

Doc. 8599
21 décembre 1999

Migration clandestine du sud de la Méditerranée vers l'Europe

Rapport
Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie
Rapporteur: Mme Ana Guirado, Espagne, Groupe socialiste

Résumé

Le manque de perspectives d'avenir, l'instabilité, le chômage et la misère incitent certaines personnes à quitter leur pays au sud de la Méditerranée. Les restrictions dans la délivrance de visas les contraignent à rechercher des moyens illégaux d'entrer en Europe. Les conditions dans lesquelles ces personnes passent clandestinement d'Afrique en Europe sont effrayantes et ne pourront s'améliorer que si un certain nombre de mesures sont prises rapidement. Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent se rappeler que l'émigration est un droit fondamental de l'homme, et se préparer en conséquence à accepter le phénomène d'une migration stable et durable, ainsi qu'à régulariser la situation des migrants clandestins.

I. Projet de recommandation

1. L'Assemblée est fortement préoccupée par le nombre de victimes qu'entraîne la migration clandestine en Méditerranée ainsi que par les conditions extrêmement dangereuses et inhumaines dans lesquelles se trouvent quotidiennement les clandestins, dont un nombre conséquent de femmes et de mineurs.
2. L'Assemblée est d'avis que l'état de clandestinité d'une personne ne peut être caractérisé que par l'absence de ses droits fondamentaux et sociaux, par le non respect de sa dignité humaine et la précarité de ses conditions de vie durant toute sa clandestinité.
3. L'Assemblée rappelle que l'émigration est un droit fondamental de l'homme.
4. L'Assemblée estime que les problèmes complexes qu'entraîne la migration clandestine vers et à l'intérieur des Etats membres du Conseil de l'Europe demandent des solutions urgentes auxquelles l'Organisation peut et doit contribuer de manière active et particulière.
5. L'Assemblée est convaincue que ce phénomène, particulièrement prononcé en Méditerranée, ne trouvera pas de solution avant qu'un dialogue ouvert et innovateur ainsi qu'une coopération durable ne se mettent en place entre les pays de la rive sud et nord et qu'une association progressivement plus étroite des Etats de la rive sud de la Méditerranée, comme par exemple le Maroc, aux travaux de l'Assemblée constituerait un pas décisif pour la lutte contre les vraies causes de la migration clandestine.
6. L'Assemblée reconnaît que le trafic de clandestins ne se limite pas au seul passage du détroit de Gibraltar et qu'ils proviennent également d'autres régions que l'Afrique du Nord, en particulier de l'Europe de l'Est, de l'Amérique du Sud et de l'Afrique subsaharienne.
7. L'Assemblée rappelle ses travaux antérieurs sur le renforcement de la coopération en Méditerranée, comme par exemple, sa Recommandation 1359 (1998) sur le développement durable des Bassins de la Mer Méditerranée et de la Mer Noire, sa Recommandation 1329 (1997) relative au suivi de la Conférence méditerranéenne sur la population, les migrations et le développement (Palma de Majorque, 15-17 octobre 1996), sa Recommandation 1306 (1996) relative aux migrations des pays en voie de développement vers les pays européens industrialisés, sa Recommandation 1249 (1994) relative à la coopération dans le Bassin méditerranéen, sa Recommandation 1211 (1993) relative aux migrations clandestines: «passeurs» et employeurs de migrants clandestins, ainsi que sa Recommandation 1154 (1991) relative aux migrants maghrébins en Europe.
8. L'Assemblée considère que la promotion de la mobilité des personnes et leur libre circulation en Europe, d'un côté, et le renforcement de mesures et pratiques de contrôle aux frontières, de l'autre, provoquent une certaine contradiction contre-productive à la coopération dans le Bassin méditerranéen.
9. L'Assemblée est persuadée que ces restrictions à la migration légale suscitent davantage d'intérêt à entrer clandestinement en Europe tout en renforçant l'image d'une Europe forteresse, et que la migration clandestine en Méditerranée a augmenté depuis le début des années 1990, ce qui laisse à croire que les moyens mis en œuvre jusqu'ici ont produit des effets limités.
10. L'Assemblée constate que ces mesures incitent de plus en plus le «commerce des illusions», qui est en vérité un dur trafic humain, employant des moyens de plus en plus sophistiqués et inhumains pour tirer profit de la migration clandestine.

11. L'Assemblée est alertée par le fait qu'il y a une croissance du nombre de mineurs et de femmes et d'autres personnes vulnérables parmi les passagers clandestins.

12. L'Assemblée considère que toute politique de restriction dans ce sens n'a pas de fondements humanitaires et qu'elle touche au pire les groupes de personnes qui ont le plus besoin de solutions concrètes aux écarts et disparités de développement qu'ils vivent au quotidien dans les pays du sud de la Méditerranée.

13. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

i. d'analyser la dynamique propre de la migration clandestine dans le contexte de l'histoire et des perspectives des flux migratoires à travers la Méditerranée et de mener une étude, en étroite coopération avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), sur les causes et les conséquences de la migration clandestine en Méditerranée et sur l'impact et les pratiques du trafic humain et du crime organisé dans cette région;

ii. d'établir ou de renforcer le dialogue avec les autorités compétentes, ministères et organisations non-gouvernementales des rives sud de la Méditerranée afin de mettre en place une coopération continue sur les causes économiques, politiques et sociologiques de ce problème;

iii. de concrétiser cette coopération, en impliquant l'OIM, par de nouvelles approches communes quant aux problèmes sensibles tels que:

a. la possibilité de travail temporaire ou saisonnier pour les migrants;

b. le rôle des consulats dans la pratique de la politique des visas;

c. la réadmission des migrants clandestins;

d. la coopération policière entre les deux rives de la Méditerranée;

e. le rôle des Etats tiers et de destination;

iv. de soutenir à cet effet les politiques de coopération décentralisée, promue par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe;

v. de soutenir le programme «Trans-Med» du Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe œuvrant au niveau de la sensibilisation, de l'information sur les phénomènes sociaux et culturels liés à l'immigration, du rôle que peut jouer le migrant en tant qu'acteur de la coopération et du développement, tant dans les pays d'accueil que dans ceux d'origine;

vi. de promouvoir, en coopération avec l'OIM, notamment dans le cadre de sa stratégie sur la Méditerranée occidentale, une politique d'éducation et d'information sur la migration clandestine au nord comme au sud de la Méditerranée;

vii. d'évoquer, lors d'une prochaine réunion quadripartite, les possibilités de financement par le programme MEDA des projets et programmes destinés à l'amélioration de la situation humanitaire des clandestins en Méditerranée;

viii. d'inviter les Etats membres, surtout ceux qui sont situés sur la rive nord de la Méditerranée:

a. à renforcer leur coopération bilatérale avec la rive sud de la Méditerranée en ce qui concerne la migration illégale;

b. à mettre en place des structures indépendantes qui accueillent les clandestins et qui veillent à la garantie de leurs droits fondamentaux après leur arrivée sur leur territoire;

ix. d'inviter les Etats destinataires à élaborer, en coopération avec des organisations non gouvernementales et des administrations locales, des programmes de formation et d'aide au développement dans les communes de départ des pays d'origine.

II. Projet de directive

1. Se référant à sa Recommandation , l'Assemblée parlementaire décide de renforcer son action en faveur de la sauvegarde des droits fondamentaux et sociaux des immigrants clandestins et charge ses commissions compétentes d'organiser un colloque interparlementaire sur ce sujet, auquel participeront des parlementaires, des représentants des gouvernements et de la société civile des deux rives de la Méditerranée, ainsi que des organisations internationales.

2. L'Assemblée charge sa commission des questions politiques de développer les relations avec le parlement marocain afin d'initier le processus d'une association plus étroite des parlementaires des pays de la rive sud de la Méditerranée à ses travaux.

III. Exposé des motifs par Mme Guirado

Table des matières

	Page
1. Avant-propos	6
2. Introduction: migration clandestine en Méditerranée – maîtrise d'un problème commun	7
3. D'individu en clandestin	8
3.1. <i>La migration clandestine vue du sud de la Méditerranée</i>	8
3.2. <i>Poussés ou attirés ?</i>	8
3.3 <i>Traverser la Méditerranée: passeurs et trafiquants</i>	9
4. De clandestinité en clandestinité	10
4.1. <i>Arrivée illégale en Europe</i>	10
4.2. <i>Images de clandestins</i>	11
5. Contre la clandestinité?	12
5.1. <i>Au niveau de l'Europe des 15</i>	12
5.2. <i>Au niveau des Etats</i>	13
5.3. <i>Les droits des migrants clandestins</i>	13
6. Conclusion: Pour une coopération trans-méditerranéenne	14

1. Avant-propos

1. Parce qu'ils avaient confiance en l'Europe et sa générosité, deux Guinéens de 14 et 15 ans, Yaguine Koita et Fodé Tounkara, ont été découverts morts gelés le 2 août 1999 dans le train d'atterrissage d'un avion à l'aéroport de Bruxelles. Ce qui aurait pu n'être qu'un des nombreux drames de l'émigration clandestine a ému tous les Européens car ces adolescents portaient sur eux une lettre qui leur était adressée:

2. "Excellences, Messieurs les membres et responsables d'Europe, Nous avons l'honorable plaisir et la grande confiance pour vous écrire cette lettre pour vous parler de l'objectif de notre voyage et la souffrance de nous, les enfants et jeunes d'Afrique. Mais tout d'abord, nous vous présentons les salutations les plus délicieuses, adorables et respectées dans la vie. [...] Nous vous en supplions pour l'amour de votre beau continent [...]. En plus, pour l'amour et l'amitié de notre

créateur «Dieu», le Tout-Puissant, qui vous a donné toutes les bonnes expériences, richesses et pouvoirs de bien construire et bien organiser notre continent à devenir le plus beau et admirable ami des autres. C'est à votre solidarité et votre gentillesse que nous vous appelons au secours en Afrique. Aidez-nous, nous souffrons énormément en Afrique, aidez-nous, nous avons des problèmes et quelques manques de droits de l'enfant. Au niveau des problèmes, nous avons: la guerre, la maladie, la nourriture, etc. Quant aux droits de l'enfant, c'est en Afrique, surtout en Guinée, nous avons des écoles, mais un grand manque d'éducation; sauf dans les écoles privées, qu'on peut avoir une bonne éducation et un bon enseignement, mais il faut une forte somme d'argent, et nous nos parents sont pauvres. [...] Donc, si vous voyez que nous nous sacrifions et exposons notre vie, c'est parce qu'on souffre trop en Afrique et qu'on a besoin de vous pour lutter contre la pauvreté et mettre fin à la guerre en Afrique. Néanmoins, nous voulons étudier, et nous vous demandons de nous aider à étudier pour être comme vous en Afrique. Enfin, nous vous en supplions de nous excuser très très fort d'oser vous écrire cette lettre en tant que vous les grands personnages à qui nous devons beaucoup de respect. Et n'oubliez pas que c'est à vous que nous devons plaigner la faiblesse de notre force en Afrique."

2. Introduction: migration clandestine en Méditerranée – maîtrise d'un problème commun

3. Pour les pays du sud de la Méditerranée¹, avec un total de 140 millions d'habitants, dont 40 % en dessous de 15 ans, l'émigration constitue un problème de société majeur, avec tendance à la hausse. Les Etats européens destinataires des flux migratoires répondent, depuis une dizaine d'années, par une politique d'immigration restrictive, et quelque part paradoxale, car ils favorisent d'un côté la mobilité des personnes à l'intérieur des frontières comme un des principes de base de l'intégration européenne et, de l'autre côté, ils mettent en place des mesures politiques de renforcement des contrôles et de la prévention de l'immigration.

4. L'illusion de cette maîtrise étatique des flux migratoires vers l'Europe est de plus en plus défiée par l'immigration illégale, clandestine, qui a pris dès lors le relais des circuits légaux et a atteint une importance considérable. Enjeu politique et économique clé ainsi que moyen de pression de taille dans les relations entre les Etats riverains du Nord et du Sud méditerranéens, le passage clandestin vers l'Europe reste surtout un sévère problème humanitaire. Pourtant, les moyens politiques, comme financiers, pris en Europe pour combattre les effets de la migration clandestine sont malheureusement en disproportion avec ceux mis en œuvre pour réagir sur les causes.

5. Votre Rapporteur est d'avis que le Conseil de l'Europe est bien placé pour jouer un rôle clé dans la mise en place d'un véritable dialogue sur la migration clandestine et sur la protection et la garantie des droits de l'homme des clandestins avant, pendant et après leur passage de la Méditerranée. De façon presque inaperçue, la traversée vers l'Europe, nourrie par un marché d'illusions et d'images, entraîne, selon l'organisation Atime², la mort de 1.000 personnes par an dans le seul détroit de Gibraltar et un nombre inestimable de personnes dans le cercle vicieux de la clandestinité. La plupart d'entre eux ont entre 16 et 30 ans.

6. Les études de cas présentées dans ce rapport, à savoir le Maroc, pays d'origine, l'Espagne et l'Italie, pays d'accueil et de transit, ne peuvent pourtant être valables que si elles sont placées dans un contexte plus global. L'on ne peut plus considérer les pays émetteurs, de transit et d'accueil comme étant des catégories séparées. La migration clandestine, vue du Maroc, rappelle qu'il s'agit d'un problème commun qui ne trouvera une solution que si les Etats riverains de la

¹ Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie.

² ATIME: Association des travailleurs immigrés marocains en Espagne.

Méditerranée, mais aussi les pays de destination en Europe, seront prêts à trouver des solutions communes et durables.

7. Les informations contenues dans ce rapport sont fondées essentiellement sur la visite d'étude qu'a effectuée votre Rapporteur au Maroc du 1er au 5 mai 1999, ainsi que sur les auditions organisées par la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie à Palerme et à Agrigente les 22-24 octobre 1998, et par la Sous-Commission des migrations à Rome le 30 mars 1999 et à Malaga le 10 décembre 1999. Votre Rapporteur souhaite remercier ici toutes les autorités énumérées pour leur accueil.

3. D'individu en clandestin

3.1. *La migration clandestine vue du sud de la Méditerranée*

8. L'Europe des années 90 a connu une nette augmentation des flux migratoires comme conséquence de la disparition de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, mais aussi de la croissance démographique des pays du nord de l'Afrique et de l'Afrique subsaharienne. La situation aux frontières du sud de l'Europe se présente différemment et la migration clandestine y gagne récemment une importance considérable. Pourtant, elle n'est pas un phénomène nouveau, car depuis les années 50, elle a coexisté avec la migration légale et a été tolérée au nord, voire souhaitée, au vu du besoin de main-d'œuvre.

9. Du côté sud de la Méditerranée, pourtant, l'on reconnaît que ce phénomène a pris des dimensions nouvelles depuis la signature et la mise en application des Accords de Schengen à partir de 1986, et l'on constate que la maîtrise des flux reste une illusion: Schengen a augmenté la migration clandestine de la Méditerranée vers l'Europe. Depuis l'installation des visas Schengen, le nombre de Marocains en Espagne a augmenté de 60.000 à 140.000.

3.2. *Poussés ou attirés?*

10. Une enquête récente publiée au Maroc avance que presque 90% des jeunes entre 18 et 26 ans veulent quitter leur pays. Poussés ou attirés vers la rive nord de la Méditerranée, leurs motivations semblent être surtout d'ordre économique, mais les facteurs politique, démographique, sociologique, et enfin géographique, pèsent leur poids dans cette décision lourde de conséquences. Une étude réalisée par l'Université autonome de Madrid à deux intervalles en 1992 et en 1996 a établi une radiographie des régions d'émigration du Maroc vers l'Espagne. Cette étude a démontré l'existence de communes bien concrètes d'émigration vers des régions précises d'Espagne, ce qui conduit à penser qu'il serait utile de créer des pôles de développement dans ces villes de départ.

11. Les motivations économiques, classiquement à l'origine des migrations internationales, naissent des grands écarts qui existent dans les niveaux de développement, les différences dans la situation de l'emploi et des revenus. Le chômage affecte au sud une population de plus en plus nombreuse, pour l'essentiel les jeunes, qui représentent la catégorie de la population la plus «vulnérable» à l'émigration et qui entrent dans l'engrenage de la petite délinquance pour quitter le pays à tout prix. La différence des salaires et des conditions sociales entre les deux rives reste un facteur motivant pour s'expatrier. Le migrant bénéficie également d'une image très positive dans son pays d'origine. Les sommes reversées par les immigrants vers leur pays d'origine contribuent à soutenir le niveau de développement économique de ces pays; au Maroc, les rapatriements de salaires représentent même la deuxième ressource nationale. L'émigration est considérée comme

un investissement en soi³, un projet économique qui obéit à certaines normes de faisabilité. L'émigration, légale ou illégale, exprime fondamentalement les disparités économiques qui caractérisent les deux rives du même espace méditerranéen.

12. Il apparaît que les médias peuvent jouer un rôle contre-productif aux efforts de maîtrise du problème des clandestins. La télévision contribue involontairement à nourrir le fantasme d'une Europe qui offre toutes les possibilités, stéréotypes renforcés par les émigrés installés à l'étranger qui, à leur retour au pays pour les vacances, font croire qu'ils vivent très bien, ne serait-ce que pour justifier leur décision de quitter le foyer familial. Cette décision, pourtant, n'est pas prise avec beaucoup d'enthousiasme, le départ se décide souvent sans projet concret ni planification; il règne en général une profonde méconnaissance du lieu de destination. Comme l'ont souligné les participants à l'audition de Malaga, il est indispensable de faire connaître aux candidats potentiels au départ les possibilités réelles qui existent en Europe.

13. Les possibilités d'immigration légale ont beaucoup diminué. La politique trop restrictive de délivrance des visas condamne pratiquement ceux à la recherche d'une vie meilleure à utiliser des moyens dangereux pour tenter leur traversée. La demande économique persiste, et est alimentée principalement par les filières clandestines.

3.3. *Traverser la Méditerranée: passeurs et trafiquants*

14. Les lacunes d'information des candidats à l'émigration clandestine sont habilement utilisées par des réseaux de passeurs qui s'enrichissent considérablement⁴, et dont le nombre est à la hausse. Parfaitement organisés, ils jouent un rôle important d'attraction car ils proposent une alternative intéressante à la migration légale: un changement de vie "clés en main", papiers «en règle» et promesses d'emploi, qui aboutit toutefois, dans la plupart des cas, au travail clandestin ou à la prostitution. Les intéressés doivent alors se transformer en clandestins, tout en se cachant dans des cargos ou camions ou en se procurant des places dans des petits bateaux de moins de 8 mètres, les "pateras", pour des sommes importantes. On note avec préoccupation que de plus en plus de mineurs entreprennent ce voyage. Les premiers à partir paient le prix le plus élevé et tombent souvent dans des pièges, tandis que les suivants qui utilisent la filière bénéficient de l'information et exploitent mieux les possibilités existantes d'émigration clandestine.

15. En l'absence d'études sur les clandestins, il est difficile d'établir le nombre de passages et de passants. Malheureusement, on en prend conscience qu'au moment où l'entreprise tourne mal ou, pire encore, au drame. A titre d'exemple, durant les six premiers mois de 1998, la Guardia civil espagnole a intercepté dans le seul détroit de Gibraltar 270 bateaux et 7.000 clandestins ont été arrêtés. En juillet 1998, près de 3.000 immigrés en provenance de Tunisie ont été appréhendés en Italie. En avril 1999, 52 membres d'une organisation de passeurs ont été arrêtés en Allemagne. Ils avaient transité plus de 40.000 personnes à travers toute l'Europe, dont seulement 1.000 ont pu atteindre l'Allemagne clandestinement. Le nombre de clandestins en Allemagne augmente: au moins 40.200 personnes en 1998, par rapport à 35.200 en 1997. 12.000 d'entre eux ont été pris en charge par des réseaux de trafiquants, un passage vers l'Allemagne pouvant coûter 20.000 DEM. Comme les intéressés ne disposent pas de ces sommes, ils s'endettent auprès des passeurs en travaillant de force – dans la restauration, la construction et la prostitution. Les convois clandestins sont souvent également chargés d'armes, de drogues ou de voitures.

³ Mohamed Khachani, "Les facteurs ayant une influence sur l'émigration Sud-Nord", Réunion d'experts sur la migration et les échanges humains, La Haye, 1-2 mars 1999.

⁴ Selon l'OIM, les bénéfices de ce marché s'élèvent à 7 milliards USD pour le seul trafic de personnes, par an et au niveau mondial (Ghosh, B., *Huddled Masses and Uncertain Shores*, IOM, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, London and Boston, 1998).

16. La dissuasion et la lutte contre les trafiquants sont quasi inefficaces. En 1998, 81 gangs ont été démantelés par la police espagnole, 200 personnes ont été arrêtées⁵, mais les malfaiteurs ne restent pas longtemps en détention, car, selon la loi espagnole, le trafic illégal de la main-d'œuvre n'est qu'un délit mineur qui n'entraîne pas la détention.

17. Considérant qu'il est de plus en plus difficile d'émigrer légalement, l'individu se livre à une opération hautement dangereuse et inhumaine, à savoir le passage clandestin. Il abandonne en quelque sorte ses droits au profit d'une nouvelle vie, clandestine, qui, parallèle au système institutionnel, offre un système illégal économiquement rentable. Souvent, le clandestin n'a aucune notion de ce qui le motive à partir, et la volonté de quitter à tout prix son pays obnubile tout risque qu'il encourt.

4. De clandestinité en clandestinité

4.1. Arrivée illégale en Europe

18. Lampedusa, l'île la plus méridionale d'Italie, est considérée comme le talon d'Achille de l'Europe. Plus de 8.000 migrants illégaux de Tunisie y ont débarqué de 1996 à 1998, et de là sont partis pour la France, l'Allemagne ou la Belgique. Cette situation est rendue possible par la loi Martelli qui n'est pas conforme aux Accords de Schengen. La présence des migrants irréguliers a créé de nombreux problèmes sur l'île. La population locale, en proie à un sentiment de colère et d'abandon, a menacé de stopper toute activité sur l'île. De plus, les migrants clandestins sont aussi l'objet d'un traitement inhumain, puisqu'ils arrivent sur des bateaux à peine étanches, qui peuvent parfois couler lors de la traversée.

19. La Sous-commission des migrations a eu l'occasion de se rendre dans le Centre de rétention de l'Andalousie, situé à Malaga, où sont retenus provisoirement des clandestins adultes amenés de différentes régions d'Espagne. Au moment de la visite, le Centre comptait 27 détenus de 10 nationalités différentes, dont des Ukrainiens, des Roumains et des Bulgares. Ces étrangers en situation irrégulière peuvent rester jusqu'à quarante jours dans ce Centre, après quoi ils sont expulsés vers leur Etat d'origine. Si leur Etat ne les reconnaît pas, ils ont la possibilité de rester en Espagne et de demander le statut d'apatride. La totalité de ceux qui sont expulsés reviennent. Plusieurs détenus du Centre avaient déjà fait de multiples tentatives.

20. Le Gouvernement autonome de la région d'Andalousie, qui mène une politique intégratrice en faveur des immigrés dont elle reconnaît l'apport économique, social et culturel plaide pour une nouvelle philosophie de l'immigration, en acceptant l'idée d'une migration stable et non plus temporaire. L'Andalousie est une région qui entretient des relations historiquement très étroites avec l'Afrique du Nord, et elle refuse le «blindage» du détroit de Gibraltar qui n'empêche pas les clandestins de débarquer par milliers sur ses côtes et fait de nombreux morts. Plutôt que de tenir le rôle de gendarme de l'Europe, elle veut être une terre d'accueil et une porte ouverte sur l'Europe.

21. Les villes et communes d'Italie, d'Espagne et de Grèce qui reçoivent en premier les clandestins sont souvent dépassées par ces arrivées massives. Elles nécessitent le soutien au niveau européen et une bonne coopération avec les régions du sud de la Méditerranée.

⁵ Source: Matices, Zeitschrift zu Lateinamerika, Spanien und Portugal (<http://www.is-koeln.de/matices/19/19pgibra.htm>).

22. Le clandestin, une fois arrivé à destination, doit éviter ou fuir tout ce qui incarne un danger immédiat. Il ne peut avoir de contacts avec l'administration ou la police, se procurer des justificatifs de salaire et vit dans la clandestinité quasi totale. Il arrive que des clandestins soient arrêtés sur une simple dénonciation.

4.2. *Images de clandestins*

23. De plus, les clandestins sont perçus comme des «mauvais» migrants, car ils gênent la migration légale et l'intégration des étrangers dans le pays d'accueil. La clandestinité provoque la restriction progressive des droits des étrangers, favorise la formation de ghettos et la délinquance. Leur intégration à la vie normale est difficile, voire impossible, et il y a le danger de la création d'une communauté de citoyens de deuxième classe qui peuvent être facilement exploités et être forcés de se livrer à des activités illégales pour survivre.

24. La notion même d'«émigré illégal» a été fortement mise en question par le conseil œcuménique des Eglises⁶ qui a exprimé l'avis que seules les marchandises peuvent être libellées comme étant illégales et rappelé qu'il utilise la notion de «déracinés» pour désigner les personnes qui doivent quitter leur pays pour des raisons politiques, économiques ou sociales.

25. Le sociologue Claude-Valentin Mane définit le «clandestin» comme «figure sociale à géométrie variable du discours politique dominant, selon les exigences politiques du moment, facteur d'équilibre économique, menace à l'ordre public, ou symbole de l'exploitation capitaliste»⁷.

26. Le système de contrôle mène à un renforcement de la suspicion à l'égard de la population étrangère et aucune distinction n'est faite entre les typologies de clandestins, qu'ils aient des motifs économiques, criminels ou bien qu'ils soient persécutés dans le pays d'origine ayant par conséquent droit à l'asile. La plupart des nouvelles se rapportant au monde de l'émigration ont un contenu négatif. Souvent, l'image des clandestins que présente la télévision peut induire en erreur le spectateur ou est teintée de xénophobie. Il est important que les journalistes mesurent leurs mots, étant donné les conséquences qu'ils peuvent avoir.

27. Les journalistes ont une responsabilité dans la création de stéréotypes dans les pays d'accueil, qui peuvent faire le lit d'attitudes xénophobes: ils ont une fonction de filtre, de surveillance. La presse a une fonction pédagogique. Sa mission doit consister à expliquer les changements d'une société qui s'achemine vers un modèle pluri-culturel sous l'effet de la mondialisation, et de contribuer à l'acceptation de la différence. La libéralisation des marchés et des capitaux doit s'accompagner de la liberté de circulation pour les personnes. La relation des seuls incidents survenus au niveau de frontières signifierait une profonde méconnaissance du processus de changement social de la planète. Les journalistes doivent faire face à trois points concrets: donner une bonne information, qui soit réelle, située dans le contexte et qui explique la causalité; éviter de présenter les cas plus spectaculaires de façon anecdotique; et éviter la tendance à faire que l'information ne soit plus un service mais un loisir, en présentant les informations dramatiques de façon à ce qu'elles amènent la réflexion.

28. Paradoxalement, l'excès d'information peut entraîner une certaine indifférence du public. Les médias jouent un rôle important à cause de l'image qu'ils retransmettent de nos sociétés. L'objectif des médias doit être d'insister sur la solidarité entre les nationaux et les migrants, et

⁶ Source: Reformierter Pressedienst, 3 décembre 1997.

⁷ Claude-Valentin Mane, "Entre économie et politique: le "clandestin", une figure sociale à géométrie variable", dans Pouvoirs n° 47, 1988.

d'essayer de faire changer les mentalités. Des campagnes commencent à être menées en ce sens, ainsi que dans l'optique de détruire l'image de pays riche, en faisant connaître aux habitants d'Afrique du Nord la réalité de la rive Nord de la Méditerranée.

29. Les images provenant des télévisions européennes sont souvent relayées par les télévisions du Maghreb, faute de moyens. D'une manière générale, ils donnent une image positive du migrant. La presse écrite marocaine s'intéresse au côté économique de l'émigration, mais insiste aussi de plus en plus souvent sur le côté humain de l'émigration.

5. Contre la clandestinité?

5.1. Au niveau de l'Europe des 15

30. La lutte contre l'immigration clandestine constitue une priorité pour l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni notamment. Ces Etats ont, dans les années 90, diversifié et alourdi le dispositif de lutte contre l'immigration clandestine en adoptant des lois plus restrictives à cet égard. Les principales mesures communes à tous ces pays sont la création de nouvelles infractions relatives à l'entrée irrégulière (le fait d'héberger un étranger en situation irrégulière au Royaume-Uni est puni par la loi depuis 1996), l'aggravation des sanctions préexistantes (en Allemagne la tentative et l'aide à l'entrée clandestine dans le pays est plus sévèrement punie depuis 1997), le renforcement de la lutte contre le travail clandestin (aux Pays-Bas, depuis 1993, l'embauche de travailleurs clandestins constitue non plus une contravention, mais un délit) et la multiplication des obligations et sanctions imposées aux transporteurs⁸.

31. Les contrôles aux frontières ont été renforcés dans tous ces Etats. Les conditions à remplir pour pouvoir entrer légalement sur le territoire de ces pays sont désormais plus tatillonnes, et la possession des documents et des visas requis ne garantit pas dans tous les cas le droit d'entrer sur le territoire national. Les consulats disposent souvent d'un pouvoir discrétionnaire dans la délivrance des visas. Entre 1987 et 1994, le nombre total de visas délivrés a chuté de 5,6 à 2,3 millions⁹.

32. Les polices de huit Etats (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Italie, Pays-Bas et Turquie) se sont unies pour renforcer leur coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine, d'une part en intensifiant le contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne, et d'autre part en mettant en place un système d'échange d'informations géré par Europol. Ces Etats espèrent combattre les actions des passeurs grâce au renforcement de la collaboration et de l'échange d'informations entre les autorités frontalières et les polices nationales, et entre les services de renseignements nationaux et Europol ou grâce encore à la présence de militaires aux frontières pour renforcer les contrôles.

33. Le Parlement européen a adopté le 8 octobre 1998, à l'initiative de Mme Terrón i Cusí (PSE), une résolution sur la coopération avec les pays méditerranéens en matière d'immigration. Très concrètement, cette résolution réclame la mise au point d'une politique commune en matière d'immigration et de droit d'asile par l'Union européenne, elle appelle au renforcement des mesures actuelles en vue de surveiller le trafic illégal, elle appelle à des actions spécifiques dans le domaine du contrôle et de l'assistance des immigrés clandestins, elle demande à ce que les pays tiers négocient des mesures spécifiques en vue du rapatriement et de la réinsertion des immigrants illégaux, et elle appelle au renforcement de la coopération avec les pays concernés dans le but

⁸ Source: "L'immigration et le droit d'asile", Sénat français.

⁹ Source: Daniele Lochak, "Bons étrangers et mauvais clandestins" dans *Le Monde Diplomatique*, novembre 1997.

d'adopter des mesures concrètes, avec la collaboration d'Europol, pour s'attaquer au crime organisé dans le domaine de l'immigration illégale¹⁰.

34. Le Conseil européen de Tampere des 15-16 octobre 1999 a posé les jalons d'une nouvelle politique commune en matière d'asile et de migration. A l'initiative du gouvernement néerlandais un groupe de haut niveau a été chargé de choisir six pays pilotes (Afghanistan, Albanie, Maroc, Somalie, Sri Lanka, Iraq) pour lesquels des plans d'action ont été adoptés. Ces plans prévoient la mise en œuvre d'une centaine de projets, et un financement pour 70 d'entre eux. Ces plans contiennent trois volets: le dialogue en politique extérieure, la coopération économique, et le soutien technique et financier. Le Parlement européen est chargé de faire rapport sur cette question.

5.2. *Au niveau des Etats*

35. Le contrôle des entrées a été renforcé dans la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe et le nombre d'arrestation d'immigrés clandestins a augmenté dans de nombreux Etats dont l'Allemagne (+30%), la République Tchèque (+24%), le Royaume Uni (+23%) entre 1996 et 1997. Dans la même période, l'arrestation de passeurs a également augmenté dans l'ensemble et celle-ci s'est accompagnée de peines d'emprisonnement pouvant aller de 2 à 4 ans (Danemark) ou jusqu'à six ans (Bulgarie). Cependant, l'immigration clandestine ne cesse d'augmenter et elle se fait de manière de plus en plus organisée.

36. Les pays de transit (Grèce, Croatie, Turquie, Ukraine...) traditionnellement des pays d'émigration, se transforment peu à peu en pays de séjour pour les immigrés clandestins. Ce phénomène est attribuable en partie aux mesures de contrôle strict de l'immigration prises par les pays d'Europe occidentale. Pour faire face à ce problème, la Roumanie (1996) et la Hongrie (1998) ont instauré un visa de transit obligatoire pour certains pays d'Afrique et autres régions de grande affluence. D'autres pays (Slovaquie, Pologne) comptent sur l'aide d'institutions européennes pour gérer cet afflux et s'aligner progressivement sur la législation des Etats membres de l'Union Européenne.

37. En outre, certains pays comme l'Italie et la Grèce, ont pris des mesures temporaires en 1997 visant à régulariser les immigrés clandestins (notamment les Marocains et Tunisiens) qui sont déjà présents sur leur territoire, afin de mettre fin à l'exploitation des travailleurs étrangers.

5.3. *Les droits des migrants clandestins*

38. La lutte contre l'immigration clandestine porte atteinte aux droits fondamentaux des étrangers en situation irrégulière, comme par exemple, au droit aux soins, à l'assistance sociale, à l'instruction ou encore au droit à un revenu minimum. Le droit à la défense doit aussi être assuré aux migrants clandestins, sous peine d'infraction aux droits de l'homme.

39. Les pays européens devraient se souvenir que l'émigration est un droit fondamental de l'homme, et que les clandestins doivent être traités de la même façon que les migrants légaux, en se voyant garantir en particulier le droit au logement, le droit de résidence, le droit à l'emploi, les droits civils et politiques, le droit à la nationalité, le droit à la sécurité sociale et le droit d'association. Ils doivent aussi se rappeler que le phénomène de l'immigration est un phénomène

¹⁰ Voir au J.O. série C 328/184 du 26 octobre 1998.

structurel, qui répond au besoin de main d'œuvre. L'émigration n'est donc pas un mal mais une nécessité. Une grande partie de l'émigration peut être traitée dans un cadre juridique adéquat.

6. Conclusions: Pour une coopération trans-méditerranéenne

40. L'Europe, à 15 km de distance du continent africain, est considérée comme étant co-responsable de l'immigration clandestine. Si elle met en place un soutien financier important, elle ne semble pas chercher un véritable dialogue, ni une coopération sur le terrain. Les remèdes à long terme contre les causes des migrations, légales ou illégales, ne se trouvent ni dans l'aide au développement ni dans une politique d'immigration classique.

41. Les incidents mortels dans le bassin méditerranéen, dans le détroit de Gibraltar, mais aussi au large des côtes italiennes et grecques, les conséquences humanitaires liées au passage clandestin à travers la Méditerranée et le crime organisé autour du passage clandestin appellent à une coopération étroite des Etats des deux rives et des pays tiers concernés. Si les intérêts des Etats sont différents dans cette région, leur attitude envers ce problème humanitaire devrait être une priorité.

42. Cette coopération doit aller de pair avec une réflexion commune sur les vraies causes politiques, économiques, sociales et humanitaires de la migration clandestine ainsi que sur la question de la protection des droits de l'homme dans les pays d'origine.

43. Votre Rapporteur avance les propositions contenues dans le projet de recommandation et dans le projet de directive.

*
* *

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la démographie.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: environ 300 000 Frs

Renvoi en commission: Doc. 8169 et renvoi n° 2466 du 4 novembre 1999.

Projets de recommandation et de directive adoptés à l'unanimité par la commission le 17 décembre 1999.

Membres de la commission: *M. Díaz de Mera (Président)*, *M. Iwiński (Vice-Président)*, *Mme Aguiar*, MM. Akselsen, Amoruso, Mme Arnold, MM. Atkinson, Aushev (Remplaçant: *M. Fyodorov*), Mme Björnemalm, MM. Bogomolov (Remplaçant: *M. Maltsev*), *Bösch*, Brancati, Branger, *Mme Bušić*, MM. Chiliman (Remplaçant: *M. Pop*), Chitaia, Christodoulides, Chyzh, *Cilevičs*, Connor (Remplaçant: *M. Kiely*), Debarge, Mme Dumont, M. Einarsson, *Mme Err*, Mme Fehr, MM. Filimonov, Frimannsdóttir (Remplaçant: *Mme Hlödversdóttir*), Ghiletchi, Hrebenciuc (Remplaçant: *M. Paslaru*), Ivanov, Jakic, *Lord Judd*, *Mme Karlsson*, MM. Koulouris, *Kozłowski*, Laakso, *Lauricella*, *Liapis*, *Luis*, Mme Markovska (Remplaçant: *M. Gligoroski*), MM. *Mateju*, Melo, Minkov, Moreels, Mularoni, *Mutman*, *Ouzky*, Pullicino Orlando (Remplaçant: *M. Attard Montalto*), *Rakhansky*, Mme Rastauskienė, Mme Roth, MM. *von Schmude*, Szinyei, *Tabajdi*, Tahir, *Telek*, Thönnies, *Tkác*, Vanoost, Verhagen, Mme Vermot-Mangold (Remplaçant: *M. Gross*), M. Wray, *Mme Zwerver*.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en italique.

Secrétaires de la commission: M. Newman, Mme Nachilo, M. Adelsbach.