

COLLÈGE INTERARMÉES  
DE DÉFENSE



# **L'Action de l'Etat en Mer dans le domaine de l'immigration clandestine**

Mémoire de géopolitique

Du Capitaine de Frégate Hervé LE GALL

Dans le cadre du séminaire  
" Les menaces non militaires de niveau stratégique "

Directeur de mémoire : Mr Xavier RAUFER

# **L'Action de l'Etat en Mer dans le domaine de l'immigration clandestine**

## **Sommaire**

### **Partie I**

#### **Problématique de l'immigration clandestine par la mer**

Cas pratiques

Caractérisation de la menace maritime pour la France

Les organismes sollicités

### **Partie II**

#### **Données juridiques**

La France et le droit d'asile

Droit de la mer et lutte contre le trafic de migrants

Un outil pour l'avenir : le protocole de Palerme

### **Partie III**

#### **Le dispositif opérationnel français**

L'option stratégique française

Organisation générale du dispositif de lutte

Le dispositif opérationnel maritime

# **L'Action de l'Etat en Mer dans le domaine de l'immigration clandestine**

## **Table des matières**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>1. PROBLEMATIQUE DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE PAR LA MER</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Cas pratiques</b>	<b>3</b>
1.1.1. L'EAST SEA	3
1.1.2. Le TAMPA	5
<b>1.2. Caractérisation de la menace maritime pour la France</b>	<b>6</b>
1.2.1. La "cible" générique	7
1.2.2. Le mode d'action du navire "cible"	7
<b>1.3. Les organismes sollicités</b>	<b>8</b>
1.3.1. Le Ministère de l'Intérieur	8
1.3.1.1. La Police Aux Frontières	8
1.3.1.2. La Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques	9
1.3.2. L'Action de l'Etat en Mer	9
<b>2. DONNEES JURIDIQUES</b>	<b>12</b>
<b>2.1. La France et le droit d'asile</b>	<b>12</b>
2.1.1. La convention de Genève relative au statut des réfugiés	12
2.1.2. Le problème de l'asile	12
2.1.3. Le droit d'asile en France	13
2.1.3.1. L'asile politique	13
2.1.3.2. L'asile territorial	14
2.1.3.3. Conclusions	15
2.1.4. Les sanctions	15
<b>2.2. Droit de la mer et lutte contre le trafic de migrants</b>	<b>16</b>
2.2.1. Les modalités opérationnelles de l'Action de l'Etat en Mer	16
2.2.2. Le droit international : la Convention de Montego Bay	17
2.2.2.1. Définition des espaces maritimes	17
2.2.2.2. La haute mer	18
2.2.2.3. La zone contiguë	19
2.2.2.4. La mer territoriale	19
2.2.3. Le constat d'infraction : les limites du droit français	19
2.2.3.1. L'infraction aux lois d'immigration	20
2.2.3.2. La convention SOLAS	20
2.2.3.3. Le code pénal	20
2.2.3.4. Autres circonstances permettant une visite	21
<b>2.3. Un outil pour l'avenir : le protocole de Palerme</b>	<b>21</b>

<b>3. LE DISPOSITIF OPERATIONNEL FRANÇAIS</b>	<b>23</b>
<b>3.1. L'option stratégique française</b>	<b>23</b>
<b>3.2. Organisation générale du dispositif de lutte</b>	<b>24</b>
3.2.1. Recueil et diffusion du renseignement	24
3.2.2. La gestion de l'évènement	25
<b>3.3. Le dispositif opérationnel maritime</b>	<b>26</b>
3.3.1. La directive de lutte	26
3.3.2. Le renseignement	26
3.3.3. L'action en haute mer	27
3.3.3.1. Le risque permanent de mettre en danger les clandestins	27
3.3.3.2. La reconnaissance en haute mer	28
3.3.3.3. De l'opportunité d'une visite	28
3.3.4. L'action en mer territoriale	29
3.3.4.1. La négociation	30
3.3.4.2. L'action en force	30
3.3.5. Bilan global du dispositif maritime	31
<b>CONCLUSION</b>	<b>32</b>

## Introduction

Chaque année, quelques 500 000 clandestins traverseraient illégalement les frontières de l'Union Européenne. Ce chiffre doit être considéré avec circonspection car du fait même de sa nature illégale, une estimation précise du phénomène est hasardeuse. Il est en revanche acquis que la migration illicite est en augmentation depuis 1990.

Le mythe de l'"Europe Forteresse" encourage les candidats à recourir à la clandestinité, fut-ce au péril de leur vie.

L'immigration clandestine<sup>1</sup> en Europe et dans le monde est de moins en moins une initiative individuelle d'hommes et de femmes cherchant espoir, liberté ou mieux être. Elle est sous l'emprise de sociétés criminelles très puissantes (parmi elles, d'authentiques mafias) qui ont vite pris conscience de la manne financière que représentait l'exploitation du "filon" des clandestins. Les filières internationales, qui s'appuient sur des moyens très puissants, auraient généré en 2001 entre 11 et 17 milliards d'euros.

L'immigration illégale constitue un facteur de troubles potentiels pour le pays d'asile car le clandestin ne pourra jamais s'y intégrer. Les réseaux criminels favorisent le développement de l'économie souterraine en accompagnant le migrant dans sa recherche d'emploi : il constitue une main d'œuvre bon marché dans le bâtiment, la confection ou l'agriculture. Les mafias peuvent également placer leurs "clients" sous dépendance et les reconvertir dans des activités illicites comme le trafic de drogue ou la prostitution. La population clandestine, en marge de la société, constitue le terreau de la petite délinquance, de la criminalité voire du terrorisme.

**L'ampleur du phénomène, son exploitation par des réseaux mafieux organisés et le potentiel de nuisances qu'il représente permettent de considérer l'immigration illégale comme une menace stratégique pour les pays riches et en particulier la France.**

Les réseaux criminels utilisent toutes les voies possibles d'acheminement : terrestres, aériennes ou maritimes<sup>2</sup>. Sa qualité d'officier de marine incite l'auteur de ce mémoire à se pencher plus particulièrement sur la forme maritime du phénomène en France.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe A : radioscopie de l'immigration clandestine.

<sup>2</sup> Voir en annexe B : arrivées massives de migrants en Méditerranée depuis 1999.

Pour ses aspects opérationnels, la prévention de l'immigration illégale par voie de mer implique les moyens d'Action de l'Etat en Mer et en particulier ceux mis en œuvre par la Marine Nationale. C'est une tâche délicate qui combine action dissuasive, négociation et usage de la force dans un contexte diplomatique, juridique et médiatique complexe. L'issue en est toujours incertaine : encore tout récemment, le 17 mars 2002, la frégate ACONIT procédait à une opération de police en mer ionienne pour investiguer le cargo MONICA ; en dépit de cette intervention, le navire a pénétré dès le lendemain les eaux territoriales italiennes avec 928 immigrés Kurdes à bord.

**Dans le cadre d'un séminaire de géopolitique dédié à l'action des armées françaises vis à vis des menaces non militaires de niveau stratégique, ce mémoire se propose d'étudier l'Action de l'Etat en Mer dans le domaine de l'immigration clandestine.**

Pour ne pas alourdir le mémoire, on trouvera en annexes :

- A. Radioscopie de l'immigration clandestine
- B. Arrivées massives de migrants en Méditerranée depuis 1999
- C. L'immigration clandestine à partir de la Turquie
- D. L'Italie et la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime
- E. Fiche d'alerte CIREFI
- F. Fiche d'alerte relative aux clandestins maritimes
- G. Fiche mémento de la DLPAJ – Création ou extension de la zone d'attente
- H. Fiche mémento de la DLPAJ – Interprétariat
- I. Fiche mémento de la DLPAJ - Traitement de la demande d'asile à la frontière
- J. Zone de responsabilité du CROSS Méditerranée

# 1. Problématique de l'immigration clandestine par la mer

## 1.1. Cas pratiques

### **1.1.1. L'EAST SEA**

Le 17 février 2001 vers 03 heures du matin, le vraquier cambodgien EAST SEA s'échoue volontairement sur la petite plage de Boulouris à proximité de Saint Raphaël. A son bord, 908 kurdes dont 300 enfants de moins de 10 ans et plusieurs personnes à mobilité réduite arrivent au terme d'un périple qui a commencé deux mois plus tôt. Les premiers "naufragés" qui posent le pied sur la plage vont manifester leur présence en allant sonner chez les riverains.

C'est la première fois que la France se trouve confrontée à un phénomène qui touche l'Italie depuis déjà de nombreuses années. Néanmoins, avec cette affaire, la France détient le triste record de l'effet de masse.

L'Etat doit affronter un casse-tête humain et juridique : il s'agit en effet de gérer un drame humanitaire dans le cadre strict de la législation en matière d'immigration. L'effet de masse ne permet pas une gestion sereine de la crise. Dès le lendemain, les médias se font l'écho de l'embarras et de l'improvisation des autorités politiques :

Pendant deux heures, "la plage a alors connu une effervescence irréaliste : norias d'hélicoptères, camions de pompiers, ambulances, premiers secours" (*LE FIGARO*).

Selon *LA MARSEILLAISE*, "des cellules de crise ont été mises en place à la préfecture du Var et à la préfecture maritime de Toulon".

Les expatriés ont été "acheminés vers un camp militaire de Fréjus", situé "sur les collines" de la ville et "improvisé en zone d'attente par le préfet du Var", ajoute *LIBERATION*.

*L' HUMANITE* (19/02) parle de "bâtiments désaffectés des anciennes "subsistances" du 21e RIMA ". Le capitaine du 21e RIMA explique au quotidien le choix des autorités : "on a choisi le camp grillagé de mon régiment, pour que ces gens ne s'éparpillent pas dans la nature".

Après quelques jours en zone d'attente, les migrants seront finalement autorisés à déposer une demande d'asile. Sous couvert d'un document provisoire, ils circuleront librement dans l'espace Schengen moins d'une semaine après leur arrivée en France.

Les témoignages des clandestins, cohérents entre eux, permettent d'avancer un scénario probable. Les réfugiés n'évoquent cependant leur odyssée qu'à mots prudents.

Ils disent avoir laissé de la famille au pays, que les passeurs ont gardé leurs papiers et qu'ils craignent des représailles. Ils sont tous issus de la région de Mossul, au sud du Kurdistan, une zone sous le contrôle de Saddam Hussein. La majorité sont des paysans aisés qui ont fui les persécutions. Une occasion s'est présentée pour un aller simple vers la liberté : 2 000 à 4 000 € par adulte, entre 1 000 et 1 500 par enfant, tels sont les tarifs des mafias turques connues sous le nom de "marchands d'hommes". Parmi les naufragés figurent aussi des intellectuels et des membres de professions libérales. Tous ont pris la route par petits groupes, en voiture ou à pied, à travers les montagnes. Arrivés à la frontière, ils ont donné entre 200 et 300 € par personne à des militaires turcs pour qu'ils ferment les yeux. Ensuite les récits varient, les itinéraires deviennent vagues, toute notion du temps et de l'espace semble les avoir abandonnés jusqu'à leur embarquement. Certains affirment avoir emprunté plusieurs fourgons, puis marché la nuit et dormi le jour chez des inconnus qu'ils payaient au fur et à mesure. D'autres ont traversé la Turquie<sup>3</sup> dans des autocars ou des camions bâchés. Arrivés à destination, ils ont attendu de une à trois semaines dans des maisons, des appartements ou des fermes, l'heure du grand départ. Dans la nuit du 9 au 10 février, on les aurait regroupés sur une plage, d'où de petites chaloupes les auraient conduits à bord du vraquier.

Les huit jours en mer se sont déroulés à fond de cale, dans l'obscurité, à patauger dans un cloaque nauséabond. Les relations avec les passeurs ont été peu fréquentes ; la nourriture et quelques bouteilles d'eau étaient jetées depuis le pont par des hommes en cagoule. Quand ils se plaignaient des conditions d'hygiène, les marins les menaçaient de les jeter à la mer. Deux heures avant l'échouage, une voix les a réveillés : « Préparez-vous, on est presque arrivés ».

Ils n'avaient pas demandé à venir en France : ils n'avaient d'ailleurs pas de destination précise. Les passeurs avaient juste évoqué un "pays d'Europe".

Il ressort de l'enquête que les clandestins n'étaient pas irakiens mais syriens. L'opération a été soigneusement planifiée avec la participation active de minorités implantées en Europe. La population migrante, issue des classes favorisées, voulait principalement rejoindre les communautés kurdes implantées en Allemagne. Un mois après l'affaire, seules 44 demandes d'asile avaient été déposées en France. Les passeurs n'ont pas été dénoncés et se sont insérés dans le groupe des réfugiés après l'échouement du navire. Le choix de la France n'est probablement pas dû au hasard : des côtes varoises à l'Allemagne, il n'y a qu'une frontière Schengen à franchir, ce qui n'est pas le cas de l'Italie. Le voyage maritime, quelque éprouvant qu'il soit, est aussi beaucoup plus sûr et rapide que la voie terrestre. Le drame humanitaire décrit par les intéressés doit donc sans doute être relativisé : le discours de circonstance tenu à l'arrivée, qui mentionnait des persécutions dans le pays

---

<sup>3</sup> Voir en annexe C : l'immigration clandestine à partir de la Turquie

d'origine, appelait une référence à la convention de Genève ; quant à la description insoutenable des conditions de transfert, elle apparentait davantage les réfugiés à des "boat people" et des victimes qu'à des personnes responsables et lucides. L'effet médiatique était garanti.

Pour ce qui est du réseau mafieux, une telle opération est lucrative. A environ 3000 € le "billet", les 900 passagers rapportent plus de 3 millions d'euros. L' EAST SEA, un navire de charge de 400 tonneaux en fin de vie, avait été acheté en 1995 pour 300 000 €. Le bénéfice net est donc avantageux d'autant que les sanctions pénales françaises pour les trafiquants en matière d'immigration clandestine sont légères : 5 ans de prison maximum à comparer aux 20 ans encourables pour trafic de stupéfiants.

L'affaire de l'EAST SEA fait craindre un déport partiel vers l'ouest des problèmes similaires que rencontre l'Italie et pour lesquels ce pays a mis en œuvre une politique<sup>4</sup> de lutte dissuasive en terme de capacité de détection et d'adaptation du dispositif pénal à l'égard des passeurs. En tout état de cause, elle révèle le faible niveau de préparation de la France pour traiter efficacement la menace. Il manque une réflexion globale sur la nécessaire coordination des acteurs que sont les organes de renseignement, la direction de la Police Aux Frontières et les différents moyens d'Action de l'Etat en Mer. En fin de compte, les objectifs des migrants ont été atteints et les trafiquants sont restés impunis.

En autorisant les migrants à déposer une demande d'asile, la France fait par ailleurs le choix d'une approche humanitaire qui s'oppose à des méthodes plus radicales, comme l'illustre le cas du TAMPA.

### **1.1.2. Le TAMPA**

Le lundi 27 août 2001, le cargo norvégien TAMPA transporte des conteneurs de Fremantle (Australie) à Singapour. Il répond à un appel de détresse transmis par le centre australien de coordination des secours après qu'un avion des garde-côtes ait repéré un gigantesque "SOS" sur le toit d'un navire emportant des "boat people" de la pointe sud de l'île de Java vers le territoire australien de l'île Christmas, située à 1565 kilomètres des premiers rivages du continent. Le TAMPA recueille 438 réfugiés venus principalement d'Afghanistan et décide de les emmener en Indonésie. A l'annonce de cette décision, les migrants adoptent un caractère très agressif, certains menacent de se jeter par dessus bord ou de retourner sur leur bateau en train de sombrer. Ils contraignent le commandant à faire route vers Christmas mais l'Australie n'autorise pas l'entrée dans les eaux territoriales. Les réfugiés entament une grève de la faim.

---

<sup>4</sup> Voir en annexe D : l'Italie et la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime.

La position australienne est résumée dans la déclaration de son premier ministre, John Howard, le 27 août au parlement de Canberra: "C'est une situation triste et très difficile mais le gouvernement a décidé, après avoir consulté des avocats, qu'il n'accorderait aucune autorisation de débarquer en Australie ou sur quelque territoire australien que ce soit. Cette affaire, qui touche au droit international, doit être résolue entre le gouvernement d'Indonésie et le gouvernement de Norvège."

Arguant des conditions sanitaires à bord, le commandant du TAMPA décide de passer outre la décision australienne, provoquant une intervention militaire pour la prise de contrôle du navire. Les cinq membres d'équipage du navire indonésien naufragé sont emprisonnés et inculpés de violation des lois sur l'immigration. Les réfugiés seront finalement transférés 8 jours plus tard sur un navire de guerre australien et conduits en Papouasie Nouvelle Guinée pour un transfert aérien vers la Nouvelle Zélande et l'Ile de Nauru, un petit Etat du Pacifique qui a obtenu une contre partie financière de la part des autorités australiennes (11,5 millions d'euros).

La réaction de rejet des autorités australiennes constitue une forme de réponse possible à la menace de l'immigration illégale. Elle sera qualifiée de réaction "sécuritaire". En 2001, plus de 4500 personnes sont arrivées en Australie par bateau. Face à cet afflux de réfugiés, l'Australie adopte une ligne dure : placement en zone d'attente pouvant durer plusieurs mois, usage de la force contre les navires et remorquage à l'extérieur des eaux territoriales. Cette politique entraîne bien entendu les protestations de la communauté internationale et requiert un solide consensus national.

L'épisode du Tampa souligne aussi la diversité des populations migrantes. Loin des réfugiés "aisés" de l'EAST SEA, il s'agit bien ici de "boat people" n'ayant plus rien à perdre et prêts à tout pour parvenir à leurs fins.

## **1.2. Caractérisation de la menace maritime pour la France**

L'enquête sur l'EAST SEA et les rapprochements avec des faits constatés dans d'autres pays, en particulier l'Italie, permettent de caractériser le risque dans son volet maritime suivant deux aspects génériques : le navire "cible" (principales caractéristiques) et son mode d'action. La menace principale porte sur l'extension possible vers la France du flux partant du fond de la Méditerranée orientale (abords de la frontière Turque / Syrie) vers l'Italie. S'appuyant sur des réseaux bénéficiant du retour d'expérience de leurs opérations sur les côtes italiennes, le risque renvoie probablement à une forme plus achevée en terme d'organisation. Il n'est par ailleurs pas exclu que le succès de l'EAST SEA suscite des vocations pour les filières africaines opérant dans le détroit de Gibraltar.

### **1.2.1. La "cible" générique**

Il s'agirait d'un navire :

- de faible valeur marchande compte tenu de son âge ou de son état général ;
- du type navire de charge ou vraquier des années 60, de 400 à 1000 tonneaux ;
- acquis récemment par un propriétaire ou un armateur de Méditerranée orientale suivant des termes et des clauses ne respectant pas strictement les règles et usages internationaux en vigueur ;
- effectuant des mouvements portuaires en Méditerranée orientale (Turquie, Syrie, Liban) ;
- changeant fréquemment de nom et de pavillon ;
- dont la vitesse de transit est intrinsèquement faible (inférieure à 10 nœuds) compte tenu de la vétusté du navire ;
- ayant une capacité emport "en cale" d'un nombre de migrants entre 1000 et 2000 personnes dont des femmes, des enfants et des personnes âgées dans des conditions matérielles et sanitaires extrêmement précaires ;
- dont l'équipage a des aptitudes à la préparation et la conduite d'une action clandestine discrète à partir de la mer vers la terre en relation avec des organisations criminelles.

### **1.2.2. Le mode d'action du navire "cible"**

- L'embarquement des migrants, compte tenu de leur nombre, ne s'effectue pas dans un port mais discrètement de nuit à partir d'une plage, le navire étant au mouillage au large. Les migrants sont transférés à bord par petites embarcations ;
- le navire emporte des "vivres" et du "combustible" correspondant aux stricts besoins du transit envisagé ;
- le transit entre le lieu d'embarquement des migrants et les côtes françaises est quasi direct et sans escale ;
- plusieurs points de dépose des migrants sur le territoire national sont pré-identifiés. Le point de dépose utilisé est décidé en cours de transit en fonction de l'environnement technique et tactique connu ou prévisible (météorologie ; sûreté des lieux ...). Une coordination avec des agents à terre n'est pas exclue ;
- l'heure d'échouement est prévue en deuxième partie de nuit pour faciliter l'approche immédiate des côtes et permettre à l'équipage de profiter de la fin de nuit pour s'exfiltrer ;
- si l'action est compromise, la réaction des passeurs est imprévisible. A la limite, ils peuvent mettre volontairement les passagers en situation de détresse : sabordage, feu, mise à la mer de migrants ("directe" ou par embarcations). Le cas échéant le navire

cherche à provoquer un abordage volontaire avec un bâtiment de l'Etat venant à sa rencontre.

### **1.3. Les organismes sollicités**

La lutte contre l'immigration clandestine par la mer implique de multiples acteurs :

- les ambassades françaises à l'étranger (attachés de sécurité intérieure et attachés de défense) ;
- un réseau international de correspondants : officiers de liaison immigration, INTERPOL, le système d'alerte et de réaction rapide européen CIREFI (Centre d'Information, de Réflexion et d'Echange en matière de Franchissement des Frontières et d'Immigration) ;
- les services de renseignement (DGSE, DST, Direction du Renseignement Militaire) ;
- le ministère de l'intérieur, directement en charge des problèmes d'immigration ;
- l'Action de l'Etat en Mer, qui revêt un caractère opérationnel, implique la Marine Nationale, l'administration des Affaires Maritimes et le service des Douanes.

Compte tenu de son caractère interministériel, la coordination de la politique de lutte relève directement du cabinet du Premier Ministre.

#### **1.3.1. Le Ministère de l'Intérieur**

##### **1.3.1.1. La Police Aux Frontières**

Au sein de la Direction Centrale de la Police aux Frontières (DCPAF), l'immigration clandestine intéresse à la fois l'Etat Major et la Sous direction de la Lutte contre l'Immigration Irrégulière (SDLI).

La SDLI synthétise le renseignement opérationnel et dirige les enquêtes relatives aux infractions. Cette dernière fonction est tout particulièrement confiée à un de ses services délocalisé : l'Office Central pour la Répression de l'Immigration Irrégulière et l'Emploi d'Etrangers Sans Titre (OCRIEST).

L'Etat Major (EM/DCPAF) a une vocation opérationnelle. Il est responsable de la mise en place d'un dispositif de vigilance, d'alerte et de circulation de l'information relatif aux navires susceptibles de transporter des passagers clandestins.

### 1.3.1.2. La Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques

La DLPAJ est compétente en matière de procédure de demande d'asile. C'est en particulier elle qui statue, au nom du ministre de l'intérieur, sur les suites à donner à une demande d'asile. Elle prend ses décisions après avis du bureau "asile à la frontière" du Ministère des Affaires Etrangères sur le caractère fondé<sup>5</sup> de la demande.

### 1.3.2. L'Action de l'Etat en Mer (AEM)

Le développement croissant du commerce maritime, la menace écologique, l'exploitation des ressources naturelles de la mer et les activités de loisirs conduisent les Etats à exercer leur juridiction au delà du domaine purement terrestre. Le droit international confère ainsi à la France d'importants espaces de souveraineté sur mer.

Les missions de l'Etat en mer regroupent des domaines très diversifiés :

- le sauvetage des personnes ;
- la sécurité de la navigation ;
- l'information des navigateurs ;
- la sécurité des loisirs nautiques ;
- l'assistance aux pêches ;
- le maintien de l'ordre en mer ;
- la lutte contre les mouvements illicites.

L'immigration illégale rentre dans cette dernière catégorie ; elle inclue également la répression du trafic des stupéfiants.

En France, les missions de l'Etat en Mer relèvent de 10 ministères. Au niveau national, l'Action de l'Etat en mer est donc dirigée par le Premier Ministre ; il dispose d'un Secrétariat Général à la Mer.

Localement et lorsque la coordination est nécessaire, l'Action de l'Etat en Mer est conduite par une autorité indiscutée au plus près de la zone d'action : le préfet maritime. Au quotidien, chaque administration conserve ses responsabilités propres.

Sur mer, la lutte contre l'immigration illégale implique le Secrétariat Général à la Mer, les préfets maritimes, la Marine Nationale, les douanes et l'administration des Affaires Maritimes.

---

<sup>5</sup> Cf. paragraphe 2.1.3.1

### Le Secrétariat Général de la Mer

Le SG/MER veille, à l'échelon central, à la coordination de l'Action de l'Etat en Mer. Il anime et coordonne l'action des préfets maritimes. Par ses travaux d'évaluation et de prospective, il participe à la définition de la politique maritime du gouvernement, à la promotion des règlements internationaux ou nationaux régissant la mer, à la tenue à jour de l'ensemble du dispositif des plans d'urgence et d'intervention.

Après l'affaire de l'EAST SEA, cet organisme a animé, conjointement avec la Direction Centrale de la Police Aux Frontières, une réflexion pour proposer des options politiques et stratégiques.

### Les préfets maritimes (PREMAR)

Le préfet maritime, représentant direct du Premier Ministre et des ministres, a autorité de police administrative générale en mer. Il coordonne l'action en mer des administrations, la mise en œuvre de leurs moyens hauturiers et côtiers et, le cas échéant, l'emploi de la force. En métropole, il y a trois préfets maritimes (un par façade). Outre-mer cette fonction est confiée à certains préfets et aux hauts commissaires de la République (Polynésie, Nouvelle-Calédonie). Les préfets maritimes, en métropole, exercent parallèlement les fonctions militaires de commandant de zone maritime (zone Méditerranée et Atlantique). Ils contrôlent à ce titre les moyens de la Marine Nationale en mission opérationnelle dans leur zone de responsabilité.

### L'administration des Affaires Maritimes

Les Affaires Maritimes dépendent du ministère de l'Equipement et des Transports. Elles sont chargées du sauvetage, de la sécurité des navires et du contrôle des pêches. Elles concourent à l'Action de l'Etat en mer au moyen de 5 Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) et 3 sous CROSS. Elles disposent de 8 patrouilleurs et 26 vedettes.

### Les Douanes

Le service des Douanes est, dans les espaces maritimes du littoral, compétent en matière de police économique et fiscale, de contrôle des mouvements de personnes, de capitaux et de marchandises par voie de mer et de lutte contre toutes formes de trafics illicites. Les douanes sont dotées de trois centres opérationnels mettant en œuvre 63 vedettes et 20 aéronefs.

### La Marine Nationale

La Marine Nationale intervient à double titre :

- la chaîne des sémaphores assure une couverture radar et en partie visuelle du trafic maritime sur l'ensemble des approches du littoral. Ils exercent une fonction de protection maritime du territoire ;
- ses moyens maritimes, qui comprennent des bâtiments de guerre et des aéronefs, sont les seuls moyens AEM d'intervention en haute mer.

## 2. Données juridiques

### 2.1. La France et le droit d'asile

#### 2.1.1. La Convention de Genève relative au statut des réfugiés

Le statut de réfugié est défini par la "Convention relative au statut des réfugiés" du 28 juillet 1951. Cette convention a été ratifiée par la France le 23 juin 1954.

La définition officielle de l'état de réfugié fait l'objet de l'article 1<sup>er</sup> : toute personne qui "...craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner."

L'article 31 traite des entrées irrégulières : "Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays".

**L'attitude française dans l'épisode de l'EAST SEA est conforme à la Convention de Genève: les migrants ont invoqué des persécutions, ils se sont présentés de manière spontanée aux autorités françaises, leur demande d'asile a été jugé recevable et la durée du placement en zone d'attente limitée.**

#### 2.1.2. Le problème de l'asile<sup>6</sup>

La demande d'asile est la démarche naturelle effectuée par une personne qui revendique le statut de réfugié.

---

<sup>6</sup> Les réfugiés dans le monde – Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire – HCR – Editions LA DECOUVERTE - 1997

Dans l'esprit de la Convention de 1951, il importe de bien comprendre que les persécutions dont sont victimes les réfugiés sont uniquement le fait des régimes politiques et des institutions étatiques des pays d'origine. Depuis le milieu des années 80, les demandes d'asile ont tendance à augmenter et rentrent de moins en moins dans ce cadre restrictif. Les grands mouvements de population n'ont plus les mêmes causes qu'autrefois : ils sont provoqués par les guerres civiles, les violences interethniques, tribales et religieuses, des motifs environnementaux (surpopulation ou catastrophes naturelles) et surtout par des motifs économiques. Les gouvernements des pays industrialisés ont donc introduits des arsenaux juridiques contraignants pour déterminer le caractère "manifestement fondé" d'une demande d'asile.

Bien que le terme de "réfugié" fasse toujours officiellement référence à la convention de Genève, l'idée de "réfugié humanitaire" est désormais incontournable pour un pays qui justifie son action sur la scène internationale par des références constantes à la défense des droits de l'homme. C'est ainsi qu'apparaît, parallèlement à l'asile "classique", le principe de la protection temporaire. Cette procédure, en théorie tout au moins, ne laisse planer aucun doute sur le fait que les personnes concernées devront rentrer chez elles lorsqu'elles ne courent plus aucun risque.

**L'Australie refuse de reconnaître la notion de réfugié "humanitaire". Face à une situation jugée incontrôlable, l'état australien invoque sa souveraineté et son droit à assurer la protection de ses frontières. Hormis le fait que son attitude est peu conforme à l'esprit des droits de l'homme, l'Australie réagit de manière pragmatique à une situation spécifique peu comparable à celle de la France.**

### **2.1.3. Le droit d'asile en France<sup>7</sup>**

#### **2.1.3.1. L'asile politique**

L'asile politique s'entend comme la réponse à la reconnaissance du statut de réfugié tel qu'il est établi par la convention de Genève de 1951.

Le mandant doit apporter la preuve qu'il a subi ou qu'il craint des persécutions personnelles. Celles-ci doivent avoir lieu en raison de la race, de la religion, de la nationalité, de l'appartenance à un certain groupe social ou en raison d'opinions politiques.

Les persécutions doivent émaner :

- soit des autorités publiques du pays d'origine ;
- soit de particuliers ou d'organisations, indépendantes des autorités publiques, dès lors qu'elles sont encouragées ou tolérées volontairement par les autorités publiques.

---

<sup>7</sup> Loi 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

A titre d'exemple, des demandes se contentant d'invoquer la situation générale d'insécurité en Arménie, au Sud Yémen, à Kinshasa, en Somalie, en ex-Yougoslavie, ont été rejetées.

Pour un étranger qui arrive en France et demande l'asile, l'examen de sa requête est obligatoire. Il peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et désignée par arrêté, un port ou un aéroport pendant le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée. Il est immédiatement informé de ses droits et de ses devoirs, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention en est faite sur un registre émarginé par l'intéressé.

Le maintien en zone d'attente est au maximum, et de façon exceptionnelle, de 20 jours.

La zone d'attente est installée géographiquement en France, mais juridiquement elle est considérée comme étant hors du territoire.

Si la demande n'est pas manifestement infondée, le demandeur d'asile se voit octroyer un laissez passer de 2 à 8 jours qui lui permet d'engager sa démarche auprès de l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). Il dispose alors d'une autorisation provisoire de séjour pendant toute la durée de la procédure. L'examen de la demande dure 6 à 8 mois, parfois des années. Si celle-ci aboutit, le migrant se verra délivrer une carte de résident valable 10 ans et renouvelable de plein droit.

### 2.1.3.2. L'asile territorial

La notion d'asile territorial a été introduite dans la législation française depuis l'entrée en vigueur de la loi Chevènement du 11 mai 1998. Cette disposition, initialement pensée pour les algériens, répond à l'afflux massif des "réfugiés humanitaires" évoqué au paragraphe 2.1.2. et permet normalement un traitement accéléré des demandes. L'asile territorial est donc une protection temporaire accordée à un étranger qui "établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales"<sup>8</sup>. Cet article stipule que "nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

L'asile territorial peut être demandé parallèlement à une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié mais l'instruction de la demande d'asile territorial sera suspendue jusqu'à ce qu'une décision définitive soit intervenue sur la qualité de réfugié.

L'octroi de l'asile territorial permet de disposer d'une carte de séjour temporaire d'un an.

---

<sup>8</sup> Article 13 de la loi n° 52-983 du 25 juillet 1952

**En fait, l'introduction du droit d'asile augmente les chances du migrant de disposer d'une liberté provisoire de circulation sur le territoire.**

#### 2.1.3.3. Conclusions

Cet examen rapide du droit d'asile international et de sa transcription en droit français appelle les observations suivantes :

- **la France s'est dotée d'un arsenal juridique complexe qui ménage un compromis entre ses intérêts nationaux et sa volonté d'apparaître comme un Etat défenseur des droits de l'homme sur la scène internationale. Quoi qu'il en soit, elle a choisi une approche "humanitaire" du problème de l'immigration clandestine.**
- **à l'issue de son séjour en zone d'attente et si sa requête est "fondée", le migrant qui réclame l'asile politique ou territorial est libre sur le territoire français durant l'examen de sa demande. Il peut alors entrer définitivement en clandestinité. La bataille de l'immigration clandestine est donc mal engagée dès que le migrant est en zone d'attente.**
- **L'organisation des zones d'attente, la lecture des droits et l'information des migrants est une procédure qui ne s'improvise pas, s'accommode peu de l'effet de masse et de la pression médiatique.**

#### 2.1.4. Les sanctions

En France, l'aide à l'entrée et au séjour illégal est passible de 10 ans d'emprisonnement. Des circonstances aggravantes sont retenues si cette infraction est commise en bande organisée ou dans des circonstances contraires à la dignité humaine. En pratique, les peines prononcées ne dépassent guère 5 ans de prison. En comparaison, le trafic de stupéfiants est beaucoup plus risqué : 20 ans d'emprisonnement et une application effective de la peine maximum. Les sanctions sont appelées à évoluer dans un cadre européen ; le traité d'Amsterdam, ratifié en 1998, laisse jusqu'en 2003 (année où la commission acquiert un droit exclusif en matière de politique européenne d'immigration) les Etats membres s'accorder pour définir un cadre de lutte commun. De manière générale, il faut bien reconnaître que l'Union progresse lentement : les préoccupations des pays du sud de l'Europe (Espagne, Italie, France) ont peu de rapport avec ceux du nord (Suède, Norvège).

Pour ce qui concerne la répression du séjour irrégulier, donc les sanctions contre les clandestins eux-mêmes, l'ordonnance de 1945 prévoit des peines d'emprisonnement. Dans les faits, les parquets ne poursuivent plus et orientent les prévenus vers la voie

administrative. Les préfetures peuvent établir des Arrêtés préfectoraux de Reconduite à la Frontière (APRF). Au bilan, le taux effectif de reconduite est de 5%<sup>9</sup>.

## **2.2. Droit de la mer et lutte contre le trafic de migrants**

Il s'agit ici d'examiner les possibilités d'action offertes aux moyens d'Action de l'Etat en Mer vis à vis d'un bâtiment susceptible de transporter des clandestins et ceci en fonction des différents statuts maritimes que sont la haute mer, la zone contiguë et la mer territoriale<sup>10</sup>.

L'Action de l'Etat en Mer est conduite par des navires ou aéronefs d'état, par opposition aux vecteurs commerciaux. En l'occurrence, ces modes d'actions sont l'apanage des navires et aéronefs de guerre, des moyens du service des Douanes et des Affaires Maritimes.

A titre de préambule, il faut rappeler que l'éthique des gens de mer oblige à porter assistance à un navire en difficulté et à sauvegarder la vie humaine. Cette pratique coutumière universellement reconnue n'est pas sans conséquence sur les actions de lutte contre l'immigration illégale : un équipage qui estime que son activité n'est plus "couverte" a toujours la possibilité de saborder le navire pour conférer à ses passagers l'état de naufragés.

### **2.2.1. Les modalités opérationnelles de l'Action de l'Etat en Mer**

Elles sont exposées dans la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer.

"Les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants de bord des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer, sont habilités, pour assurer le respect des dispositions qui s'appliquent en mer en vertu du droit international ainsi que des lois et règlements de la République, à exercer et à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, la législation et la réglementation française."

La loi s'applique :

- "aux navires français dans tous les espaces maritimes, sous réserve des compétences reconnues aux Etats par le droit international ;
- aux navires étrangers dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République Française ainsi qu'en haute mer conformément au droit international. Elle ne s'applique ni aux navires de guerre étrangers ni aux autres navires d'Etat étrangers utilisés à des fins non commerciales."

---

<sup>9</sup> Source Police Aux Frontières

<sup>10</sup> Convention de Montego Bay sur le droit de la mer.

"Le commandant ou le commandant de bord peut procéder à la **reconnaissance** du navire en invitant son capitaine à en faire connaître l'identité et la nationalité". La réponse se fait en hissant si nécessaire le pavillon et en donnant les informations requises par signal optique ou sonore. La reconnaissance exclue de prendre pied sur le navire interrogé.

"Le commandant ou le commandant de bord peut ordonner la **visite** du navire. Celle-ci comporte l'envoi d'une équipe pour contrôler les documents de bord et procéder aux vérifications prévues par le droit international ou par les lois et règlements de la République. La constatation des infractions est faite par les agents habilités par les textes particuliers applicables et selon les procédures prévues par ces textes." La visite est prolongée, le cas échéant, par l'examen de la cargaison afin de procéder à toutes les vérifications autorisées, relatives notamment aux équipements et à la cargaison, et justifiées par des suspicions suffisamment précises.

"Lorsque l'accès à bord a été refusé ou s'est trouvé matériellement impossible, le commandant ou le commandant de bord peut ordonner le **déroutement** du navire vers la position ou le port appropriés. Le commandant ou le commandant de bord peut également ordonner le déroutement du navire vers une position ou un port appropriés dans les cas suivants :

- soit en application du droit international ;
- soit en vertu de dispositions législatives ou réglementaires particulières ;
- soit pour l'exécution d'une décision de justice ;
- soit à la demande d'une autorité qualifiée en matière de police judiciaire."

En cas de déroutement, le maintien d'une équipe à bord du navire est possible afin de s'assurer qu'il se dirige vers la position ou le port de déroutement.

## **2.2.2. Le droit international : la convention de Montego Bay**

La Convention de Montego Bay de 1982 constitue, en droit international, la référence juridique des modalités de l'action des états en mer. Ratifiée par la France, elle est entrée en vigueur en 1994.

### **2.2.2.1. Définition des espaces maritimes**

La convention de Montego Bay distingue la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive (ZEE) et la haute mer.

Tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa **mer territoriale** ; cette largeur ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la convention de Montego Bay. Pour éviter d'aborder des considérations complexes relatives au tracé de ces lignes de base, le lecteur considérera que la mer territoriale s'étend jusqu'à 12 milles

au-delà de la côte. La **zone contiguë** prolonge la mer territoriale sur une distance de 12 milles marins. La Zone Economique Exclusive s'étend jusqu'à 200 milles des lignes de base. Elle confère uniquement aux Etats côtiers des droits particuliers pour l'exploitation des ressources naturelles.

Au sens strict de la Convention, le domaine de la haute mer s'étend au delà de la ZEE. Néanmoins, les modes d'actions envers la menace de l'immigration clandestine ne diffèrent guère entre la ZEE et la haute mer. Par la suite, le terme de **haute mer** s'entendra donc comme les espaces maritimes qui n'appartiennent ni à la mer territoriale ni à la zone contiguë.

#### 2.2.2.2. La haute mer

En haute mer, la seule loi qui s'applique est celle du pavillon. Tout bâtiment qui croise en haute mer relève uniquement de la loi de son pavillon. La reconnaissance est possible mais la visite, et à fortiori le déroutement, requiert l'accord préalable de l'Etat du pavillon.

L'article 110 ouvre néanmoins des opportunités susceptibles d'être exploitées : "...un navire de guerre qui croise en haute mer un navire étranger...ne peut l'arraisonner que s'il a de sérieuses raisons de soupçonner que ce navire...se livre à la piraterie...au transport d'esclaves...est sans nationalité...a en réalité la même nationalité que le navire de guerre bien qu'il batte pavillon étranger ou refuse d'arborer son pavillon. ...Le navire de guerre peut procéder à la vérification des titres autorisant le port du pavillon. A cette fin, il peut dépêcher une embarcation, sous le commandement d'un officier, auprès du navire suspect. Si, après vérification des documents, les soupçons subsistent, il peut poursuivre l'examen à bord du navire, en agissant avec tous les égards possibles... Si les soupçons se révèlent dénués de fondement, le navire arraisonné est indemnisé de toute perte ou de tout dommage éventuel, à condition qu'il n'ait commis aucun acte le rendant suspect."

Bien que le rapprochement soit possible, le trafic illicite de migrants ne rentre pas dans le cadre de la piraterie ou du trafic d'esclaves dans la mesure où les migrants payent leur voyage et sont consentants en montant à bord. Par ailleurs l'infraction de traite d'esclaves ne figure pas au code pénal français. Si le navire est sans pavillon, l'Etat français peut le dérouter en toute assurance juridique.

**En haute mer, la reconnaissance est la seule action non contraignante pour l'Etat côtier. La visite et le déroutement sont fondés pour un navire sans pavillon ou qui refuse de l'arborer. Dans tous les autres cas, l'accord de l'Etat du pavillon doit être recherché. Cette action nécessite des délais importants à moins que des accords particuliers n'aient été conclus au préalable.**

### 2.2.2.3. La zone contiguë

"En zone contiguë, l'Etat côtier peut exercer le contrôle nécessaire en vue de prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale".<sup>11</sup>

### 2.2.2.4. La mer territoriale

La mer territoriale est régie par le principe du droit de passage inoffensif. "Le passage est inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier".<sup>12</sup>

En vertu de cette dérogation, l'Etat côtier peut adopter, en conformité avec le droit international, des lois et règlements relatifs au passage inoffensif. Le code pénal, en particulier, s'applique de plein droit dans les eaux territoriales.

L'accord de l'Etat du pavillon n'a pas à être recherché pour ce qui concerne la visite et le déroutement. Il est cependant nécessaire de l'informer des actions conduites à tous les stades de la procédure.

**Les eaux territoriales constituent le seul espace maritime où l'Action de l'Etat en Mer bénéficie d'un cadre juridique favorable.**

### 2.2.3. Le constat d'infraction : les limites du droit français

La reconnaissance et la visite ne peuvent que confirmer ou infirmer les soupçons qui pèsent sur un navire. Pour que le constat effectué soit susceptible de poursuites, il faut établir une infraction. Celle-ci doit être intégrée à la législation de l'Etat côtier.

Un navire qui se livre au trafic massif de clandestins à destination d'un Etat commet plusieurs types d'infractions passibles de poursuites :

- il contrevient aux lois sur l'immigration ;
- il ne respecte pas les normes de sécurité de la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et son protocole de 1978 (convention SOLAS) ;
- il met en danger la vie d'autrui ;
- il héberge des passagers dans des conditions contraires à la dignité humaine.

<sup>11</sup> Article 13 de la Convention de Montego Bay

<sup>12</sup> Article 19 de la Convention de Montego Bay

### 2.2.3.1. L'infraction aux lois d'immigration

Conformément à l'article 78.2 du code de procédure pénal, les contrôles d'identité sont possibles "dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté." Ils ont pour but de "vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi."

En droit français, l'infraction aux lois d'immigration ne peut donc être relevée que sur le territoire national ; aucune action relative à la lutte contre l'immigration ne peut être menée en mer et ce quel que soit le statut juridique de l'espace maritime.

**Les possibilités offertes par la Convention de Montego Bay pour prévenir et réprimer les infractions aux lois d'immigration ne sont donc pas utilisables dans le cas de la France.**

### 2.2.3.2. La convention SOLAS

La convention SOLAS (Safety Of Life At Sea) a été établie à Londres le 1<sup>er</sup> novembre 1974. Elle fixe des normes relatives à la construction des navires, la protection contre l'incendie, les installations électriques, la sécurité de la navigation, le transport des cargaisons et des marchandises dangereuses, les radiocommunications, le sauvetage, la délivrance des titres de sécurité et l'organisation du contrôle des navires.

Le transport massif de clandestins ne respecte pas les normes relatives à un navire transporteurs de passagers et commet donc une infraction flagrante à la convention SOLAS.

La convention est transcrite en droit français par la loi 83-581 du 05 juillet 83 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution. Cette loi, qui offre la possibilité de dresser une infraction, ne s'applique pas au-delà de la mer territoriale.

En revanche, la référence à la convention SOLAS peut justifier, et de façon assez solide, une demande à l'Etat du pavillon pour effectuer une visite en haute mer.

### 2.2.3.3. Le code pénal

Les articles 121-3 et 223-13 punissent respectivement "la mise en danger de la vie d'autrui" et les "conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine". Ils permettent le déroutement et les poursuites lorsque l'infraction est relevée dans les eaux territoriales.

#### 2.2.3.4. Autres circonstances permettant une visite

L'article 44 bis du code des douanes précise que dans la zone contiguë, le service des douanes peut exercer les contrôles nécessaires en vue de "prévenir les infractions aux lois et règlements que l'administration des Douanes est chargée d'appliquer sur le territoire douanier".

La loi française autorise donc l'administration des douanes à monter à bord d'un bâtiment transitant en zone contiguë pour y effectuer des contrôles douaniers. Le constat d'infraction et le déroutement ne sont fondés que dans la mer territoriale.

**En définitive, les possibilités d'Action en Mer offertes par la Convention de Montego Bay et le droit français sont relativement modestes. Les contraintes inhérentes au principe de la loi du pavillon ne sont vraiment levées que dans les eaux territoriales. En dehors de cet espace maritime restreint, seule la reconnaissance constitue un mode d'action opérationnel. Il n'est pas possible de relever une infraction aux lois d'immigration dans la mer territoriale et en zone contiguë alors que cette possibilité est incluse à la convention de Montego Bay. Dans les eaux territoriales, la répression du trafic de migrants peut être recherchée par une approche indirecte : non respect de la convention SOLAS ou de certaines dispositions du code pénal, infractions douanières.**

### 2.3. Un outil pour l'avenir : le protocole de Palerme

Les considérations précédentes permettent d'expliquer que l'immensité des océans, qui échappe à tout contrôle étatique, offre incontestablement au transport maritime un moyen privilégié pour le passage clandestin de migrants. Particulièrement affectée par ce trafic, l'Italie a pris l'initiative d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'élaborer un nouvel instrument conventionnel pouvant servir de cadre juridique à la coopération internationale en vue de prévenir et de réprimer cette activité.

En 1998, le Conseil Economique et Social des Nations Unies décidait par ailleurs d'élaborer une convention contre la criminalité transnationale organisée. Suite à l'intervention italienne, il fut admis qu'un protocole contre le trafic illicite des migrants par terre, air et mer devait être annexé à cette convention. Il a été adopté par l'assemblée générale à New York le 15 novembre 2000 et signé par la France à Palerme le 12 décembre 2000. En juillet 2001, 84 Parties avaient apposé leur signature sur le document. La convention est en cours de ratification par le parlement.

Le protocole de Palerme introduit une définition officielle du trafic illicite de migrants : " fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un Etat partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat." Les Etats Parties sont contraints d'introduire cette infraction dans leur législation pénale.

Le protocole n'a pas pour objet de sanctionner les migrants en tant que tel. Cette question est laissée aux Etats parties. L'article 16 précise en outre que "l'Etat qui intervient veille à la sécurité et au traitement humain des personnes, en particulier celle des migrants".

Les dispositions opérationnelles s'inspirent de la convention de 1988 relative à la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants. Cette approche se justifie dans la mesure où les filières criminelles engagées dans le trafic de drogue mettent souvent à profit leurs connaissances et leurs réseaux pour faire passer, par les mêmes moyens de transport, des migrants.

Les Etats sont appelés à coopérer. L'intervention en haute mer contre un bâtiment soupçonné de se livrer au trafic illicite de migrants est possible après avoir demandé à l'Etat du pavillon l'autorisation de prendre les mesures appropriées. La visite et l'arraisonnement sont prévus. L'article précise que les Etats doivent répondre sans retard et mettre en place les outils permettant d'assurer cette clause.

**Le protocole de Palerme est le premier instrument universel portant sur le trafic de migrants par les groupes criminels organisés. Il s'agit avant tout d'un instrument de droit pénal ; son objectif premier est de lutter contre l'immigration clandestine en punissant les passeurs et d'éviter que des candidats à l'immigration ne deviennent victimes des organisations criminelles. Il faut souligner une nouvelle fois que ce texte n'est pas encore exécutoire.**

### 3. Le dispositif opérationnel français

#### 3.1. L'option stratégique française

Tout dispositif opérationnel découle directement des orientations politiques décidées au niveau gouvernemental. Pour adopter une terminologie militaire, ces orientations seront qualifiées d'option stratégique. L'option stratégique résulte de l'évaluation de divers facteurs :

- la politique extérieure du pays ;
- l'appréciation de la menace au travers de ses modes d'action préférentiels ;
- les possibilités d'action au regard du droit international et du droit interne ;
- une estimation objective de nos moyens de lutte (matériels et humains).

La France a choisi de contrer l'immigration illégale par une approche "humanitaire". De ce point de vue, le dispositif de lutte s'applique aux réseaux de trafiquants. Le migrant est à priori considéré comme une victime ; il bénéficie d'un droit protecteur.

L'appréciation de la menace montre qu'une action trop ostensible, voire agressive, peut mettre en jeu la vie même des clandestins. Il conviendra d'agir avec une maîtrise parfaite des moyens. L'EAST SEA a par ailleurs souligné que l'improvisation ne permettait pas une gestion satisfaisante de la crise sur le plan médiatique. Compte tenu du rôle des médias dans les sociétés occidentales, ce critère est primordial. Les trafiquants en ont pleinement conscience et leur mode d'action vise à en tirer parti. Il faut donc prévoir tous les cas possibles à l'avance et mettre sur pied une organisation interministérielle adaptée.

L'étude des données juridiques révèle les lacunes de notre législation et impose une évolution des textes. Elle encourage la participation active de la France à l'émergence d'outils de lutte internationaux (protocole de Palerme). Elle montre surtout qu'au delà de la mer territoriale, les possibilités d'action coercitives sont limitées par le principe de la loi du pavillon et que le mode d'action qui s'impose est principalement dissuasif.

L'évaluation de nos moyens maritimes ne permet pas une surveillance permanente de l'ensemble du trafic commercial à l'approche des côtes méditerranéennes. Toute action efficace requiert des informations stratégiques amont qui impliquent une collaboration étroite entre tous les services de renseignement. Compte tenu du cloisonnement des différents services, une coordination s'impose donc également au plus haut niveau des instances politiques.

Il ressort des considérations précédentes que la lutte contre le trafic de migrants repose sur quelques principes directeurs:

- la lutte s'exerce à l'égard des réseaux criminels ;

- la sécurité des migrants doit être garantie ;
- le dispositif opérationnel requiert une organisation solide impliquant l'ensemble des acteurs ;
- l'action exercée est principalement dissuasive.

L'option stratégique retenue peut être formalisée de la façon suivante :

**Tout en préservant la sécurité des migrants, dissuader les réseaux de trafiquants d'utiliser la France comme plate forme de destination pour l'immigration clandestine par la mer. La lutte doit être coordonnée pour être en mesure d'agir à tous les niveaux des filières criminelles.**

## **3.2. Organisation générale du dispositif de lutte**

Le dispositif mis en place après l'affaire de l'EAST SEA repose à la fois sur le recueil, la diffusion du renseignement et la gestion de l'événement. La responsabilité générale appartient au Ministre de l'Intérieur, en liaison avec les services du Premier Ministre, en particulier en matière de communication extérieure.

### **3.2.1. Recueil et diffusion du renseignement**

Si la prévention repose d'abord sur l'action diplomatique auprès des pays sources ou de transit menée de façon unilatérale, multilatérale ou dans le cadre de l'Union Européenne, la recherche de renseignements le plus en amont possible doit permettre, sinon d'interdire le départ des navires, du moins d'activer un dispositif supprimant l'effet de surprise et permettant par la dissuasion de dérouter le navire suspect.

La DCPAF assure la centralisation (OCRIEST) et la diffusion (EM/DCPAF) quotidienne du renseignement. La coopération européenne et internationale est notamment mis en œuvre par le système d'alerte et de réaction rapide CIREFI<sup>13</sup> par l'intermédiaire de fiches réflexes échangées entre les pays membres dès qu'une menace est identifiée<sup>14</sup>. La rediffusion du renseignement vers les préfets maritimes se fait au moyen d'une "fiche d'alerte relative aux clandestins maritimes".<sup>15</sup>

L'ensemble du renseignement disponible est analysé tous les 15 jours par une cellule de la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN) regroupant les services de renseignement. Un compte rendu opérationnel d'"analyse du risque migratoire clandestin par voie maritime" est édité à cette occasion.

<sup>13</sup> Cf. paragraphe 1.3

<sup>14</sup> Un exemple de formulaire CIREFI est donné en annexe E

<sup>15</sup> Un modèle de cette fiche est donné en annexe F

### 3.2.2. La gestion de l'évènement

Dès qu'un renseignement fait apparaître un risque précis d'approche d'un navire suspect vers les eaux territoriales françaises, une cellule interministérielle de crise se met en place au Centre Opérationnel Beauvau sous la responsabilité du Directeur Général de la Police Nationale. Cette cellule regroupe les représentants de la PAF, de la Marine Nationale, des Douanes, du ministère des Affaires Etrangères et de la Gendarmerie. Placée sous l'autorité exclusive et directe du ministre de l'intérieur qui agit en concertation avec le cabinet du premier ministre, cette cellule a en particulier un rôle d'interface entre les responsables politiques et ceux qui sont en charge de l'Action de l'Etat en Mer.

La gestion de l'évènement s'articule en deux phases :

- hors du territoire national, l'action en mer est dirigée par les préfets maritimes. Le dispositif opérationnel local est présenté en détail par la suite ;
- sur le territoire national, il s'agit de l'action conduite par les préfets départementaux.

#### La gestion de l'évènement sur le territoire national

Deux cas de figure peuvent se présenter :

- les migrants sont à l'intérieur du navire ou sur la plage de débarquement. Il convient alors de procéder sans délai au placement des étrangers en zone d'attente. Si l'arrivée des migrants peut se faire dans un lieu choisi par les autorités françaises (après négociation), la création ou l'extension d'une zone d'attente déjà créée peut être anticipée. La gestion de la crise en sera facilitée. Dans les autres cas, il faudra établir promptement cette zone d'attente<sup>16</sup> par arrêté préfectoral et sécuriser le site en déployant les moyens nécessaires au transport et à la retenue des étrangers. Les actions d'urgence sont regroupées dans des fiches réflexes activées par l'EM/DPCPAF et inspirées d'un mémento de la DLPAJ. Ils permettent d'avoir un dispositif suffisant, tant en moyen d'interprétariat<sup>17</sup> qu'en moyens policiers, pour engager de manière satisfaisante les procédures de non admission puis de demande d'asile<sup>18</sup>. Par ailleurs, un dispositif policier spécialisé (OPJ PAF) doit être déployé pour repérer, isoler les membres d'équipage et engager des procédures pénales.
- les étrangers sont interpellés à une distance importante de la plage où le navire vient de s'échouer. Ils sont alors considérés comme des étrangers en situation irrégulière. Leur traitement ne relève pas du dispositif présenté dans ce mémoire.

---

<sup>16</sup> Voir la fiche mémento DLPAJ en annexe G

<sup>17</sup> Voir la fiche mémento DLPAJ en annexe H

<sup>18</sup> Voir la fiche mémento DLPAJ en annexe I

### **3.3. Le dispositif opérationnel maritime**

#### **3.3.1. La directive de lutte**

La directive de lutte pour l'Action de l'Etat en Mer est la transcription maritime de l'option stratégique retenue par les autorités politiques. Elle peut être déclinée de la manière suivante :

**Exercer en amont les actions adaptées pour amener le navire présumé à risque à reconsidérer son éventuelle destination finale vers la France. A défaut engager dès lors qu'il entre dans nos eaux territoriales les actions à même de l'amener en sûreté vers un port de recueil choisi et être en mesure de déférer l'équipage devant les juridictions françaises.**

#### **3.3.2. Le renseignement**

Sans orientation préalable, les moyens de surveillance maritime engagés en mer sont dans l'impossibilité de détecter un navire chargé de migrants qui ne se distingue en rien des centaines de navires qui pratiquent quotidiennement les routes maritimes de méditerranée. Le renseignement initial est qualifié de **stratégique**. Pour être concret, un renseignement stratégique pourrait être le suivant: "une opération de chargement de migrants doit avoir lieu entre le 10 et le 15 septembre au large de Beyrouth."

A partir de ce renseignement stratégique, le dispositif de surveillance doit extraire du trafic commercial les navires plus particulièrement soupçonnés d'être dédiés à une opération d'immigration illicite massive. L'utilisation d'une cible générique<sup>19</sup> préalablement définie trouve là sa justification. Les navires suspects ainsi identifiés sont soumis à une batterie de vérifications portant sur :

- leur immatriculation auprès de l'Etat du pavillon ;
- leur mouvements portuaires enregistrés ;
- la conformité des contrats de vente ;
- l'armateur ou le propriétaire.

La fusion de ce renseignement est effectuée à l'échelon du préfet maritime en liaison avec la DCPAF. Ce renseignement est dit **opératif** car il a vocation à être opératoire, c'est-à-dire commander des actions de l'Etat : diplomatiques, ajustement du dispositif de surveillance, engagement des moyens d'action face à un risque qui se précise.

Lorsqu'un navire suspect est identifié, la recherche du renseignement revêt un caractère tactique. Le renseignement **tactique** concerne le suivi de la cinématique du mobile et porte

---

<sup>19</sup> Cf. paragraphes 1.2.1 et 1.2.2

le cas échéant sur des informations d'origine électromagnétique (contacts établis par le suspect avec la terre ou d'autres navires). Il est obtenu par des moyens navals nationaux ou alliés. L'acquisition du renseignement tactique exige de la discrétion et du savoir faire ; cette mission peut être confiée à un navire de guerre, un aéronef ou encore mieux un sous-marin.

Le suivi permanent du comportement du navire permet à terme d'infirmier ou de confirmer son caractère suspect puis d'envisager un mode d'action.

### **3.3.3. L'action en haute mer**

#### **3.3.3.1. Le risque permanent de mettre en danger les clandestins**

Si le comportement des moyens maritimes indique de manière trop ostensible que le projet des trafiquants a été évincé, l'équipage peut provoquer volontairement le naufrage du bateau. Cette action permet aux trafiquants de se fondre parmi les migrants et rend possible, même de façon détournée, la réussite de l'opération pour les clandestins qui seront secourus. Elle met en danger de la vie des passagers ce qui n'est pas acceptable.

Pour l'organisation générale du sauvetage en mer, les espaces maritimes sont séparés en zones de responsabilités<sup>20</sup>. Si le naufrage se situe en zone française, la France se voit contrainte malgré elle de traiter indirectement une crise qu'elle cherchait à éviter. Si le naufrage a lieu hors de la zone française, l'Etat français pourrait être tenu de s'expliquer devant l'Etat côtier concerné des ses actions en mer alors qu'il agissait en connaissance de cause. La gestion de l'événement est alors compliquée par une crise diplomatique.

Dans tous les cas, la France devra justifier de son action devant des médias enclins à critiquer les méthodes expéditives des moyens militaires.

#### *La place particulière de l'Italie*

L'Italie tient une place centrale dans le dispositif opérationnel car nos actions nationales sont susceptibles de s'exercer dans les approches est ou ouest du détroit de Sicile (à 48H des côtes françaises). Dans cette zone sous responsabilité italienne, un navire suspect menace aussi bien la Calabre que la France. Une coopération bilatérale a donc été initiée avec la Marine Italienne pour la surveillance de ce secteur mais en s'en tenant exclusivement à l'emploi de moyens aériens de patrouille maritime, jugés moins "agressifs".

---

<sup>20</sup> Voir en annexe J la zone de responsabilité du CROSS Méditerranée

### 3.3.3.2. La reconnaissance en haute mer

La reconnaissance est le seul mode d'action laissé à l'initiative des Etats en haute mer. Elle peut être effectuée par moyen aérien ou par bâtiment de surface. La voie aérienne limite le caractère agressif de l'action de reconnaissance car le bâtiment suspect se sent moins menacé par un aéronef qui effectue un survol ponctuel que par la proximité immédiate d'un bâtiment de combat. La reconnaissance aérienne concourt à la dissuasion en notifiant indirectement et de manière très ponctuelle que la tentative d'approche est peut-être compromise. L'aéronef a par ailleurs la possibilité de passer à la verticale du navire et d'effectuer des photos en bénéficiant du maximum d'effet de surprise. Outre qu'elle peut conforter la présence de migrants, une photo de pont est très utile pour planifier une visite ultérieure. L'avion de patrouille maritime dispose des moyens optiques adéquats et sera préférable à l'hélicoptère qui possède un caractère militaire plus avéré.

Le "marquage"<sup>21</sup> du navire suspect par un bâtiment de guerre est en revanche particulièrement efficace si les migrants n'ont pas encore été embarqués car l'effet dissuasif est maximal. On retrouve ici l'importance de posséder un renseignement amont de qualité.

**La reconnaissance en haute mer par un avion de patrouille maritime est donc une action opportune lorsque le navire a embarqué les migrants. La présence d'un bâtiment de guerre est néanmoins plus efficace si les migrants ne sont pas encore à bord. Pour une menace type EAST SEA, le domaine d'action du navire de guerre se situerait plutôt à proximité des eaux territoriales turques, syriennes ou libanaises alors que l'aviation de patrouille maritime agirait à partir du détroit de Sicile.**

### 3.3.3.3. De l'opportunité d'une visite

Juridiquement<sup>22</sup> la visite en haute mer peut être effectuée par un bâtiment de la Marine Nationale sur un navire suspect :

- après accord de l'Etat du pavillon si le navire bat bien pavillon d'un Etat ;
- à l'initiative du bâtiment de la Marine Nationale si le navire est français, s'il n'a pas de pavillon ou refuse de l'arborer, s'il n'est pas reconnu par l'Etat duquel le navire a annoncé relever ou duquel il bat pavillon.

Dans la pratique, l'exercice d'une visite en haute mer implique le consentement du navire suspect. Si l'équipe de visite est mise en oeuvre par un mouvement d'embarcation entre le bâtiment de la Marine Nationale et le navire suspect, cela présuppose que le navire a

---

<sup>21</sup> Le marquage consiste à assurer une présence ostensible et permanente d'un bâtiment de combat vis-à-vis d'un autre navire. Cette action s'apparente à une reconnaissance permanente.

<sup>22</sup> Cf. paragraphe 2.2.2.2

stoppé pour permettre à l'embarcation de le rallier et de l'accoster et qu'il a disposé une échelle de pilote pour permettre au personnel de l'équipe de visite de grimper à bord. Si l'équipe de visite est mise en oeuvre par hélicoptère (treuillage), il doit maintenir une route compatible avec les conditions aéronautiques de treuillage.

Si le navire suspect n'est pas consentant ou faussement consentant, les risques d'une opération de visite sont :

- de provoquer le naufrage volontaire du navire par sa seule annonce ;
- alors que le navire suspect semblait dans un premier temps consentant, de le voir brusquement changer de comportement en tentant de mettre en danger le personnel de l'équipe de visite lors de son approche ou même d'aborder le bâtiment de la Marine Nationale s'il se situe à proximité ;
- que l'équipage laisse procéder à la vérification des titres du navire, mais change brusquement d'attitude au moment où l'équipe de visite souhaite engager une vérification de la cargaison ;
- que les migrants adoptent un comportement agressif ou menacent de se jeter par-dessus bord.

La sécurité des migrants et de l'équipe de visite n'est donc jamais garantie. Dans tous les cas, mêmes les plus favorables, l'Etat français endosse la responsabilité humaine et juridique des suites à donner au constat de l'équipe de visite alors que sa destination finale vers les côtes françaises n'était qu'une supposition.

La visite en haute mer est une opération délicate et risquée. Elle ne rentre pas dans le cadre de l'option stratégique retenue par les autorités politiques car elle peut mettre en jeu la sécurité des clandestins.

### **3.3.4. L'action en mer territoriale**

La présence d'un navire transportant des migrants en mer territoriale signifie que les actions dissuasives conduites en amont n'ont pas abouti. La détermination des trafiquants est probablement plus forte que jamais à mesure qu'ils s'approchent de leur destination. Les risques évoqués précédemment sont donc accrus.

La reconnaissance par voie aérienne est toujours possible mais il y a peu de chance que cette action dissuasive n'aboutisse. La visite est juridiquement fondée ainsi que le déroutement pour infraction à la convention SOLAS<sup>23</sup> mais sur le plan pratique elle est encore plus dangereuse qu'en haute mer.

---

<sup>23</sup> Cf. paragraphe 2.2.3.2

A ce stade, le seul mode d'action envisageable en mer s'apparente à celui appliqué lors d'une prise d'otages : négociation puis action de force en cas d'échec.

La solution qui consiste à laisser le navire s'échouer à l'endroit qu'il a choisi est possible mais ne relève plus de l'Action de l'Etat en Mer ; elle rentre dans le cadre du dispositif présenté au paragraphe 3.2.2.

#### 3.3.4.1. La négociation

Il s'agit de convaincre l'équipage du navire de se diriger vers un lieu choisi par les autorités politiques, de préférence un port disposant d'une zone d'attente et des infrastructures requises pour traiter l'arrivée des migrants dans une relative sérénité. La négociation engagée avec le navire doit s'opérer avec précision et méthode et de manière non agressive. Aussi, il convient d'envisager la mise en œuvre prioritaire des moyens aériens pour la prise des contacts initiaux et le recours à des équipes spécialisées dans la négociation (Gendarmerie ou Police Nationale). La maîtrise de la langue maternelle du capitaine du navire est vivement souhaitable.

#### 3.3.4.2. L'action en force

Dans le cas où les négociations n'aboutissent pas, une prise du navire est techniquement possible. Il s'agit alors d'une opération de police du type interpellation et arrestation effectuée en souplesse et bénéficiant de l'effet de surprise pour prendre pied à bord du navire. La France dispose d'équipes spécialisées dans ce type d'action : GIGN – Commandos Marine. Une telle opération nécessite une planification, une mécanisation et une coordination précise ainsi que des moyens maritimes et aériens conséquents. Elle présente tous les risques inhérents à un assaut lors d'une prise d'otages avec de surcroît la possibilité que les "otages" se retournent contre leurs "sauveurs".

La prise de contrôle permet de réaliser les conditions d'exercice de la visite et de relever des infractions justifiant un déroutement. L'équipe de visite doit comprendre un officier de police judiciaire ou des agents habilités à constater les infractions.

La décision d'une telle intervention requiert de toute façon une analyse politique fine du risque et une directive du Premier Ministre. Si par ailleurs les renseignements à partir desquels cette opération est déclenchée se révèlent erronés, la France peut se trouver en mauvaise posture politique et juridique.

### **3.3.5. Bilan global du dispositif maritime**

**L'efficacité du dispositif maritime français repose avant tout sur la qualité du renseignement stratégique amont. L'effet dissuasif est d'autant plus efficace que les clandestins n'ont pas encore embarqué à bord du navire et qu'il s'exerce loin du territoire national. L'avion de patrouille maritime constitue en général le meilleur vecteur de l'action.**

**A l'approche des eaux territoriales, les contraintes juridiques qui découlent du principe de la loi du pavillon s'effacent mais le risque pour les migrants s'accroît. En pratique, notre souveraineté s'exerce donc de manière limitée. La négociation se substitue à la dissuasion. L'action de vive force est une décision politique envisageable uniquement en dernier recours.**

## Conclusion

L'utilisation de la mer pour l'acheminement des migrants clandestins connaît un succès croissant. Le navire est un moyen de transport économique, sa capacité d'emport est importante, il profite du statut juridique de la haute mer et finalement arrive presque toujours à destination.

L'affaire de l'EAST SEA a pris de court les autorités françaises. Le processus de réflexion engagé en 2001 pour mettre au point un dispositif opérationnel cohérent met en exergue l'importance de la coordination entre les différents acteurs concernés. La France, comme ses partenaires européens, a fait le choix de combattre l'immigration clandestine en s'attaquant aux réseaux criminels plutôt qu'aux migrants. L'Action de l'Etat en Mer s'entend comme une des composantes du dispositif de lutte. Son efficacité repose sur la qualité du renseignement stratégique amont.

Sur le plan strictement juridique, les possibilités d'action sur mer sont limitées par le principe de la loi du pavillon. Des accords internationaux sont donc indispensables. Le protocole de Palerme, qui s'inspire de la convention de Vienne pour la répression du trafic de stupéfiants, constitue indéniablement une avancée notable ; encore faut-il qu'il rentre en vigueur. A l'approche des eaux territoriales, la Convention de Montego Bay reconnaît à l'état côtier des prérogatives en matière de contrôle d'immigration. Le droit français ne profite pas de cette opportunité : il faut l'adapter pour être en mesure de dresser une infraction dès la zone contiguë. Le choix de lutter contre les réseaux implique par ailleurs une plus grande sévérité en matière de sanctions pénales vis à vis des trafiquants.

En dépit de toutes les avancées juridiques possibles, la clandestinité maritime revêt néanmoins un caractère original : les migrants sont potentiellement des otages "consentants" : otages dans la mesure où les passeurs peuvent menacer leurs vies – "consentants" s'ils adoptent une attitude agressive à l'égard des éléments d'intervention. Cette spécificité place d'emblée l'Etat de destination en position de faiblesse, le contraignant à privilégier la dissuasion et la négociation.

# Annexe A

## Radioscopie de l'immigration clandestine

### **1. Données générales**

Les disparités croissantes des richesses dans le monde contribuent à faire exploser les phénomènes migratoires. "Le nombre total des migrants officiellement reconnus dans le monde dépasse 120 millions, soit 75 millions de plus qu'en 1965, et continue à augmenter"<sup>1</sup>.

La réussite d'une politique d'immigration repose sur un principe simple : le flux migratoire ne doit pas excéder la capacité d'accueil ou d'intégration de l'Etat d'asile. Eu regard au potentiel migratoire considérable qui existe dans le monde, les pays développés sont contraints d'appliquer des politiques rigoureuses de maîtrise des flux. Cette conception n'empêche pas les sociétés européennes d'être assez largement ouvertes à l'immigration légale : en France, 200 000 nouveaux titres de séjour sont délivrés chaque année.<sup>2</sup>

Les politiques migratoires, jugées trop restrictives par les migrants potentiels, portent les germes du phénomène de l'immigration clandestine. On estime à 30 millions le nombre de personnes qui, chaque année, traversent illégalement les frontières internationales et entre 400 000 et 500 000 celui des migrants illégaux qui entrent annuellement dans l'UE<sup>3</sup>.

### **2. Les réseaux de trafic illicite de migrants**

L'immigration illégale est de moins en moins le fait d'initiatives individuelles. Elle est mise en œuvre par des réseaux organisés qui ont bien compris le potentiel lucratif de cette activité. Les filières agissent depuis le recrutement de migrants jusqu'à leur "placement" dans le pays de destination.

Les réseaux les plus complets seraient 50 dans le monde. Ils sont souvent interconnectés. Leurs structures hiérarchiques sont variées mais peuvent présenter les caractéristiques suivantes :

---

<sup>1</sup> Organisation Internationale du travail (OIT) – Genève - 2 mars 2000

<sup>2</sup> Discours de M. Daniel Vaillant - 9<sup>ème</sup> Conférence des Ambassadeurs - 28 août 2001

<sup>3</sup> Recommandation 1467 (2000) du Conseil de l'Europe

- les organisateurs / investisseurs surveillent les activités, investissent l'argent mais ne sont jamais sur le terrain ;
- les recruteurs servent d'entremetteurs entre les clients et les organisateurs. Ils sont rémunérés pour chaque recrue ;
- les passeurs constituent le maillon fort du trafic de migrants. Les filières internationales de passeurs constituent de vastes organisations criminelles rodées à exécuter l'ensemble des tâches (fourniture ou falsification de documents, organisation du franchissement des frontières, hébergement aux lieux de transit, introduction des immigrants dans les pays de destination) ;
- sur le chemin, les responsables publics corrompus facilitent et protègent les activités illicites ;
- toute bonne organisation possède des informateurs. Ils récoltent les informations nécessaires au contrôle des frontières, aux activités policières, aux procédures d'immigration, de transit ou d'asile ;
- les professionnels du blanchiment d'argent s'occupent de légaliser l'argent obtenu par ce trafic.

### **3. Le profil du clandestin**

Les chiffres<sup>4</sup> présentés ci-dessous montrent que le prix à payer pour parvenir à destination est démesuré.

Afghanistan / France	9200 €
Albanie / Italie	990 €
Bangladesh / Etats-Unis	14000 €
Bangladesh / Europe occidentale	De 4 600 à 7 700 €
Chine / États-Unis	De 32 000 à 67 000 €
Chine / Europe occidentale	De 9 100 à 15 300 €
Inde / Italie via l'Albanie	4 300 €
Irak / Allemagne via France	De 5 490 à 10 700 €
Irak / Italie via l'Albanie	6000 €
Iran / France via les Balkans, premier prix	5 000 €
Maroc / Espagne, détroit de Gibraltar	De 1000 à 2 000 €
Pays de l'Est / Irlande	3300 €
Pays de l'Est / Occident	De 3 100 à 5 400 €
Philippine / Koweït	3300 €

---

<sup>4</sup> Sabine DUSH – Le trafic d'êtres humains – Presses Universitaires de France - 2002

Turquie / Grèce	1 000 €
Turquie / Italie (bateau direct)	De 2 300 à 3 000 €

Celui qui peut payer n'est qu'un immigrant clandestin utilisant un réseau international criminel. On trouve dans cette catégorie des naïfs ou des malheureux qui ont dépensé toute leur fortune pour le mirage d'une vie meilleure mais aussi des migrants relativement aisés qui fuient une situation politique, économique, sanitaire ou sociologique difficile. Ils ont fait le choix d'une solution illicite car ils n'appartiennent pas explicitement à la catégorie des demandeurs d'asile politique au sens de la Convention de Genève.

Celui qui s'endette vis-à-vis du réseau peut devenir un esclave des temps modernes. Il servira de main-d'œuvre pour les entreprises légales que les réseaux criminels possèdent. Il sera utilisé pour le trafic de stupéfiants, des armes, intégré dans les réseaux de prostitution ou vendu pour un emploi domestique. Cette pratique est courante dans les filières asiatiques : "le jeune homme ou la jeune fille de nationalité chinoise qui débarque à Paris sait qu'il devra travailler quasi gratuitement pendant de longues années pour rembourser l'argent de son voyage"<sup>5</sup>. Les Chinois ne sont pas les seuls à suivre ce mode opératoire (voyage remboursé contre travail clandestin). Ce système est également répandu dans les communautés tamoules, indiennes, turques et kurdes. Le plus grand nombre de ces clandestins se retrouve dans des ateliers de confection.

#### **4. Tableau général du trafic illicite de migrants dans le monde**

En Amérique du nord, les pays les plus touchés sont le Canada et les Etats-Unis. Le Canada est à la fois un pays de destination et un pays de transit. Les filières asiatiques, essentiellement chinoises, y sont les plus représentées. Les USA sont un pays de destination pour les Chinois mais aussi pour l'Amérique centrale via les réseaux mexicains.

Après le Canada, c'est l'Australie qui accueille le plus de réfugiés par habitant. Ce pays est convoité par les Afghans et les Irakiens qui utilisent les filières asiatiques pour effectuer la traversée depuis l'Indonésie.

En Europe, les destinations les plus prisées sont la Grande-Bretagne et l'Allemagne. L'attrait du Royaume-Uni s'explique par un statut du demandeur d'asile particulièrement

---

<sup>5</sup> Sabine DUSCH – Le trafic d'êtres humains – Presses Universitaires de France - 2002

favorable. En 2000, on estime qu'il y a eu 7000 entrées illégales en Grande-Bretagne via l'Eurostar. Les candidats sont Iraniens, Kurdes, Afghans, Polonais, Roumains ou Sri lankais. Le passage en Grande-Bretagne est organisé par les filières turques. S'y ajoute en Allemagne les réseaux albanais.

La France est un pays de transit vers l'Angleterre et une destination pour les filières africaines.

Celles-ci, notamment les marocaines, profitent également du détroit de Gibraltar ("Champs Elysées" des migrants marins) pour aborder l'Espagne.

L'Italie a absorbé le trafic des filières albanaises à travers l'Adriatique vers la zone des Pouilles. Les migrants sont d'origines européennes (Roumains, Yougoslaves, Bosniaques) mais aussi Turcs, Irakiens, Kurdes et Asiatiques. Pendant les mois d'été, on y a observé en moyenne 100 passages par jour. Les filières albanaises sont en perte de vitesse ; la menace vient aujourd'hui du fond de la Méditerranée orientale.

En Méditerranée, la Turquie représente une plaque tournante du trafic de migrants. Le cas turc, qui permet d'illustrer la complexité et l'ampleur du phénomène de la migration illégale, est présenté en détail dans l'annexe C.

## Annexe B

### Arrivées massives de migrants en Méditerranée depuis 1999<sup>1</sup>

19 août 1999 (Italie)	Un millier de Tziganes du Kosovo sont remorqués jusqu'à Bari par la marine italienne.
21 octobre 2000 (Grèce)	655 immigrés clandestins à bord du cargo FUNDA (pavillon turc) sont interceptés par la police grecque en mer Égée.
4 septembre 2000 (Italie)	Les Italiens interceptent, au large de la Calabre, un navire transportant 430 immigrés clandestins. Pour la plupart, des Kurdes et des Pakistanais.
7 novembre 2000 (Italie)	Un navire avec 877 clandestins kurdes et asiatiques, secouru par la marine italienne, est conduit à Otrante.
16 février 2001 (France)	Échouage de l'EAST SEA au sud de la France. 960 Kurdes à bord.
Avril 2001 (Italie)	562 immigrés clandestins dont 63 enfants et 34 femmes ont débarqué sur les côtes des Pouilles à bord d'un vieux cargo en provenance de Turquie. Ce navire transportait une majorité de Kurdes mais aussi des Irakiens, des Sri-Lankais, des Afghans et des Pakistanais.
11 août 2001 (Turquie)	Golfe d'Izmir (sud-est de la mer Égée) : les forces de sécurité turques interceptent quelque 200 clandestins sur un chalutier.
18 et 19 août 2001 (Espagne)	Plus de 800 immigrants interpellés durant ces deux jours à Tarifa, extrême sud de l'Espagne, et sur des plages des Canaries. Tous avaient traversé le détroit de Gibraltar à bord de <i>pateras</i> . 400 d'entre eux ont été rapatriés vers le Maroc.
16 septembre 2001 (Italie)	908 clandestins débarquent dans le port calabrais de Crotona. Ils arrivent du port turc de Smyrne. Les clandestins provenaient d'une dizaine de pays, avec une prédominance de Kurdes d'origine turque et irakienne, d'Afghans, d'Iraniens, de Pakistanais et de Sri-Lankais.
18 mars 2002 (Italie)	Le cargo MONICA est remorqué par la marine italienne vers le port de Catane (Sicile). 928 immigrés clandestins Kurdes à bord.

<sup>1</sup> Sabine Dusch – Le trafic d'êtres humains – Presses Universitaires de France - 2002

## Annexe C

### L'immigration clandestine à partir de la Turquie<sup>1</sup>

Véritable «souk» du clandestin, les migrants asiatiques (80 %) et africains (20 %) sont toujours plus nombreux à transiter par la Turquie. Les immigrants arrêtés proviennent avant tout d'Irak, d'Afghanistan, de Moldavie et d'Iran (...) En 2000 (150 433 "illégaux" interpellés), 850 passeurs ont été arrêtés, essentiellement turcs, irakiens, iraniens, grecs et du Bangladesh, contre 98 deux ans auparavant.

#### Une journée d'août 2001

##### Interpellations effectuées par les forces de sécurité turques

- Interception d'un groupe de 147 immigrants clandestins à la frontière iranienne (est de la Turquie) ;
- région d'Izmir (ouest) : 35 clandestins (29 Pakistanais, 6 Sierra - Léonais) voyageant dans un minibus sont interpellés. Ils s'apprêtaient à embarquer sur un bateau pour rejoindre l'Europe ;
- dans un village de montagne de la province de Van, 49 ressortissants irakiens sans papiers ont été arrêtés, tandis que 80 autres, ainsi que 18 Iraniens, étaient découverts dans la ville de Van.

Les filières empruntées par les immigrants clandestins sont souvent contrôlées par des organisations mafieuses qui utilisent des voies déjà rodées par des années de trafic de drogue. Un trafic géré de main de maître et aux multiples itinéraires :

- avion. Istanbul / Sarajevo (relais albanais) ;
- camion. Istanbul / Grèce / Albanie / Sarajevo ;
- canot. Façade côtière égéenne de l'Anatolie / îles grecques et Grèce ;
- bateau. Istanbul / sud de l'Italie (Sicile, Calabre, les Pouilles) ;
- très risqué, mais moins cher : 1 067 € pour franchir le fleuve Meriç qui sépare la Turquie de la Grèce (Nord).

De puissants «hommes d'affaires» turcs, propriétaires de ferries, organisent chaque année quelque dix gros convois (600 personnes au moins). Ce commerce connaît une inflation galopante. De 457 € en 1998, le prix actuel d'un voyage se paie 3048 € pour les Asiatiques, 1 524 € pour les Africains. Bien souvent, ces bateaux remplis de clandestins servent également à convoier des quantités considérables de stupéfiants. La mafia turque se distingue par une structure organisationnelle très rigide et le recours aisé à la violence. Sa structure est fortement hiérarchisée, basée sur les liens de parenté (à

---

<sup>1</sup> Sabine Dusch – Le trafic d'êtres humains – Presses Universitaires de France - 2002

l'instar de la mafia italienne). Elle est active au niveau international, outre le trafic classique d'héroïne, dans la traite des êtres humains et le blanchiment d'argent.

Les Kurdes (de Turquie ou d'Irak) forment le gros bataillon de ces clandestins qui embarquent depuis la Turquie. Les autorités de Turquie dénoncent le rôle joué par le PKK dans ce trafic. Les organisations criminelles dotent les candidats, utilisent de faux passeports et les cachent dans des camions. Ces gangs ont des complices tout au long des routes de migration. Chaque membre est responsable de la bonne marche des opérations sur son secteur et est en contact avec le prochain maillon de la chaîne. Le gang perçoit entre 100 et 600 € pour chaque immigrant.

# **ANNEXE D**

## **L'ITALIE ET LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE PAR VOIE MARITIME<sup>1</sup>**

Du fait de sa position géographique et de l'importance de son littoral, l'Italie est particulièrement exposée au phénomène de l'immigration irrégulière par la voie maritime, ce qui n'exclue pas une immigration irrégulière par voie terrestre, également préoccupante, venant essentiellement de Slovénie.

Compte tenu de l'importance du phénomène, l'Italie a été amenée à prendre depuis une dizaine d'années un ensemble de dispositions qui intéressent à la fois la dimension sécurité intérieure mais aussi l'organisation des rapports avec les pays «émissaires», soit directement, soit en qualité de lieu de transit. Le dispositif de réaction italien a donc du être constamment adapté et est remarquable par sa flexibilité.

### **1 - Présentation du dispositif italien**

La responsabilité de la sécurité au niveau central, et donc de la lutte contre le phénomène de l'immigration clandestine, appartient au ministre de l'Intérieur. C'est donc ce ministère qui a mis en place les outils de coordination entre l'ensemble des acteurs «administratifs».

Interviennent en haute mer :

- la marine italienne qui dispose en permanence de deux frégates en surveillance (20% du temps de présence de la marine en mer est consacré à la lutte contre l'immigration clandestine...) et organise des surveillances régulières par voie aérienne, de jour comme de nuit, en coopération avec les autres «armes» ;
- la garde des finances qui a l'arsenal le plus complet tant en moyens aériens que maritimes et qui intervient aussi bien en haute mer que sur la côte ou à terre.

---

<sup>1</sup> Extraits d'un compte rendu du Secrétariat Général de la Mer. Mission effectuée à Rome les 8 et 9 mars 2001 pour évaluer l'organisation et l'efficacité du dispositif italien en vue d'améliorer le dispositif français.

Interviennent à proximité des côtes:

- les carabiniers (moyens maritimes - aériens et terrestres) ;
- les gardes côtes : c'est une administration à vocation polyvalente (service de la navigation, surveillance des pêches, police portuaire...) qui relève du ministère des transports mais qui, en mer, est placée sous l'autorité de la marine.

A terre, pour la surveillance de la côte:

- la garde des finances ;
- les carabiniers ;
- les forces de police d'État (sécurité publique).

Les moyens sont bien adaptés:

- radars modernes ;
- embarcations de différents types y compris des vedettes rapides (garde des finances) et un dispositif serré.

La coordination semble bien fonctionner. Au sein de la Direction Centrale de la Police Criminelle (ministère de l'Intérieur) est implanté le service central opérationnel (SCO) chargé de coordonner les forces de sécurité : carabiniers, garde des finances et police d'état. Ce groupe inter forces a été créé en 1997.

Le SCO définit les orientations d'action mais chaque arme ou force assure la gestion technique de ses moyens.

Ces moyens, sur le plan territorial, sont coordonnés par le préfet de région. A Tarente, un amiral assure pour la région Calabraise la coordination des moyens en mer mais le patron du dispositif assurant l'interface terre / mer reste le Préfet de région (il n'existe pas l'équivalent des préfets maritimes en Italie).

Un plan de contrôle coordonné avec répartition des responsabilités (par secteur, par force et dans le temps) est mis en œuvre dans chaque région.

## **2. Efficacité du dispositif**

L'évolution des chiffres montre qu'il a un rôle de dissuasion incontestable :

1999	40.000 clandestins venus par mer (1/2 venant du Kosovo)
2000	13.000 (dont 4.700 Kurdes)

Il faut rajouter l'aspect dissuasif des sanctions à l'égard des organisateurs de trafic clandestin (loi 1998). Le trafic étant considéré comme délit mafieux, les peines de prison peuvent aller jusqu'à 20 ans. La politique de reconduite à la frontière est également volontariste (taux passé de 18 à 32 % entre 1997 et 2000).

Ce dispositif n'empêche pas la poursuite des arrivées par mer qui sont pratiquement quotidiennes et la pression migratoire reste très forte (d'après les italiens un million de personnes seraient en attente d'émigration en Turquie).

Les interventions physiques en mer sont pratiquement impossibles, pas tellement pour des raisons juridiques (dans les eaux territoriales) mais pour des raisons de sécurité. Le souci premier est la sauvegarde des vies humaines. Depuis le drame de 1997 (heurt avec un bateau clandestin qui s'était terminé par 85 victimes) il n'y a plus d'intervention de vive force.

Le migrant clandestin n'est pas considéré comme commettant une infraction. Il est plutôt considéré comme victime de réseaux mafieux ... et des nécessités économiques.

Plusieurs types de transport sont utilisés par les trafiquants :

- Des bateaux très rapides (75 nœuds) avec 20 à 25 passagers. La meilleure solution consiste à les bloquer au départ. C'est ce qui se passe sur la côte albanaise suite à un accord Italie / Albanie. Les forces italiennes (500) présentes en Albanie peuvent intervenir dans les eaux territoriales de ce pays. Sinon les «contrevenants», une fois repérés, sont accompagnés et suivis par les bateaux rapides de la garde des finances ou par hélicoptère pour assurer «l'accueil» à terre. L'objectif est de récupérer l'équipage aux fins de poursuite.

- Pour les navires plus importants qui viennent s'échouer sur la côte (18 en 2000), l'objectif est d'éviter qu'ils n'aient d'accident en route. Les «transporteurs» ont mis au point différents moyens pour écarter toute intervention des autorités italiennes à bord, y compris le fait de jeter des passagers à la mer...
- Là encore, il s'agit d'accueillir tous les immigrants à terre pour les placer dans des centres d'accueil temporaires (13 actuellement ; 33 prévus à terme) et récupérer l'équipage pour des poursuites judiciaires.

# ANNEXE E

## RESTREINT UE CIRERI

### Formulaire pour les échanges ad hoc d'informations

Date: 05/03/02 – N° 07/2002

**Objet :**

**Etat émetteur :**

.....  
**1. Lieu et date de l'appréhension**  ou de l'entrée probable  .....

à la frontière (terrestre  , maritime  , aérienne  ) .....

à l'intérieur du territoire  .....

**2. Nationalité(s) des ressortissants** de pays tiers (code ISO) :

a) Nombre de personnes : .....

b) Commentaire : .....

**3. Recours à des passeurs** pour le franchissement clandestin de la frontière :  Oui  Non

a) Nationalité(s) des passeurs et nombre (code ISO) : .....

b) Commentaire : .....

**4. Mode de déplacement** :  a) à pied  b) voiture particulière  c) minibus

d) car  e) camion  f) avion

g) train de voyageurs  h) train de marchandises  i) bateau

Commentaire:

**5. Itinéraire:** venant de NIADRASSI SAMED, près de la ville d'AL ABDEH, face au camp de NAR EL BARED au nord de TRIPOLI (Liban) et à destination des côtes grecques.

6. Documents de voyage ou d'identité utilisés

**6-1 Nature du document:**

<input type="checkbox"/> Passeport ordinaire	<input type="checkbox"/> Passeport de service	<input type="checkbox"/> Passeport diplomatique	<input type="checkbox"/> Document d'identité pour étrangers ne pouvant se prévaloir de la Convention de Genève de 1951
<input type="checkbox"/> Document de voyage délivré au titre de la convention de Genève de 1951	<input type="checkbox"/> Carte nationale d'identité	<input type="checkbox"/> Carte de séjour	<input type="checkbox"/> Autre

**6-2 Pays de délivrance du document de voyage ou d'identité (code ISO) :** .....

**7. Visa utilisé**

**7-1 Nature du visa :**  transit aéroportuaire  court séjour

transit  long séjour

**7-2 Date et lieu de délivrance :** .....

**7-3 Etat ayant délivré le visa (code ISO) :** .....

**8. Nature de la contrefaçon ou falsification :**

1. Contrefaçon intégrale

2. Falsification

substitution de la photographie d'identité

modification des données inscrites

substitution de pages

3. document vierge volé

4. utilisation de documents officiels étrangers

5. indéterminée

**9. Nombre de documents suspects :** .....

**10. Mesures prises :** .....

**Annexe : complément d'information**

RESTREINT

# ANNEXE F

DGPN/DCPAF/EM

06/03/02

## FICHE D'ALERTE RELATIVE AUX CLANDESTINS MARITIMES N°

Date de signalement	Service émetteur	Service informateur
	Direction centrale de la police aux frontières état-major	

Objet :

### 1. Navire concerné:

- Nom et type :
  - Pavillon :
  - Armateur :
  - Assureur :
  - Tonnage:
  - Documents de navigabilité :
  - Mode opératoire d'embarquement :
- Caractéristiques :

### 2. Lieu et date de l'appréhension ou de l'entrée probable

- Port de:
- Plage de:
- Autre :
- Commentaire particulier éventuel :

### 3. Organismes :

- Commandant de bord :
  - Equipage
    - Nombre :
    - Nationalité :
    - Qualité :
    - Documents :
  - Présence à bord :
  - Passeurs à bord (autre que l'équipage) :
    - Nombre :
    - Nationalité :
  - Commentaire particulier éventuel :
- Absence à bord :

### 4. Passagers

- Nombre :
- Nationalité :
- Documents :
- Présence à bord :
  - Visibles à bord :
  - Cachés à bord :
  - Absence à bord :
- Coût individuel du voyage (francs / euros) :
- Commentaire particulier éventuel :

### 5. Itinéraire

- Pays et port de départ :
- Pays et port (s) d'escale :
- Pays de destination :

### 6. Diligences prises

- Information CIREFI :
- Autre: DIFFUSION A TOUS SERVICES FRANÇAIS CONCERNES, LE
- Commentaire particulier éventuel :

DESTINATAIRES : PREMIER MINISTRE CABINET - SECRETARIAT GENERAL DE LA MER / MINISTRE INTERIEUR CABINET -DLPAJ - DGPN - UCRAM - DCPAF ET TOUTES DIRPAF - DCSP - DST - DCRG - DCPJ -SCCRS - SCTIP - PREFECTURE DE POLICE DE PARIS / CABINET MINISTRE DEFENSE - ETAT MAJOR ARMEFS - ETAT MAJOR MARINE - SGDN - DGGN - DGSE / SECRETARIAT D'ETAT AU BUDGET - DGDDI / PREFECTURE MARITIME POUR LA MEDITERRANEE / PREFECTURE MARITIME POUR L'ATLANTIQUE / PREFECTURE MARITIME POUR LA MANCHE ET LA MER DU NORD

# Annexe G<sup>1</sup>

<p style="text-align: center;"><b>FICHE 1</b> <b>CREATION OU EXTENSION DE LA ZONE D'ATTENTE</b></p>
---

Les vérifications et formalités afférentes à la zone d'attente (existe-t-il une zone d'attente utilisable à proximité du lieu de débarquement ? Faut-il l'étendre ou en créer une ?) doivent impérativement être effectuées immédiatement dès que vous avez connaissance de l'échouage ou du débarquement.

Deux cas peuvent se présenter :

**1 - une zone d'attente existe déjà** dans le port d'arrivée du bateau. Il suffit d'étendre, par arrêté préfectoral, la zone d'attente existante à un local d'hébergement situé à proximité de la zone portuaire, ayant la capacité d'accueillir le nombre de personnes en cause. La notion de proximité est à entendre de manière assez large dans un cas exceptionnel de ce type (jusqu'à une vingtaine de kilomètres de la zone portuaire). L'arrêté pourra être pris conjointement par les deux préfets si le local d'hébergement est situé dans un autre département.

**2 - aucune zone d'attente n'existe** : un arrêté de création est pris par le préfet compétent.

*Nota 1* : L'arrêté de création ou d'extension de la zone d'attente doit être **publié dans le** registre des actes administratifs de la préfecture dès la première opportunité. En attente de sa publication, une copie doit être affichée dans la zone d'attente créée ou étendue (dans ses différentes parties si elles sont disjointes).

Si l'arrêté n'est pas signé par le Préfet, le signataire doit bénéficier d'une délégation de signature visant spécifiquement la création ou l'extension d'une zone d'attente. L'affichage de cet arrêté en français suffit.

*Nota 2* : Le local d'hébergement retenu doit, dans la mesure du possible, présenter un caractère hôtelier. Des locaux tels que caserne, établissement d'enseignement désaffecté, etc, pourront être utilisés.

---

<sup>1</sup> Extrait du mémento de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (ministère de l'Intérieur) – Arrivée massive de migrants - 2001

## **Annexe H<sup>1</sup>**

<p><b>FICHE 2</b> <b>INTERPRETARIAT</b></p>
---

La question de l'interprétariat est majeure. Selon la jurisprudence de la Cour de Cassation, toute procédure conduite en l'absence d'interprète physiquement présent aux côtés de l'étranger est nulle. Il est cependant réaliste de penser que la mise à disposition d'un grand nombre d'interprètes nécessite des délais.

Les préfectures doivent disposer d'une liste d'interprètes, dans toutes les langues, mobilisables sans délai. Ceux-ci n'ont nul besoin d'être assermentés. Les universités, les centres de formation des langues disposent en général de viviers de personnes susceptibles de servir d'interprètes ou de faire appel à des réseaux de connaissance.

---

<sup>1</sup> Extrait du mémento de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (ministère de l'Intérieur) – Arrivée massive de migrants - 2001

# Annexe I<sup>1</sup>

## FICHE 4

### TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE A LA FRONTIERE

#### **1. La notion de demande d'asile manifestement infondée**

L'examen du caractère manifestement fondé ou infondé d'une demande d'asile à la frontière relève de l'appréciation du ministre de l'Intérieur. Les indications ci-après vous sont donc données à titre informatif, pour vous permettre de mieux orienter la conduite de l'entretien avec le demandeur.

Le caractère fondé ou non de la demande s'appuie sur les déclarations du demandeur. Des critères de détermination du caractère manifestement infondé de la demande ont été établis dans le cadre de cette procédure. Plusieurs critères principaux apparaissent :

- la demande ne relève pas de la convention de Genève, de l'asile constitutionnel ou de l'asile territorial ; les déclarations font par exemple état de problèmes économiques ou privés qui sont hors champ de la convention de Genève ;
- la demande est dénuée de substance : le demandeur ne peut répondre à des questions très simples concernant les craintes ou les persécutions invoquées (Où, quand, comment...) ;
- la demande est dénuée de crédibilité du fait d'invéraisemblances (une évasion rocambolesque) ou d'incohérences (de dates ou de lieux) ou bien elle est fondée sur un discours stéréotypé, voire une fraude à la nationalité.

Ces critères peuvent bien entendu se combiner.

#### **2. L'enregistrement de la demande d'asile à la frontière proprement dite**

La demande d'asile à la frontière peut être exprimée après la notification de la non admission de l'étranger ou bien spontanément, avant toute procédure de non-admission. **Une demande d'asile spontanée vous évite la procédure de non admission.** Dans ce cas, c'est l'enregistrement de la demande d'asile qui motive la décision de placement en

---

<sup>1</sup> Extrait du mémento de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (ministère de l'Intérieur) – Arrivée massive de migrants - 2001

zone d'attente. Les mêmes démarches que celles décrites dans le paragraphe précédent s'appliquent alors. Le PV d'enregistrement de demande d'asile doit être signé par un OPJ.

L'expérience de l'EAST SEA a montré qu'il convenait d'utiliser plusieurs appareils de transmission de fax simultanément.

### **3. L'enregistrement des déclarations du demandeur d'asile motivant sa demande**

Le procès-verbal de demande d'asile contient les déclarations du demandeur concernant la motivation de sa demande. En effet, hors Roissy et Orly, les agents du MAE, détachés de l'OFPRA, qui rendent un avis à la DLPAJ sur le caractère manifestement infondé de la demande, ne se déplacent pas pour entendre les demandeurs d'asile. Ce sont donc les policiers aux frontières ou les agents de la préfecture concernée ou des préfectures voisines, habitués aux procédures de l'asile territorial ou éventuellement des agents de l'OFPRA dépêchés en renfort par le directeur de cet office, à la demande du MAE, qui enregistreront les déclarations du demandeur. **La demande d'asile doit être transmise immédiatement et simultanément au 2ème bureau de la DLPAJ ainsi qu'au Bureau asile à la frontière du Ministère des Affaires Etrangères.**

Ces déclarations serviront à fonder l'avis du MAE. Elles sont donc particulièrement importantes. Le nombre élevé de demandeurs et l'urgence qui caractérisera ce type de situation feront qu'il sera difficile de procéder à des auditions complémentaires des demandeurs.

Vos questions devront porter sur les persécutions ou les craintes de persécutions motivant le départ : lesquelles, à quelle date, à quel endroit dans le pays, craintes vis-à-vis d'une autorité ou autres, motifs de ces craintes, caractère personnel ou lié à l'appartenance à une communauté.

Vous devrez, dans la mesure du possible, noter si des contradictions majeures apparaissent dans le discours (sur les dates ou les événements), si des invraisemblances majeures apparaissent. **Il est important d'informer rapidement la DLPAJ et le MAE du contenu des premières auditions** car il permet à ces services d'avoir une idée du type de persécutions invoquées et de l'orientation de l'avis à prendre. Une certaine homogénéité du discours existe généralement dans ces cas d'arrivées massives.

La liste complète des demandeurs d'asile devra être communiquée dans les meilleurs délais à la DLPAJ/ECT.

#### **4. Méthode de travail**

En termes pratiques, il conviendrait d'établir le PV de demande d'asile et d'enregistrer concomitamment les déclarations du demandeur. Vous pouvez cependant dissocier l'établissement du PV et l'enregistrement des déclarations si cette méthode vous paraît plus facile à gérer compte tenu des personnels dont vous disposez.

La DLPAJ et le MAE devront recevoir un seul document (PV + déclarations) pour chaque demandeur d'asile.

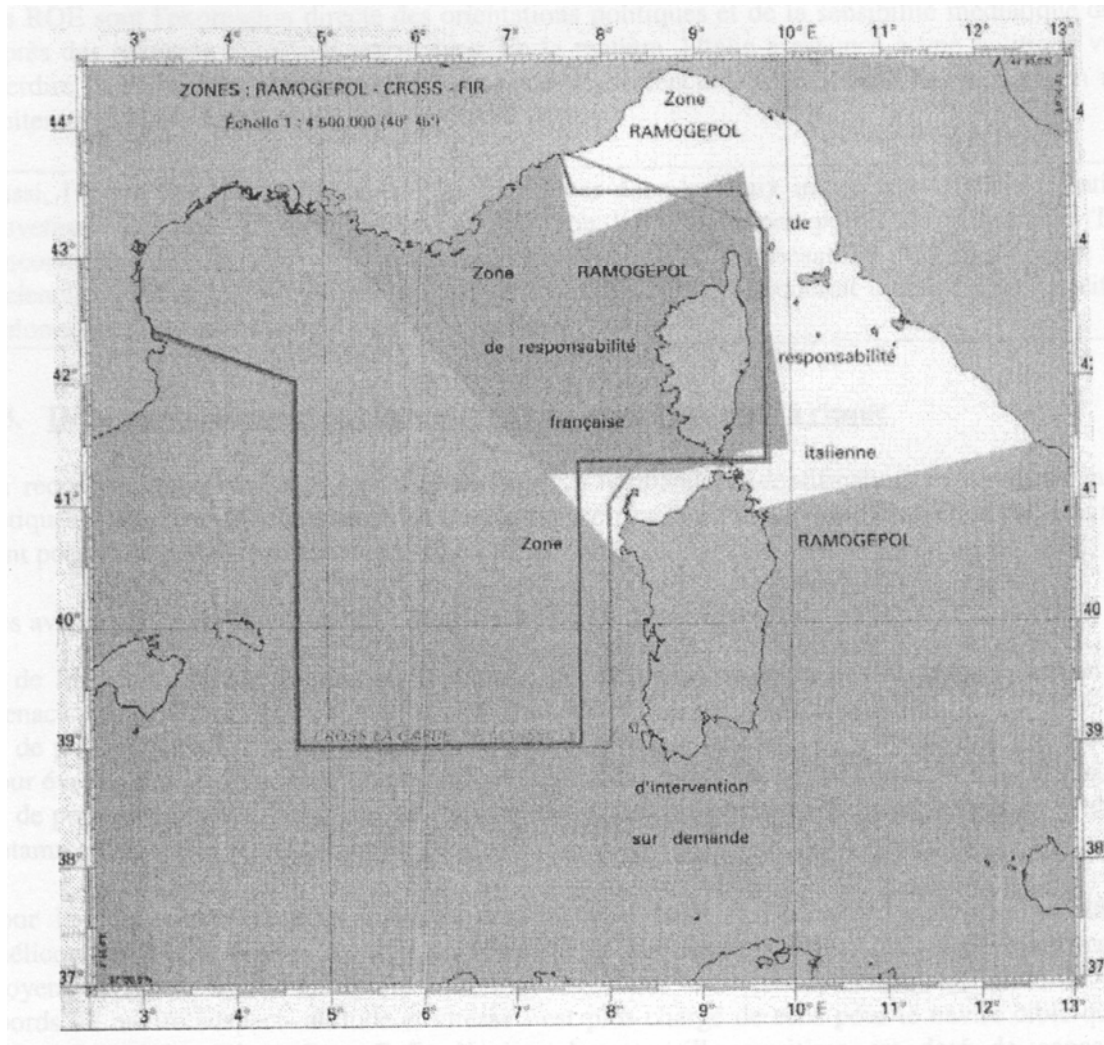
#### **5. Nombre et qualité des agents auditionnant**

Des agents de l'OFPPRA pourront intervenir en renfort des agents de la préfecture si nécessaire.

L'expérience a montré qu'il faut environ 6 agents (1 OFPPRA, 5 préfecture) pour auditionner 70 personnes par jour. Ce nombre indique également le nombre d'interprètes nécessaires pour cette seule procédure.

## Annexe J

### Zone de responsabilité du CROSS Méditerranée



## Glossaire

AEM	Action de l'Etat en Mer
CIREFI	Centre d'Information, de Réflexion et d'Echange en matière de Franchissement des Frontières et d'Immigration
DCPAF	Direction Centrale de la Police Aux Frontières
DGPN	Direction Générale de la Police Nationale
DLPAJ	Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques
EM / DCPAF	Etat Major de la Direction Centrale de la Police Aux Frontières
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
OCRIEST	Office Central pour la Répression de l'Immigration Irrégulière et l'Emploi d'Etrangers Sans Titre
OFPRA	Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides
OPJ	Officier de Police Judiciaire
PAF	Police Aux Frontières
PREMAR	Préfet Maritime
SDLI	Sous Direction de la Lutte contre l'Immigration Irrégulière
SGMER	Secrétariat Général de la Mer
SOLAS	Safety of Life At Sea (convention)
ZEE	Zone Economique Exclusive

## **Bibliographie**

### **Notes et études d'origine officielle**

- Sur le trafic des migrants par mer – Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme – 17 novembre 1999.
- L'Italie et la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime – Secrétariat Général de la Mer – 12 mars 2001.
- Dispositif interministériel de suivi des navires suspectés de transporter des clandestins maritimes – Etat major de la Direction Centrale de la Police aux Frontières – 29 mars 2001.
- Echouage à Saint Raphaël d'un navire transportant des réfugiés Irakiens d'origine Kurdes – Direction Centrale de la Police aux Frontières – Avril 2001.
- Compte rendu de la réunion du 06 avril 2001 consacrée aux aspects opérationnels et juridiques de l'immigration clandestine par voie maritime - Secrétariat Général de la Mer.
- Etude sur l'immigration illicite par voie maritime en Méditerranée – Etat major de la Marine / Bureau "affaires générales du major général de la marine" – 11 avril 2001.
- Fiche technique sur l'immigration clandestine et la surveillance des frontières maritimes - Secrétariat Général de la Mer – 7 juin 2001.
- Note n° 442 CAB/BB/PM/CE Ministère de l'Intérieur – 22 août 2001.
- Compte rendu de la réunion du 02 octobre 2001 consacrée à l'immigration clandestine par voie maritime – Secrétariat Général de la Mer.
- Arrivées massives de migrants par voie maritime. Mémento des actions à mener – Direction des libertés publiques et des affaires juridiques – 17 octobre 2001.

### **Textes de droit international**

- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés – Adoptée le 28 juillet 1951.
- Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) - Londres - 1er novembre 1974.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (dite de Montego Bay) – Adoptée le 10 décembre 1982.
- Convention des Nations Unies de 1988 relative à la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

- Convention de Schengen du 19 juin 1990.
- Recommandation 1467 (2000) du Conseil de l'Europe.
- Recommandation 1449 (2000) du Conseil de l'Europe.

### **Textes de droit français**

- Ordonnance (modifiée) n° 45-2658 du 02 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.
- Loi 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.
- Loi 83-581 du 05 juillet 83 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution.
- Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer.
- Projet de loi n°119 – 2001/2002 – Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (projet de loi en vue de la ratification du protocole de Palerme).
- Code de procédure pénal.
- Code des douanes.

### **Ouvrages**

- Sabine DUSH – Le trafic d'êtres humains – Presses Universitaires de France – Mars 2002.
- Les réfugiés dans le monde – les personnes déplacées : l'urgence humanitaire – Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés – Editions LA DECOUVERTE – 1997.

### **Articles de presse**

- Immigration et marché du travail – Georges Tapinos (professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris) – 20 décembre 1999.
- La lutte contre "l'introduction clandestine" de migrants par mer – Djamchid MOMTAZ (membre de la Commission du droit international des Nations Unies) – 2000.
- Discours de M. Daniel Vaillant, 9<sup>ème</sup> Conférence des Ambassadeurs, 28 août 2001.
- L'immigration clandestine en perspective – [www.eurolib.com](http://www.eurolib.com).