

COLLÈGE INTERARMÉES
DE DÉFENSE



L'ITALIE FACE A L'IMMIGRATION CLANDESTINE PAR VOIE MARITIME : QUELLE STRATEGIE ADOPTER POUR CONTENIR CE PHENOMENE ?

Mémoire de géopolitique

du Capitaine de Frégate Giacinto SCIANDRA

dans le cadre du séminaire « La Méditerranée »

Directeur : contre-amiral (2S) Jean-François COUSTILLIERE

Février 2006

FICHE DOCUMENTAIRE

1. L'Italie face à l'immigration clandestine par voie maritime : quelle stratégie adopter pour contenir ce phénomène ?
2. 2006_memoire_geop_Italie face à l'immigration clandestine par voie maritime_Sciandra
3. Capitaine de Frégate, Marine, SCIANDRA Giacinto, Italie
4. 20 mars 2006
5. Division B – groupe B2
6. Mémoire de géopolitique
7. En raison 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. L'ampleur du phénomène a poussé l'Italie à prendre depuis une quinzaine d'années un ensemble de dispositions concernant à la fois la sécurité intérieure et l'organisation des rapports avec les pays «émissaires». Une véritable stratégie a été adoptée pour faire face à ce phénomène à travers toute une série d'initiatives, qui vont d'une forte action gouvernementale au sein des instances européennes, au renforcement de la coopération internationale sur le plan bilatéral, sans négliger les efforts sur le plan interne qui font suite à la loi « Bossi-Fini ».
8. Italie, immigration, Méditerranée.

L'Italie face à l'immigration clandestine par voie maritime : quelle stratégie adopter pour contenir ce phénomène ?

Sommaire

Introduction

Partie I

L'immigration clandestine par la mer en Italie : analyse d'un phénomène

Causes de l'immigration clandestine en Italie

La crise albanaise : années 1991 et 1997

Les flux des Balkans et de l'Afrique du Nord

En provenance de toute la Méditerranée

Partie II

Cadre juridique

Droit de la mer et lutte contre le trafic de migrants

Priorité au sauvetage des vies humaines en mer

Un outil pour l'avenir : le protocole de Palerme

Action de l'Etat en mer selon la loi « Bossi-Fini »

Partie III

Lutte contre l'immigration clandestine dans le cadre de l'UE

Vers une politique communautaire en matière d'immigration

Plan d'action pour lutter contre l'immigration clandestine

Partie IV

Le modèle italien : quelques idées pour l'avenir

Actions stratégiques au sein des institutions européennes

Actions sur le plan des relations internationales

Quelle voie suivre pour l'avenir ?

Conclusion

Introduction

Avec l'arrivée en Italie du sud des premières vagues de clandestins en provenance d'Albanie, se déclenchait, il y a une quinzaine d'années, un exode massif par voie maritime de migrants clandestins vers la Péninsule. Au cours de cette dernière décennie, le phénomène a beaucoup évolué. Le fléchissement très sensible des flux s'est accompagné d'un déplacement progressif des ports de départ et d'arrivée des fameuses « *carrette del mare*¹ ». En effet, tandis qu'auparavant les ports de départ des clandestins se trouvaient essentiellement en Albanie et dans les Balkans, aujourd'hui les zones d'embarquement se situent en grande majorité sur la côte de l'Afrique du Nord.

Le souvenir des arrivées massives de clandestins dans les Pouilles en provenance de l'Albanie pendant les années 1990 est encore très vif dans la mémoire collective de l'opinion publique du pays. L'impact émotionnel de l'arrivée sur les plages italiennes de femmes et d'enfants épuisés après de longs jours de mer, souvent à la une des media nationaux, a été très important. En outre, les nombreux accidents survenus en mer au cours de ces années ont, d'une part, renforcé au sein de l'opinion publique les sentiments de pitié et de solidarité vis-à-vis de ces désespérés et, d'autre part, entraîné un assouplissement dans l'attitude des forces de police et de la marine appelées à intervenir en mer. Parmi les accidents, le plus controversé fut celui qui est survenu dans le Canal d'Otrante le 25 mars 1997, où à la suite d'une collision entre la corvette « Sibilla » de la marine italienne et la vedette albanaise « Kater I Rades », 108 citoyens albanais ont perdu la vie.

Depuis les premières vagues, des centaines de milliers de personnes sont entrées illégalement par mer en Italie en provenance principalement des Balkans, de la Turquie et de l'Afrique du Nord ; et le flux ne semble pas s'arrêter, malgré les grands efforts déployés par les autorités italiennes. Les axes d'action sont multiples et complémentaires. Les moyens matériels mis en place sont importants. De même, des actions diplomatiques tout azimut ont été engagées en direction des pays de départ et de transit. D'autres l'ont été également au sein des instances européennes. On compte obtenir ainsi une plus étroite coopération, ainsi qu'une harmonisation des lois et des procédures afin de mieux lutter contre ce phénomène.

L'Italie reste malgré tout un pays de transit en tant que frontière maritime méditerranéenne de l'Europe. En fait, la plupart des clandestins qui débarquent ont pour objectif de se rendre dans d'autre pays de l'UE. Selon le ministère de l'intérieur italien, parmi les clandestins qui débarquent sur la Péninsule, seulement un sur quatre reste en Italie, les

autres transitent pour rallier l'Europe occidentale en particulier. Le phénomène a donc une connotation transnationale et demande une implication accrue des instances européennes. Dans ce domaine, l'Italie est particulièrement active en proposant des projets très concrets pour résoudre ou au moins contenir le phénomène. Les nombreuses initiatives lancées pendant la présidence italienne de l'Union européenne, durant le deuxième semestre 2003, témoignent très bien de cette stratégie qui est conçue en étroite coopération avec les partenaires méditerranéens.

Pour une meilleure compréhension de la problématique et pour bien répondre à la question posée, il s'agira tout d'abord d'analyser l'entité et les causes du phénomène de l'immigration clandestine par voie maritime en Italie, puis de le placer dans son contexte juridique national et international. Ensuite, vu les implications au niveau européen, il est nécessaire de donner un aperçu des différentes initiatives sur le plan européen en matière de lutte contre l'immigration clandestine, avant de terminer par la stratégie mise en place par l'Italie pour mieux contrer ce phénomène.

¹ Expression italienne pour identifier les « boat peoples » qui transportent les clandestins.

1. L'immigration clandestine par la mer en Italie : analyse d'un phénomène

L'Italie par sa position géographique au centre de la Méditerranée et l'extension de ses côtes sur environ 8000 km (carte de l'Italie en annexe 1) est soumise à une pression migratoire extraordinaire. Elle se trouve à seulement quelques centaines de milles nautiques de deux zones à forte poussée migratoire : l'Afrique du Nord et le Proche-Orient et donc représente une porte d'entrée idéale vers l'Europe. L'Italie, l'Espagne, la Grèce, et plus récemment après l'élargissement de l'Europe, Chypre et Malte absorbent à elles seules la totalité des flux migratoires qui traversent la Méditerranée et qui proviennent pour une grande part du continent africain et du Sud-est asiatique.

Le phénomène de l'immigration illégale en Italie commence à se manifester seulement à partir des années 1980 et il devient plus visible à partir des années 1990. En quelques décennies, de pays d'émigrants quelle était, l'Italie se transforme à son tour en pays d'immigrés².

Avant de parcourir et d'analyser plus en détail les différentes phases de l'immigration clandestine par voie maritime en Italie jusqu'à nos jours, il est nécessaire, pour une meilleure compréhension de la dynamique migratoire, de mettre en évidence les causes profondes de ce phénomène.

1.1. Causes de l'immigration clandestine en Italie

Les causes principales qui engendrent les phénomènes d'immigration sont essentiellement d'ordre économique, démographique et politique. Plus généralement, la pression migratoire est la conséquence de facteurs comme la distribution non uniforme de la population mondiale et de la richesse, l'instabilité géopolitique des régions d'origine, provoquée notamment par les guerres et par les tensions ethnico-religieuses³.

Tant que coexistent des pays pauvres, qui produisent peu de richesse et beaucoup d'enfants et, des pays avancés qui en revanche produisent beaucoup de richesses et peu d'enfants, nous aurons des phénomènes migratoires des premiers vers les deuxièmes. Voilà pourquoi Kurdes, Albanais, Pakistanais et Africains n'hésitent pas un instant à s'embarquer

² L'Italie, dès la fin de la 2^{ème} Guerre Mondiale et jusqu'aux années '50 et '60, a été marquée par un grand flux migratoire notamment vers l'Allemagne, la Suisse, la France et la Belgique. On estime que pendant cette période environ 25 millions d'Italiens ont quitté le pays. Les problèmes liés au phénomène d'immigration ont commencé à se manifester à partir des années 80.

³ Selon le rapport mondial sur les migrants, présenté à Rome le 1er juillet 2003 par l'Organisation Internationale des Migrants (OIM), 2,9 % de la population mondiale (environ 175 millions de personnes) est constituée de migrants pour une grande partie animés par le désir d'améliorer leur position économique.

sur des navires, qui peuvent pourtant difficilement se définir comme tels, pour des voyages d'espoir vers un monde meilleur.

D'où l'augmentation extraordinaire des flux migratoires illégaux vers l'Italie. En effet, et les statistiques le prouvent, la plupart des clandestins qui arrivent sur la Péninsule par la mer Méditerranée, le font dans l'objectif d'atteindre d'autres pays de l'Union européenne, principalement Grande Bretagne, France et Allemagne.

L'Italie est donc essentiellement un pays de transit, néanmoins, l'afflux aussi important de citoyens en condition de clandestinité a entraîné d'autres phénomènes sociaux très importants, comme l'augmentation de la criminalité⁴ et du travail au noir, pour citer les plus importants. Si ces conséquences ne font pas l'objet de cette étude, il est néanmoins important de les avoir clairement à l'esprit pour mieux cerner le phénomène dans son ensemble et bien comprendre la place essentielle qui leur est attribuée par le gouvernement dans le débat politique. De ce fait, l'immigration clandestine est un phénomène très large, qui ne touche pas seulement aux aspects économiques et sociaux, mais également aux aspects juridiques et de sécurité.

1.2. La crise albanaise : années 1991 et 1997

En 1991, avec la fin du régime communiste policier et xénophobe d'Enver Hoxha, qui avait jusqu'alors maintenu la population albanaise dans la ségrégation la plus complète par rapport au reste du monde, apparaissent les premiers signes d'un exode massif de citoyens albanais vers l'Italie. Le flux de clandestins concerne même la Grèce, pays qui adopte alors dans de brefs délais une politique dure de lutte contre l'immigration clandestine. Les Albanais fuient le communisme et son désastre économique avec la complaisance du régime qui, peut-être, avait décidé d'ouvrir les portes afin de desserrer la pression interne ou même pour mettre en difficulté les gouvernements des pays qui, comme l'Italie, la Grèce ou la Yougoslavie, sont les points d'arrivée des citoyens albanais. C'est dans un tel contexte que sont apparues les premières arrivées massives à Brindisi et à Bari d'embarcations albanaises surchargées de rescapés. Le 7 mars 1991, en seulement trois jours, débarquent à Brindisi environ 20.000 réfugiés, dont 3.500 à bord du cargo « Tirana » et 3.000 sur le « Lirija ». Pour faire face à cette situation dramatique qui prend l'allure d'une véritable invasion, le gouvernement italien donne l'ordre à la marine militaire « de dissuader » l'arrivée d'autres réfugiés. A cet effet, un

⁴ A titre d'exemple il faut considérer qu'il y a eu l'émergence des groupes balkaniques et albanais capables de gérer avec efficacité une grande partie du marché de la drogue, provenant de la Turquie et de l'Est Europe et celui des armes provenant des théâtres de guerre balkaniques, ainsi que une portion importante du marché de la prostitution.

dispositif de surveillance et de contrôle est mis en place. Une nouvelle et inquiétante arrivée ne peut cependant pas être empêchée, ni par les autorités albanaises ni par le dispositif naval, et le 8 août 1991 le navire « Vlore », avec environ 10.000 personnes à bord, arrive au port de Bari. La plupart des clandestins, après avoir été impliqués dans des manifestations violentes ressemblant à une véritable guérilla urbaine, sont rapatriés avec des navires de ligne italiens. Dès lors, des initiatives et des contacts diplomatiques plus vigoureux sont entrepris avec l'Albanie pour contenir un flux qui est devenu incessant. Pour obtenir la cessation des exodes, l'Italie est contrainte d'accorder en contrepartie un paquet consistant d'aides financières et alimentaires aux Albanais. Dans ce même contexte, un mémorandum est signé le 26 août 1991, afin de contrer l'immigration illégale en amont : le contrôle des eaux territoriales albanaises y est confié aux garde-côtes, appuyés par les gardes des finances (sous le contrôle opérationnel de la marine militaire qui a constitué à cet effet le 28^{ème} Groupe Naval à Valona, toujours en place). Le dispositif est complété, au-delà des eaux territoriales, par des unités de la marine militaire, afin de dissuader les embarcations échappées au premier filtre de poursuivre leur route vers les côtes italiennes.

Après l'endiguement de cette première vague migratoire, les premiers mois de 1997 voient se profiler pour la population albanaise une deuxième poussée migratoire, suite à la crise financière déclenchée par l'effondrement des sociétés dites pyramidales. Pour mettre fin à cette deuxième vague, l'Albanie demande l'intervention de l'Italie. À cet effet, un accord est signé à Rome, le 25 Mars 1997, prévoyant entre autre des aides humanitaires et une coopération plus étroite afin de « prévenir et empêcher tout acte illicite afférent à l'ordre public des deux pays ». Le même accord prévoit la possibilité de la part des unités de la marine italienne de pouvoir arraisonner, dans les eaux internationales, les navires albanais impliqués dans le transport de migrants.

Deux jours après la signature de cet accord, le 27 mars 1997, se produit le tragique événement de la collision entre la corvette « Sibilla », de la marine militaire italienne, et la vedette « Kater I Rades » de la marine albanaise. Cette dernière avait été soustraite clandestinement aux autorités par des citoyens albanais et était donc sans pavillon. Cet événement dramatique, au cours duquel 108 citoyens albanais perdent la vie, a fait l'objet d'une longue poursuite à l'encontre du commandant italien et du timonier du navire albanais. Si bien que ces derniers ont été reconnus coupables d'homicide involontaire en première instance par le tribunal de Brindisi en mars 2005.

Le 2 avril 1997 intervient enfin la signature du protocole d'application du même accord, en vertu duquel la partie albanaise autorise les unités italiennes à :

- a) patrouiller dans ses eaux territoriales avec les modalités du précédent mémorandum de 1991 (la zone des trois milles de la côte étant réservée aux moyens des garde-côtes) ;
- b) réaliser en eaux internationales vis-à-vis des navires albanais les mesures d'enquête de pavillon, l'arrêt, la visite et le déroutement, selon des procédures bien définies;
- c) ordonner aux navires albanais de rentrer dans un port albanais, si un acte illicite est constaté ;
- d) escorter les mêmes navires jusqu'à à la limite des eaux territoriales italiennes, pour les livrer aux autorités de police italiennes, dans le cas où il n'auraient pas obéi à l'ordre de rentrer dans un port albanais.

Ce dernier point, très controversé et considéré comme « suicidaire » puisqu'il aurait pu rendre inefficace l'ensemble du dispositif, s'explique certainement par le tragique accident susmentionné, qui intervient deux jours après la signature de l'accord, mais avant la signature du protocole applicatif.

Malgré les hésitations initiales, accompagnées d'une vive polémique interne à la politique italienne, ainsi que d'un mécontentement diffus au sein des pays de l'Union européenne, qui n'hésitaient pas à définir l'Italie comme « le ventre mou de l'Europe », il est néanmoins aujourd'hui possible d'affirmer que le modèle mis en place en Albanie pour lutter contre l'immigration clandestine a bien fonctionné. Ce modèle, complété par d'importantes mesures d'accompagnement - aide économique à la reconstruction du tissu social, étroite coopération entre les polices pour lutter contre les trafiquants, formation de personnel, etc. - a permis d'annuler au fil des ans les flux migratoires en provenance de l'Albanie.

1.3. Les flux des Balkans et de l'Afrique du Nord

Parallèlement à l'exode des citoyens albanais vers l'Italie, on assiste à un flux croissant de clandestins en provenance des Balkans. En 1995, avec la fin de l'embargo naval contre l'ex-Yougoslavie, qui avait permis d'exercer sur la mer Adriatique un contrôle très strict de la part des forces navales de l'OTAN et de l'UEO, se déclenche l'exode de ressortissants bosniaques et kosovars vers les Pouilles. L'expatriation illégale de Chinois, qui arrivaient à Belgrade en avion pour ensuite poursuivre jusqu'aux points d'embarquement pré-établis et vers l'Italie, était en outre constante, et celle des Kurdes, causée par la situation de tension interne à la Turquie, était également continue.

La problématique migratoire kurde surgit à l'attention de l'opinion publique avec l'arrivée, le 28 décembre 1997, sur les côtes de la Calabre du navire « Ararat », parti d'un port

turc avec environ 800 réfugiés à bord. La France aura l'occasion de se heurter au même problème et de prendre conscience de la difficulté de gérer ce phénomène quelques années plus tard, en 2001, avec l'échouage sur les côtes de Saint Raphaël de l'« Est Sea ».

Les premiers mois de 1998 confirment l'existence d'une route pour le transport de clandestins de la Tunisie et du Maroc vers les côtes siciliennes. Lampedusa, placée à seulement 113 milles de la côte tunisienne, se transforme en une véritable tête de pont pour atteindre l'Europe à partir des pays du Maghreb. La contrepartie que l'Italie doit mettre sur la table des négociations pour freiner les flux est très importante, notamment sur le plan économique. Il ne s'agit pas d'une nouveauté, fréquemment les pays riverains de la Méditerranée, et dans une large mesure ceux de l'Afrique du Nord, exploitent ces situations de crise comme moyen de pression diplomatique pour obtenir des avantages plus importants à leur profit. Une normalisation de la situation est obtenue en août 1998, grâce à la signature des accords de « réadmission » avec le Maroc et la Tunisie. Les négociations avec la Tunisie sont particulièrement difficiles. Ce pays demande d'importantes concessions sur le plan économique. Or, comme par hasard, pendant les dernières semaines de juillet 1998, soit quelques mois avant la signature de l'accord et en pleine période de négociation, voilà qu'environ 1.300 clandestins rallient les côtes siciliennes à partir de ce pays.

Ces accords de réadmission sont complétés, en particulier avec la Tunisie, par une entente technique concernant « les mesures pratiques afin d'éviter des accidents à la mer et de faciliter la coopération opérationnelle des navires militaires » signées entre les deux marines de guerre le 10 décembre 1998. L'entente prévoit la possibilité d'un échange d'informations direct, entre les unités des deux pays, en vue d'un *hand-over* pour la reconduite vers la Tunisie d'embarcations transportant des clandestins en provenance des côtes de cette dernière.

Au cours de l'année 1999, pendant la crise du Kosovo et les opérations de l'OTAN qui s'ensuivent dans la région, les flux migratoires en provenance des Balkans se poursuivent et s'intensifient. On s'attend à une crise humanitaire due aux départs massifs de la population chassée par les opérations militaires. L'Italie s'y prépare. Heureusement, les scénarios catastrophiques préconisés ne se produisent pas.

1.4. En provenance de toute la Méditerranée

L'année 2000 représente un tournant dans le phénomène de l'immigration clandestine par voie maritime vers l'Italie. Alors que les arrivées dans les Pouilles et en Calabre subissent une baisse radicale, nous assistons en revanche à une véritable montée en puissance des débarquements de clandestins sur les côtes siciliennes et de l'île de Lampedusa.

Sous la pression des arrivées quasi quotidiennes, le gouvernement intensifie l'action diplomatique vis-à-vis des pays de provenance et de transit des clandestins. D'importants accords sont signés, en particulier à la suite du pénible cas du cargo « Monica »⁵, avec la Turquie et Chypre, visant à établir un contrôle accru des ports de départ des « navires charrettes ». Les avancées considérables acquises dans ce domaine avec l'Égypte, grâce à la signature d'une entente en septembre 2002, sont particulièrement remarquables. Les autorités égyptiennes s'engagent à une plus stricte application des règles de sûreté maritime, établies par la convention « *Safety Of Life at Sea – SOLAS* » de 1974, aux navires en transit dans le canal de Suez. Le droit de transit aux navires *unsafe* dans le canal ne sera plus accordé ; ces restrictions ne sont pas en contradiction avec la liberté de transit établie par la convention de Constantinople de 1888⁶.

Le cadre de la collaboration en matière de lutte contre le trafic de migrants en mer instauré avec les différents pays de la Méditerranée est complété, le 4 juillet 2003, par la signature d'un accord avec la Libye, rendu nécessaire pour aménager le flux croissant de clandestins en provenance des côtes libyennes. L'accord prévoit la cession à la Libye de moyens aéronavals pour mieux contrôler les frontières terrestres et maritimes. Toutefois, jusqu'à présent, les autorités libyennes n'ont pas souhaité appliquer une partie de cet accord qui prévoit, à l'instar du modèle albanais, la possibilité de patrouilles conjointes dans les eaux territoriales libyennes, sous l'autorité de la police locale.

De nos jours, les principales routes suivies par les trafiquants de clandestins (voir annexe 2 pour un cadre général des flux en Méditerranée) pour arriver en Italie sont celles qui conduisent vers les côtes orientales de la Sicile. En particulier, les îles de Lampedusa et de

⁵ Le cargo « Monica » été suivi par la marine nationale française dès qu'il a été localisé, à 50 milles à l'ouest de Beyrouth dans les eaux internationales. Interrogé, il avait déclaré la Tunisie comme destination, mais la route réelle suivie était incohérente. Les autorités françaises ont donc décidé de procéder à une inspection. Après avoir obtenu l'autorisation du Tonga, État de pavillon du navire, l'ordre à la frégate « Aconit » est donné, alors que le navire était maintenant à proximité de l'Italie, à 80 milles de Capo Passero en route à l'ouest. L'abordage ne réussit pas parce que le « Monica » aurait entamé des manoeuvres évasives et l'équipage aurait menacé de jeter à l'eau des enfants (cf. G Bianconi, « E Berlusconi diede il via libera : Abbordate la nave », *Corriere della Sera*, du 19 mars 2002). Après quelques heures, lorsque le cargo change de route et se dirige vers les côtes siciliennes, le 18 mars 2002, le Ministre de l'intérieur donne l'ordre d'intervenir aux forces italiennes, constituées de vedettes de la garde des finances avec le soutien de la frégate « Perseo ». L'objectif étant d'empêcher au « Monica » d'entrer dans les eaux territoriales italiennes. Une fois à bord, les officiers se sont trouvés devant une scène épouvantable : 928 réfugiés irakiens, parmi lesquels 361 enfants, femmes et hommes en conditions d'extrême indigence et de précarité. L'équipage entier s'était camouflé parmi les réfugiés et le bateau était à la merci de la mer. À ce point l'opération de police s'est transformée en opération de secours. La navire est conduit à Catane et les 928 réfugiés sont secourus.

⁶ Le régime de transit dans le canal de Suez est réglé par la convention de Constantinople du 29 octobre 1888, signée par l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays Bas, la Russie, l'Espagne et le Turquie. Fondamental est à cet égard l'article I de la convention : « la liberté de navigation dans le canal sera toujours garantie, en temps de guerre comme en temps de paix, à chaque navire, marchand ou de guerre, sans distinction de nationalité. Il ne sera jamais sujet à l'exercice du droit de blocus ».

Pantelleria sont une sorte de porte d'entrée naturelle pour les citoyens des pays de l'Afrique du Nord et de l'Afrique occidentale.

Les flux de clandestins irakiens d'ethnie kurde en provenance de la Turquie, qui visaient les Pouilles et la Calabre, ont considérablement baissé à la suite de la chute de régime de Saddam Hussein. Le même parcours est emprunté, mais dans une moindre mesure, par des Pakistanais, Indiens, Cingalais, Bangladais et Afghans.

Les côtes des Pouilles, auparavant cible idéale pour les Albanais et les citoyens de toute la région balkanique, connaissent une trêve depuis trois ans. L'importante activité de coopération et de soutien menée avec l'Albanie a permis de mettre fin au phénomène.

En outre, durant ces dernières années un accroissement de clandestins provenant de la Grèce à bord des ferry qui font la liaison quotidienne avec les ports italiens de l'Adriatique (Ancona, Bari et Brindisi) a été enregistré.

Dans les tableaux suivants sont reportés le nombre de clandestins débarqués sur les côtes italiennes depuis 2002 et le nombre de clandestins expulsés pendant la même période :

Clandestins débarqués								
Région	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (au 30.06)
Pouilles	28.441	46.481 ⁷	18.990	8.546	3.372	137	18	0
Sicile	8.828	1.973	2.782	5.504	18.225	14.017	13.594	7.549
Calabre	873	1.545	5.045	6.093	2.122	177	23	0
Total	38.142	49.999	26.817	20.143	23.719	14.331	13.635	7.549

Citoyens étrangers reconduits à la frontière ou expulsés du territoire national				
	2002	2003	2004	2005 (al 31.08)
Reconduits à la frontière	37.656	24.202	24.528	12.763
Expulsés du territoire national	50.845	40.951	35.437	23.428

(Source : Ministère de l'intérieur www.interno.it, le 30.10.05)

Plus généralement, dans le bilan global de l'immigration clandestine italienne, celle par voie maritime est la moins importante et représente seulement 4%, tandis que 29% de clandestins arrivent par les frontières terrestres. Les 67% qui restent sont constitués de personnes appelées « *overstayers* », qui rentrent dans le pays avec un permis de séjour et y restent même après l'échéance de ce dernier.

2. Cadre juridique

La problématique de l'utilisation de la force, c'est-à-dire « la possibilité sur le plan juridique de mener des actions de vive force », pour interdire l'entrée dans les eaux territoriales italiennes des embarcations transportant des migrants, a été largement débattue en Italie. Ce débat a rapidement tourné à la polémique politique, l'opposition remettant en cause les décisions du gouvernement, qui avait décidé de déployer la marine militaire dans un dispositif en haute mer dans le canal d'Otrante, pour contrer les vagues de clandestins qui arrivaient d'Albanie. Réagissant à ces polémiques, le Ministère de la défense⁸ a clarifié le cadre juridique de référence sur le plan du droit international.

La forte pression médiatique due à la poursuite des flux d'immigration clandestine a entraîné un grand débat politique. L'immigration illégale s'est transformée en terrain de bataille. La conséquence en a été une révision de la législation interne à l'Italie lors de l'arrivée au pouvoir de la coalition de centre droite guidée par Berlusconi. La nouvelle loi contre l'immigration illégale, dite loi « Bossi –Fini », a ainsi vu le jour le 30 juillet 2002.

Cela va nous permettre d'examiner à présent les possibilités offertes aux moyens d'action de l'Etat en mer vis à vis d'un bâtiment susceptible de transporter des clandestins, d'abord sur le plan du droit de la mer, puis du droit international et enfin de la loi italienne. Seront également évoqués les développements attendus à la suite de la signature du protocole de Palerme pour la lutte contre le trafic illicite des migrants.

2.1. Droit de la mer et lutte contre le trafic de migrants

L'action de l'Etat en mer est conduite par des navires ou aéronefs de l'Etat, par opposition aux vecteurs commerciaux. En l'occurrence, ces modes d'actions sont l'apanage des navires et aéronefs de guerre et des moyens des services des forces de police comme la garde des finances, les carabinieri et la police. Les possibilités d'action offertes aux moyens dont l'Etat dispose en mer, vis à vis d'un bâtiment susceptible de transporter des clandestins, se

⁷ L'année 1999 a été marquée par une forte vague d'immigrés clandestins, concomitante aux opérations de guerre au Kosovo.

⁸ Extrait de l'intervention de M Bosi, sous secrétaire à la défense, au Sénat le 20 février 2002, sur l'utilisation de la marine militaire dans la lutte contre l'immigration clandestine : "*....aucune règle de droit international aujourd'hui en vigueur qualifie comme internationalement illicite le trafic et le transport illégal de migrants d'un Etat à un autre. Le fait n'est donc pas du ressort des navires de guerre dans le domaine de leurs fonctions de police de la haute mer, sauf pour les navires battant pavillon national. En effet, la Convention du Droit de la Mer de 1982 prévoit que les navires de guerre puissent exercer le droit de reconnaissance, visite, d'arrêt et de déroutement vis à vis de navires d'autres pavillons seulement en cas de piraterie, traite des esclaves et transmissions non autorisées... La réalité est donc que, à moins que ne s'agisse de piraterie, traite des esclaves, transmissions non autorisées, ou navires sans pavillon, il n'est pas possible qu'un navire de guerre puisse exercer le droit de visite...*"

déclenchement selon les différents statuts maritimes que représentent la haute mer, la zone contiguë et les eaux territoriales⁹.

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 le statut de naufragés.

La Convention de Montego Bay de 1982 constitue, en droit international, la référence juridique des modalités de l'action des Etats en mer. Elle a été ratifiée par l'Italie depuis son entrée en vigueur, en 1994.

2.1.1. La haute mer

En haute mer d'abord, 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 a 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 n'entre 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.

Si le navire est sans pavillon, le navire peut être dérouté en toute assurance juridique.

⁹ Pour la définition et la délimitation de ces zones consulter la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer.

En haute mer donc, la reconnaissance est la seule action non contraignante pour l'Etat côtier. La visite et le déroutement ne sont fondés que pour un navire sans pavillon. 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, comme cela a été le cas entre l'Italie et l'Albanie.

2.1.2. La zone contiguë

Dans la 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.¹⁰

2.1.3. Les eaux territoriales

Les eaux territoriales sont régies 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.¹¹ 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.

En ce qui concerne la visite et le déroutement l'accord de l'Etat du pavillon n'a pas à être recherché. Il est cependant nécessaire de l'informer des actions conduites à tous les stades de la procédure. En définitive, les eaux territoriales constituent le seul espace maritime où l'action de l'Etat en mer bénéficie d'un cadre juridique favorable.

Ainsi dans l'ensemble, les possibilités d'action en mer offertes par la Convention de Montego Bay sont relativement modestes. En effet, 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.

2.2. Priorité au sauvetage des vies humaines en mer

La réglementation, ayant caractère de « recommandation », adoptée au sein de l'Organisation Maritime Internationale (OMI)¹² met en évidence un des aspects les plus déterminants du phénomène de l'immigration : « Les migrants sont souvent transportés sur des bateaux qui ne sont pas adéquatement gérés ou équipés pour transporter des passagers

¹⁰ Article 13 de la Convention de Montego Bay.

¹¹ Article 19 de la Convention de Montego Bay.

¹² *Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea* Circulaire IMO 896/1998/Rev.

dans des voyages internationaux ». Elle établit également la priorité à la sauvegarde de la vie humaine et à la sûreté de navigation, par rapport aux intérêts secondaires de l'État intervenant : « Si une mesure est adoptée contre un navire suspecté de transporter illégalement des migrants, l'État qui intervient devra prendre en considération la nécessité de ne pas mettre en danger la vie humaine en mer, la sécurité du bateau et de la cargaison. De plus, l'action ne doit pas être préjudiciable aux intérêts légaux ou commerciaux de l'État de pavillon du navire..».

Par conséquent, l'action de contrôle du trafic et du transport illégal de migrants par voie maritime rencontre une limite supplémentaire, qui va s'ajouter aux restrictions qui découlent de la liberté de navigation en haute mer des navires battant pavillon d'un États tiers. Toute mesure effectuée dans ce cadre (enquête de pavillon, arrêt, visite et déroutement) doit nécessairement prendre en compte non seulement les recommandations faites au sein de l'OMI, mais aussi le respect du droit de la mer.

La condition d'insécurité potentielle dans laquelle navigue la plus grande partie des bateaux transportant des migrants – habituellement il s'agit de navires de fortune et surchargés – fait que, selon la convention SOLAS,¹³ ces navires sont définis comme "*unsafe*". 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. Selon la circulaire IMO 896/1998/Rev, obligation est faite aux États de :

- a) collecter et diffuser les informations sur les navires suspects et "*unsafe*" ;
- b) vérifier les conditions de navigabilité dans les ports de départ, et par la suite empêcher l'appareillage de ceux qui ne sont pas conformes aux normes ;
- c) poursuivre sur le plan judiciaire les équipages fautifs.

L'action diplomatique menée activement par l'Italie envers les pays de départ de clandestins (Turquie, Egypte, Chypre, Libye et Tunisie) vise à obtenir de ces derniers la stricte application de cette réglementation, afin de prévenir les accidents en mer, mais également de réduire les flux par une meilleure surveillance des navires suspects.

Les conditions précaires de navigabilité des navires, l'incapacité du personnel qui les conduit, et les conditions météorologiques défavorables font que le nombre de situations pour lesquelles il est nécessaire de mener des opérations de sauvetage en mer se multiplient. Les

¹³ La convention SOLAS (*Safety Of Life At Sea*) a été établie à Londres le 1^{er} 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.

conditions hygiéniques et sanitaires précaires à bord, les dimensions réduites et la fragilité des coques ne facilitent pas la tâche. Malheureusement, ces cas ne sont pas rares. A cet égard, il est important de rappeler qu'avant d'être une obligation morale, la sauvegarde de la vie humaine en mer de la part des forces navales et de police est une obligation juridique. Selon la convention du Droit de la Mer de 1982 (art. 98, n, 1), chaque État doit obliger les commandants des bateaux de son pavillon à prêter assistance aux naufragés retrouvés en mer ou à se porter immédiatement au secours de personnes en difficulté dès lors que leur besoin d'aide¹⁴ est connu. Une telle obligation est indépendante du régime juridique de la zone maritime dans laquelle le secours est prêté : qu'il s'agisse des eaux internationales, de la zone économique exclusive ou de la zone contiguë d'un État tiers.

Tous les États pourvus d'un littoral maritime sont aussi tenus de créer et de maintenir un service de recherche et de sauvetage (SAR « *Search and Rescue* »), en recourant, là où cela est opportun, à des accords régionaux d'assistance mutuelle avec les États limitrophes basés sur le principe que les autorités de l'État côtier sont responsables des services de recherche et de sauvetage, selon les dispositions contenues dans la Convention d'Hambourg du 27 avril 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes. L'Italie a été le premier pays de la Méditerranée à prendre l'initiative de signer des accords de ce type avec les pays frontaliers pour parvenir à une délimitation claire de sa zone de compétence SAR. Au niveau national, l'autorité nommée responsable du SAR maritime est le « *Comando Generale delle Capitanerie di Porto* ».

Les zones de compétence SAR une fois délimitées, le problème du lieu de mise en sécurité des naufragés se pose (« *place of safety* »), car encore faut-il définir de façon claire le lieu où emmener les clandestins/naufragés récupérés en mer. Cette problématique a été mise en évidence par l'événement du « Tampa » et va prochainement trouver une solution sur le plan du droit international. Au sein de l'OMI des amendements à la convention SOLAS et d'Hambourg ont été approuvés, afin de prévoir l'obligation pour le pays responsable de la zone SAR de garantir aussi la disponibilité de la « *place of safety* ».

¹⁴ Le cas du chalutier italien « Elide » peut être considéré comme emblématique. Celui-ci a porté secours à un petit navire de quelques mètres surchargé de clandestin, à 75 milles nautiques au Sud de Lampedusa en eaux internationales, à proximité de la côte libyenne. Le naufrage du navire (50 personnes noyées) pendant le remorquage a conduit l'autorité judiciaire à mener une enquête pour homicide involontaire et « omission de secours ». L'enquête a par ailleurs concerné le comportement du patrouilleur « Cassiopea » de la marine militaire qui, venu pour prêter assistance au chalutier « Elide », en suivait la navigation sans toutefois avoir pu embarquer les clandestins à cause des mauvaises conditions météo. Le comportement de certains procureurs de la République a été paradoxal. Ils ont évoqué l'hypothèse de poursuivre en justice pour avoir « favorisé l'immigration clandestine » les commandants de la marine militaire du dispositif de surveillance qui avaient embarqué et transporté à terre, à partir des eaux internationales, des immigrants en difficulté ayant besoin d'aide.

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 internationale organisée. Suite à l'intervention italienne, il a été 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 des Nations Unies à New York le 15 novembre 2000 et signé par l'Italie¹⁵ à Palerme le 12 décembre 2000.

Le protocole de Palerme introduit une définition officielle du trafic illicite de migrants comme le « 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 tels. 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 des migrants par les mêmes moyens de transport.

On notera que les Etats sont appelés à coopérer. En effet l'intervention en haute mer contre un bâtiment soupçonné de se livrer au trafic illicite de migrants n'est possible qu'après avoir demandé à l'Etat du pavillon l'autorisation de prendre les mesures appropriées. Visite et arraisonnement sont alors prévus. Ainsi l'article précise-t-il : les Etats doivent répondre sans retard et mettre en place les outils permettant d'assurer cette clause.

Le protocole de Palerme est entré en vigueur le 28 janvier 2004. Il s'agit du premier instrument universel portant sur le trafic de migrants par les groupes criminels organisés. Il

¹⁵ Le Protocole de Palerme a déjà été présenté au Sénat pour être ratifié. Parmi les États méditerranéens qui ont déjà ratifié le protocole il faut signaler : l'Albanie, la Croatie, la France, Malte, l'Espagne, la Turquie et la Tunisie.

constitue avant tout un instrument de droit pénal ; son objectif premier est d'une part de lutter contre l'immigration clandestine en punissant les passeurs et d'éviter d'autre part que les candidats à l'immigration ne deviennent victimes des organisations criminelles.

Il faut néanmoins souligner que depuis son entrée en vigueur les résultats sont très en dessous des attentes. En particulier, en Méditerranée, on a constaté un manque de coopération entre les Etats concernés à différents titres par le trafic de migrants, comme Etat d'origine, de transit ou comme Etat de pavillon de navires impliqués dans les trafics illicites.

2.4. Action de l'Etat en mer selon la loi « Bossi-Fini »

Une première proposition de loi d'initiative populaire en matière d'immigration a été présentée en 1999 par les partis politiques « Forza Italia » et « Lega Nord ». En matière d'action de l'Etat en mer, elle proposait d'attribuer aux navires en mission de police des pouvoirs renforcés afin de leur permettre d'arrêter, de visiter et de dérouter les bateaux transportant des clandestins, aussi bien en haute mer que dans les eaux territoriales.

Pendant la législature suivante, ce projet a fait l'objet d'une proposition gouvernementale et a été approuvé par la loi du 30 juillet 2002, n. 189, dite « Bossi-Fini ». Cette dernière a finalement organisé les compétences des trois forces opérant en mer pour le contrôle du trafic des migrants. Pour établir les différentes responsabilités et tâches des forces en mission de police en mer, ainsi que celles de la marine militaire, la nouvelle mesure a adopté des critères spatiaux et fonctionnels, en reconnaissant :

a) aux forces de police en mission à l'intérieur des eaux territoriales et de la zone contiguë, les pouvoirs d'arrêt, d'inspection et de saisie des navires soupçonnés d'être impliqués dans le trafic de migrants ;

b) aux bâtiments de la marine militaire des pouvoirs analogues dans les eaux territoriales et dans la zone contiguë, mais avec un rôle de concours ;

c) aux deux catégories de forces, sous forme paritaire, les mêmes pouvoirs dans les espaces extraterritoriaux, dans le respect du droit et des accords internationaux.

La continuité entre les deux dispositifs est régie par un décret interministériel (Intérieur, Défense, Finances et Transports) qui établit les modalités d'intervention des unités intéressées. Le décret interministériel a permis de clarifier les zones d'incertitude et les superpositions entre les divers organismes opérant en mer (voir annexe 3 pour un cadre général du dispositif opérationnel en place).

Une nouvelle structure a été créée pour coordonner l'ensemble des activités de lutte contre l'immigration clandestine : il s'agit de la Direction Centrale de l'Immigration et de la

Police des Frontières au sein du ministère de l'Intérieur (dénommée plus brièvement « Direction Centrale »). Elle est responsable de la continuité des interventions opérationnelles en mer entre les moyens de la marine militaire, des forces de police (police, garde des finances et carabinieri) et des garde-côtes. Les forces de police ont ainsi un rôle de contrôle de l'immigration clandestine dans les eaux territoriales italiennes. Les unités de la marine militaire et des capitaineries concourent aux mêmes tâches dans les eaux territoriales, en complément de leurs tâches institutionnelles prioritaires - défense nationale et SAR maritime-. Le rôle de ces dernières est essentiellement un rôle d'alerte au profit des forces de police ; néanmoins en cas de nécessité ou d'urgence elles peuvent effectuer des activités d'escorte de navires avec des clandestins à bord vers un port national ou d'autres activités de soutien, technique ou sanitaire¹⁶.

Afin de rendre plus efficace l'action des forces de police dans les eaux territoriales, il est prévu que soit établi au-delà des eaux territoriales une bande de coordination de 12 milles correspondant à l'étendue d'une hypothétique zone contiguë. Dans les eaux internationales et au-delà de cette zone, qui s'étend de 12 à 24 milles à partir des lignes de base italiennes, la loi confie aux unités de la marine militaire, pour les capacités opérationnelles prépondérantes et les moyens dont elles disposent, le rôle de garantir la coordination opérationnelle entre les différentes forces de police et les capitaineries opérant dans la même zone. Le même rôle de coordination est confié aux avions de patrouille maritime, de la marine militaire, vis-à-vis des moyens des autres administrations opérant au-delà de 24 milles de la côte.

En définitive, la loi « Bossi-Fini » et ses différents décrets d'application ont permis de fixer un cadre clair de l'action de l'Etat en mer de la part des forces de police et de la marine dans la lutte contre l'immigration clandestine. Les problématiques de coordination entre les forces opérant en mer, qui auparavant affectaient considérablement l'efficacité de l'action, sont désormais largement surmontées, grâce à un cadre juridique qui fixe sans ambiguïté aucune les responsabilités des uns et des autres. Ainsi, l'esprit de compétition, ainsi que la bonne dose de jalousie qui auparavant entravait l'action des forces appartiennent désormais au passé, au profit d'une meilleure coopération et d'une efficacité accrue.

¹⁶ L'engagement de la marine militaire italienne dans les activités de contrôle et de lutte contre l'immigration clandestine en Méditerranée a été et est toujours imposante comme en témoigne le fait que, durant la seule année 2002, les unités engagées dans les trois dispositifs en place - Bas Adriatique, Calabre et Détroit de Sicile - ont dans l'ensemble effectué environ 20.000 heures d'activité sur un total de 85.000, soit environ 20% de l'activité, tandis que 2.229 heures de vol de patrouille maritime ont été affectées à la même mission. C'est un cas unique au sein des marines européennes.

3. Lutte contre l'immigration clandestine dans le cadre de l'UE

Depuis une vingtaine d'années, l'Europe est devenue une terre d'immigration, après avoir été, pendant plusieurs siècles, un lieu de départ vers d'autres continents. Cette nouvelle donne fait l'objet d'une prise de conscience tardive chez les Européens, souvent réticents à prendre en compte l'immigration comme élément de leur identité, nationale et européenne. En effet, celle-ci a longtemps été considérée comme une réponse provisoire à des pénuries de main-d'œuvre ou à des crises politiques temporaires. A côté d'une immigration dite régulière¹⁷ assez importante, il existe des flux migratoires clandestins non négligeables¹⁸ que les institutions européennes, avec la participation active des Etats membres, essayent de limiter.

Dans ce contexte, les initiatives prises au niveau européen ont une approche dite globale, essentiellement dans deux grands domaines : d'abord la définition d'une politique d'immigration commune, ensuite la mise en place d'une politique commune pour lutter contre l'immigration clandestine qui prend en compte le volet maritime.

3.1. Vers une politique communautaire en matière d'immigration

Tous les Etats membres de l'Union européenne (UE) étant concernés par les flux migratoires internationaux, ils ont convenu d'élaborer une politique d'immigration commune à l'échelon de l'Union. La Commission européenne a fait des propositions pour développer cette politique en adoptant une approche double: établir, d'une part, un cadre juridique commun concernant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers et, d'autre part, une procédure ouverte de coordination afin d'encourager la convergence progressive des politiques non couvertes par la législation européenne. Son objectif est d'atteindre une meilleure gestion des flux migratoires par une approche coordonnée qui tient compte de la situation économique et démographique de l'UE.

Malgré les politiques d'immigration restrictives mises en place depuis les années 1970 dans la plupart des Etats membres, de nombreux migrants ont continué à entrer dans l'UE à la recherche de travail ; mais il faut leur ajouter des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins. Tirant profit des personnes en quête d'une vie meilleure, des réseaux de trafic et de traite d'êtres humains se sont répandus à travers l'UE. Il a donc fallu mobiliser des

¹⁷ 56 millions est le nombre de migrants que l'Union européenne (y compris l'ex-URSS) abriterait, dont 10% en situation irrégulière.

¹⁸ Quelques 500 000 sans-papiers arrivent tous les ans sur le Vieux Continent.

ressources considérables pour combattre la migration clandestine et, en particulier, les trafiquants et les passeurs. Par ailleurs, l'UE a besoin de migrants dans certains secteurs et dans certaines régions, car ces personnes sont une composante des politiques menées pour répondre aux besoins économiques et démographiques de l'Union.

Conscients de la nécessité d'une nouvelle approche de la gestion des migrations, les dirigeants de l'UE, réunis aux Conseils européens de Tampere (Finlande) en octobre 1999 et de Séville en juin 2002, ont présenté les éléments d'une politique communautaire en matière d'immigration. Les éléments requis par une politique d'immigration communautaire ont été déterminés comme suit :

- cette politique doit se baser sur une approche globale de la gestion des flux migratoires afin de trouver un équilibre entre l'admission humanitaire et économique;
- elle doit comprendre le traitement équitable des ressortissants de pays tiers afin d'accorder à ceux-ci autant que possible des droits et obligations comparables à ceux des ressortissants de l'Etat membre dans lequel ils résident;
- un des éléments clés des stratégies de gestion doit être le développement de partenariats avec les pays d'origine, notamment des politiques de co-développement;
- il est nécessaire de mettre sur pied une politique commune d'asile qui respecte intégralement les termes de la convention de Genève et les obligations des Etats membres découlant des traités internationaux.

Comme première étape vers la création d'une politique communautaire en matière d'immigration, la Commission européenne a présenté en novembre 2000 une communication au Conseil et au Parlement européen, afin de lancer un débat avec les autres institutions de l'UE, les Etats membres et la société civile. Dans cette communication, la Commission recommande une approche commune de la gestion des migrations qui prenne en compte les éléments suivants:

- le développement économique et démographique de l'Union;
- la capacité d'accueil de chaque Etat membre, ainsi que ses liens historiques et culturels avec les pays d'origine;
- la situation dans les pays d'origine et l'impact de la politique d'immigration sur ces pays (fuite des cerveaux);
- la nécessité de développer des politiques d'intégration spécifiques (basées sur le traitement équitable des ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de l'Union, sur la prévention de l'exclusion sociale, du racisme et de la xénophobie, et sur le respect de la diversité).

Une autre communication émise en juillet 2001 a proposé l'adoption d'une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration afin d'encourager l'échange d'informations entre les Etats membres sur la mise en œuvre de la politique commune. La procédure envisagée comprend la réalisation d'un accord sur une série d'objectifs ou d'orientations que les Etats membres incorporeraient dans des plans d'action nationaux à réexaminer périodiquement.

3.2. Plan d'action pour lutter contre l'immigration clandestine

Le 21 et 22 juin 2002, le Conseil européen de Séville (Espagne) a demandé d'accélérer la mise en œuvre de tous les aspects du programme adopté en octobre 1999 par le Conseil européen de Tampere (Finlande) en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, et notamment une politique commune en matière d'immigration et d'asile. Les dirigeants européens ont souligné la nécessité de lutter efficacement contre l'immigration clandestine, ce qui constitue un volet essentiel de cette politique globale et commune.

S'appuyant sur la communication de la Commission européenne concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine¹⁹, le Conseil des ministres de l'UE a adopté le 28 février 2002 un plan global pour lutter contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne. L'action contre l'immigration clandestine doit être considérée dans le contexte global de la politique d'immigration et d'asile de l'UE. Six domaines pour lesquels des mesures peuvent être prises pour prévenir et combattre l'immigration clandestine ont été recensés :

1. la politique en matière de visas ;
2. l'infrastructure pour l'échange d'informations, la coopération et la coordination ;
3. la gestion des frontières ;
4. la coopération policière ;
5. la législation sur les étrangers et le droit pénal ;
6. la politique de retour et de réadmission.

En outre, le Conseil des ministres de l'UE a adopté le 13 juin 2002 un plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne. Ce plan suit une communication de la Commission intitulée « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne »²⁰.

¹⁹ COM(2001) 672 du 15 novembre 2001.

²⁰ COM (2002) 233 du 7 mai 2002.

Le Conseil européen de Thessalonique, du 19-20 juin 2003, conformément aux orientations dégagées auparavant, a en outre prévu l'intégration de la politique d'immigration dans les relations avec les pays tiers et une évaluation systématique de la coopération effective de ces États dans la lutte contre l'immigration illégale.

La Commission a également publié un Livre vert et une communication relatifs à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier²¹, qui a abouti à l'adoption, le 28 novembre 2002, d'un programme d'action en matière de retour par le Conseil. A cet égard, une mesure concrète très importante a été obtenue ; elle consiste dans la prise en compte dans les accords d'association et de coopération, signés par l'UE avec les États tiers, d'une clause pour la gestion commune des flux migratoires et la réadmission obligatoire des immigrés clandestins. Si le pays tiers ne s'y conforme pas, le Conseil européen a la possibilité de prendre de mesures concrètes, comme par exemple, la suspension des aides financières en provenance de l'UE.

3.2.1. Gestion intégrée des frontières extérieures (GIFE)

La politique communautaire dans le domaine des frontières extérieures de l'Union vise à mettre en place une gestion intégrée, permettant de garantir un niveau élevé et uniforme de contrôle des personnes et de surveillance comme condition préalable à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans sa Communication intitulée « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne » du 7 mai 2002, la Commission préconisait la création d'une « instance commune de praticiens des frontières extérieures » chargée de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres. Cette instance a été créée en 2004 sous le nom d'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX). Basée à Varsovie et opérationnelle depuis 2005, elle a entre autres les tâches de coordonner les opérations conjointes, dont l'exécution concrète relève de la responsabilité des États membres, et de fournir l'assistance nécessaire aux États membres dans le cadre du rapatriement des immigrés clandestins. Pour mieux coordonner entre les différents États les activités opérationnelles et d'échange d'informations, un réseau d'officiers de liaison est en train de se mettre en place. Le budget affecté à l'agence, pour l'année 2005, est de 6,157 millions d'euros.

²¹ COM (2002) 175 du 10 avril 2002 et COM (2002) 564 du 14 octobre 2002.

Au fur et à mesure de la montée en puissance opérationnelle de l'Agence, elle doit également intégrer le centre d'évaluation des risques (RAC) situé à Helsinki et le centre de formation des garde-frontières de Vienne. En revanche, pour coordonner et évaluer la coopération opérationnelle dans le cadre de la gestion des frontières maritimes, terrestres et aériennes, elle disposera de plusieurs bureaux, dont deux en particulier pour les frontières maritimes, installés au Pirée pour la Méditerranée orientale et à Madrid pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique.

Des programmes très concrets sont menés pour renforcer la coopération aux frontières extérieures, comme par exemple l'ARGO²². Ce programme, qui couvre aussi le volet relatif au contrôle aux frontières, soutient les mesures des États membres destinées à renforcer l'efficacité des contrôles effectués aux points de passage autorisés et à offrir un niveau équivalent de protection et de surveillance efficace aux frontières extérieures.

3.2.2. Aide technique et financière aux pays tiers

Le 11 juin 2003, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement établissant un programme d'aide financière et technique en faveur des pays tiers dans le domaine de l'asile et des migrations. La proposition contient un programme pluriannuel (période 2004-2008) pour une enveloppe totale de 250 millions d'euros.

La proposition de règlement met en application la communication de la Commission sur « l'intégration du problème des migrations dans les relations de l'UE avec les pays tiers » publiée en décembre 2002. Cette communication affirmait que la coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations exigeait une approche globale et équilibrée, tenant compte des causes profondes des mouvements migratoires, un partenariat en matière de migration découlant de la définition d'intérêts communs avec les pays tiers et des initiatives concrètes et spécifiques d'assistance aux pays tiers, visant à améliorer leur capacité en matière de gestion migratoire.

La Commission propose ainsi un cadre légal et des crédits importants. Ce nouvel instrument apportera une aide technique et financière aux pays tiers, afin de les soutenir dans leurs efforts pour assurer une meilleure gestion des flux migratoires dans toutes leurs dimensions. Il s'adressera en particulier aux pays tiers qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en œuvre d'un accord de réadmission paraphé, signé ou conclu avec l'UE. En 2003 par exemple une partie importante des fonds (7 millions) a été consacrée au financement du plan européen de retour en Afghanistan.

²² Fondé sur une décision du Conseil du 13 juin 2002.

En Méditerranée, en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI), le programme de coopération technique MEDA, qui touche à la lutte contre la criminalité organisée et en particulier aux réseaux criminels de passeurs et de traite des êtres humains, est entré en application. En ce qui concerne les questions liées aux migrations, notamment l'immigration clandestine, le programme couvre surtout la formation policière et judiciaire, ainsi que l'établissement d'un réseau Euromed de collecte des données et de recherche sur les phénomènes migratoires.

3.2.3. Lutte contre l'immigration par voie maritime

Le Conseil a adopté, le 12 décembre 2003, un plan d'action pour lutter contre l'immigration clandestine par voie maritime. Ce programme vise à endiguer le phénomène par le renforcement des relations internationales avec les pays tiers d'origine ou de transit des flux d'immigrants illégaux, l'objectif étant de parvenir rapidement à une gestion coordonnée et efficace des frontières maritimes. Le programme intègre la notion de frontière maritime virtuelle dans le but de renforcer les frontières légales des États membres par le biais d'opérations menées conjointement et par l'adoption de mesures particulières dans les lieux d'origine ou de transit des flux migratoires illégaux.

Dans le respect des grands principes du droit international et de la sauvegarde de la vie humaine en mer, le Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (SCIFA) a lancé des programmes de coopération opérationnelle aux frontières maritimes. Il s'agit des projets Ulysse, Rio IV, Pégase, Triton, Orca et Neptune. A ces programmes de contrôle opérationnel des frontières maritimes s'ajoutent des mesures opérationnelles concernant les contrôles dans les ports visant à démanteler les filières de trafiquants et à saisir les embarcations de fortune (canots pneumatiques, embarcations de dimension réduite ou délabrées) utilisées pour les trafics.

4. Le modèle italien : quelques idées pour l'avenir

Malgré la diminution importante des flux migratoires de ces dernières années, le phénomène de l'immigration clandestine par voie maritime est encore très important en Italie. En outre, les analyses prospectives mettent en avant des scénarios encore plus pessimistes à cause de la forte pression migratoire en provenance du continent africain. Il est donc nécessaire d'y faire face, en adoptant les solutions les plus adaptées pour endiguer le phénomène.

En tant que pays directement touché par ces flux d'immigrants clandestins, l'Italie essaye de se doter d'une stratégie efficace à travers toute une série d'initiatives. Ces dernières vont d'une forte action gouvernementale au sein des instances européennes pour l'adoption d'une politique commune plus efficace dans la lutte contre l'immigration clandestine, au renforcement des initiatives de coopération internationale sur le plan bilatéral. Sans négliger les efforts sur le plan interne qui font suite à la loi « Bossi-Fini », qui a permis la mise en place d'un arsenal juridique plus adapté, la création d'une Direction centrale de la Police responsable de toutes les actions de lutte contre l'immigration clandestine et la rationalisation et le renforcement du dispositif des forces.

4.1. Action stratégique au sein des institutions européennes

Consciente de la complexité du phénomène de l'immigration irrégulière qui touche plusieurs aspects, sociaux, économiques, sécuritaires, l'Italie a toujours plaidé pour une approche européenne en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Les Etats responsables de la surveillance des frontières extérieures, terrestres ou maritimes, ne peuvent rester abandonnés à eux-mêmes dans leurs actions de surveillance et de répression. Le principe de solidarité entre les Etats membres oblige à une action en commun et au partage des coûts.

Les initiatives italiennes, qui furent particulièrement efficaces et vigoureuses pendant la présidence italienne de l'Union au cours du deuxième semestre 2003, s'inscrivent dans cette optique de partage et de coopération. S'appuyant sur son expérience de lutte contre l'immigration clandestine en particulier par voie maritime, l'Italie a joué un rôle moteur au niveau des instances européennes. La mise en place de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne représente une étape très importante de la volonté de se doter d'une organisation qui fonctionne. La définition du statut et des responsabilités de l'Agence survient juste après

la définition du plan d'action pour renforcer les frontières maritimes de l'Union européenne, qui permet de fixer une base juridique à une action plus efficace. L'élargissement de l'Union européenne a immédiatement permis de constater que, par leur position géographique et par l'attraction qu'elles exercent sur les flux migratoires irréguliers, les îles de Chypre et de Malte constitueraient très rapidement ce que les îles Lampedusa et Pantelleria représentent pour l'Italie : c'est-à-dire la première porte d'entrée pour les immigrés avant de rallier leur destination ; le premier lieu aussi où demander asile ou faire valoir leurs droits. C'est dans cette optique, mais également afin de renforcer le dialogue avec les pays tiers qui bordent la Méditerranée, que l'Italie s'efforce de garantir aux deux nouveaux membres un rôle clé dans la stratégie de lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime²³. Dans un approche très pragmatique, s'appuyant sur des procédures déjà rodées et en place depuis longtemps avec des pays tiers (Etats membres ou non), l'Italie a promu toute une série d'opérations tendant à réduire en amont le flux d'immigrés clandestins en Méditerranée. Parmi celles-ci, il convient de citer les activités de patrouille maritime conjointes, entre Etats membres et avec la participation d'Etats tiers ; ainsi que la collaboration internationale dans les ports d'Etats qui ont des liaisons maritimes avec les Etats tiers d'origine des flux ; de même que la gestion en commun des immigrés irréguliers repérés. Outre les initiatives de surveillance en mer, de collecte et d'analyse des éléments d'information, on a aussi fixé un cadre de coopération pour le déroulement d'activités de surveillance, d'interdiction en haute mer et pour le rapatriement de clandestins repérés.

Un élément essentiel pour la réussite de ces programmes, selon la vision italienne, est le renforcement de la coopération internationale avec les pays tiers. C'est dans ce cadre que s'inscrit le programme d'action euro-libyen en matière de lutte contre l'immigration, qui fut lancé par le Conseil européen de Bruxelles du 15-16 décembre 2005 avec un rôle déterminant de l'Italie.

Parmi les activités de surveillance des eaux, il est ici opportun de citer les plans de patrouille en Méditerranée centrale et orientale dénommés plans « Neptune ».

4.2. Actions sur le plan des relations internationales

Parallèlement aux actions menées au sein des institutions européennes, l'Italie a entrepris une série d'activités internationales sur le plan des rapports bilatéraux. L'objectif de la stratégie italienne est de renforcer la coopération internationale avec les pays tiers, à travers

²³ Il faut rappeler que, dans un premier temps, l'attention des institutions européennes était principalement

une implication plus importante de ces derniers dans les activités opérationnelles et la création de formes d'assistance concrètes. Tandis que l'Italie vise à mettre en œuvre des mesures pour le développement dans les États tiers et la détermination de quotas d'entrée régulière en faveur de travailleurs étrangers, on s'attend du côté des États tiers à des actions tangibles pour limiter l'immigration clandestine et la lutte contre les organisations criminelles de trafiquants.

À cet égard, il convient de rappeler que durant ces dernières années l'Italie a conclu de nombreux accords bilatéraux de réadmission²⁴ ou de coopération entre forces de police dans les secteurs de l'immigration clandestine et de la traite d'êtres humains²⁵. Souvent, à côté des activités de coopération, ont été entamés des projets d'assistance technique pour le renforcement de la vigilance des frontières de l'État. Une des principales lignes directrices pour la lutte contre les organisations criminelles internationales qui gèrent les trafics d'êtres humains consiste à intensifier les échanges d'informations avec les organes de police des pays d'origine. À ce sujet un effort particulier est mené dans les secteurs suivants :

- échange d'informations stratégiques, opérationnelles et investigation ;
- programmes d'assistance technique, qui prévoient dans quelques cas la cession de biens à titre gratuit en faveur des autorités de police étrangères engagées dans la lutte contre l'immigration clandestine ;
- détachement d'officiers de liaison et d'experts ;
- formation et entraînement du personnel étranger ;
- dispositifs de surveillance conjoints terrestres, maritimes et aériens ;
- échange de visites ;
- assistance en matière de rapatriement.

Les engagements pris dans le domaine de la coopération internationale policière, par le biais de protocoles de coopération spécifiques entre les pays de provenance et de destination,

tournée vers les États ayant acquis récemment de nouvelles frontières terrestres.

²⁴ L'Italie a signé des accords de réadmission avec 29 pays. États tiers : Albanie, Algérie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, FYROM, Géorgie, Philippines, Maroc, Moldavie, Nigéria, Serbie et Monténégro, Sri Lanka, Suisse, Tunisie. États de l'Union européenne : Autriche, France, Grèce et Espagne. États de nouvelle adhésion : Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Hongrie. États candidats : Bulgarie et Roumanie. Tous ces accords ne sont pas en vigueur. Toutefois, dans nombre de cas, les relations instaurées avec les autorités étrangères ont permis d'atteindre un bon niveau de coopération en la matière, même en absence d'accord.

²⁵ D'un point de vue formel, la casuistique est très diversifiée. Dans quelques cas il s'agit d'accords subordonnés à ratification, dans d'autres l'approbation s'est produite dans le forme simplifiées et, dans d'autres cas encore, ont été conclus des accords à caractère technique. L'Italie a des accords de ce genre avec les pays suivants : Albanie, Bosnie Herzégovine, Chine, Chypre, Egypte, Philippines, Djibouti, Israël, Libye, Malte, Moldavie, Nigéria, Pérou, Roumanie, Serbie et Monténégro, Syrie, Sri Lanka, Tunisie, Turquie, Yémen.

ont permis d'obtenir des résultats considérables avec le fléchissement des flux migratoires illégaux et le démarrage de coopérations profitables dans des activités conjointes²⁶.

D'autre part, les partenaires africains ne font pas faute de proposer une approche globale au problème, qui prenne en compte les instances suivantes :

- opportunité d'une immigration légale contrôlée (programmes de migration pour le travail afin de soulager la pression démographique et la crise économique, meilleure ouverture du marché du travail) ;
- gestion efficace des frontières (sûreté aux frontières ; protection contre le crime organisé ; lutte contre l'immigration illégale en particulier contre les trafiquants d'être humains) ;
- intégration et participation effective des étrangers réguliers à la vie sociale du pays hôte;
- faciliter le rapatriement volontaire des étrangers qui le désirent ;
- définition de programmes pour réduire les causes qui génèrent les flux d'immigration (objectifs du marché international, aides à l'investissement et au développement économique, social et politique des pays d'origine).

4.2.1. Le cas de la Libye

Les actions de coopération avec la Libye sont en cours de finalisation. En effet, le 13 décembre 2000 a été signé, à Rome, l'accord entre l'Italie et la Libye en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de drogue et l'immigration clandestine.

À partir de la seconde moitié de l'année 2003, sur la base d'accords entre les ministres de l'intérieur des deux pays, un programme d'assistance technique en faveur des autorités libyennes a été mis en œuvre, ainsi qu'une série d'initiatives pour le développement d'une collaboration visant à contrer l'immigration illégale. Ces initiatives s'articulent dans les secteurs suivants : (a) activités de formation professionnelle ; (b) assistance au rapatriement d'immigrés illégaux vers les pays tiers ; (c) cession de biens et de services ; (d) constitution de centres de rétention pour immigrés clandestins ; (e) coopération opérationnelle dans le domaine de l'investigation et du renseignement.

D'autre part, on assiste depuis près d'une année à un phénomène en constante progression. La Libye est en effet soumise à une pression croissante d'immigrés en

²⁶ Il suffit de rappeler, encore une fois, comme l'action de lutte engagée par l'Italie a été déterminante vis-à-vis des flux migratoires illégaux provenant des Balkans, de l'Albanie et du Sri Lanka, pour ce dernier en particulier grâce à une collaboration accrue avec l'Egypte.

provenance du Sahel, du Sahara, du Maghreb et de l'Égypte. L'urgence alimentaire que les organisations internationales ont signalée au Tchad, au Niger et au Mali a rendu ce phénomène particulièrement aigu durant ces derniers mois. Certes, l'action menée par la Libye a permis de diminuer fortement les flux²⁷. Le phénomène demeure cependant de grande ampleur et demande des interventions complexes. Pour ce faire, une coopération plus étroite avec l'Union européenne est en train de se mettre en place sous la couverture financière du fond AENEAS²⁸. Sous la direction de l'Organisation Internationale des Migrants, des programmes régionaux de coopération entre la Libye et le Niger ont été lancés, de même qu'un vaste projet d'assistance humanitaire au retour dans les pays d'origine des immigrés clandestins présents sur le territoire libyen.

4.3. Quelles voies suivre pour l'avenir ?

Les initiatives menées par l'Italie, nous l'avons vu, sont multiples ; leur efficacité n'est pas toujours à la hauteur des attentes. Il suffit de consulter la presse italienne pour se rendre compte que les « débarquements » de clandestins dans les îles de Lampedusa et Pantelleria se succèdent sans cesse. Avec ces arrivées se reproduisent régulièrement des accidents en mer, accompagnés d'un très grand écho médiatique et d'une forte participation sur le plan humain de l'opinion publique. A chaque nouvel accident on se rend compte que le problème est loin d'être définitivement résolu, contrairement à ce que prétendent certains hommes politiques. Certes, des progrès considérables ont été obtenus, et les statistiques le prouvent, cependant il reste encore beaucoup de travail à faire pour l'avenir.

Techniquement, le phénomène peut être abordé en assurant, par exemple, un contrôle plus strict des quelque 8.000 km de côtes et en refoulant tous les clandestins interceptés, comme par ailleurs cela a été envisagé par la Ligue du Nord. Une telle solution n'est pas, toutefois, convenable sur le plan humain ainsi que juridique et géographique. L'étendue des

²⁷ Une rencontre officielle entre M. Khadafi et le ministre de l'Intérieur italien Pisanu, à Tripoli le 17 janvier 2005, a été l'occasion de souligner que le phénomène de l'immigration clandestine connaît en Libye une montée en puissance préoccupante. Aux flux classiques en provenance du Sud, s'ajoute un flux de plus en plus important en provenance du Maroc. Il a été constaté que l'activité de coopération avec l'Italie et l'Europe se met en place. Au cours de la seule année 2005, l'activité de coopération avec l'Italie a permis de bloquer en Libye plus de 40.000 clandestins et d'arrêter une centaine de trafiquants.

²⁸ Le 12 novembre 2004, la Commission européenne a adopté une décision concernant le programme AENEAS, visant à apporter de manière spécifique et complémentaire une aide technique et financière aux pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Avec l'adoption de cette décision, la Commission a approuvé le programme annuel de travail pour 2004 du programme AENEAS ainsi que ses deux annexes. La première annexe est un tableau résumant les priorités géographiques et thématiques du programme pour 2004 et 2005. La seconde est le document pluriannuel de référence pour la période 2004-2006. Cette décision est basée sur le règlement (CE) n° 491/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS). 250 millions d'euros ont été affectés au fond AENEAS pour la période 2004-2008.

côtes et la commisération induite par la culture italienne, très vive dans l'esprit de l'opinion publique, sont deux facteurs de poids qui empêchent la mise en place d'une défense aussi agressive. Mais alors, que faire pour mieux contrer ce phénomène ? Quelle stratégie adopter ? Quelle modification apporter à celle qui est en place ?

En premier lieu, il est nécessaire de poursuivre avec une grande détermination la politique d'endiguement du phénomène aussi bien au niveau national qu'euro-péen. Cela ne pourra se faire qu'en répartissant les compétences et les responsabilités et en s'équipant de moyens opérationnels adéquats. La question a une dimension transcontinentale et concerne en premier lieu les pays d'arrivée, à cause de leur proximité physique avec le monde en ébullition de la misère et du désespoir. La Péninsule s'étend comme un pont entre l'Afrique et l'Europe et reste un lieu de transit. L'objectif est ailleurs : en effet, parmi les millions de désespérés qui atteignent l'Italie, seulement un sur quatre reste, les autres poursuivent leur voyage vers l'Europe occidentale.

Il est également urgent d'affaiblir les facteurs d'attraction vers le Vieux Continent, en développant dans le pays de départ les secteurs économiques immédiatement disponibles et plus prometteurs. Il faut convaincre le potentiel émigrant clandestin à rester chez-lui en lui assurant de meilleures perspectives économiques et sociales dans son propre pays. Même si cette mesure est une évidence, beaucoup de travail reste encore à faire.

Une analyse exacte et une juste compréhension du phénomène impose de ne pas sous-estimer la manipulation exercée par certains pays, afin d'exploiter à leur profit les flux d'immigration dans le but d'extorquer des avantages de tout sorte. L'argument du sous-développement comme la cause principale du phénomène n'est pas rare. En Libye, il semblerait que des millions de désespérés, provenant de toute l'Afrique, sont prêts à traverser par n'importe quel moyen la Méditerranée centrale. Difficile de penser que dans un pays autocratique tout cela se produise sans le consentement des autorités locales ! Pour l'avenir, la fermeté sur le plan diplomatique est certainement un excellent antidote.

Il est opportun aussi de ne pas négliger la possibilité d'une relation entre émigration et terrorisme. Il a été démontré par exemple qu'un des terroristes, impliqué dans les attentats du métro de Londres en juillet 2005, était arrivé en Europe de façon clandestine par l'Italie, via la Méditerranée et l'Afrique du Nord. Pour le moment la situation semble être bien maîtrisée, mais on estime que le niveau de vigilance à cet égard doit demeurer constamment élevé.

Une meilleure coopération entre les services de renseignement et les pays tiers, à l'instar de ce qui est fait au sein des pays occidentaux, apparaît comme indispensable pour démanteler les réseaux criminels qui gèrent les trafics de migrants. Pour obtenir une meilleure efficacité

ainsi qu'une confiance réciproque, une des voies les plus prometteuses est la mise en place de moyens de renseignement spécifiques affectés à temps plein à cette tâche difficile. Ainsi, récemment, au cours du mois de février 2006, grâce à une très bonne coopération et un échange d'informations efficace entre les services italiens et libyens, un réseau de trafiquants a été entièrement démantelé²⁹.

Une stratégie efficace doit également prendre en compte l'aspect juridique et opérationnel. Si la modification du contexte normatif avec la loi « Bossi-Fini » représente un pas en avant déterminant dans l'organisation et dans l'efficacité du dispositif opérationnel en mer, il n'en va pas de même pour la gestion juridique du phénomène à terre. Le nombre important de garanties du système judiciaire en place permet des « fuites » importantes. Aucune certitude n'est garantie qu'une personne qui entre de façon clandestine en Italie soit immédiatement refoulée. Quant à l'incertitude sur l'identité du clandestin, sur sa nationalité, les pays de provenance et de transit pour arriver, elle réduit considérablement l'efficacité du dispositif en place. De toute évidence, il est urgent de mettre sur pied des dispositions plus adaptées à l'identification des clandestins. Elles ont par ailleurs déjà été envisagées au sein de dispositions communautaires. Ainsi, on a imaginé une banque de données qui puisse intégrer à terme non seulement les empreintes digitales, mais également des données biométriques telle que l'iris.

²⁹ Ministère de l'intérieur italien, www.interni.it, 20 février 2005.

Conclusion

L'utilisation de la mer pour l'acheminement de migrants clandestins à destination de l'Italie et de l'Europe connaît un succès croissant. Le navire est un moyen de transport économique, sa capacité d'emport est conséquente, il bénéficie du statut juridique de la haute mer et finalement arrive presque toujours à destination. D'autant plus que, sur le plan strictement juridique, les possibilités d'action sur mer sont limitées par le principe de la loi du pavillon.

Pour essayer de palier ces limites, l'Italie a mis en place une stratégie propre destinée à lutter contre ce phénomène, qui peut être synthétisé en trois grands volets d'action : adaptation du dispositif juridique interne au pays, appui à la mise en place d'une politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine avec des instances communautaires et enfin aides accrues aux pays de transit et de départ des clandestins.

Les chiffres officiels du ministère de l'intérieur italien montrent, au fil des ans, une diminution constante des flux migratoires. Après les grands flux migratoires des années 1990, à cause de la grande instabilité dans les Balkans qui a engendré des arrivées massives de plusieurs milliers de clandestins sur les côtes des Pouilles, le phénomène touche à présent essentiellement les côtes siciliennes, y compris les îles de Pantelleria et de Lampedusa.

De nos jours, les flux clandestins par voie maritime proviennent principalement de l'Afrique du Nord. Les ports de départs sont plus particulièrement localisés en Libye. Cette évolution a été prise en compte : aussi l'Italie recherche-t-elle, aussi bien sur le plan bilatéral que communautaire, une meilleure coopération avec ce pays. L'action italienne à l'égard de la Libye a abouti, d'une part, à la levée de l'embargo de l'UE et, d'autre part, sur le plan national, à la signature d'un accord de coopération qui toutefois peine à se mettre en place, et dont l'efficacité se révèle considérablement inférieure à ce qu'on attendait.

Pour l'avenir, il est absolument illusoire de croire, comme le discours démagogique de certains hommes politiques italiens a pu le faire penser, que le phénomène de l'immigration clandestine dans la Péninsule peut être définitivement enrayé. Les causes de l'immigration clandestine sont tellement profondes et les facteurs d'attraction si puissants que ce jour-là est bien loin d'arriver. Dans une telle optique, toute stratégie, aussi bien nationale qu'européenne, doit du moins viser les quatre objectifs suivants :

- aide au développement et à la création d'emplois dans les pays d'origine ;
- confirmation d'une politique des quotas d'immigrés réguliers en provenance des pays qui montrent une réelle volonté de lutter contre l'immigration clandestine ;

- renforcement de la gestion intégrée des frontières extérieures de l'espace Schengen ;
- lutte contre les organisations criminelles de trafic d'êtres humains.

En somme, il est nécessaire d'établir une politique qui aille au-delà du simple problème, quoique dramatique, des débarquements. Dans cette perspective, une coopération internationale avec les pays tiers, apte à couvrir tout le spectre des aides envisageables, semble un bon gage de succès.

Pour aboutir à des résultats efficaces, cette coopération doit aussi prendre en compte les exigences des pays tiers. Elle doit viser à des objectifs partagés, et non comme cela a trop souvent été le cas dans le passé, se limiter à imposer initiatives et mesures venant des pays du nord vers ceux du sud. Toutefois, il faudra prendre en compte la réelle volonté de ces pays de coopérer efficacement à la lutte contre le phénomène de l'immigration clandestine. Or, cette volonté est loin d'être acquise pour tous les pays. C'est pourquoi il sera nécessaire de la vérifier sur le terrain, ainsi que dans le temps.

Annexe 1 : L'Italie, porte d'entrée de la Méditerranée vers l'Europe



Source : Microsoft Encarta (30 novembre 2005).

Annexe 2 : Les routes de l'immigration clandestine

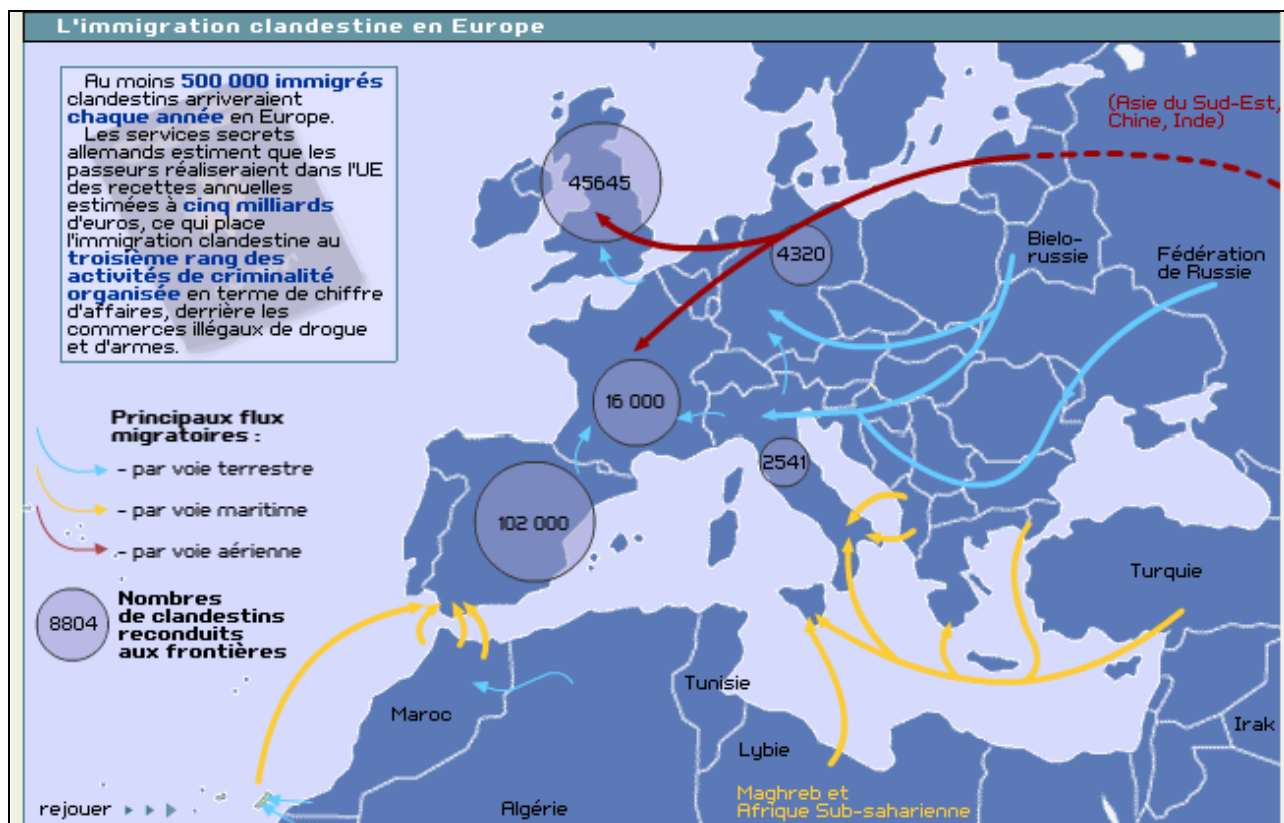
Les routes de l'immigration clandestine :

Au moins 500 000 immigrés clandestins arrivent chaque année en Europe. Les services secrets allemands estiment que les passeurs ont réalisé en Europe des recettes annuelles estimées à cinq milliards d'euros, ce qui place l'immigration clandestine au troisième rang des activités criminelles organisées en terme de chiffre d'affaires, derrière les commerces illégaux de drogue et d'armes.

Les voies d'accès à l'Europe sont classiques : terrestres, maritimes et aériennes. S'agissant des voies terrestres elles prennent leurs origine essentiellement en Europe de l'Est, en Biélorussie et en Fédération de Russie pour rejoindre l'Allemagne, l'Italie du Nord et également la France.

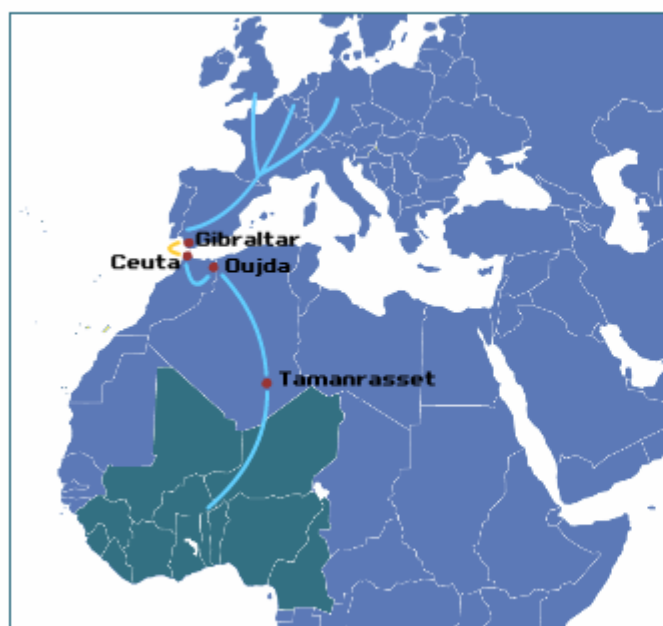
En revanche les voies maritimes intéressent principalement la Méditerranée, aussi bien dans son bassin oriental que occidental. Plus à l'ouest il y a un passage très court à franchir : le détroit de Gibraltar, tout naturellement entre le Maroc et l'Espagne, comme les événements parfois dramatiques de ces dernières années l'ont montré. En Méditerranée occidentale les routes des trafiquants d'homme ont une destination commune: la péninsule italienne et plus particulièrement le Sud de l'Italie, la Sicile et la Calabre. Les points de départ de ces parcours sont nombreux, souvent identifiés aux ports de l'Afrique du Nord proches de l'Italie, libyens et tunisiens en premier lieu. A cela, il faut également ajouter certains ports de la côte méditerranéenne turque. L'adhésion à l'UE de Malte et Chypre, depuis le 1^{er} mai 2004, a engendré une forte montée en puissance des arrivées de clandestins dans ces pays, avec une légère diminution des arrivées en Italie en provenance de l'Afrique Sub-saharienne. Le risque de déstabilisation interne de ces pays, qui ne sont pas en mesure d'absorber des arrivées massives de clandestins, est très important du fait de leur faible population et de leur incapacité sur le plan des moyens à gérer ces arrivées.

Les voies aériennes quant à elles, en provenance d'Asie du Sud-Est, de Chine et d'Inde, conduisent principalement en France et en Grande-Bretagne.



Parcours d'un clandestin

1 2 3 4 5



■ De l'Afrique de l'Ouest vers l'Europe:

Pays : Niger, Mali, Nigeria, Cameroun, Togo,
Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Libéria

1/En Afrique : la route (camion, voiture)

Le parcours type passe par l'Algérie, avec pour point d'entrée Tamanrasset. Une traversée vers la frontière marocaine, à Oujda ou Nador. Le but est d'atteindre l'enclave de Melilla, "la petite Espagne", sur la côte marocaine.

Les clandestins tentent ensuite de passer la frontière entre le Maroc et Ceuta et Melilla

2/Le passage du détroit de Gibraltar (bateau)

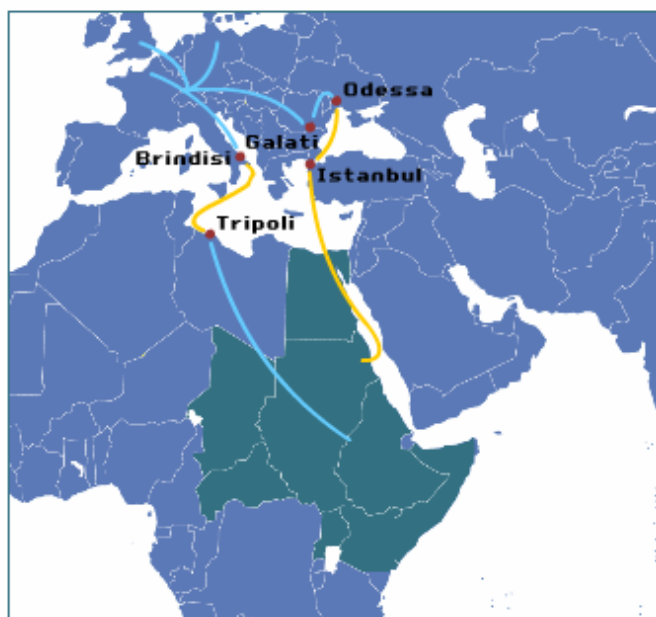
Les clandestins débarquent en général de nuit sur les côtes andalouses par le détroit de Gibraltar dans des "pateras" (embarcations de fortune). Ils sont nombreux à périr dans ces eaux tumultueuses. Prix du passage de la frontière : de 600 à 2 000 euros. Ils attendent longtemps leur passage à Ceuta et Melilla.

3/La remontée vers le nord (camion)

Là encore, le voyage est dangereux. Vers Gibraltar, des clandestins sont morts sous les essieux des camions sous lesquels ils se étaient couchés. Souvent les arrivants louent leur bras comme saisonniers aux maraîchers de la province d'Almería. Sinon, une fois entrés dans l'espace Schengen, ils traversent l'Espagne, pour le nord de l'UE.

Parcours d'un clandestin

1 2 3 4 5



■ De l'Afrique de l'Est vers l'Europe

Pays : Soudan, Tchad, Ethiopie, Egypte, Somalie, Kenya, Niger

1/Entrée par l'Italie (camion et bateau)

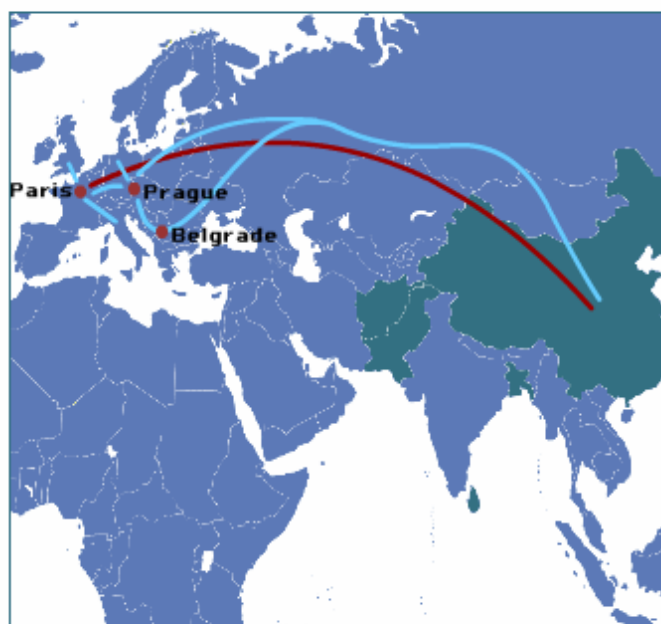
Les clandestins passent le plus souvent par la Libye. Car Tripoli a levé l'obligation de visa pour les "pays frères" du continent africain. De fait, la Libye est devenue une plaque tournante de l'émigration clandestine à destination de l'Union européenne, en particulier l'Italie. Ils tentent ensuite de passer en Sicile depuis la Libye ou la Tunisie à bord d'embarcations de fortune.

2/Entrée par la Turquie (mer et route)

Départ du Soudan dans des conteneurs, sur des bateaux originaires des pays de l'Europe de l'Est. Débarquement en Turquie. Puis nouveau départ pour le port ukrainien d'Odessa. Passage par voie terrestre en Moldavie. Puis en Roumanie, à Galati (Sud-Est).

Parcours d'un clandestin

1 2 3 4 5



De l'Asie vers l'Europe

Pays : Chine, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh, Sri Lanka

1/ Par voie aérienne

En provenance de Chine. Arrivée directe à Paris, grâce à un trafic de faux passeports de pays comme le Japon ou la Corée du Sud. Prix : 15 000 euros par personne. Filière en pleine expansion.

Les candidats débarquent d'abord dans les pays de l'Est (Russie, République tchèque), puis poursuivent leur traversée par la route vers les pays de l'Union européenne.

2/ Le périple terrestre

Ils tentent de passer en camion en Ukraine ou en Pologne, avec transit en République tchèque pour un franchissement à pied de la frontière germano-tchèque. Belgrade est en train de devenir une plaque tournante des réseaux chinois.

Parcours d'un clandestin

1 2 3 4 5



De l'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest

Pays : Russie, Ukraine, Moldavie, Biélorussie, Géorgie, Caucase

1/ Par la route (camions -voiture - pied)

L'objectif est d'arriver en Italie, porte d'entrée de l'UE. Départ de Chisinau, en Moldavie, pour l'Italie via la Roumanie. Train, voitures, marche de nuit. Passage de Roumanie en Albanie puis en Italie.

2/ Par la mer (traversée de l'Adriatique)

Les clandestins débarquent sur les côtes italiennes dans les scafi (bateau plat et rapide en forme de flèche, capable de tromper les radars) des passeurs. Ils arrivent à Lecce, région des Pouilles, au sud de l'Italie, et à San Foca, station balnéaire en face de l'Albanie, à 80 km. ou à Bari, Brindisi et Otrante. En cas d'arrestation, ils sont retenus à la casa Regina Pacis, centre d'hébergement.

Parcours d'un clandestin

1 2 3 4 5 ▲

Par voie terrestre
La frontière turco-iraniennne est gardée par les tribus iraniennes et des groupes kurdes. Destination : Istanbul. Départ pour Brindisi ou Bari, en Italie ou pour l'Allemagne

Par voie maritime (Italie)
A Istanbul, passage en zodiac et débarquement des clandestins près des côtes de la mer Egée, à proximité d'une île grecque. Voyage : 1500 euros en moyenne.

Par voie aérienne (Allemagne)
Achat du passeport dans une agence de voyages. Pour 4 000 dollars (2 000 au départ, 2 000 à l'arrivée) fourniture d'un vrai-faux passeport, avec visa de tourisme pour l'Allemagne. Délai : 8 jours. Trafic aux aéroports d'Istanbul et de Francfort. Chaque candidat se présente aux autorités allemandes pour obtenir le statut de réfugié politique.

Par voie terrestre (Allemagne)
D'Istanbul vers l'Allemagne via la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie. La frontière bulgare est la plus perméable, mais le transport se fait par camion.

Du Moyen-Orient vers l'Europe
Pays : Irak, Iran, Turquie, Kurdistan

Source : *Le Monde* (www.lemonde.fr), 15 novembre 2005).

Annexe 3 : Dispositif opérationnel 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.

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.

Interviennent à proximité des côtes:

- les carabinieri (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 carabinieri ;
- les forces de police d'État (sécurité publique).

Les moyens sont bien adaptés:

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

Le service central opérationnel (SCO), implanté au sein de la Direction Centrale de la Police Criminelle (ministère de l'Intérieur), est chargé de coordonner les forces de sécurité : carabinieri, garde des finances et police d'Etat. 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 derniers, 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 une répartition des responsabilités (par secteur, par force et dans le temps) est mis en œuvre dans chaque région.

Bibliographie

Etudes d'origine officielle

- Sur le trafic des migrants par mer – Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme – 17 novembre 1999.
- L'Europe face à l'immigration : quels objectifs ? Quels moyens ? – Commissions des affaires étrangères, de la défense et des forces armées – rapport n° 438 1999/2000.
- L'Italie et la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime – Secrétariat Général de la Mer – 12 mars 2001.
- Rapporto marina, Stato maggiore, marine italienne, janvier 2005.

Textes de droit international

- Convention de Constantinople relative au régime de transit dans le détroit de Suez, adoptée le 29 octobre 1888.
- 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), signée à Londres, le 1er novembre 1974.
- Convention d'Hambourg sur le SAR maritime, du 27 avril 1979.
- 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.
- Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea Circulaire IMO 896/1998/Rev.
- Convention de Schengen du 19 juin 1990.
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (plus son protocole dit de Palerme contre le trafic illicite des migrants par terre, air et mer), adopté par l'assemblée le 15 novembre 2000.
- Recommandation 1467 (2000) du Conseil de l'Europe.
- Recommandation 1449 (2000) du Conseil de l'Europe.
- Communication de la Commission européenne COM (2001) 672 du 15 novembre 2001.
- Communication de la Commission européenne COM (2002) 175 du 10 avril 2002.
- Communication de la Commission européenne COM (2002) 233 du 7 mai 2002.
- Communication de la Commission européenne COM (2002) 564 du 14 octobre 2002.

Textes de droit italien

- Loi n°40 du 6 mars 1998, « Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero » dite loi Turco-Napolitano.
- Loi n°189 du 30 juillet 2002, « Modifica in materia di immigrazione e asilo » dite loi Bossi-Fini.
- Ordonnance du Ministre de l'intérieur relative à l'application de la Loi Bossi-Fini, du 19 juin 2003.

Ouvrages

- CORNELI A., *Flussi migratori illegali e ruolo dei paesi di origini e di transito*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici – CeMISS, 2005.
- DUSH S., *Le trafic d'êtres humains*, Paris, Presses Universitaires de France, mars 2002.
- *Plan d'action pour lutter contre l'immigration par voie maritime*, adopté par le Conseil européen, le 2 décembre 2004.

Articles de périodiques

- CAFFIO F., « Immigrazione clandestina via mare : L'esperienza italiana nella vigilanza, prevenzione e contrasto », *Rivista marittima*, n° 1425, octobre 2003.
- COLLINET P., « Sauvegarde maritime et immigration clandestine en Méditerranée », *Défense nationale*, n° 8/9, août - septembre 2003, pp.73-80.
- CASTELLO R., « Il problema dell'immigrazione in Italia e la nuova normativa di riferimento », *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n° 10, 2003, pp.61-75.
- DI NUZZO U., « Immigrazione clandestina e strumenti di contrasto efficaci », *Rivista della Guardia di Finanza*, n° 6, 2003, pp.2021-2047.
- GUYOT I. « A propos de l'immigration clandestine et ses filière : vers une harmonisation européenne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 04/06, 2002, pp.303-317.
- TANI A., « Immigrazione clandestina : un esame critico del problema dell'immigrazione e alcune ipotesi di soluzione », *Rivista marittima*, n° 1430, mars 2004.
- WIHTOL de WEDEN C., « L'Union européenne face aux migrants », *Ramses*, 2004, pp.109-122.
- « Une politique européenne commune sur l'immigration clandestine ? Sangatte et au-delà », *Culture et Conflits*, n° 45, 2002, pp.18-37.

Articles de presse

- ANTORGI F. « Blocco navale per fermare gli albanesi », *La Repubblica*, du 25 mars 1997.
- BIANCONI G., « E Berlusconi diede il via libera : Abbordate la nave », *Corriere della Sera*, du 19 mars 2002.
- CAPRETTINI A. « Una guardia costiera europea contro l'immigrazione selvaggia », *Il Giornale*, du 2 décembre 2005.
- BARLEUT A., « Euromed adopte un plan de lutte contre l'immigration clandestine », *Le Figaro*, du 29 novembre 2005.

Allocutions du Préfet Alessandro PANSA (responsable de « La Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno ») disponibles sur le site internet www.interni.it.

- PANSA A., « L'esperienza italiana nel contesto internazionale », Rome, 4-5-6 juin 2004 e www.interni.it, 30 octobre 2005.
- PANSA A., « Le migrazioni : una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno », Rome, 18 juin 2004, de www.interni.it, 15 octobre 2005.
- PANSA A., « I profili di sicurezza in materia di immigrazione e la gestione integrata delle frontiere europee », Rome, 19 avril 2005 e www.interni.it, 20 octobre 2005.
- PANSA A., « Politiche comunitarie dell'immigrazione e sicurezza delle frontiere nel Mediterraneo », Palerme, 24 juin 2005, de www.interni.it, 30 octobre 2005.
- PANSA A., « Gli strumenti comunitari in materia di immigrazione e gestione comune delle frontiere », Rome, 6 octobre 2005, de www.interni.it, 15 janvier 2006.

L'Italie face à l'immigration clandestine par voie maritime : quelle stratégie adopter pour contenir ce phénomène ?

Table des matières

<i>Introduction</i>	<i>1</i>
1. L'immigration clandestine par la mer en Italie : analyse d'un phénomène	3
1.1. Causes de l'immigration clandestine en Italie	3
1.2. La crise albanaise : années 1991 et 1997	4
1.3. Les flux des Balkans et de l'Afrique du Nord	6
1.4. En provenance de toute la Méditerranée	7
2. Cadre juridique	10
2.1. Droit de la mer et lutte contre le trafic de migrants	10
2.1.1. La haute mer	11
2.1.2. La zone contiguë	12
2.1.3. Les eaux territoriales	12
2.2. Priorité au sauvetage des vies humaines en mer	12
2.3. Un outil pour l'avenir : le protocole de Palerme	15
2.4. Action de l'Etat en mer selon la loi « Bossi-Fini »	16
3. Lutte contre l'immigration clandestine dans le cadre de l'UE	18
3.1. Vers une politique communautaire en matière d'immigration	18
3.2. Plan d'action pour lutter contre l'immigration clandestine	20
3.2.1. Gestion intégrée des frontières extérieures (GIFE)	21
3.2.2. Aide technique et financière aux pays tiers	22
3.2.3. Lutte contre l'immigration par voie maritime	23
4. Le modèle italien : quelques idées pour l'avenir	24
4.1. Action stratégique au sein des institutions européennes	24
4.2. Actions sur le plan des relations internationales	25
4.2.1. Le cas de la Libye	27
4.3. Quelles voies suivre pour l'avenir ?	28
<i>Conclusion</i>	<i>31</i>
<i>Annexe 1 : L'Italie, porte d'entrée de la Méditerranée vers l'Europe</i>	<i>33</i>
<i>Annexe 2 : Les routes de l'immigration clandestine</i>	<i>34</i>
<i>Annexe 3 : Dispositif opérationnel italien</i>	<i>38</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>39</i>