

LA COOPÉRATION CANADO-EUROPEENNE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE : BILAN, ENJEUX ET PERSPECTIVES

Par Delphine Nakache¹

Bien que les relations diplomatiques du Canada avec l'Union européenne remontent à 1958 (accréditation par le Canada de son premier Ambassadeur auprès de la Communauté économique européenne), il faudra attendre le début des années 90 pour que se dessine un schéma de coopération en matière de gestion des flux migratoires. Plus tardives que les négociations commerciales², les ententes en matière d'immigration sont aussi moins poussées que ces dernières : formant un sous-ensemble des accords-cadres principaux³, elles ne bénéficient pas non plus des précisions existant dans le cadre d'un accord sectoriel⁴. Cependant, depuis la signature du *Plan d'action Canada - Union européenne* en 1996, les relations entre les deux entités se sont nettement améliorées et diversifiées⁵. Elles prennent d'ailleurs la forme de rencontres régulières entre le Premier Ministre du Canada, d'une part, et le Président du Conseil Européen ainsi que le Président de la Commission d'autre part; de rencontres semestrielles, alternativement de chaque côté de l'Atlantique, entre le Président du Conseil des Communautés européennes et le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada; ou encore, de rencontres annuelles entre la Commission et le gouvernement canadien. En outre, depuis l'année 2000, la lutte contre l'immigration clandestine est devenue une priorité pour chacun des participants, faisant d'ailleurs partie intégrante du volet « Coopération dans la lutte contre le terrorisme et dans le domaine de la justice et des affaires intérieures », qui ébauche des mesures visant à lutter contre le trafic de stupéfiants, le terrorisme, ou encore le crime organisé transnational.

Ainsi, d'importants facteurs, du fait d'un contexte international très propice, jouent en faveur d'un accroissement de la coopération transatlantique dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine. Il n'en reste pas moins que les réalisations concrètes portent sur des domaines encore restreints : le degré d'implication que suppose l'harmonisation d'une coopération judiciaire ou législative en matière de politique de gestion des flux migratoires explique les limites de cette action qui -d'ailleurs encore au sein de l'Union européenne- soulève parfois quelques controverses. En outre, suite aux événements tragiques du 11 septembre 2001, le besoin de favoriser et de renforcer la coopération régionale s'est fait plus pressant. Même s'il convient de relativiser cette affirmation (les réticences canadiennes à l'égard d'un périmètre de sécurité nord-américain étant importantes), il n'en reste pas moins que c'est une nouvelle donne avec laquelle il faut dorénavant composer.

¹ L'auteure, doctorante en droit international des droits de la personne à l'Université McGill, est professionnelle de recherche en droit des réfugiés à l'Université de Montréal.

² *Accord de coopération économique*, 1976. Voir notamment, sur l'étendue des accords économiques: «Le point sur l'Europe : les implications d'une intégration accrue de l'Europe pour le Canada», Comité sénatorial permanent des affaires étrangères (Président : John B. Stewart; Vice-présidente : Raynell Andreychuk), Novembre 1998.

³ *Déclaration sur les relations transatlantiques*, 1990. Cette déclaration institue un cadre politique pour les relations Canada – Union européenne. Elle souligne les valeurs qu'ont en commun le Canada et l'Union européenne en établissant des principes de partenariat et des objectifs communs. Elle prévoit des consultations régulières entre le Premier ministre, son homologue de la Présidence européenne et le Président de la Commission européenne. Une haute priorité est réservée à « des mesures appropriées concernant les migrations à grande échelle et les flux de réfugiés ». La *Déclaration politique commune et Plan d'action* (1996), tout en rehaussant la coopération sur les questions économiques, englobe les questions de politique étrangère et de sécurité telles que la sécurité euroatlantique, la coopération sur les questions globales, la coopération régionale, l'aide au développement et l'assistance humanitaire. Elle traite également de questions transnationales telles que l'environnement, l'immigration, le terrorisme et la criminalité internationale : « [...] nous renforcerons la coopération afin de mieux affronter des problèmes tels que la dégradation de l'environnement, la sécurité nucléaire, la migration non contrôlée, le terrorisme et la criminalité internationale ».

⁴ Les accords sectoriels sont au nombre de 12. Le plus récent date de 2000 et porte sur le programme de coopération dans l'enseignement et la formation. Le plus ancien date de 1959 et porte sur les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

⁵ *Déclaration politique commune et Plan d'action* (1996), *supra* note 3.

L'état des relations transatlantiques en matière de lutte contre l'immigration clandestine

A) Déclarations conjointes

- ***Déclaration conjointe entre le Canada et l'union européenne sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, Décembre 2000***

Des objectifs généraux, et d'autres, plus spécifiques :

Parmi les objectifs généraux : resserrement de la coopération à travers une intensification du dialogue politique et des contacts entre experts , et action de concert avec la communauté internationale afin d'atteindre des stratégies à long terme.

Parmi les objectifs plus spécifiques (migrations, immigration et asile) :

- Dans le cadre du combat contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, engagements visant une coopération portant sur la mise en place d'un mécanisme concret qui permettra l'échange d'informations stratégiques sur les mouvements clandestins, ainsi que la collaboration afin d'éliminer les obstacles à la réadmission des ressortissants de pays tiers dans leur pays d'origine.
- Réitération de l'importance des dispositions de la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale et de ses protocoles⁶. À cet égard, amorce d'une réflexion sur les possibilités d'action commune dans les pays sources de migrants et de réfugiés, et consultations en vue d'améliorer le régime international de protection des réfugiés.

- ***Déclaration conjointe du sommet Canada-Union Européenne, Décembre 2001:***

Début de resserrement de la coopération dans le domaine judiciaire : négociation d'un traité d'entraide judiciaire; établissement de liens entre le Canada et EUROJUST⁷.

Conclusion d'un accord entre le Canada et EUROPOL⁸; intensification de la coopération en ce qui concerne la sécurité aérienne, la sécurité des documents, de même que la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

- ***Declaration Canada-Union Européenne, Mai 2002 :***

Diversification du secteur de la coopération dans la lutte contre le terrorisme et dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, à travers plusieurs catégories:

- Coopération judiciaire (faire face aux actes de terrorisme et à la criminalité organisée).
- Coopération policière
- Coopération pour lutter contre le financement du terrorisme
- Immigration et contrôles aux frontières: examen des possibilités de renforcer les échanges d'informations, de promouvoir la coopération entre les services de l'immigration et les autres services ayant des responsabilités dans le contrôle des frontières, d'améliorer la sécurité des

⁶ L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, en novembre 2000, la *Convention contre la criminalité transnationale organisée* et ses deux protocoles, le *Protocole sur la traite des personnes*, et le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*.

⁷ EUROJUST est une unité de coopération judiciaire créée lors du Conseil européen de Tampere réuni les 15 et 16 octobre 1999. Composée de procureurs, magistrats et officiers de police des états membres de l'Union européenne, elle apporte son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité.

⁸ EUROPOL est l'office européen de police qui a été mis en place face à l'explosion de la criminalité transnationale et de l'immigration clandestine en Europe. Il facilite l'échange de renseignements entre polices nationales et a compétence dans les 15 pays de l'Union européenne.

documents et d'intensifier la coopération dans les pays tiers. **Une attention particulière est portée à la lutte contre les migrations clandestines** : mise en œuvre commune de la Convention onusienne et de ses protocoles, et élimination des obstacles à la réadmission des migrants clandestins dans leur pays d'origine.

B) Réunions, rencontres et séminaires

Depuis 1998, le Canada participe, lors de chaque Présidence de l'Union européenne, donc deux fois par année, à des réunions réunissant des experts des 15 États membres, du secrétariat du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et d'agences de l'Union européenne, dans les secteurs de l'immigration illégale, de l'asile, de la criminalité organisée et de l'entraide mutuelle en matière criminelle. En outre, des consultations annuelles multiministérielles JAI⁹ de haut niveau avec l'Union européenne ont lieu depuis la même période. Enfin, le Canada participe à des séminaires et conférences organisés par l'Union européenne¹⁰.

L'état des réalisations¹¹ :

Ce qui a déjà été fait:

Une plus grande présence canadienne en Europe : 4 ministères fédéraux canadiens, dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'agence des Douanes et du Revenu, le ministère de la Justice et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, ont convenu de créer, en 1997, un poste de conseiller Justice et Affaires intérieures à la Mission du Canada auprès de l'Union européenne. L'ampleur des actions réalisées par le conseiller est encore très difficile à évaluer.

Échange d'experts dans les secteurs de l'immigration et de l'asile.

Coopération en matière d'opération policière :

- Au niveau international, par le biais d' INTERPOL¹², mais aussi, depuis Juillet 2000, à travers la mise en place d'une nouvelle plate-forme internationale opérationnelle de police en activité¹³. Cette plate-forme est dotée d'une importante capacité pluridisciplinaire de conseil technique, d'aide et d'assistance, groupant dans un même lieu et sous la conduite d'une même direction, les canaux INTERPOL, EUROPOL et Schengen¹⁴.
- Au niveau bilatéral, renforcement des liens avec EUROPOL, suite à la conclusion d'un accord entre les deux entités. Échange d'informations concernant la sécurité des documents et les réseaux d'immigration clandestine.

Ce qui est en cours de réalisation, à plus ou moins long terme :

Tentative d'harmonisation du cadre légal répressif (sanctions contre les transporteurs et passeurs).

Spécialisation des services d'immigration dans le domaine de la lutte judiciaire opérationnelle.

⁹ JAI = Justices et affaires intérieures

¹⁰ À titre d'exemple, la France, en tant que présidente de l'Union européenne et le Canada ont co-organisé, en Juillet 2000, un séminaire sur la lutte contre les filières d'immigration clandestine (Paris - 20 et 21 juillet 2000).

¹¹ Voir : Information sur le Canada pour les Européens, « Le domaine de Justice et Affaires intérieures à l'Union européenne : une coopération nouvelle et grandissante avec le Canada », Vol. 23, Février 2000; en ligne, site du Ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international <http://www.dfait-maeci.gc.ca/eu-mission/InfoCanada/IC_feb2000p7.htm> (ce chapitre tient compte des actions réalisées en plus des réunions, rencontres et séminaires tels que mentionnés dans le paragraphe précédent).

¹² INTERPOL est le pilier mondial de l'échange d'informations policières entre 180 pays.

¹³ Ce nouvel outil, dénommé " Section centrale de Coopération opérationnelle de Police " (SCCOPOL) permettra d'établir entre tous les pays des liaisons opérationnelles nécessaires dans les meilleures conditions de sécurité possibles, et favorisera de ce fait une plus grande fluidité de l'information.

¹⁴Le fichier informatisé " Système d'Information Schengen " constitue une base de données spécialisées commune aux pays concernés.

Rationalisation du dispositif des officiers de liaison implantés dans les pays sources ou de transit de l'immigration irrégulière, dans la perspective de la mise en place, à terme, d'un réseau commun en amont.

Optimisation de la lutte contre la fraude documentaire .

Amélioration de la communication et de l'échange d'informations entre services spécialisés.

Resserrement de la coopération dans le domaine judiciaire.

Les éléments propices et les freins à la coopération transatlantique dans la lutte contre l'immigration clandestine

Existence d'un contexte international favorable :

Multiplication des acteurs sur la scène internationale : Les enjeux soulevés par l'immigration clandestine sont traités non seulement au sein de l'UNICEF¹⁵, du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)¹⁶, de l' Organisation internationale du travail(OIT)¹⁷, du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)¹⁸; mais aussi au sein de l' Organisation internationale des migrations (OIM) qui s'emploie actuellement à créer des centres de coordination de la lutte contre le trafic des personnes dans chacun de ses bureaux extérieurs.

Intensification des instruments de lutte contre l'immigration clandestine et le trafic de migrants : l'élaboration et la mise en place de principes, d'ententes et de stratégies visant à prévenir et contrer l'immigration clandestine et le trafic d'être humains est né au sein des pays les plus industrialisés (G8)¹⁹, puis elle a pris une forme concrète à travers la signature récente de la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* et ses deux protocoles connexes²⁰.

Multiplication des forums internationaux, notamment à travers le Groupe de travail des consultations intergouvernementales²¹, visant à assurer un meilleur échange de renseignements dans les domaines de la sécurité et de la criminalité.

Le phénomène transnational de l'immigration clandestine: chaque année, 500 000 immigrants clandestins entrent en Europe occidentale²², et ce, par le biais de *filieres communes* aux différents pays d'accueil. À titre d'exemple, les filières pakistanaises structurées, spécialisées dans l'utilisation de documents administratifs falsifiés, ont pour pays cible le Royaume-Uni à partir duquel les clandestins

¹⁵ L' UNICEF parraine plusieurs études importantes sur la traite des personnes, notamment une étude du trafic humain dans la région de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

¹⁶ Le PNUD continue à s'occuper de la question de la traite des personnes au niveau des pays, en particulier dans le cadre de son Programme pour la femme et le développement qui appelle l'attention sur les violences dont sont victimes les femmes de tous âges et par l'entremise duquel sont produits et diffusés des outils d'information.

¹⁷ L'OIT s'occupe de la question du trafic des êtres humains dans le contexte du travail forcé, du travail des enfants et de la situation des travailleurs migrants. C'est ainsi que fut adoptée, en juin 1999, la *Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination* (No 182).

¹⁸ Le FNUAP a récemment renforcé sa coopération avec le Haut-Commissariat et l'OIM pour développer ses activités sur la question du trafic des êtres humains. Ses activités portent essentiellement sur le conseil psychologique, les services de santé et les droits génésiques des victimes de la traite des personnes.

¹⁹ Sommet du G8, à Birmingham, en Mai 1998 . Signature des *Principes Directeurs et Plan d'action pour lutter contre l'immigration clandestine et le trafic d'être humains*.

²⁰ Le document signale d'ailleurs que, jusqu'à une date récente, ni la traite ni l'introduction clandestine de migrants ne faisaient l'objet d'une définition précise en droit international.

²¹ Plus communément appelé: Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC).

²² Voir : *Rapport d'information no 3683*, déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur la lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union Européenne, présenté par Jean-Marie Bockel, député, 27 mars 2002, à la page 10.

rejoignent éventuellement le Canada. « Elles utilisent deux grandes voies de transit : au nord, par voie aérienne jusqu'en Russie ou en Ukraine, puis en train jusqu'en Pologne ou en République tchèque, l'entrée dans l'espace Schengen se faisant par l'Allemagne en voiture, ou au sud, par la voie terrestre (principalement en camion) jusqu'en Turquie puis vers la Grèce, par tous moyens, d'où ils rejoindront les côtes italiennes à partir des ports de Patras ou d'Igoumenitsa avant de gagner leur pays cible par voie terrestre²³».

Éléments de résistance

La priorité donnée à la coopération régionale : même si les débats sur un espace de sécurité Nord-américain ont suscité, à tort, de nombreux parallèles avec « l'espace Schengen », il convient de souligner que le Canada et les États-Unis ont en commun une très longue frontière qui attire fortement l'attention des deux pays²⁴. En outre, depuis le 11 septembre 2001, une volonté américaine de plus grande harmonisation des règles de sécurité s'est faite sentir avec force au Canada²⁵. Même si, du côté canadien, de nombreuses réticences concernant le concept de périmètre de sécurité nord-américain existent, le Canada n'a eu d'autre choix, cependant et pour des raisons économiques, que celui de s'ajuster aux mesures en vigueur aux États-Unis²⁶. Une telle situation engendre donc un resserrement des liens entre les deux pays, ces derniers ayant pour action prioritaire un contrôle accru de leurs frontières communes²⁷. Cette existence d'une stratégie paneuropéenne et d'une stratégie panaméricaine de lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains n'est donc pas à négliger, tout comme le poids des alliances régionales d'ailleurs²⁸.

Le manque de coopération judiciaire : il n'est pas facile de coordonner les "parquets" des différents états (magistrats, procureurs), d'adopter un régime commun d'obtention de preuves facilitant les échanges entre juges. Il est en outre toujours difficile -et ceci déjà au sein de l'Union Européenne- de rapprocher les législations nationales sur les principales infractions de la criminalité organisée, et d'harmoniser les sanctions qui s'en suivent²⁹.

²³ Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 31 janvier 2002, n° 201, Session ordinaire de 2001-2002; en ligne : Site du Sénat français <<http://www.senat.fr/rap/101-201/101-2011.html>>.

²⁴ On reportera le lecteur aux différents pourparlers bilatéraux avec les États-Unis, ces derniers permettant une vision commune de la gestion de l'admission sur les territoires respectifs. À titre d'exemple, en 1997, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et le United States Immigration and Naturalization Service (USINS) ont lancé l'initiative « Vision relative à la frontière » afin de concevoir et de mettre en oeuvre des stratégies permettant de lutter de façon plus efficace contre les problèmes communs des deux pays dans le domaine de la migration. En outre, en Juillet 1999, une déclaration de compréhension commune sur le partage de l'information avec le USINS et le United States Department of State a été signé par le Canada.

²⁵ "U.S. President George W. Bush took a step forward toward the creation of a North American security perimeter yesterday, ordering his officials to begin harmonizing customs and immigration policies with those of Canada and Mexico", "The Globe and Mail", 30 octobre 2001.

²⁶ Le Canada a intérêt à éviter que le flux des échanges ne soit ralenti par le renforcement des mesures de sécurité du côté de la frontière américaine. Voir sur ce point : Stéphane Roussel, « Le Périmètre de Sécurité Nord-Américain », Points de Mire, Cahiers du CEPES, Vol 2, no 12 (14 décembre 2001).

²⁷ L'entente canado-américaine du 3 décembre 2001 porte sur la gestion de la frontière commune. Elle vise notamment l'émission de visas, l'échange d'informations entre services des deux pays et la surveillance conjointe du trafic transfrontalier.

²⁸ Pour l'Amérique du Nord et centrale, on mentionnera le processus Puebla; en outre, depuis le début 96, il existe une coopération en matière d'immigration entre le Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Mexico, Canada et les États-Unis à côté de celle du MERCOSUR (Marché commun du cône sud). De plus, les États du Sud, de l'Est, et de l'Asie du Sud-Est ainsi que du Pacifique tiennent des rencontres dans le cadre des consultations Asie-Pacifique (CAP), avec la participation de l'OIM et du HCR. Plus particulièrement, sur l'immigration clandestine, on réfèrera à des séminaires annuelles dans le cadre de la procédure Manille.

²⁹ Voir : *Rapport d'information no 3683*, déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur la lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union Européenne, présenté par Jean-Marie

Le manque de coopération dans le domaine du droit d'asile : à l'heure où les pays membres de l'Union Européenne rapprochent leurs politiques d'asile autour de normes communes minimales, Canada et Union Européenne possèdent certaines vues divergentes en matière de droit des réfugiés. À titre d'exemple, le principe de « non-refoulement » est une composante essentielle du droit européen des réfugiés, alors que le Canada souhaite des dispositions claires et significatives en matière de renvoi. En outre, les deux entités parviennent difficilement à s'entendre sur certaines incriminations telles que prévues par le *Protocole contre le trafic illicite de migrants*³⁰ ; par exemple, l'infraction de « trafic illicite de migrants » qui condamne uniquement l'entrée illégale d'un étranger lorsqu'un avantage financier ou matériel existe.

En conclusion, la coopération contre l'immigration clandestine, déjà aux premières loges, est sans conteste une question d'avenir. Quelle que soit la forme qu'elle prendra dans le futur, il importe cependant de rappeler, à chaque instant, qu'elle ne doit pas empêcher la protection des demandeurs d'asile conformément aux principes de droit humanitaire international. Cela est d'autant plus vrai que les études consacrées aux causes des migrations montrent que les candidats à la migration se voient contraints, par les restrictions croissantes à l'immigration qu'appliquent les principaux pays de destination, de recourir à des filières d'immigration illégales et dangereuses³¹. C'est par conséquent un cercle vicieux formant une réalité avec laquelle il s'agit -afin d'être le plus efficace possible- de composer.

Questions

1. Les obstacles à l'existence pleine et entière d'une coopération transatlantique en matière de lutte contre l'immigration clandestine sont-ils réalistement surmontables? Et de quelle manière?
2. Quelle place prendra dans le futur le concept de "périmètre de sécurité nord-américain"?
3. Comment assurer une coopération efficace dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine, tout en garantissant la protection des demandeurs d'asile conformément aux principes de droit humanitaire international?

Bockel, député, 27 mars 2002, à la page 19. À titre d'exemple, la *Directive visant à définir l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers* a été le fruit d'appréciations divergentes quant à son effectivité.

³⁰ *Supra* note 6.

³¹ ONU, Rapport soumis à la Commission à sa session de 2001, E/CN.4/2001/72, 31 janvier 2001. Ce document donne un aperçu des activités des divers organismes internationaux et régionaux en ce qui a trait à la lutte contre la traite des êtres humains.