrée en vigueur de l'obligation d'apposer une photographie sur le visa et le permis de séjour. À la lumière des résultats de l'étude de faisabilité du VIS (système d'information sur les visas) et des recommandations de l'OACI, la Commission proposera, en ce qui concerne l'utilisation des données biométriques, des solutions harmonisées et interopérables permettant d'obtenir un maximum de valeur ajoutée. Toutefois, la question des éléments biométriques a également des répercussions sur les passeports du fait de la nouvelle réglementation américaine exigeant que les passeports de ressortissants bénéficiant du programme américain d'exemption de visa comportent des caractéristiques de sécurité supplémentaires. La Commission soumettra des propositions relatives à des caractéristiques de sécurité harmonisées, et notamment à des données biométriques, dont les passeports de l'Union européenne pourraient être dotés, non seulement pour qu'ils soient mieux acceptés par les pays tiers, mais également pour qu'ils soient plus faciles à contrôler par les autorités et moins exposés à la fraude. La Commission insiste donc sur la nécessité impérieuse de disposer de normes internationales définitives dans ce domaine en vue de faciliter la tâche des intervenants amenés à prendre des décisions sur les projets en cours qui envisagent d'utiliser des normes d'identification biométrique, compte tenu également des investissements massifs qu'ils pourraient représenter.

La création de structures administratives communes pour l'établissement de bureaux communs chargés de la délivrance des visas UE figurait également au nombre des questions évoquées par le plan d'action Santiago dans son chapitre consacré aux visas. Comme en témoigne l'expérience avortée de Pristina, aucun progrès n'a été accompli dans ce domaine alors qu'un tel élément est vital pour renforcer la coopération consulaire et harmoniser les conditions d'examen des demandes de visa. L'existence de bureaux communs chargés de délivrer les visas de l'Union européenne pourrait avoir un effet de synergie non négligeable en termes d'équipements techniques et de personnel, surtout si le Conseil décide de créer et de déployer au niveau mondial le système d'information sur les visas.

2.2. Politique en matière de contrôles aux frontières: vers le développement d'une politique commune et intégrée de gestion des frontières extérieures

Une politique commune et intégrée de gestion des frontières extérieures qui contribue entre autres à lutter contre l'immigration illégale: telle était l'ambition globale de la communication sur la gestion intégrée des frontières extérieures, adoptée par la Commission en mai 2002. Dans le plan pour la gestion des frontières extérieures qu'il a adopté en juin 2002, le Conseil a entériné l'approche et les objectifs ambitieux de la Commission. Il a établi un programme d'actions, d'initiatives et d'études destinées à être exécutées soit par les États membres, soit par la Commission. Le Conseil européen de Séville a souligné l'importance de ce plan et a assigné à la Commission une série de tâches supplémentaires, telles que la réalisation de l'étude sur le partage des charges.

Les projets pilotes et les opérations conjointes des États membres sont mis en œuvre soit par l'intermédiaire de centres de coordination pour le déroulement ponctuel d'opérations conjointes aux divers types de frontières, soit par la définition de normes européennes pour

l'évaluation des risques et la formation de garde-frontières et par l'adoption de règles communes respectivement applicables à l'analyse des risques et au tronc commun de formation. La Commission s'est activement associée à ces projets opérationnels et stratégiques, dont le contenu et les objectifs pourraient avoir un impact particulièrement significatif sur l'objectif commun qui consiste à garantir un niveau équivalent de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures de l'Europe¹.

L'évaluation de ces opérations conjointes et de ces projets, auxquels ont pris part la grande majorité des États membres et certains pays candidats, s'appuie sur une double analyse qui concerne d'une part les résultats immédiats en termes de pratiques et d'expériences communes tirées de la coopération et d'autre part les avantages à long terme permettant d'accroître la qualité et l'efficacité des normes de sécurité appliquées aux missions de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures. L'appréciation finale est positive à tous égards, dans la mesure où tant les États membres que les pays candidats ont largement et activement participé aux projets en communiquant leurs diverses méthodologies et expériences et en acceptant de se familiariser avec celles des autres États membres. L'objectif qui consistait à renforcer la confiance et les connaissances mutuelles dans un domaine extrêmement sensible a été atteint. Le complément logique de cette réussite est que des pratiques communes en matière d'activités de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures ont progressivement vu le jour. Enfin, les deux projets horizontaux relatifs au modèle commun d'analyse des risques et au tronc commun de formation ont notamment suscité une prise de conscience commune quant à la nécessité de garantir un niveau équivalent de sécurité aux frontières extérieures en éliminant les imperfections et en renforçant les atouts.

Dans son **évaluation de la coordination et de la coopération opérationnelles** entre les États membres, la Commission doit toutefois tenir compte de la déclaration figurant à l'annexe III du plan du Conseil pour la gestion des frontières extérieures. Conformément à cette déclaration, toutes les initiatives opérationnelles doivent s'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, compte dûment tenu du rôle de coordination de l'"unité commune de praticiens des frontières extérieures". Ces initiatives doivent également cadrer avec l'objectif général de la Communauté consistant à assurer un niveau équivalent de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures. Cette unité commune, investie d'une série de tâches de grande ampleur pour la gestion globale de la politique commune européenne des frontières extérieures, a pour mission de vérifier le contenu et d'approuver et de contrôler la mise en œuvre des opérations conjointes et des **projets pilotes** en conformité avec le plan du Conseil.

L'unité commune de praticiens des frontières extérieures se réunit au sein du Conseil sous l'égide du groupe de travail CSIFA (Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile), réuni en formation dite CSIFA+. Ce statut institutionnel pose des problèmes d'efficacité lorsque le CSIFA+ est amené à exécuter certaines des tâches importantes assignées à l'unité commune. Ses tâches stratégiques et opérationnelles sont essentielles pour la politique commune de gestion des frontières extérieures. Elles supposent la réalisation d'une évaluation des risques commune et intégrée, la coordination d'actions dans le cadre d'opérations conjointes, une gestion stratégique garantissant la convergence des politiques nationales en matière de ressources humaines et d'équipement et la réalisation d'inspections destinées à évaluer les risques dans des cas critiques aux frontières extérieures. La gestion quotidienne et opérationnelle de ces actions, qui nécessite une activité permanente et

¹ Les projets qui ont fait l'objet d'un suivi étaient le Centre de Berlin pour les opérations conjointes aux frontières nationales, le projet finlandais sur le CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) et le projet autrichien relatif à un tronc commun de formation des garde-frontières.

systematique, devrait être confiée à une instance ayant un caractère nettement plus opérationnel. Bien qu'il ait accompli un travail satisfaisant en approuvant ces projets et opérations, le CSIFA+ a montré les limites de son action en tant que groupe de travail du Conseil lorsqu'il lui a fallu coordonner et gérer les opérations conjointes et les **projets pilotes**, ce qui démontre qu'il faut impérativement trouver d'autres solutions institutionnelles.

Sur le plan institutionnel, certains enseignements importants doivent être tirés. Le réseau décentralisé de centres nationaux attribue un rôle essentiel aux services nationaux compétents. Cette solution est logique et efficace car lesdits services disposent de compétences professionnelles spécifiques adaptées à l'exécution des opérations requises. Par ailleurs, il est apparu clairement à l'ensemble des intervenants qu'une coordination cohérente, efficace et réellement opérationnelle de tous les centres s'impose. Les modalités actuelles de cette coordination ont révélé l'existence de limites structurelles entravant la gestion efficace de ces actions. Il convient d'envisager la création de nouveaux instruments institutionnels qui faciliteraient l'action des États membres tout en assurant la coordination efficace, constante et pleinement opérationnelle des activités. Ce cadre doit être développé dans le but ultime de développer progressivement une politique européenne commune et intégrée de gestion des frontières extérieures et de créer un corps européen de garde-frontières. Par conséquent, le concept de l'unité commune proposé par la Commission dans sa communication de 2002 et approuvé par le Conseil européen devrait être revu: le CSIFA+ pourrait continuer à exécuter certaines tâches de coordination à caractère plutôt stratégique, tandis que les tâches de nature plutôt opérationnelle pourraient être confiées à une nouvelle structure communautaire permanente, qui serait en mesure d'exécuter ces tâches quotidiennes de gestion et de coordination et d'apporter une réponse rapide en cas d'urgence. Le statut de cette structure opérationnelle communautaire ainsi que la base juridique sur laquelle elle se fonderait restent encore à déterminer, compte tenu du libellé actuel de l'article 62 du traité.

Quant à la **refonte du Manuel commun des frontières extérieures**, il semble nécessaire, avant de soumettre des propositions concrètes, de procéder à une analyse approfondie de l'acquis en matière de frontières extérieures, des lacunes existantes et de la complexité de la procédure de révision. La Commission soumettra donc au Conseil un document de travail sur cette question dans lequel elle examinera la situation actuelle et proposera plusieurs options quant à la manière de procéder.

Au terme des échanges de vues avec les États membres et les pays candidats à propos du document de travail de la Commission intitulé "Développement de l'acquis en matière de **petit trafic frontalier**" et publié en septembre 2002, la Commission soumettra des propositions législatives en temps utile.

L'arrivée d'un nombre croissant d'immigrants clandestins par voie maritime a accentué la prise de conscience politique de la nécessité d'instaurer un contrôle et une surveillance efficaces des **frontières maritimes extérieures** de l'Union européenne. L'étude de faisabilité de la Commission sur l'amélioration des contrôles aux frontières maritimes entend répondre à cette préoccupation. Elle poursuit en effet deux objectifs clairement définis: identifier les lacunes et les défaillances existant à ces frontières et dresser une liste des mesures législatives et opérationnelles qui s'imposent pour assurer un niveau équivalent de protection effective aux frontières extérieures. Dès que l'étude sera achevée – ce qui devrait être le cas en juin 2003 – la Commission la communiquera aux États membres et organisera une réunion d'experts en vue de préparer la suite à y donner.

2.3. Politique en matière de retours

L'importance accordée à une politique efficace en matière de retour s'est reflétée dans l'évolution de la politique de lutte contre l'immigration clandestine tout au long de l'année 2002. Dans son **livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour**, la Commission a lancé un vaste processus de consultation faisant intervenir l'ensemble des parties concernées et dont les résultats ont fait l'objet d'une **communication** en octobre 2002. Sur la base de ces conclusions, le Conseil a ensuite adopté un **programme d'aide au retour** en novembre 2002, une demande ayant été formulée en ce sens par le Conseil européen de Séville.

La crédibilité et l'intégrité des politiques en matière d'immigration clandestine et d'asile risquent d'être mises à mal si elles ne s'accompagnent pas d'une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier. Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur l'utilité réelle des efforts fournis pour lutter contre l'immigration clandestine, dès lors que ceux qui arrivent à contourner ces mesures finissent en définitive par rester en situation irrégulière. Le signal fort que représente l'échec d'une politique en matière de retour des personnes en séjour irrégulier ne doit pas être sous-estimé.

Le programme d'aide au retour insistait sur la nécessité d'un renforcement immédiat de la coopération opérationnelle entre les services répressifs des États membres, tout en préconisant également de définir des normes minimales communes, de créer des programmes spécifiques par pays et de renforcer la coopération avec les pays tiers en ce qui concerne les retours. La définition d'une politique commune en matière de retour doit impérativement s'accompagner d'une mise en œuvre rapide de l'ensemble des mesures prévues par le programme d'aide au retour. C'est le seul moyen de faire passer le message fort que l'immigration doit s'inscrire dans le cadre d'une procédure légale bien définie et que l'entrée clandestine et le séjour illégal n'apportent pas la stabilité recherchée.

En ce qui concerne le **renforcement de la coopération opérationnelle entre les États membres**, l'Allemagne a présenté une proposition concrète sous la forme d'une initiative d'aide au transit en cas de rapatriement par voie aérienne qui enregistre d'excellents résultats. Cet instrument ne se borne pas à faciliter les retours vers les pays d'origine en l'absence de vols directs, il contribue également à renforcer la coopération entre les services répressifs. Une telle coopération devrait également s'étendre à certaines opérations conjointes de retour, notamment sous la forme de vols charters communs. La Commission prépare donc, en étroite coopération avec les États membres, un projet de lignes directrices relatives à des mesures de sécurité applicables lors des rapatriements par voie aérienne, qui devraient largement contribuer à garantir le retour sans heurts et en toute sécurité des intéressés.

En règle générale toutefois, le principal obstacle au retour n'est pas l'opération de rapatriement elle-même, mais plutôt le processus qui consiste à obtenir des **documents de voyage pour les personnes en situation irrégulière et sans papiers**. Certes, améliorer les échanges d'informations et consigner les meilleures pratiques dans un manuel commun contribuerait certainement à améliorer la situation, mais seules de nouvelles techniques d'identification des personnes sans papiers pourraient induire un réel changement. Le VIS pourrait faciliter l'identification des personnes sans papiers, notamment grâce à l'utilisation d'éléments biométriques et à la restitution de documents de voyage scannés, à condition toutefois que les intéressés aient déjà introduit une demande de visa auprès d'un bureau consulaire et que celui-ci ait entré leurs données personnelles dans le système.

Si l'examen de l'initiative allemande d'aide au transit en cas de rapatriement par voie aérienne a déjà révélé que l'assistance de l'État membre de transit est indispensable, il a également démontré qu'il faut pouvoir s'appuyer sur une **base légale clairement définie pour poursuivre une opération de rapatriement** entamée par un autre État membre, surtout lorsque le recours à la force coercitive est inévitable. Il convient donc d'instaurer un régime contraignant de reconnaissance mutuelle et de normes communes, qui facilitera la tâche des services concernés et incitera les États membres à intensifier leur coopération. Un tel régime devra également garantir que les personnes en situation irrégulière faisant l'objet de mesures destinées à mettre fin à leur séjour bénéficient d'un traitement approprié et similaire, quel que soit l'État membre chargé du rapatriement.

La Commission a donc l'intention de prendre l'initiative de préparer une **proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour les procédures de retour et la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour**. Cette proposition s'appuiera sur la directive existante relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, à laquelle on peut notamment reprocher de ne pas avoir instauré de cadre contraignant pour la reconnaissance mutuelle de toutes les décisions en matière de retour. De surcroît, la majorité des États membres n'ont pas encore communiqué à la Commission les mesures assurant la transposition de cette directive en droit interne, alors que le délai prévu à cette fin était fixé au 2 décembre 2002. Entre-temps, la proposition de la Commission relative à la compensation des déséquilibres financiers résultant de la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement en application de la directive précitée est en cours d'examen. Il convient toutefois de préciser qu'un système bilatéral de compensation financière ne saurait fonctionner correctement à long terme en l'absence d'informations suffisantes sur les décisions d'éloignement prises par d'autres États membres. Cet élément devra donc être pris en considération lors de l'examen de la question de l'harmonisation des conditions préalables à l'inscription de ressortissants de pays tiers sur la liste de signalement du SIS (Système d'information Schengen) aux fins de non-admission.

Des **programmes intégrés d'aide au retour spécifiques par pays** devraient être mis en œuvre pour garantir un retour effectif, rapide et – surtout – durable. Ces programmes devraient donc offrir aux personnes retournant dans leur pays d'origine, ainsi qu'aux pays d'origine concernés, une aide raisonnable permettant un renforcement suffisant des capacités. À la demande du Conseil européen de Séville, le Conseil a adopté, le 28 novembre 2002, un programme global d'aide au retour, ainsi qu'un premier programme-pilote spécifique en faveur de l'Afghanistan. Bien qu'il soit manifestement trop tôt pour tirer les enseignements de cette expérience, ce qui ne pourra se faire qu'à la lumière d'une évaluation complète spécifiquement axée sur le caractère durable des retours et sur la sécurité des intéressés, on peut affirmer dès à présent qu'il faudrait à l'avenir adopter une approche plus intégrée. En effet, si les mesures d'aide à l'arrivée et à l'intégration des personnes retournant dans leur pays d'origine sont de nature à apporter une plus-value au niveau communautaire, une meilleure coordination doit être assurée à d'autres stades du processus de retour pour accroître l'efficacité de ces initiatives. Il conviendrait également d'examiner la possibilité de généraliser le modèle des accords trilatéraux conclus en fonction des besoins des pays de destination et faisant intervenir les autorités de ces pays et les opérateurs à un stade bien plus précoce.

2.4. Principales mesures d'accompagnement

Au cours des dernières années, la **lutte contre le trafic illicite et la traite des êtres humains** n'a cessé d'être évoquée en marge des questions liées à l'immigration clandestine. Si le lien étroit qui relie ces deux phénomènes ne manque pas d'être reconnu (bien qu'ils soient distincts sur le plan du droit, ces deux délits s'additionnent souvent en pratique), il doit cependant être

clarifié, dans la mesure où les deux activités criminelles doivent faire l'objet d'une politique communautaire cohérente.

En juillet 2002, le Conseil a adopté une décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains. En outre, la gravité de ce crime est mise en évidence par le fait que celui-ci relève du champ d'application du mandat d'arrêt européen, tel qu'adopté par le Conseil. Le trafic illicite semble être un phénomène transfrontalier, qui affecte les États membres et les pays tiers en tant que pays d'origine, de transit et de destination. Certaines victimes pénètrent clandestinement sur le territoire des États membres de l'Union européenne, tandis que d'autres arrivent en toute légalité, mais finissent dans bien des cas par se retrouver après quelque temps en situation irrégulière.

En novembre 2002, le Conseil a adopté une directive définissant **l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers**, ainsi qu'une décision-cadre visant à **renforcer le cadre pénal** pour la répression de ces activités. L'élément déterminant est l'entrée illégale, le transit ou le séjour dans un État membre. La lutte contre le trafic illicite des êtres humains est le complément d'une politique de lutte contre l'immigration clandestine, car il est souvent difficile de pénétrer illégalement sur le territoire d'un État membre sans faire appel à des trafiquants.

Le trafic illicite et la traite des êtres humains sont essentiellement contrôlés par des filières criminelles dont le démantèlement ne peut se faire sans informations. C'est pourquoi il est essentiel d'encourager les victimes de ces réseaux à coopérer avec les autorités répressives dans la lutte qu'elles mènent contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains. Le 11 février 2002, la Commission a donc adopté une proposition relative à un titre de séjour de courte durée délivré aux **victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains** qui coopèrent avec les autorités compétentes, dont le texte doit encore être examiné par le Conseil.

La **déclaration de Bruxelles**, adoptée à l'issue de la "Conférence européenne sur la prévention et la lutte contre le trafic des êtres humains - Un défi mondial pour le XXI^e siècle" organisée en septembre 2002, marque une étape supplémentaire dans l'élaboration d'une politique communautaire dans ce domaine. Elle recommande de renforcer la coopération européenne et internationale et de prévoir des mesures concrètes, des normes, des meilleures pratiques et des mécanismes destinés à prévenir et à combattre la traite des êtres humains. Les prochains travaux de la Commission s'appuieront sur cette déclaration, qui sera également à la base de nouvelles initiatives européennes, éventuellement structurées par un programme d'action élaboré à la lumière des conclusions d'un groupe d'experts constitué à cette fin.

Le phénomène du **travail non déclaré**, bien que difficilement mesurable, semble se généraliser dans nombre d'États membres. Il exerce généralement un effet attractif sur des immigrants clandestins dont il favorise l'exploitation et l'insécurité, tout en portant atteinte au financement et à la fourniture de services publics et de prestations sociales. Depuis 2000, les lignes directrices sur les politiques de l'emploi comprennent l'engagement de lutter contre le travail non déclaré et les conclusions du Conseil européen de Stockholm insistent sur le fait que la réduction de l'ampleur de l'économie informelle était l'une des mesures indispensables au développement d'une stratégie européenne en matière d'emploi. Par conséquent, les lignes directrices de 2003 fixeront de nouveaux objectifs à atteindre. Pour s'attaquer au problème du travail non déclaré, il convient d'élaborer une série de politiques alliant actions préventives et sanctions. Comme c'est le cas en ce qui concerne le trafic illicite et la traite des êtres humains, une attention particulière doit être accordée dans ce contexte aux questions liées au genre. Ces mesures doivent accompagner la lutte contre les flux migratoires clandestins et offrir aux migrants économiques la possibilité d'emprunter des canaux légaux clairement définis et

transparents pour compenser les pénuries d'emplois qui se généralisent dans la plupart des États membres. La proposition de directive sur l'admission de ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi, soumise par la Commission, contribuera dans une large mesure à faire comprendre aux immigrants potentiels comment obtenir légalement l'accès au territoire de l'Union européenne.

En ce qui concerne la **responsabilité des passeurs**, la directive visant à compléter les dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen, récemment adoptée par le Conseil, ne réalise pas une harmonisation suffisante au niveau européen. Elle ne s'applique qu'aux transports de voyageurs et non aux transports de marchandises, le transport ferroviaire n'est que partiellement couvert et les États membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour l'application de ces dispositions. De surcroît, nombre de ces États tardent à transposer cette directive dans leur droit interne. En novembre 2001, une table ronde sur la responsabilité des transporteurs a réuni des représentants des États membres, du secteur des transports, des institutions européennes, d'organisations humanitaires et d'autres parties intéressées, qui ont été invités à réfléchir sur les stratégies possibles au niveau européen. Dans le prolongement de cet événement, une série de réunions d'experts axées sur certains thèmes bien définis, qui ont été organisées en 2002 dans le cadre du "processus de la table ronde", ont fourni un cadre utile favorisant les échanges et la compréhension mutuelle des acteurs concernés. À ce stade, la principale conclusion de ce processus est qu'il n'est pas nécessaire d'adopter de nouvelles mesures d'harmonisation dans l'immédiat, mais que des concertations devraient se poursuivre à un rythme régulier sous les auspices de la Commission.

2.5. Coopération opérationnelle et échange d'informations

La nécessité de **réunir et d'échanger des informations, des renseignements et des analyses** a été soulignée à maintes reprises dans la communication adoptée par la Commission en novembre 2001, ainsi que dans le plan d'action Santiago. Dans ce domaine, plusieurs acteurs interviennent à des niveaux très différents.

En ce qui concerne les **statistiques**, les informations disponibles ne permettent pas de réaliser un suivi et une évaluation satisfaisants de la politique en matière d'immigration légale et illégale. L'absence d'empressement de certains États membres à fournir des données, d'une part, et le fait que les définitions et les méthodes statistiques ne soient que partiellement harmonisées et que les données transmises soient donc rarement comparables, d'autre part, entravent l'analyse des statistiques et font obstacle à d'autres activités. Pour répondre au souhait, émis par le Conseil dans ses conclusions de mai 2001, de voir les actions futures destinées à améliorer les statistiques s'inscrire dans un cadre global et cohérent, la Commission a donc présenté un plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires. L'un des principaux objectifs poursuivis consiste à lancer un débat sur une éventuelle législation future régissant l'ensemble des travaux statistiques dans ce domaine. Le renforcement de la coopération et de la coordination entre les autorités qui fournissent les données, les organisations internationales et les autres acteurs concernés figure parmi les autres objectifs que la Commission se propose d'atteindre dans son plan d'action.

Le **groupe CIREFI** a poursuivi ses travaux sur la collecte et l'échange d'informations concernant l'immigration clandestine; chaque fois que cela s'avérait nécessaire, il a analysé les informations et rédigé des conclusions. Dans ce contexte, les services de la Commission ont, en janvier 2003, proposé aux États membres de créer une plate-forme d'échange d'informations basée sur des technologies du web modernes et fiables, appelée **ICONet (Information and Co-ordination Network)**. Vu sa souplesse, ICONet serait également l'instrument le mieux placé pour réunir et diffuser des informations dans plusieurs domaines,

comme les agents de liaison en matière d'immigration ou les retours. Compte tenu des résultats de l'actuelle phase-pilote, la Commission préparera une base légale pour ICONet qui définira plus précisément le contenu de la plate-forme, les cas d'application et les procédures de modification.

La création d'un **réseau ALI (agents de liaison en matière d'immigration)** était évoquée dans la première communication de novembre 2001 et dans les plans d'action du Conseil qui y ont fait suite. Les efforts se sont concentrés sur deux séminaires organisés à Funchal (Portugal) et à Athènes durant les Présidences portugaise et grecque, sur un rapport préparé par la Présidence danoise et sur le projet pilote belge de création d'un réseau ALI dans les Balkans occidentaux. À l'heure actuelle, si les États membres reconnaissent toute l'importance du rôle joué par les ALI dans la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine dans les pays d'origine ou de transit et s'ils considèrent que ce rôle devrait encore s'accroître, aucun accord ne s'est dégagé sur la question de la rationalisation des tâches et des définitions des ALI. La création de réseaux d'ALI dans certaines régions ou dans des pays tiers pourrait tout au moins servir de point de départ à une coopération et à une coordination entre ALI dans ce domaine, y compris avec les services nationaux chargés de leur nomination. L'existence d'une base légale formaliserait cette coopération et cette coordination en définissant les objectifs des réseaux et en donnant aux États membres des éclaircissements sur le type d'informations ou de services qu'ils sont en droit d'attendre ou de demander par leur intermédiaire.

Europol est un acteur important lui aussi, dont l'objectif est de renforcer la coopération entre les États membres dans la prévention et la lutte contre les formes graves de criminalité internationale organisée, telles que le trafic des immigrants clandestins et la traite des êtres humains. Le soutien opérationnel croissant d'Europol se traduit notamment par les analyses qu'il réalise dans le cadre d'enquêtes menées par les États membres. En outre, il est fréquemment amené à intervenir dans les **projets pilotes** de contrôles aux frontières et dans les réunions d'experts qui se penchent sur les nouvelles manières d'opérer et sur les tendances récemment observées dans les flux d'immigration clandestine. Europol apporte également un soutien stratégique en diffusant des bulletins périodiques de renseignement et en évaluant annuellement les menaces existantes. À ce jour, il a conclu avec plusieurs pays tiers et avec Interpol des accords opérationnels prévoyant des échanges de données personnelles sur les filières criminelles d'immigration clandestine, ainsi que des échanges d'agents de liaison. À l'avenir, il sera également amené à participer à des actions opérationnelles menées par des équipes d'investigation conjointes enquêtant sur des filières criminelles.

3. PARTENARIAT AVEC LES PAYS TIERS

Pour être efficaces, les objectifs d'une politique communautaire en matière d'immigration clandestine doivent s'inscrire dans le cadre global des relations que l'Union européenne entretient avec les pays tiers. Le Conseil européen de Séville a affirmé sans ambiguïté que l'Union européenne devait redoubler d'efforts dans la lutte contre l'immigration clandestine et adopter une approche ciblée du problème, en faisant appel à tous les instruments appropriés mis en œuvre dans le cadre des relations extérieures de l'Union européenne, tout en poursuivant sans relâche l'objectif à long terme qui consiste à développer une approche intégrée et globale visant à éradiquer les causes profondes de l'immigration clandestine.

Soucieux de donner une suite concrète aux conclusions formulées à Séville, le Conseil a désigné, en novembre 2002, neuf **pays² avec lesquels la coopération dans le domaine de la gestion des flux migratoires serait renforcée** dans un premier temps. Pour la plupart de ces pays, la Commission a déjà programmé des mesures d'aide à la création d'un cadre législatif approprié, au renforcement des frontières extérieures et au développement de capacités administratives et institutionnelles en vue de gérer les flux migratoires. En outre, des échanges de vues francs et ouverts sur les problèmes liés à l'immigration et sur les moyens à mettre en œuvre pour y faire face avaient déjà commencé à s'inscrire dans le contexte plus général du dialogue politique entre l'Union européenne et ces pays tiers. Ceux-ci sont généralement bien disposés à examiner les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la gestion des flux migratoires et notamment pour lutter contre l'immigration clandestine et ils semblent désireux de renforcer leur coopération avec l'Union européenne dans ce domaine. Durant les entretiens, les pays tiers n'ont toutefois pas hésité à affirmer qu'ils étaient souvent confrontés eux-mêmes à une immigration clandestine et de transit de plus en plus préoccupante. Ils ont lancé un appel à la Commission et aux États membres pour que les initiatives de coopération prennent ce problème en considération également.

Outre ces neuf États, il existe de nombreux pays d'origine et de transit dont l'Union européenne et ses États membres doivent tenir compte lorsqu'ils s'attaquent au problème de l'immigration. À cet égard, les nouveaux voisins de l'Union européenne élargie méritent qu'on leur accorde une attention toute particulière, ainsi que le Conseil n'a pas manqué de le souligner lors des débats qui se sont tenus le 14 avril 2003 sur la communication relative à l'Europe élargie, dans laquelle la Commission ébauche un nouveau cadre pour les relations de l'Union européenne avec ses voisins de l'Est et du Sud.

L'Union européenne doit donc poursuivre l'intégration des questions migratoires dans sa politique en matière de relations extérieures. C'est dans cette optique que la Commission a présenté, en décembre 2002, sa communication sur **l'intégration des questions liées à l'immigration dans les relations extérieures de l'Union européenne avec les pays tiers**. Sur la base de ce document, le Conseil a adopté, en mai 2003, des conclusions sur un certain nombre de thèmes importants qui présentent également un intérêt pour ce domaine d'action. Il a proposé de veiller à ce que le dialogue qui s'instaure dans le cadre des accords d'association, de coopération et autres accords de même nature, actuels ou à venir, aborde l'ensemble des questions liées à l'immigration et notamment les causes profondes de l'immigration et les possibilités d'y remédier par une action globale, la politique communautaire en matière d'immigration légale, la gestion conjointe des flux migratoires, y compris la politique des visas, le contrôle des frontières, l'asile, la réadmission, la lutte contre l'immigration clandestine et l'intégration des immigrés en situation régulière qui résident et qui travaillent dans l'Union européenne.

Dans sa communication, la Commission a exprimé son intention d'examiner s'il convenait d'accorder, lors du réexamen à mi-parcours des documents communautaires de stratégie par pays, un degré plus élevé de priorité à des programmes spécifiques concernant l'immigration et notamment l'immigration clandestine, qui seraient mis en œuvre parallèlement aux mesures concrètes dans ce domaine qui s'inscrivent déjà dans le cadre des politiques extérieures et des programmes communautaires, tels que MEDA, CARDS, TACIS et PHARE. Sans préjuger des résultats de la révision des documents stratégiques par pays, la Commission a également estimé que la ligne budgétaire B7-667 consacrée à la coopération avec les pays tiers dans le

² Albanie, Chine, ex-République de Serbie et Monténégro, Maroc, Russie, Tunisie, Ukraine, Libye et Turquie.

domaine de la migration devait être sensiblement renforcée et venir compléter les mesures susceptibles d'être dégagées lors de la révision des documents spécifiques par pays, l'objectif poursuivi étant de financer des actions spécifiques et ciblées dans le domaine de l'immigration qui s'ajouteraient à celles financées par les lignes budgétaires consacrées au développement en général. Soucieuse de traduire cette intention dans les faits, la Commission entend saisir le Conseil d'une **proposition de base légale visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de coopération avec les pays tiers dans le domaine de l'immigration**. L'objectif général de cet instrument financier sera à l'avenir de répondre, de manière spécifique et complémentaire, aux besoins des pays tiers d'origine et de transit dans leurs efforts en vue d'assurer une meilleure gestion des flux migratoires et, en particulier, de stimuler les pays tiers dans leur préparation à la mise en œuvre des accords de réadmission conclus ou à conclure avec la Communauté ou à les accompagner dans la mise en œuvre elle-même.

Le retour rapide des immigrants clandestins dans leur pays d'origine est l'un des principaux éléments de la lutte contre l'immigration illégale. La conclusion **d'accords communautaires de réadmission** avec les pays tiers concernés permettra d'organiser les retours selon une procédure acceptable tant pour les États membres de l'Union que pour les pays d'accueil. À ce jour, le Conseil a accordé à la Commission des mandats pour négocier des accords communautaires de réadmission avec 11 pays/entités tiers (Maroc, Sri Lanka, Russie, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ukraine, Albanie, Algérie, Chine et Turquie) et la Commission est effectivement parvenue à un accord avec le Sri Lanka, Hong Kong et Macao. Les négociations avec la plupart des autres pays, y compris la Russie, l'Ukraine et le Maroc, sont bien avancées.

Le Conseil européen de Séville a expressément souhaité voir s'accélérer les négociations en cours sur les accords de réadmission. Pour sa part, la Commission fournit tous les efforts nécessaires pour négocier des accords satisfaisants, mais il lui faudrait bénéficier pour ce faire d'un soutien politique et diplomatique plus vigoureux de la part des États membres. Or, l'expérience a démontré qu'il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire à la négociation d'un accord de réadmission, perçu comme répondant au seul intérêt de la Communauté. Ces négociations ne peuvent aboutir que si elles s'inscrivent dans le cadre d'un agenda de coopération plus large, prenant pleinement en compte les difficultés rencontrées par les pays partenaires pour s'attaquer efficacement aux problèmes liés à l'immigration.

Des mesures compensatoires dans le domaine de la politique d'immigration, telles qu'une politique des visas plus généreuse à l'égard des pays faisant preuve de coopération ou l'augmentation des quotas pour les travailleurs migrants de ces pays, ainsi que l'intensification de la coopération économique, le développement des échanges commerciaux, une aide plus soutenue au développement, un accès plus aisé aux marchés ou des préférences tarifaires compatibles avec les règles de l'OMC, sont autant d'exigences souvent formulées dans des domaines où l'Union européenne et ses États membres pourraient faire preuve d'une plus grande générosité pour mieux faire progresser les négociations.

C'est pourquoi la Commission estime que la question des "moyens de persuasion" – autrement dit, des mesures d'incitation visant à s'assurer la coopération des pays tiers dans la négociation et la conclusion d'accords de réadmission avec la Communauté européenne – devrait être envisagée pays par pays, dans le contexte plus large du dialogue de politique, de coopération et de programmation engagé avec les pays tiers concernés, compte tenu notamment de l'importance du pays tiers en termes de flux d'émigration vers l'Union européenne et de l'état de ses relations et de la coopération avec la Communauté et les États membres. Il appartiendra alors à la Communauté et à ses États membres de décider si d'autres mécanismes d'incitation

devraient être prévus pour obtenir les résultats souhaités. Le problème ne devrait toutefois pas se poser, en principe, dans le cadre d'éventuelles négociations à venir avec les pays ACP. Dans la mesure où l'article 13 de l'accord de Cotonou impose déjà aux parties à l'accord des obligations juridiques très claires pour ce qui est de la réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière sur le territoire d'une autre partie et de la conclusion d'accords de réadmission bilatéraux, la Commission estime que d'autres mesures d'incitation financières ne sont pas nécessaires et ne s'appliquent donc pas à ces pays.

4. RESSOURCES FINANCIERES ADEQUATES ET MECANISME DE PARTAGE DES CHARGES

Le Conseil européen de Séville a demandé à la Commission d'évaluer les ressources financières disponibles dans trois domaines spécifiques: la gestion des frontières extérieures, le retour des personnes en séjour irrégulier et la coopération avec les pays tiers en matière d'immigration. La Commission a présenté un rapport intégré sur ces trois domaines dans la seconde partie de sa communication du 3 décembre 2002 intitulée "Intégration des questions migratoires dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers".

La déclaration par laquelle la Commission insistait, dans cette communication, sur le décalage manifeste entre l'importance accordée par l'Union européenne aux politiques JAI et la part du budget communautaire affectée au financement de ces politiques, garde toute sa pertinence. En 2002, les instruments financiers d'aide aux politiques d'asile et d'immigration (y compris la réserve d'urgence du Fonds européen pour les réfugiés) figurant sous la rubrique "politiques internes" des perspectives financières représentaient 0,96 % de l'ensemble des dépenses mentionnées sous cette rubrique (6,236 milliards d'euros).

Le partage des charges liées à la gestion des frontières extérieures entre les États membres et l'Union est l'une des cinq composantes de la politique commune de gestion des frontières extérieures, telle qu'élaborée par la Commission et approuvée par le Conseil. Dans ses conclusions, le Conseil européen de Séville a invité la Commission à réaliser, avant juin 2003, "une étude sur le partage des charges entre les États membres et l'Union concernant la gestion des frontières extérieures".

Selon le Plan du Conseil pour la gestion des frontières extérieures, les conditions suivantes sont applicables au partage des charges et à l'élaboration du budget communautaire:

- Les budgets nationaux restent la principale source de financement des investissements et des dépenses prévues.
- Les investissements concerneront essentiellement les équipements et les ressources humaines.
- Les bases du partage seront établies au niveau de l'Union, dans les limites des perspectives financières communautaires.

Le plan fixe également les orientations suivantes pour la contribution communautaire:

- Financer des acquisitions de matériels communs, notamment en vue d'appuyer les opérations menées conjointement par les États membres.
- Créer un mécanisme de redistribution financière entre les États membres.

Pour réaliser cette étude et évaluer notamment l'ampleur et la nature des ressources financières nationales affectées à la gestion des frontières extérieures (surveillance et contrôle des personnes), la Commission a recueilli des informations transmises par les États membres. Parvenir à réunir des données détaillées et comparables n'a pas été une tâche facile et cette méthodologie analytique n'a pas permis à la Commission de formuler des conclusions détaillées sur les questions soulevées. Les données recueillies ont toutefois confirmé l'ampleur considérable des investissements et des coûts opérationnels liés à la gestion de la surveillance des frontières extérieures, qui consiste pour l'essentiel à contrôler les personnes.

Dans sa communication de décembre 2002, la Commission a énoncé 4 éléments principaux dont il conviendra de tenir compte lors de l'évaluation de la charge supportée par chacun des États membres:

- la situation géographique de chaque pays membre et la nature des frontières;
- la pression migratoire aux différents types de frontière, terrestre, maritime et aéroportuaire;
- le nombre de contrôles effectués sur les personnes à l'entrée et à la sortie du territoire Schengen;
- le niveau de qualité des contrôles et de la surveillance des frontières extérieures, suivant l'analyse commune des risques appliquée à chaque type de frontière.

Ces éléments ont été examinés à plusieurs reprises par le Conseil depuis janvier 2003 et la Commission a conclu, à l'issue des débats, que leur pertinence avait été reconnue. Certains États membres ont également proposé de tenir compte d'autres critères liés au coût global de l'accueil des demandeurs d'asile ou des mesures liées aux retours.

La Commission estime que ces discussions ont également confirmé le bien-fondé de deux des principes de base énoncés dans sa communication de décembre 2002:

- les principes de subsidiarité et de complémentarité de l'intervention financière de la Communauté: le budget communautaire ne peut être mis à contribution que pour financer des mesures apportant manifestement une valeur ajoutée à la Communauté;
- seuls les coûts directement liés à la dimension communautaire du contrôle des frontières extérieures peuvent être cofinancés (organisation d'opérations conjointes, coordination, développement de normes de qualité, contrôle de la mise en œuvre, échange d'informations et d'expériences).

En dépit des difficultés posées par la collecte et l'analyse des données, les options de base ont été confirmées et un cadre de référence a été mis en place pour le développement ultérieur d'un mécanisme de partage des charges.

La principale question qui subsiste encore concerne la disponibilité des ressources destinées à financer un instrument répondant aux besoins structurels identifiés.

- **À court terme**, la Commission a déjà évoqué la possibilité de réviser le **programme ARGO**. Même s'ils restent limités, les fonds disponibles dans le cadre de ce programme pourraient être augmentés pour alléger la charge pesant sur les États membres concernés. L'octroi d'une aide financière à des projets nationaux dans le domaine des frontières extérieures, en vue de compenser certaines défaillances structurelles constatées en des

points de passage frontaliers stratégiques, serait décidé de commun accord avec les États membres sur la base de critères objectifs (évaluation des risques). L'augmentation du budget du programme ARGO est déjà prévue par l'APB 2004, ainsi que pour les années suivantes. La révision du programme ARGO, qui devrait stimuler la coopération administrative, ne permettra toutefois pas de régler le problème de la dimension structurelle des investissements requis.

- **À long terme**, une solution appropriée et tangible au problème du partage des charges pourrait être élaborée sur la base des nouvelles **perspectives financières pour la période postérieure à 2006** dans le domaine de la JAI. La préparation des prochaines perspectives financières pluriannuelles offre en effet la possibilité appréciable de définir le projet politique de l'Union élargie pour la période postérieure à 2006 à la lumière des travaux de la Convention. La Commission est déterminée à élever le développement et le maintien de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice au rang d'objectif prioritaire de l'Union.
- **Entre-temps**, l'Autorité budgétaire pourrait envisager d'utiliser une partie de la marge disponible **pour la période 2004-2006** afin de répondre aux besoins structurels les plus pressants dans ce domaine et d'élargir la définition de la solidarité en finançant également les coûts liés à l'accueil des demandeurs d'asile, l'aide à la mise en œuvre de programmes intégrés d'aide au retour et le développement du VIS.

5. CONCLUSIONS

Sur la base de ce premier bilan, la Commission estime que les orientations suivantes devraient être considérées comme autant de priorités devant guider l'action des institutions de l'Union au cours des prochains mois dans la mise en œuvre, conformément aux conclusions du Conseil européen de Séville, des plans d'action adoptés en 2002:

- Corollaire de la confiance mutuelle entre États membres fondant le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, **le principe de solidarité** doit être consolidé et concrétisé. Inscrit dans le traité actuel en regard de l'accueil des réfugiés et personnes déplacées, il a inspiré la création du Fonds européen pour les réfugiés. Dans la ligne des travaux de la Convention, il importe d'en étendre la portée à toutes les dimensions des politiques communes de l'immigration et de l'asile, en ce compris la délivrance des visas et le contrôle aux frontières extérieures.
- Même si cette solidarité est susceptible d'être traduite de diverses manières, notamment à travers un renforcement des coopérations opérationnelles, elle comporte incontestablement un important élément financier. C'est pourquoi le principe de solidarité devrait se traduire dans les budgets, dans le cadre des **nouvelles perspectives financières à partir de 2007**.
- Dans cette attente, la Commission est prête à examiner, en accord avec l'Autorité budgétaire et dans le respect des principes régissant l'utilisation du budget, la possibilité d'utiliser une partie de la marge budgétaire disponible au titre des politiques internes pour soutenir, sur la période 2004-2006, un effort de solidarité qui pourrait inclure:
 - une approche structurelle des besoins en matière de **contrôle aux frontières extérieures**, allant au-delà d'un simple renforcement du programme ARGO; à cette fin, elle pourrait saisir le Conseil, aussitôt que possible, d'une proposition de base légale organisant la gestion d'un nouvel instrument s'inspirant du plan d'action de

juin 2002, de la communication de décembre 2002 (partie II) ainsi que des enseignements dégagés des projets menés dans le contexte du CSIFA+;

- à l’occasion du renouvellement du FER, une démarche plus ciblée, et donc concentrant les moyens disponibles, en matière d’accueil et d’intégration de réfugiés et de personnes déplacées;
- le développement progressif du Système d’information des visas (VIS), en fonction des options qui seraient retenues par le Conseil sur la base des résultats de l’étude de faisabilité.

Parallèlement, la Commission est disposée à poursuivre avec les États membres l’examen des éléments susceptibles d’être pris en considération dans la mise au point d’un instrument distinct destiné à soutenir une **politique commune de retour** par le financement de programmes spécifiques couvrant les différentes étapes de ce processus et visant à en assurer la durabilité; les propositions nécessaires seront présentées à la fin de l’année 2003, couvrant les différentes étapes de ce processus et les différentes modalités.

- Actuellement, la Commission a veillé à inscrire un montant de 10 M€ à l’Avant Projet de Budget 2004 en vue de financer la phase initiale de développement du VIS. En outre, elle a prévu au titre de sa programmation pour 2005-2006 une augmentation des crédits prévus pour ARGO (de 6,5 M€ en 2004 à 12 M€ par an en 2005 et 2006), dans la perspective d’un renforcement du soutien du volet « contrôle aux frontières extérieures » de ce programme de coopération administrative, tout en gardant à l’esprit que cette enveloppe devra également répondre à des besoins croissants dans les domaines de l’immigration, de l’asile et de la politique des visas.

Cette programmation devra être adaptée à la lumière des orientations politiques retenues par le Conseil européen de Thessalonique. Selon une première estimation objective et raisonnée, les besoins à additionnels à couvrir, sur la période 2004-2006, s’élèvent à un montant total de 140 M€, correspondant aux phases ultérieures du développement du VIS, à la mise en œuvre d’un programme intégré en matière de retour et à la mise en place d’un instrument de solidarité communautaire pour la protection des frontières extérieures.

Cet effort constituerait une réponse appropriée, compte tenu de la faiblesse structurelle des moyens actuellement accordés aux politiques de l’immigration et de l’asile dans le budget communautaire, et serait pour partie compensé par un redéploiement des montants alloués aux instruments existants (ARGO, FER). Ce montant doit être mis en relation avec le total des dépenses annuelles des États Membres pour la gestion des frontières extérieures (près de 3 milliards d’Euros par an), et avec l’effort communautaire consenti au titre de la dite « facilité Schengen » décidée lors du Conseil européen de Copenhague en faveur de la préparation des nouveaux États membres à la reprise de l’acquis de Schengen (970 M€ pour la période 2004-2006). Étant donné que ces montants représenteraient, selon les années, de 30 à 45 % de la marge actuellement prévue au titre de la rubrique 3 des perspectives financières pour les années 2004-2006, et compte tenu des aléas pouvant affecter cette marge, notamment des variations des niveaux de croissance et d’inflation par rapport aux prévisions actuelles, une option alternative consisterait à reporter certaines parties de l’initiative, tout en affirmant l’engagement d’utiliser, au fur et à mesure des exercices budgétaires, toutes les possibilités de flexibilité qui pourraient s’offrir. Dans ce cadre, la Commission assurerait à ce stade la programmation des crédits nécessaires :

- au développement du VIS pour les années 2005 et 2006, à raison respectivement de 15 M€ en 2005 et 20 M€ en 2006, représentant l'hypothèse la plus modeste de réalisation du système dans ses premières années ;
- à un premier effort de solidarité et de renforcement des coopérations en matière de contrôle aux frontières extérieures, doté de ressources financières à hauteur de 15 M€ par an pour, 2005 et 2006, et destiné à couvrir notamment le développement de programmes de formation et d'échanges des agents en charge du contrôle et de la surveillance des frontières, l'introduction et la généralisation du recours à de nouvelles technologies en matière de surveillance, le renforcement de l'interopérabilité des systèmes existants, ainsi que l'amélioration de la capacité de contrôle ou de surveillance de points de passage des frontières identifiés d'un commun accord comme présentant des faiblesses structurelles. Pour 2004, en attendant l'adoption d'une base légale pertinente, le soutien financier pourrait se traduire par un renforcement ponctuel du programme ARGO au cours de la procédure budgétaire pour un montant de 15 M€.

La mise en œuvre d'un programme intégré de retour devrait être décalée jusqu'à l'adoption des nouvelles perspectives financières, à partir de 2007.

Sur la base des conclusions du Conseil européen de Thessalonique, la Commission soumettra le moment venu à l'Autorité Budgétaire une programmation révisée afin d'y intégrer les nouvelles options retenues et la nouvelle pondération des priorités entre les domaines politiques au sein de la rubrique 3 des perspectives financières qui pourrait se rendre nécessaire. Elle en tiendra également compte de l'élaboration des prochaines perspectives financières

- Les conclusions du Conseil européen de Séville ont jeté les bases d'une action vigoureuse en matière de contrôle aux frontières extérieures. Cette impulsion s'est traduite par le lancement d'une série de **projets pilotes** destinés à expérimenter diverses formes de coopération identifiées tantôt par le Conseil européen lui-même tantôt dans le plan adopté par le Conseil. Ces premières expériences font l'objet d'une évaluation sur base du rapport établi par la présidence avec le soutien de la Commission. Il convient également de tirer les leçons de l'étude menée par la Commission sur la question particulièrement sensible et complexe des **frontières maritimes**. La Commission est convaincue qu'il importe avant tout d'assurer la durabilité et la cohérence de l'action communautaire en lui fixant des priorités et en stabilisant son cadre et ses méthodes.
- Sur le premier point, la Commission estime qu'une attention toute particulière doit être accordée à ces fondements de toute politique véritablement efficace que sont l'analyse du risque, la formation des personnels et le rapprochement des équipements et processus de contrôle. Sur le second, la Commission est d'avis que les besoins de planification, de soutien (formation, collecte et traitement de l'information, analyse du réseau) d'organisation et d'évaluation des coopérations opérationnelles pourraient conduire, au-delà de l'établissement d'une unité commune des praticiens, à la mise en place d'une **structure opérationnelle communautaire**. Cette dernière aurait à mettre en œuvre les orientations stratégiques arrêtées par le Conseil en s'appuyant, le cas échéant, sur les "centres" établis au titre de **projets pilotes** et dont la contribution aurait été validée par le Conseil. Il est évident qu'une pleine efficacité ne sera atteinte que si cet organe opérationnel se voit attribuer les compétences et les ressources – humaines, matérielles et financières – nécessaires à l'accomplissement des tâches essentielles d'intérêt commun qui lui seraient confiées. Dans cette perspective, cette structure opérationnelle pourrait, dans le

cadre des moyens alloués par l'Autorité budgétaire, intervenir dans la gestion du financement communautaire. Au-delà, elle pourrait constituer la première étape sur la voie de la constitution d'un "Corps européen de garde-frontières", dont la Commission demeure convaincue de la nécessité pour soutenir et compléter l'action des services des États membres dans la gestion de leurs frontières extérieures.

- Le développement d'un **système commun d'information des visas** constitue un défi organisationnel, technologique et financier pour l'Union et les États membres au cours des prochaines années. Il est indispensable que, suite à l'étude de faisabilité de la Commission, le Conseil fixe dans les plus brefs délais, et au plus tard avant la fin de 2003, les orientations nécessaires à la fois à la programmation du développement du système, à la préparation de la base juridique permettant son établissement et au dégagement des moyens budgétaires en fonction des options retenues. L'importance de ces choix ne saurait être sous-estimée non seulement au niveau communautaire, mais aussi en termes d'impact sur les administrations et budgets nationaux.
- Dans ce contexte, une approche cohérente devrait être développée en ce qui concerne les **éléments d'identification biométrique ou données biométriques** dans l'Union européenne; elle permettrait d'élaborer des solutions harmonisées applicables aux documents des ressortissants de pays tiers, aux passeports des citoyens de l'Union européenne et aux systèmes d'information (VIS et SIS II). Conformément au consensus atteint lors de la réunion informelle des ministres qui s'est tenue en mars à Veria, la Commission proposera des instruments adéquats: visas et titres de séjour pour les ressortissants de pays tiers dans un premier temps, passeports des citoyens de l'Union européenne ensuite.
- La mise en œuvre d'une politique commune en matière de **retour** des personnes en séjour irrégulier relève largement de l'action des États membres. Néanmoins, une plus grande efficacité pourra être atteinte par le renforcement de la coopération et la mise en place du cadre normatif nécessaire à cette fin, outre l'adoption éventuelle d'un instrument financier spécifique. Quelques progrès ont été accomplis dans ces deux domaines, mais des avancées plus substantielles sont souhaitables. Ainsi, la Commission invite le Conseil à examiner la possibilité de confier à la **structure opérationnelle** qui serait créée pour le contrôle aux frontières, des tâches similaires d'organisation de la coopération en matière de retour. Par ailleurs, dans la perspective d'une consolidation des efforts législatifs ponctuels accomplis jusqu'à présent, la Commission confirme son intention de présenter, avant la fin de l'année, une proposition fixant des normes minimales communes.
- Tant les conclusions du Conseil européen de Séville, que celles du Conseil de novembre 2002 et de mai 2003 ainsi que la communication de la Commission de décembre 2002 ont fixé le cadre politique guidant **l'intégration des questions liées à la migration dans les relations avec les pays tiers**. Rien ne doit y être ajouté et il importe de le mettre en œuvre. La Commission rappelle qu'à l'occasion de sa communication de décembre, elle a pris deux engagements à cet égard. D'une part, elle présentera sous peu une proposition de programme de coopération visant à répondre de manière spécifique et complémentaire aux besoins des pays tiers d'origine et de transit dans leurs efforts en vue d'assurer une meilleure gestion des flux migratoires dans toutes leurs dimensions et, en particulier à stimuler les pays tiers dans leur préparation à la mise en œuvre des accords de réadmission ou à les accompagner dans la mise en œuvre elle-même. D'autre part, comme elle s'y est engagée dans sa communication de décembre 2002, elle veillera à ce que, pour 2004 au plus tard, les priorités relatives à la gestion des flux migratoires soient dûment prises en

compte, pays par pays et dans le cadre du dialogue de programmation dans le processus en cours de révision des documents de stratégie nationale et régionale.

- Le développement d'une **politique commune de réadmission** doit être poursuivi. Ceci suppose la conclusion rapide et la mise en œuvre complète des accords déjà négociés. En ce qui concerne les négociations en cours, il est indispensable que la Commission bénéficie du soutien politique constant des États membres, et que le Conseil manifeste une ouverture à considérer dans un contexte plus large les attentes des pays tiers partenaires à ces négociations. Enfin, la Commission recommande qu'il soit procédé à une évaluation approfondie des priorités géographiques, tenant compte en particulier de l'importance du pays tiers concerné et de l'état de ses relations et du niveau de coopération qu'il entretient avec la Communauté et ses États membres, avant de s'engager dans d'autres processus de négociation, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou.
- La politique commune de lutte contre l'immigration illégale esquissée à Tampere et précisée à Séville ne sortira ses effets que si elle intègre un ensemble de mesures correspondant aux différents aspects de cette problématique. Elle doit dès lors s'appuyer sur:
 - Un renforcement de la capacité de rassembler, d'échanger et de traiter l'**information** relative à ce phénomène en particulier la mise en œuvre rapide et complète du plan d'action statistique, le développement du réseau ICONET ainsi que la consolidation dans un cadre commun et la mise en réseau des nombreux officiers de liaison détachés dans les pays tiers; au-delà, la réflexion devra se poursuivre sur la manière d'insérer dans un cadre cohérent non seulement ces différents instruments mais aussi EUROPOL, la structure opérationnelle dont la Commission préconise la création, voire le réseau européen sur les migrations dont la faisabilité est actuellement étudiée.
 - La recherche d'une plus grande cohérence de l'action en matière de **lutte contre la traite et le trafic des êtres humains**, cohérence à laquelle la Commission contribuera en prenant les initiatives nécessaires sur base de la déclaration de Bruxelles, et de **lutte contre le travail au noir** par la fixation d'objectifs dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et, indirectement, par l'adoption rapide de la proposition de directive sur l'admission aux fins d'emploi.
- L'efficacité de l'action commune suppose la fixation de cadres politiques, l'adoption de mesures mais également la **mise en œuvre** complète de ces dernières. Ceci suppose une plus grande cohérence qui pourrait être obtenue par la fusion des trois plans d'action qui, parfois, s'avèrent redondants. Un processus de suivi politique régulier doit être établi: la Commission entend désormais établir annuellement un rapport comme celui-ci et le Conseil pourrait en débattre, et en tirer les conclusions qui s'imposent pour l'orientation de l'action commune, à sa session de fin d'année. Enfin, il revient aux États membres de concrétiser les engagements auxquels ils ont souscrit: s'agissant de la mise en œuvre d'instruments communautaires, la Commission assumera pleinement ses responsabilités, le cas échéant par le recours aux procédures d'infraction prévues à cette fin; ces procédures pourront être utilement complétées par des mécanismes d'évaluation par les pairs.