

Informations de base	
2000/0820(CNS) CNS - Procédure de consultation Décision	Procédure terminée
Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France	
Subject 7.10.08 Politique d'immigration 7.40 Coopération judiciaire	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	LIBE Libertés et droits des citoyens, justice, affaires intérieures	CEYHUN Ozan (V/ALE)	29/08/2000
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
Conseil de l'Union européenne	JURI Juridique et marché intérieur	WALLIS Diana (ELDR)	17/10/2000
	Formation du Conseil	Réunions	Date
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2469	2002-11-28
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2337	2001-03-15
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2350	2001-05-28
Justice et affaires intérieures(JAI)			
2314 2000-11-30			

Événements clés			
Date	Événement	Référence	Résumé
03/08/2000	Publication de la proposition législative	10676/2000	Résumé
04/09/2000	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
23/10/2000	Vote en commission		
23/10/2000	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture/lecture unique	A5-0315/2000	
30/11/2000	Débat au Conseil		Résumé
14/02/2001	Débat en plénière		
15/02/2001	Décision du Parlement	T5-0088/2001	Résumé

15/03/2001	Débat au Conseil	Résumé
28/11/2002	Adoption de l'acte par le Conseil suite à la consultation du Parlement	
28/11/2002	Fin de la procédure au Parlement	
05/12/2002	Publication de l'acte final au Journal officiel	

Informations techniques	
Référence de la procédure	2000/0820(CNS)
Type de procédure	CNS - Procédure de consultation
Sous-type de procédure	Note thématique
Instrument législatif	Décision
Base juridique	Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 029 Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 034-p2b Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 031-
État de la procédure	Procédure terminée

Portail de documentation				
Parlement Européen				
Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		A5-0315/2000 JO C 223 08.08.2001, p. 0005	23/10/2000	
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T5-0088/2001 JO C 276 01.10.2001, p. 0244-0158	15/02/2001	Résumé

Conseil de l'Union				
Type de document	Référence	Date	Résumé	
Document annexé à la procédure	10712/2000	28/07/2000	Résumé	
Document de base législatif	10676/2000 JO C 253 04.09.2000, p. 0006	03/08/2000	Résumé	

Commission Européenne				
Type de document	Référence	Date	Résumé	
Document de suivi	COM(2006)0770 	06/12/2006	Résumé	
Document annexé à la procédure	SEC(2006)1591 	06/12/2006		
Document de suivi	SWD(2017)0117	22/03/2017		
Document de suivi	SWD(2017)0120	22/03/2017		

Informations complémentaires		
Source	Document	Date
Commission européenne	EUR-Lex	

Acte final
Acte Justice et affaires intérieures 2002/0946 JO L 328 05.12.2002, p. 0001-0003

Résumé

Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France

2000/0820(CNS) - 15/03/2001

Le Comité mixte a tenu un débat approfondi sur les trois questions clés restées en suspens relatives au projet de décision-cadre du Conseil visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers. Il a été décidé de poursuivre les travaux concernant ce projet d'instrument en vue de parvenir à un accord politique lors du Conseil JAI du mois de mai 2001. Le Comité est parvenu à un consensus sur la question de la possibilité d'extradition dans le cas des infractions consistant à aider à l'entrée et au séjour irréguliers telles qu'elles sont définies dans le projet conjoint de directive (voir CNS/2000/0821). Deux points doivent encore être résolus, à savoir l'insertion d'une clause humanitaire et le champ d'application précis d'une telle clause, et le seuil minimum de la peine maximale applicable en cas de circonstances aggravantes. Pour ce qui est de ce dernier point, la Présidence suédoise a conclu qu'il importait d'examiner plus en détail certaines propositions de compromis qui ont été présentées (un seuil minimum de six ans de peine maximale et une déclaration des États membres ayant l'intention d'établir une peine maximale de dix ans).

Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France

2000/0820(CNS) - 03/08/2000 - Document de base législatif

OBJECTIF : renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers de ressortissants non communautaires. CONTENU : le projet de décision-cadre, proposé sur initiative française, vise à concourir à la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains dans le contexte du Sommet européen de TAMPERE. À cet effet, il prône l'approfondissement et l'harmonisation des mesures prises dans le cadre national ou dans le cadre de la convention Schengen. Le projet de décision-cadre est directement lié à la proposition de directive relative à la définition de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers de ressortissants non communautaires (voir CNS/2000/0821). Il s'inscrit dans le cadre juridique du titre VI du Traité instituant l'Union et constitue un développement de l'acquis Schengen au sens du protocole de Schengen. Sur base de la définition commune de l'infraction établie dans le cadre de la proposition de directive évoquée précédemment, le projet de décision-cadre fait l'obligation aux États de prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre de quiconque faciliterait intentionnellement par une aide directe ou indirecte, l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers de ressortissants non communautaires sur leurs territoires. Ces sanctions incluraient des peines privatives de liberté susceptibles de donner lieu à extradition en cas de circonstances aggravantes en particulier si : - l'infraction a été commise dans le cadre d'une organisation criminelle, - elle est destinée à alimenter des réseaux de trafic de personnes, - elle est destinée à alimenter des filières de travail illégal. Les sanctions prévues pourraient inclure la confiscation du moyen de transport ayant servi à commettre l'infraction, l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ainsi que l'interdiction du territoire dès lors que la personne en cause n'est pas ressortissante d'un État membre. Des dispositions sont en outre prévues afin de tenir compte de la responsabilité éventuelle de personnes morales dans le contexte de ces infractions. Des sanctions proportionnées et dissuasives seraient également prévues dans ce cas. Enfin, des dispositions sont prévues afin de définir les conditions dans lesquelles les États devront établir leur compétence à l'égard de ce type d'infraction lorsque celle-ci intervient en tout ou partie sur leur territoire ou est commise par l'un de leurs ressortissants (des dérogations à ce principe seraient possibles dans certains cas). À noter que la date de transposition proposée est celle du 01.11.2001, date relativement rapprochée compte tenu du caractère prioritaire que revêt cette proposition.

Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France

2000/0820(CNS) - 15/02/2001 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

Par 249 voix contre 189 et 33 abstentions, le Parlement a rejeté l'ensemble du texte de l'initiative française en vue de l'adoption de la décision cadre du Conseil visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irrégulier. Tous les amendements proposés par la commission des libertés et des droits des citoyens ont été approuvés mais le Parlement a décidé de rejeter le texte modifié. Pour rappel, le rapport de M. Ozan CEYHUN (Verts/ALE, D) préconisait que le projet de décision respecte les obligations assumées par les États membres qui ont signé la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et ne porte pas atteinte aux droits et garanties des demandeurs d'asile. Par ailleurs, le rapport allégeait les peines envisagées et demandait aux États membres de prendre les mesures pour sanctionner les employeurs de travailleurs clandestins et qui facilitent l'embauche illégale de clandestins. Le rapport appelait également les États membres à exonérer de toute responsabilité les personnes morales concernées par ce projet de décision lorsqu'il s'agissait de ressortissants de pays tiers demandant l'asile dans un État membre. De même, les personnes et organisations oeuvrant dans l'intérêt des clandestins ne devraient pas être poursuivies lorsqu'elles opèrent dans le cadre du projet de décision pour des raisons humanitaires. Enfin, le rapport demandait qu'une ligne budgétaire soit créée afin d'indemniser les États membres particulièrement touchés par l'arrivée massive de clandestins, de par leur situation géographique ou leurs caractéristiques propres. Au cours du débat qui a précédé le vote le Président de la commission des libertés publiques, M. WATSON, a fait référence à un précédent et a proposé à l'Assemblée d'adopter le texte de la résolution législative en modifiant le premier paragraphe en vue de rejeter l'initiative française. Le Parlement a donc décidé de renvoyer l'initiative française au Conseil par 411 voix pour, 26 contre et 30 abstentions en dénonçant l'absence du Conseil qui aurait dû faire une déclaration à ce stade de la procédure. Le Conseil n'est toutefois pas tenu de suivre l'avis du Parlement et peut adopter librement cette initiative.

Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France

2000/0820(CNS) - 06/12/2006 - Document de suivi

OBJECTIF : présentation d'un rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

CONTENU : conformément à l'article 9, par. 2, de la décision-cadre du Conseil, la Commission est tenue d'établir un rapport écrit sur les mesures adoptées par les États membres pour se conformer aux dispositions de la décision-cadre. La valeur de ce rapport dépend dans une large mesure de la qualité et de la ponctualité des informations nationales reçues par la Commission. Bien que la date limite de transmission du texte des dispositions de mise en œuvre ait été fixée au 5 décembre 2004, le rapport tient compte, dans la mesure du possible, des informations communiquées jusqu'en mars 2006.

Évaluation : pour rappel, la décision-cadre a pour objectif de rapprocher les législations des États membres dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine afin de renforcer le cadre pénal pour la prévention et la poursuite de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. Article par article, l'évaluation de la Commission, donne lieu aux commentaires suivants :

- **Article 1^{er} : Sanctions** : les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les infractions définies dans la décision-cadre fassent l'objet de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. Dans ce contexte, la plupart des législations érigent en infraction pénale l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, à savoir le fait d'aider sciemment soit à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, soit, dans un but lucratif, à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation applicable. La même conclusion peut être tirée en ce qui concerne l'instigation, la participation et la tentative. En revanche, les sanctions prévues continuent de varier considérablement entre les États membres. Elles vont des amendes, pour les sanctions minimales, aux peines d'emprisonnement pouvant atteindre 15 ans, pour les sanctions maximales en cas de circonstances aggravantes. Cette situation n'est toutefois pas contraire à la décision-cadre, puisque celle-ci ne prévoit qu'un rapprochement minimal ;
- **Articles 2 et 3: Responsabilité des personnes morales et sanctions à l'encontre de celles-ci** : la décision-cadre introduit la notion de responsabilité des personnes morales parallèlement à celle des personnes physiques, obligeant les États membres à faire en sorte qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable des infractions visées aux articles 1^{er} et 2 et commises pour leur compte par toute personne exerçant un certain pouvoir de direction en son sein. Dans ce contexte, la législation de la République tchèque, de la Lettonie et de la République slovaque, prévoit que les personnes morales ne puissent être tenues pour responsables d'infractions pénales ;
- **Article 4: Compétence** : l'article 4 de la décision-cadre énumère les cas dans lesquels les États membres sont tenus d'établir leur compétence pour les infractions visées à l'article 1^{er}. La principale règle est le principe de territorialité, principe selon lequel chaque État membre doit établir sa compétence pour les infractions commises en tout ou en partie sur son territoire ;
- **Article 5: Extradition et poursuites** : cet article a été en grande partie remplacé par la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. L'applicabilité ultérieure de l'article 5 nécessitant une analyse approfondie de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, notamment de son article 33, et des problèmes de mise en œuvre qui en découlent, comme l'annulation de la législation de transposition dans un État membre, cette question sera abordée dans le cadre du mandat d'arrêt européen et de son évolution future ;
- **Article 6: Droit international relatif aux réfugiés** : la Commission n'est pas en mesure de prendre une position définitive sur la mise en œuvre de cette disposition en raison du manque d'informations communiquées par les États membres. La Commission ne dispose toutefois d'aucune indication selon laquelle le droit international relatif aux réfugiés a été enfreint en raison de la mise en œuvre de cette décision-cadre ;
- **Article 7: Communication d'informations entre les États membres** : les États membres n'ont en général pas transmis d'informations au sujet de la transposition de l'article 7; le Royaume-Uni, la Belgique, la Lettonie et le Danemark constituent des exceptions.

Conclusions : les États membres n'ont pas tous transmis en temps utile à la Commission l'ensemble des textes pertinents de leurs dispositions d'application. À la fin mars 2006, la Commission n'avait reçu aucune information de 5 États membres au sujet de la mise en œuvre de la décision-cadre. Il s'agit de l'Autriche, de Chypre, de la Grèce, du Luxembourg et du Portugal. L'Estonie, Malte, l'Espagne et la Suède n'ont communiqué que des informations préliminaires ou imprécises, qui ne constituent pas une base valable pour une évaluation approfondie. L'évaluation juridique et les conclusions qui en sont tirées reposent donc parfois sur des données incomplètes.

D'une part, l'une des conséquences de la décision-cadre est que, dans la majorité des États membres, il existe des dispositions de droit pénal qui sanctionnent l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. D'autre part, l'éventail des sanctions prévues semble très large; on pourrait par conséquent se poser la question de l'opportunité d'un instrument de l'UE visant un niveau plus élevé d'harmonisation. Il semble en outre que les législations pénales de certains États membres (Espagne et Pays-Bas, par exemple) n'établissent pas de distinction claire entre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants. Les deux décisions-cadres visant à combattre ces formes de criminalité sont fondées sur des définitions différentes, ce qui semble exclure que les mêmes dispositions de droit pénal puissent s'appliquer à ces deux formes de criminalité. Par conséquent, on peut se poser des questions quant à la mise en œuvre et à l'application appropriées de la décision-cadre du Conseil concernée si aucune distinction n'est établie entre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants.

En outre, la Commission n'a pas été en mesure d'obtenir des statistiques concernant les retombées pratiques de la décision-cadre sur l'immigration clandestine. Dans ce contexte, la Commission procédera en 2006/2007 à une évaluation plus axée sur la pratique du train de mesures relatives aux passeurs, qui consiste en la décision-cadre et en la directive 2002/90/CE, dans la perspective également de transformer ces deux instruments en une directive unique à la suite de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-176/03.

Ces premiers instruments de l'UE visant à lutter contre l'aide illicite à l'entrée et au séjour irréguliers devraient être complétés par des mesures s'attaquant spécifiquement à l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la possibilité de trouver de tels emplois illégaux constituant un important facteur d'attraction pour l'immigration clandestine dans l'UE. Par conséquent, la Commission proposera, au cours du premier semestre 2007, des règles contraignantes relatives aux sanctions à infliger aux employeurs qui emploient des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France

2000/0820(CNS) - 28/07/2000 - Document annexé à la procédure

Dans une note explicative annexée au projet de décision-cadre visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, la délégation française précise le contexte dans lequel s'inscrit cette initiative et ses objectifs fondamentaux. En premier lieu, le texte a pour objet de concourir à la lutte contre l'immigration clandestine, non pas seulement en prenant les mesures qui s'imposent contre les étrangers en situation irrégulière mais surtout en sanctionnant efficacement les individus et les institutions qui sont à l'origine du trafic d'êtres humains et profitent de ce phénomène. C'est pourquoi, le projet de décision-cadre s'attaque à l'aide à l'immigration clandestine, qu'il s'agisse de l'aide apportée au franchissement de la frontière ou soit liée à d'autres formes d'exploitation des êtres humains, telles que la prostitution, l'exploitation des enfants ou le travail clandestin. Le projet s'inscrit également dans le cadre des conclusions du Conseil européen de TAMPERE (paragraphe 48 des Conclusions du Sommet) et de la volonté politique commune de lutter efficacement contre le trafic d'êtres humains. L'idée est de faire en sorte que la mise en œuvre des sanctions obéisse à des critères communs à l'ensemble des États membres et que l'on aboutisse à une définition commune et opérante de l'infraction considérée, via le projet de directive proposé parallèlement au présent texte (CNS/2000/0821).

Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France

2000/0820(CNS) - 28/11/2002 - Acte final

OBJECTIF : renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers de ressortissants non communautaires. **MESURE DE LA COMMUNAUTÉ :** Décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. **CONTENU :** En vue de s'attaquer à l'aide apportée à l'immigration clandestine, non seulement lorsqu'elle concerne le franchissement irrégulier de la frontière à proprement parler mais aussi lorsqu'elle a pour but d'alimenter des réseaux d'exploitation des êtres humains, le Conseil a adopté, sur initiative française, une décision-cadre visant à réprimer l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers de ressortissants non communautaires. L'objectif est de rapprocher les dispositions nationales définissant l'infraction elle-même et de fixer des règles minimales en matière de sanctions, de responsabilité des personnes morales et de compétence. Le premier volet de ce cadre juridique est couvert par la directive 2002/90/CE du Conseil qui définit l'infraction d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (voir CNS/2000/0821) tandis que le volet sanctions est couvert par la présente décision-cadre. Ainsi, sur base de la définition commune de l'infraction établie par la directive 2002/90/CE, la décision-cadre fait l'obligation aux États de prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre de quiconque faciliterait intentionnellement un ressortissant non communautaire : - de pénétrer sur le territoire d'un État membre ou de transiter par celui-ci en violation de la législation de cet État, - de séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de sa législation, et ce, dans un but lucratif. La décision-cadre prévoit en particulier que les États membres fixent une peine minimale de 8 ans pour les infractions qui aboutiraient à l'entrée et au transit de ressortissants non communautaires ou pour l'instigation à l'entrée ou au transit de ces personnes sur le territoire des États membres lorsque ces infractions sont commises dans un but clairement lucratif et qu'elles sont commises dans les circonstances aggravantes suivantes : - les infractions sont commises dans le cadre d'une organisation criminelle, - elles mettent en danger la vie des victimes. Ces sanctions incluent des peines privatives de liberté susceptibles de donner lieu à extradition et peuvent être accompagnées de mesures telles que la confiscation du moyen de transport ayant servi à commettre l'infraction, l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, voire l'expulsion. À noter que des peines de 6 ans pourront également être appliquées par certains États membres si, pour ces derniers, ces peines sont considérées comme les plus sévères pour des infractions de cette nature. Des dispositions sont en outre prévues afin de tenir compte de la responsabilité éventuelle de personnes morales dans le contexte de ces infractions. Des sanctions proportionnées et dissuasives sont également prévues dans ce cas, comme notamment des amendes pénales ou non pénales ou éventuellement d'autres sanctions comme des mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage public, des mesures d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité commerciale, un placement sous surveillance judiciaire ou une mesure judiciaire de dissolution. En tout état de cause, la responsabilité d'une personne morale dans la commission d'une infraction n'exclura pas les poursuites pénales à l'encontre des personnes physiques impliquées ou instigateurs des infractions. Des dispositions sont prévues afin de

définir les conditions dans lesquelles les États membres devront établir leur compétence à l'égard de ce type d'infraction lorsque celle-ci intervient en tout ou partie sur leur territoire ou est commise par l'un de leurs ressortissants (des dérogations à ce principe sont possibles dans certains cas). Des dispositions sont également prévues pour ceux des États membres qui n'extraderaient pas leurs ressortissants afin, notamment, qu'ils poursuivent les personnes responsables sur leur propre territoire. Enfin, la décision-cadre prévoit des mesures d'informations et de communications mutuelles entre États membres sur les infractions en objet. ENTRÉE EN VIGUEUR : 5.12.2002. MISE EN OEUVRE : 5.12.2004. La Commission vérifie pour le 5 juin 2005 dans quelle mesure les États membres se sont conformés aux dispositions de la décision-cadre. APPLICATION TERRITORIALE : La décision-cadre s'applique à : - Gibraltar, - l'Islande et la Norvège, en ce qu'elle constitue un développement de l'accord Schengen au sens de l'accord conclu par ces deux pays avec l'Union, - le Royaume-Uni et l'Irlande, qui décident de participer à la décision-cadre conformément à l'article 5 du protocole intégrant l'accord Schengen dans le cadre de l'Union.

Lutte contre l'immigration clandestine: cadre pénal pour la répression des infractions. Décision-cadre. Initiative France

2000/0820(CNS) - 30/11/2000

Le Conseil a procédé à un échange de vues sur le projet de décision-cadre. La discussion a permis de constater que le Conseil apportait la plus grande attention au respect des activités des organisations humanitaires, apportant bénévolement leur aide aux immigrés en situation irrégulière, ainsi qu'à la protection des victimes du trafic d'êtres humains. Différentes propositions formulées précédemment par l'Allemagne, le Portugal, la Finlande et la Belgique, avaient d'ailleurs pour but de concilier le respect des principes évoqués ci-dessus avec le souhait de combattre vigoureusement l'aide à l'immigration irrégulière. L'échange de vues a montré qu'une large majorité de délégations pouvait accepter que, dans les cas les plus graves, le minimum de peine maximale encourue s'élève à 8 années d'emprisonnement. La question de l'exigence d'un but lucratif comme élément constitutif de l'infraction n'a cependant pas trouvé de réponse unanime. Le COREPER reprendra ses travaux, notamment sur base d'une version améliorée de la clause humanitaire souhaitée par la Belgique, afin de dégager une formule rencontrant les points de vue exprimés par les Ministres. En ce qui concerne la réserve émise par la Suède du fait que sa législation ne connaît pas de sanctions pour la répression pénale de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, cette délégation a annoncé son intention de réexaminer prochainement cette question sur le plan national.