



POSITION PAPER – Italie au Conseil de l’UE –

Rome, 21 Novembre 2023

L’élaboration du présent position paper répond à la publication de la proposition de directive par la Commission européenne en vue de formuler une solution législative dans le domaine de la due diligence. Les éléments énoncés ci-dessous serviront de support principal à l’Etat italien, membre du Conseil de l’Union Européenne, au regard d’une avancée décisive du Pacte européen sur la Migration et l’Asile, ci-après nommé Pacte, proposé en 2020. A l’approche des plénières, le Conseil contribue à formaliser des modifications à partir des dispositions existantes de la directive 2008/115/CE¹ répondant aux nouvelles réalités auxquelles l’espace Schengen est confronté. Afin d’accélérer sensiblement le retour effectif des migrants en situation irrégulière, la Commission a présenté un rapport de consultation et des propositions législatives salués par l’Italie, notant l’expression d’une volonté commune de cohérence européenne.

Membre fondateur de l’UE, l’Italie souhaite redynamiser la coopération européenne à l’égard de la question migratoire

Figurant parmi les six Etats membres fondateurs de la Communauté Economique Européenne (CEE), l’Italie est attachée depuis 1957 à la réussite du projet européen. Située en première ligne des événements auxquels est confrontée l’Union – dont la crise des migrants de 2015 et sa réactivation récente – Rome note un délitement accéléré de la coopération européenne. Les difficultés rencontrées sont autant les témoins d’une complexité technique des modalités de gestion des ressortissants en situation irrégulière et migrations illégales que de disparités politiques au sein de l’UE. Articulée autour de trois axes : (1) gestion efficace des frontières et de l’asile, (2) coopération renforcée avec les États d’origine et de transit et (3) solidarité partagée entre les États membres, la refonte du Pacte vise donc à combler ces lacunes. La mise à l’agenda européen de la conduite des migrations sous l’aspect d’une politique retour effective et équitable soulève ainsi des enjeux essentiels : l’intégration des réfugiés en Europe, l’accélération des retours, relocalisations et réinstallations, la lutte contre les trafics d’êtres humains et de migrants illégaux, et la sécurisation des frontières extérieures de l’UE.

En leur position de membres du Conseil, les ministres italiens se trouvent au cœur du processus décisionnel et du triangle institutionnel européens. Centre d’impulsion de la construction européenne, le Conseil joue un rôle de coordination, d’arbitrage ou de déblocage des dossiers difficiles : compétences incontournables dans la gestion du dossier Migration et Asile. La représentation italienne entretient des relations privilégiées avec les acteurs institutionnels législatifs de l’UE, notamment la Présidente de la Commission², garante de l’intérêt général européen et qui a su reconnaître la complexité de la question migratoire sur l’île de Lampedusa³. La saturation des centres d’accueil et de rétention conforte la légitimité de la parole italienne et renforce ses rapports avec les États membres situés au pourtour de la Méditerranée, au travers du partenariat Euromed, mais également avec des Etats tiers européens et africains. La signature d’accords migratoires bilatéraux – Albanie (dernier en date : novembre 2023⁴), Libye, Egypte, Tunisie ou encore Maroc – et la multiplication d’actions dissuasives – depuis l’amélioration des conditions de vie dans le pays d’origine jusqu’à l’augmentation de la durée maximale de rétention des immigrés en situation irrégulière (septembre 2023) – témoignent des pratiques préconisées par l’Italie en vue d’endiguer le phénomène des migrations illégales. L’harmonisation effective des règles et procédures européennes et la résorption des défauts d’implication proportionnée de la part des Etats membres doivent être priorisées pour enrayer l’anormalité des pressions migratoires exercées sur l’Italie au regard de celles qui pèsent sur ses homologues européens.

<i>Nombre de demandes d’asile déposées en Italie :</i>	<i>Destinations principales des retours forcés en 2020 (nombre d’expulsions) :</i>	<i>Cas de Lampedusa (11 – 13 septembre 2023)</i>
<ul style="list-style-type: none">• 2020 : 21 200• 2021 : 43 905 (+107%) (dont 31 325 décisions positives)• 2022 : 76 830 (+75%)	<ul style="list-style-type: none">• Tunisie (845)• Albanie (700)• Maroc (210)	<ul style="list-style-type: none">• Places disponibles : 400• Nombre d’arrivées : 8000 (+ 1900% au-delà des places disponibles : saturation exceptionnelle)

Source : Eurostat (2022, juin). Ressortissants de pays tiers ayant quitté le territoire par type de retour et nationalité

¹ La Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

² Le Belzic, Sébastien. (2023, 17 septembre). [Lampedusa : Giorgia Meloni et Ursula von der Leyen appellent à la solidarité des Européens](#). Europe 1

³ Bras, Lucie (2023, 16 septembre). [Lampedusa : dans quels pays européens seront accueillis les milliers de migrants arrivés sur l’île ?](#) Ouest France

⁴ Gouvernement italien (2023, 6 novembre). [President Meloni’s press statement with the Prime Minister of Albania \[Communiqué de presse\]](#). Présidence du Conseil des ministres

Feuille de route de la première porte d'entrée de l'immigration illégale en Europe⁵

Dans la continuité des premiers échanges informels tenus à l'extérieur des enceintes du Conseil, et au regard des résultats de la consultation de la Commission, la position de Rome se concrétise autour de trois enjeux.

Premièrement, d'après la directive dite "retour", le renvoi des migrants ne répondant pas aux critères d'admission sur le territoire⁶ devrait être volontaire, le rapatriement forcé et la détention étant considérés comme des mesures exceptionnelles. Cependant, l'Italie préconise **la facilitation et l'accélération du moyen de rapatriement forcé** afin de mettre fin aux phénomènes d'engorgement et de délabrement des conditions de vie dans les centres d'accueil. Elle s'appuiera notamment sur le soutien privilégié de ses partenaires Euromed, du Royaume-Uni et de la Belgique, et sur la signature d'accords avec des Etats tiers et agences chargées de superviser les retours. En s'appuyant sur **la pratique du parrainage des retours**, l'Italie mise sur son rôle stratégique de médiateur et entend continuer à signer des accords bilatéraux et/ou multilatéraux logiques en termes de migration avec notamment la Tunisie, le Maroc, l'Algérie, la Slovénie et la Jordanie.

Deuxièmement, et dans la continuité du blocage potentiel soulevé au point précédent, **la révision des modalités d'anticipation et de répartition des arrivées en fonction de la densité démographique et des ressources à disposition** est nécessaire. Au regard de la situation à Lampedusa où les afflux records de migrants dépassent le nombre d'habitants sur l'île, l'Italie souhaite prévenir la normalisation de ces débordements. Au-delà des pratiques de dissuasion, l'anticipation des arrivées peut s'effectuer par l'ouverture d'infrastructures d'accueil en amont du franchissement des frontières extérieures à l'Union. En ce qui concerne la répartition des arrivées, l'Italie souhaite réviser les modalités de délégation de responsabilité entre Etats membres tout en réhabilitant les espaces industriels et commerciaux européens désaffectés. Cela signifie non seulement amender le règlement de Dublin mais également bénéficier de l'accord des Etats membres pour la réorientation d'infrastructures sur leurs territoires. Afin d'anticiper ces questions, l'Italie s'est rendue les 22 et 23 octobre 2023 au Sommet des pays du Sud de l'UE.

Troisièmement, **l'utilisation de l'Intelligence Artificielle (IA) aux frontières** demeure un outil particulièrement utile dans la gestion des migrations. Son exploitation est pourtant soumise à de vives oppositions en particulier émanant des ONG ou de groupes parlementaires (Socialists & Democrats, The Left). La création d'une plateforme numérique répondant aux exigences d'harmonisation, de transparence et de sécurité est vivement soutenue par l'Italie. De même, l'inclusion d'acteurs italiens tels que Leonardo dans le développement de technologies de reconnaissance faciale, la supervision des voies navigables et zones d'accès critiques, et le contrôle de l'immigration et des trafics illégaux rend tangibles les retombées des fonds européens perçus dans le cadre du Programme Invest EU et s'aligne avec les objectifs de la Banque européenne d'investissement (BEI). L'usage de l'IA pourra ainsi être l'objet de collaborations potentielles avec les pays de l'Euromed, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Royaume-Uni, et la Turquie, mais également avec des distributeurs privés.

Pacte sur la migration et l'asile : résorber l'absence perpétuelle de *burden sharing*⁷ pour concrétiser l'union

En réponse à la proposition législative relative à la refonte de la directive 2008/115/CE présentée par la Commission⁸, l'Italie au Conseil souhaite mettre en exergue la dépendance de l'approfondissement du projet européen à l'enrayement des flux illégaux et à la satisfaction du besoin urgent de partage de responsabilité. A cet égard, lorsque confrontée aux réalités migratoires régionales, la proposition soulève trois enjeux pour lesquels l'Italie perçoit la nécessité d'effectuer des modifications.

Dans un premier temps, l'Italie prône **l'externalisation géographique des centres d'identification, d'accueil et de rétention des migrants en direction de l'espace Schengen**. Ce procédé permet de soulager les infrastructures localisées à l'intérieur de l'Union des pressions auxquelles elles sont soumises, tout en réduisant les coûts de rapatriement dans le cas d'une réponse négative, les risques de fuites ainsi que les déplacements risqués

⁵ Imbach, Romain. (2023, 19 septembre). [La Méditerranée centrale redevient la première porte d'entrée irrégulière en Europe](#). Le Monde

⁶ Ministère de l'intérieur italien. [Guide pratique pour les demandeurs de protection internationale en Italie](#). Commission nationale pour le droit d'asile

⁷ Zarrella, Silvia. (2016). [Le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités en matière d'asile entre les États membres de l'Union Européenne](#). Droit. Université de Strasbourg; Università degli studi (Bologne, Italie). p.156.

⁸ Ces propositions législatives s'inscrivent dans le prolongement des conclusions formulées par le Conseil européen au 28 juin 2018

pour les migrants (y compris les personnes vulnérables qui subissent des effets disproportionnés de ces traversées). Ces ajouts relatifs aux **articles 8** « Le principe de coopération avec les Etats tiers » et **21** « Conditions de rétention » détiennent une place légitime dans les modalités d'application du Pacte. L'Italie note que la gestion de ces centres demeurera sous l'égide de l'UE et permettra en ce sens de différer et limiter les procédures d'entrée à l'espace Schengen aux seules demandes ayant obtenu une réponse positive, leur garantissant ainsi de meilleures conditions d'intégration, tout en préservant l'efficacité de nos agents et de nos processus de traitement. Les démarches entreprises par Rome en matière d'accords bilatéraux (accords de réadmission, ouverture de centre délocalisés, alimentation de la plateforme d'enregistrement des demandes...) illustrent les potentialités qu'offrent de telles formes de coopération dont l'application à l'échelle de l'UE complait aux intérêts légitimes de l'Europe.

Dans un second temps, le **recours à des pratiques dissuasives**, en amont des sanctions évoquées à l'article 35, satisfait les besoins de remédiation éprouvés par les hotspots situés aux frontières extérieures de l'UE (Balkans, Méditerranée, Mer Noire, Afrique occidentale, frontières orientales). Cette solution prévoit d'agir et d'alerter en prévention des départs. L'Italie préconise ainsi la réalisation d'investissements directs et/ou indirects vers des États coopérant avec l'UE afin de soutenir des projets répondant aux intérêts des peuples : construction d'infrastructures, formation d'étudiants et d'experts, soutien à la transition énergétique, valorisation de l'innovation, renforcement des tissus industriel et entrepreneurial, développement d'activités culturelles... Cet ajout vient compléter l'**article 8** de la proposition de la Commission et sera complémentaire au deuxième volet des pratiques dissuasives préconisées par l'Italie, à savoir : l'augmentation de la durée maximale de rétention aux fins d'éloignement et de retour⁹. Ce point nécessitera la modification de l'**article 20** « Rétention » **paragraphe 5** au profit d'une durée de douze mois. Cette stratégie concerne uniquement les demandeurs déboutés et permet de décourager, via la communication de ces modalités administratives avant le dépassement des frontières de l'UE, les trafiquants ainsi que les migrants non éligibles à la protection internationale. Les Etats tiers en général, et la Turquie, le Maroc, le Mali et l'Algérie en particulier, sont des alliés sur ces dispositions.

Enfin, essayant un flux continu d'environ 10 000 arrivées par mois depuis 2016, l'Italie demeure la première porte d'entrée des migrants en Europe. Face à l'anormalité de la situation et à la singularité de sa position géographique, Rome réitère ses inquiétudes à l'égard du manque de coopération et de solidarité à l'échelle de l'UE¹⁰. Le **partage proportionné des responsabilités entre les États membres** doit être déployé aux travers de trois axes principaux. (1) La question migratoire ne peut être résolue sans l'assurance d'une solidarité opérationnelle et corrélative aux ressources et aux disponibilités des Etats¹¹. Pourtant, le règlement de Dublin fait reposer l'essentiel des pressions migratoires sur les pays du Sud de l'Europe. Le parrainage des retours doit donc être ajouté à l'**article 16** « Gestion des retours », en insistant sur le rôle joué par Frontex, afin de compléter le **paragraphe 3**. (2) En ce qui concerne la nationalité de l'autorité en charge du traitement des demandes d'asile, elle doit concorder, en vertu des conditions définies à l'article 23 « Situations d'urgence », avec celle des sauveteurs comme par exemple celle des pavillons des navires en Méditerranée pour les arrivées maritimes¹². Ce deuxième point relève de l'**article 17** « Formes » relatif aux dispositions générales concernant le déroulement des évaluations des demandes d'asile et de l'imposition à un Etat d'une autorité relative, entre autres, à la prononciation d'une décision de retour. (3) Finalement, l'Italie sollicite la révision du système de Dublin et l'ajout de nouveaux critères à l'égard de l'**article 21** « Conditions de rétention » afin de faire évoluer les mécanismes d'accueil au profit d'une répartition équilibrée des charges auxquelles les Etats méditerranéens sont soumis (en 2023, 147 860 entrées irrégulières ont été détectées dans l'UE par la voie maritime méditerranéenne – centrale, orientale et occidentale – soit près de 65% du total recensé). Ces modifications bénéficient du soutien privilégié de la Grèce et de l'Espagne.

Le concept de *burden sharing*, entendu comme une mesure concrète de solidarité à réaliser à travers la distribution des risques et des coûts, est ainsi étendu aux échelles infra et supra-régionale. La question migratoire est l'opportunité pour l'UE de faire preuve d'uniformité et de partage de responsabilité dans sa réponse à une problématique commune. Il s'agira de redynamiser le projet européen afin d'unir dans la diversité.

⁹ [Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162 \(in G.U. 16/11/2023, n. 268\)](#).

¹⁰ Perriguer, Elisa. Gemenne, François. (2017, 8 août) [Migrants : comment l'Union Européenne abandonne l'Italie](#). Radio France

¹¹ Apap, Joanna. Radjenovic, Anja. (2019, juin). [La question migratoire. Les politiques de l'Union – Au service des citoyens](#). Service de recherche du Parlement européen

¹² La rédaction (2023, 29 septembre). [Pacte migration et asile : le différend entre l'Allemagne et l'Italie repousse un accord très attendu](#). Toute l'Europe.