Informations de base

2003/2156(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Contrôle des frontières extérieures: développement d'une politique commune, conseil Thessalonique **Subject** 7.10.04 Franchissement et contrôles aux frontières extérieures, visas 7.10.08 Politique d'immigration 7.30.30 Lutte contre la criminalité	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés et droits des citoyens, justice, affaires intérieures	PIRKER Hubert (PPE-DE)	10/07/2003

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères, droits de l'homme, sécurité commune, défense	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
DEVE Développement et coopération	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires générales	2552	2003-12-08
Affaires économiques et financières ECOFIN	2537	2003-11-04
Justice et affaires intérieures(JAI)	2514	2003-06-05

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Justice et consommateurs	

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
03/06/2003	Publication du document de base non-législatif	COM(2003)0323	Résumé

05/06/2003	Débat au Conseil		
04/09/2003	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
04/11/2003	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		
25/11/2003	Vote en commission		Résumé
25/11/2003	Dépôt du rapport de la commission	A5-0419/2003	
08/12/2003	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		
14/01/2004	Débat en plénière		
15/01/2004	Décision du Parlement	T5-0029/2004	Résumé
15/01/2004	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2003/2156(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/5/19863

Contrôle des frontières extérieures: développement d'une politique commune, conseil Thessalonique

2003/2156(INI) - 25/10/2004 - Document de suivi

La Commission européenne a présenté son Premier rapport annuel sur le développement de la politique commune concernant l'immigration illégale, la contrebande et trafic des êtres humains, les frontières extérieures et le retour des immigrés illégaux. En tant que contribution au Conseil européen de novembre 2004, il fournit une vue d'ensemble des progrès réalisés dans l'exécution des trois plans d'action sur l'immigration illégale, les frontières externes et le retour au cours de l'année passée.

Le rapport constate que tous les acteurs - institutions communautaires et États membres - ont activement poursuivi les objectifs fixés dans les plans d'action, même si les progrès varient selon les domaines.

La gestion des frontières extérieures a particulièrement retenu l'attention au cours de l'année dernière. Les instruments législatifs proposés par la Commission pour la révision de l'Acquis de Schengen dans ce domaine visent à consolider le cadre juridique existant. Ce processus, qui devrait déboucher sur des règles plus claires, présente l'avantage d'associer pour la première fois le Parlement européen au développement de cette partie importante de l'acquis Schengen. La coopération opérationnelle mise en œuvre au travers des nombreux centres spécialisés, opérations communes et projets pilotes a permis de promouvoir la confiance mutuelle, l'échange de bonnes pratiques et l'information entre les services nationaux, ainsi qu'une prise de conscience des risques et des menaces aux frontières externes communes de l'EU. Même si ces actions n'ont pas toujours les résultats escomptés, elles constituent une première étape en vue d'une action commune plus efficace sous l'égide de la future agence européenne pour la gestion des frontières extérieures qui assurera la coordination opérationnelle des activités qui fait défaut actuellement.

Dans le domaine du retour des ressortissants de pays tiers, il reste beaucoup à faire vu l'absence d'harmonisation des conditions et des procédures pour le retour des personnes séjournant illégalement dans l'EU. La priorité pour l'UE est donc de se doter de règles communes en vue d'accroître la confiance mutuelle et de faciliter la reconnaissance des décisions États membres en matière de retour. Une autre condition sine qua non pour une coopération efficace est l'échange d'information systématique concernant des décisions d'expulsion et d'extradition.

Le succès de la politique de retour dépend également fortement de la coopération des pays tiers, qui se traduit dans le progrès des accords de réadmission. Ainsi, des progrès importants ont étés accomplis dans l'établissement d'un dialogue avec les pays tiers permettant de soutenir de nombreux projets visant à une meilleure gestion des migrations en provenance et dans ces pays. Les récentes communications sur la réadmission et les liens entre l'immigration légale et illégale ont indiqué les nouvelles actions qui pourraient être explorées dans ce domaine.

La coordination de différentes politiques est également primordiale en ce qui concerne le problème du travail non déclaré. Les études existantes dans ce domaine ainsi que les futurs rapports nationaux devraient permettre d'évaluer la nécessité d'une action renforcée sur la question du travail non déclaré des ressortissants de pays tiers résidant illégalement dans l'EU.

Les développements récents concernant la politique de visa, les permis de séjour et les passeports ont été fortement influencés par les questions de sécurité, en particulier la lutte contre le terrorisme. Il en va de même en ce qui concerne les développements technologiques visant les systèmes d' échange des données personnelles et l'utilisation de la biométrie. Les autres objectifs importants tels que la gestion efficace du trafic des voyageurs, des demandeurs d'asile ou des flux migratoires doivent également devenir prioritaires. L'utilisation des technologies pour l'échange des données personnelles devra se faire dans le respect des exigences en matière de protection des données.

Dans la lutte contre la contrebande et le trafic des êtres humains l'EU continuera à suivre une approche multiforme couvrant la prévention de ces crimes, la protection des victimes et la poursuite et la répression des criminels. À cet effet, la législation adoptée doit être correctement mise en application et évaluée. Une attention spécifique doit être accordée au trafic et à l'exploitation des enfants.

La mise en œuvre de ces politiques et la coopération entre les États membres devraient être guidées par un principe de solidarité qui doit se concrétiser dans des mécanismes propres à garantir le juste partage du fardeau. Les engagements pris par la Commission dans sa communication de juin 2003 ont été respectés et un total d'EUR 94 millions sont actuellement proposés ou programmés jusqu'en 2006 pour les frontières, le système d'information de visa et le programme concernant le retour. En outre la Commission, dans sa communication de juillet 2004 sur les nouvelles perspectives financières (2007-2013) a mentionné la gestion des frontières externes comme un domaine prioritaire et plaidé en faveur d'un programme-cadre qui couvrirait également l'asile et la gestion des migrations comprenant la lutte contre l'immigration illégale et le retour.

Contrôle des frontières extérieures: développement d'une politique commune, conseil Thessalonique

2003/2156(INI) - 15/01/2004 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant le rapport d'initiative de M. Hubert PIRKER (PPE-DE, A) sur le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, le Parlement européen attend de l'Union qu'elle se dote de politiques "équitables" en matière de gestion des flux migratoires, d'intégration des immigrants à leur société d'accueil et de coopération avec les pays d'origine. Pour le Parlement, il s'agit avant tout de stimuler les canaux d'immigration légale et d'améliorer les droits et conditions de vie des immigrants. La position nuancée du Parlement porte à la fois sur le renforcement des mesures de sécurité en vue de lutter contre les canaux d'immigration illégale mais aussi sur l'accueil juste et équilibré des demandeurs d'asile dans le respect des conventions internationales pertinentes. - Sécurisation des frontières extérieures : le Parlement estime qu'il faut mettre en place des normes de sécurité rigoureuses à toutes les frontières extérieures de l'Union élargie et partager les responsabilités en matière de sécurisation des frontières. Dans ce contexte, le Parlement se dit favorable à la constitution d'un corps européen de garde-frontières, composé d'unités spéciales, qui serait financé à l'échelon communautaire et doté d'une adéquate base juridique. Il attend des nouveaux États membres qu'ils utilisent les crédits communautaires pour mettre en oeuvre les dispositions prévues. Toutefois, le Parlement estime que les frontières doivent rester ouvertes pour les personnes qui fuient la répression et demandent l'asile dans le respect de la Convention de Genève. - Coopération opérationnelle et échanges d'informations : le Parlement demande que la coopération entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et la Commission soit renforcée dans le cadre d'un système normalisé de communication et d'analyse de données en matière d'immigration clandestine et légale. Cette coopération devrait également être étendue aux pays d'origine ou de transit des immigrants. - Politique en matière d'asile, d'immigration et de retours : le Parlement réaffirme qu'il appartient exclusivement aux États membres de fixer des conditions qualitatives et quantitatives en matière d'immigration légale mais il se dit cependant convaincu qu'une politique commune d'intégration sociale est incontournable. Pour le Parlement, il est urgent de maintenir une approche globale cohérente en la matière respectant les principes suivants: .prévision de moyens légaux, pour les nationaux de pays tiers, d'entrer dans l'Union, compte tenu des capacités d'accueil et d'une coopération renforcée avec les pays d'origine; .mise en place d'une politique communautaire d'intégration qui trouve le juste milieu entre les droits et les obligations des immigrants, garantissant égalité de traitement et non-discrimination; .mise en évidence des meilleures pratiques des États membres en matière d'immigration et d'intégration. Pour le Parlement, la priorité doit aller à une politique de retour volontaire, tout en soulignant le principe de non-refoulement et le droit de demander l'asile pour les réfugiés. Favorable à la conclusion d'accords de réadmission conclus par l'Union, le Parlement estime que le rapatriement des immigrants clandestins doit se faire dans le respect des droits fondamentaux et des normes de sécurité les plus élevées. Il réaffirme, à cet égard, que les expulsions collectives sont interdites et que nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains. - Mise en circulation de documents sécurisés : acceptant le principe de l'introduction d'éléments d'identification biométrique dans les visas et les titres de séjour des nationaux de pays tiers, le Parlement indique que cette pratique doit se faire dans le plus grand respect des exigences en matière de protection des données. Il invite la Commission à communiquer dans les plus brefs délais des informations concernant les objectifs à long terme, les préalables juridiques et techniques et les incidences financières du développement du système d'information sur les visas (VIS). Dans ce contexte, le Conseil est appelé à garantir le contrôle des données des citoyens. - Actions d'information des pays d'origine ou de transit : le Parlement se prononce pour de vastes campagnes d'information sur les conséquences de l'immigration clandestine dans les pays d'origine de l'immigration. L'information sur les possibilités et les perspectives qu'ouvre l'immigration légale en tant qu'alternative réaliste à l'immigration clandestine devrait également être renforcée en parallèle. - Aspects financiers : enfin, le Parlement soutient la proposition de la Commission prévoyant de dégager, pour la période 2004-2006, des crédits supplémentaires pour le développement du VIS, la mise en oeuvre d'un programme intégré en matière de retours et la mise en place, au sein de la Commission, d'un instrument communautaire de solidarité en matière de gestion des frontières extérieures. Toutefois, l'accord du Parlement pour l'octroi annuel de crédits est assorti d'une condition de transparence : le Parlement exige d'être informé en détail sur l'emploi et les objectifs des programmes mis en oeuvre. Largement favorable à la mise en place d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ), le Parlement appelle au renforcement budgétaire de toutes les politiques y afférentes au cours des prochaines années, en particulier dans le contexte des nouvelles perspectives financières, en 2007. À noter que la Plénière a rejeté deux

amendements de la Gauche unitaire européenne. Le premier repousse le principe de systèmes de quotas orientés vers les sociétés et non vers les pays tiers, tandis que l'autre condamne l'idée approuvée récemment au Conseil d'affréter des vols charter de l'Union pour l'expulsion des immigrants clandestins.

Contrôle des frontières extérieures: développement d'une politique commune, conseil Thessalonique

2003/2156(INI) - 19/07/2006 - Document de suivi

OBJECTIF : présentation d'un 2ème rapport annuel sur le développement d'une politique commune sur l'immigration clandestine, la contrebande et le trafic des êtres humains, les contrôles aux frontières extérieures et le retour des personnes en séjour irrégulier.

CONTENU : le présent rapport fournit un aperçu des principaux développements survenus depuis le milieu de 2004 dans les secteurs clés liés à la lutte contre l'immigration clandestine. Il conserve la même structure que le 1er rapport de 2004.

Il est accompagné d'une annexe statistique énumérant les flux migratoires dans l'UE-25, qui fournit des informations à la fois sur les flux migratoires tant légaux qu'illégaux.

Il convient de souligner la pénurie de données statistiques ou autres données empiriques fiables sur l'immigration clandestine. Lorsque les données existent leur couverture est limitée. Ce rapport ne permet donc pas de donner un chiffreprécis sur le nombre actuel d'immigrés clandestins dans l'UE. La Commission est consciente de la nécessité de disposer de données complètes et fiables dans le domaine de l'immigration et de l'asile. Le règlement proposé sur les statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, s'il était approuvé, devrait dans une certaine mesure répondre à cette question (pour un résumé du règlement proposé voir **COD/2005/0156**).

Les points suivants font, par ailleurs, l'objet d'une analyse approfondie dans ce 2ème rapport annuel :

1- les contrôles aux frontières extérieures : pour de plus amples informations et un résumé des initiatives en ce domaine, voir :

- **CNS/2003/0273** : sur la mise en place de FRONTEX ;
- **COD/2004/0127** : sur l'établissement d'un code communautaire sur les règles régissant le mouvement des personnes au-delà des frontières ;
- **COD/2005/0047** : proposition pour l'établissement du fonds pour les frontières extérieures.

2- la politique des visas, la sécurité des voyages et les documents d'identité : pour de plus amples informations et un résumé des initiatives en ce domaine, voir :

- **COD/2004/0287** : proposition visant à établir un système commun et des procédures communes pour l'échange de données sur les visas entre les États membres ;
- **COD/2004/003** : règlement fixant des normes pour les dispositifs de sécurité et la biométrie dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres ;
- **COD/2003/0218** : proposition visant à fixer un format uniforme pour les permis de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

3- la politique en matière de retour : se reporter aux fiches de procédures :

- **COD/2005/0167** : proposition visant à fournir des règles communes concernant le retour, le renvoi, l'utilisation de mesures coercitives, la garde temporaire et l'entrée à nouveau de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ;
- **COD/2005/0049** : proposition visant à établir un Fonds européen pour le retour.

4- la traite des êtres humains ;

5- les relations avec les pays tiers ;

6- les mesures de soutien.

Contrôle des frontières extérieures: développement d'une politique commune, conseil Thessalonique

2003/2156(INI) - 03/06/2003 - Document de base non législatif

OBJECTIF : définir les contours d'une politique commune relative à l'immigration illégale, la contrebande et le trafic d'êtres humains, les frontières extérieures et le retour de résidents illégaux. CONTEU : S'inscrivant résolument dans le contexte et le suivi du Conseil européen de Séville, la présente communication entend intégrer dans un cadre commun la lutte contre l'immigration illégale, la gestion intégrée des frontières extérieures et le

rapatriement des personnes en séjour illégal. Pour la Commission, il s'agit de rendre cohérente la politique d'immigration et de jeter les bases d'un processus général de suivi en la matière. La communication aborde un nombre limité d'initiatives ou de questions qui, aux yeux de la Commission, sont autant d'éléments essentiels pour l'efficacité de l'action commune, qu'il s'agisse du renforcement des coopérations opérationnelles, notamment à travers la mise en place de grands systèmes de traitement de l'information, de la mobilisation de moyens financiers dans la réalisation d'un effort solidaire, ou bien encore de l'adoption et de la mise en oeuvre d'instruments législatifs. En outre, la Commission tient à souligner l'importance d'autres mesures que ce soit dans le domaine judiciaire et pénal, dans celui des affaires sociales ou en matière de relations extérieures. La Commission estime que les orientations suivantes devraient être considérées comme autant de priorités devant guider l'action des institutions de l'Union au cours des prochains mois dans la mise en oeuvre, conformément aux conclusions de Séville, des plans d'action adoptés en 2002 : 1) principe de solidarité : corollaire de la confiance mutuelle entre États membres fondant le développement d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ), le principe de solidarité doit être consolidé et concrétisé. Inscrit dans le Traité actuel en regard de l'accueil des réfugiés et personnes déplacées, il a inspiré la création du Fonds européen pour les Réfugiés. Dans la ligne des travaux de la Convention, il importe d'en étendre la portée à toutes les dimensions des politiques communes de l'immigration et de l'asile, en ce compris la délivrance des visas et le contrôle aux frontières extérieures. Même si cette solidarité est susceptible d'être traduite de diverses manières, notamment à travers un renforcement des coopérations opérationnelles, elle comporte incontestablement un important élément financier. C'est pourquoi, le principe de solidarité devrait avoir son reflet dans les budgets dans le cadre des nouvelles perspectives financières à partir de 2007; 2) instruments budgétaires : la Commission est prête à examiner, en accord avec l'Autorité budgétaire et dans le respect des principes régissant l'utilisation du budget, la possibilité d'utiliser une partie de la marge budgétaire disponible au titre des politiques internes pour soutenir, déjà pour la période 2004 - 2006, un effort de solidarité. Parallèlement, la Commission est disposée à poursuivre avec les États membres, l'examen des éléments susceptibles d'être pris en considération dans la mise au point d'un instrument distinctdestiné à soutenir une politique commune de retour par le financement de programmes spécifiques couvrant les différentes étapes de ce processus et visant à en assurer la durabilité ; les propositions nécessaires seront présentées à la fin de l'année 2003, couvrant les différentes étapes de ce processus et les différentes modalités; 3) les frontières extérieures : les conclusions du Conseil de Séville ont jeté les bases d'une action vigoureuse en matière de contrôle aux frontières extérieures. Cette impulsion s'est traduite par le lancement d'une série de projets-pilote destinés à expérimenter diverses formes de coopérations identifiées tantôt par le Conseil européen lui-même tantôt dans le plan adopté par le Conseil. La Commission est d'avis que les besoins de planification, de soutien (formation, collecte et traitement de l'information, analyse du réseau) d'organisation et d'évaluation des coopérations opérationnelles pourraient conduire, au-delà de l'établissement d'une unité commune des praticiens, à la mise en place d'une structure opérationnelle communautaire. Cette dernière aurait à mettre en oeuvre les orientations stratégiques arrêtées par le Conseil en s'appuyant, le cas échéant, sur les ·centres· établis au titre de projets-pilote et dont la contribution aurait été validée par le Conseil. Une pleine efficacité ne sera atteinte que si cet organe opérationnel se voit attribuer les compétences et les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui incombent. Dans cette perspective, cette structure pourrait dans le cadre des moyens alloués par l'Autorité budgétaire, intervenir dans la gestion du financement communautaire. Au-delà, elle pourrait constituer la première étape sur la voie de la constitution d'un ·Corps européen de Garde-Frontières·, dont la Commission demeure convaincue de la nécessité pour soutenir et compléter l'action des services des États membres dans la gestion de leurs frontières extérieures; 4) visas : un système commun d'information : le développement d'un système commun d'information des visas constitue un défi organisationnel, technologique et financier pour l'Union et les États membres au cours des prochaines années. Il est indispensable que, suite à l'étude de faisabilité de la Commission, le Conseil fixe dans les plus brefs délais, et au plus tard avant la fin de 2003, les orientations nécessaires à la fois à la programmation du développement du système, à la préparation de la base juridique permettant son établissement et au dégagement des moyens budgétaires en fonction des options retenues. Dans ce contexte, une approche cohérente est nécessaire pour ce qui concerne les identifiants et les données biométriques dans l'UE ; il en résulterait des solutions harmonisées pour les documents de ressortissants des pays tiers, des passeports des citoyens de l'Union et des systèmes d'information (VIS et SIS II). La Commission proposera les instruments appropriés en commençant par les visas et les permis de séjour pour les ressortissants des pays tiers, suivi des passeports pour les citoyens de l'UE ; 5) politique de retour : la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de retour des personnes en séjour irrégulierrelève largement de l'action des États membres. Néanmoins, une plus grande efficacité pourrait être atteinte par le renforcement de la coopération et la mise en place du cadre normatif nécessaire à cette fin, outre l'adoption éventuelle d'un instrument financier spécifique. Ainsi, la Commission invite le Conseil à examiner la possibilité de confier à la structure opérationnelle qui serait créée pour le contrôle aux frontières, des tâches similaires d'organisation de la coopération en matière de retour ; 6) coopération avec les pays tiers : tant les conclusions du Conseil européen de Séville, que celles du Conseil de novembre 2002 et de mai 2003 ainsi que la communication de la Commission de décembre 2002 ont fixé le cadre politique guidant l'intégration des questions liées à la migration dans les relations avec les pays tiers. Rien ne doit y être ajouté et il importe de le mettre en oeuvre. Le développement d'une politique commune de réadmission doit être poursuivi. Ceci suppose la conclusion rapide et la mise en oeuvre complète des accords déjà négociés. En ce qui concerne les négociations en cours, il est indispensable que la Commission bénéficie du soutien politique constant des États membres, et que le Conseil manifeste une ouverture à considérer dans un contexte plus large les attentes des pays-tiers partenaires à ces négociations. Enfin, la Commission recommande qu'il soit procédé à une évaluation approfondie des priorités géographiques, tenant compte en particulier de l'importance du pays tiers concerné et de l'état des relations et du niveau de coopération qu'il entretient avec la Communauté et ses États membres, avant de s'engager dans d'autres processus de négociation, en particulier dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord de Cotonou ; 7) mesures d'accompagnement : la politique commune de lutte contre l'immigration illégale esquissée à Tampere et précisée à Séville ne fera sentir ses effets que si elle s'appuie sur un renforcement de la capacité de rassembler, d'échanger et de traiter l'information. La mise en oeuvre rapide et complète du plan d'action statistique, le développement du réseau ICONET ainsi que la consolidation dans un cadre commun et la mise en réseau des nombreux officiers de liaison détachés dans les pays tiers permettra d'améliorer encore l'intégration de la politique d'immigration. Au-delà, la réflexion devra se poursuivre sur la manière d'insérer dans un cadre cohérent non seulement ces différents instruments mais aussi EUROPOL, la structure opérationnelle dont la Commission préconise la création, voire le réseau européen sur les migrations dont la faisabilité est actuellement étudiée ; 8) un rapport annuel : l'efficacité de l'action commune suppose un processus de suivi politique régulier : la Commission entend désormais établir annuellement un rapport sur l'ensemble des initiatives mises en oeuvre au cours d'une année écoulée et en débattre avec le Conseil.