

**POLITIQUES EUROPEENNES
EN MATIERE D'ASILE ET D'IMMIGRATION**

RETENTION ET ELOIGNEMENT DES ETRANGERS

« "Si certains n'aiment pas la France, qu'ils ne se gênent pas pour la quitter"»

Nicolas Sarkozy, Octobre 2004.

**I – CONTEXTE ACTUEL: MISE EN COMMUN À L'ECHELLE EUROPÉENNE DES MOYENS D'ASSURER
L'ELOIGNEMENT EFFECTIF DE TOUS LES ETRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**

Ce volet se situe dans la continuité de la volonté de l'Union Européenne qui, depuis l'année 2002, et dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale, cherche à mettre en place des normes contraignantes et des mesures opérationnelles communes en matière d'éloignement (Livre Vert sur le retour, avril 2002), suivi d'une communication de la commission et d'un plan d'action du Conseil sur le retour (novembre 2002).

C'est sur les mesures opérationnelles communes d'éloignement que l'Union s'est d'abord concentrée : décision sur les charters communautaires (avril 2004), négociation d'accords de réadmission (en cours depuis 2000), décision du Conseil sur la répartition des charges financières de l'éloignement (3 février 2003).

En 2001 une **directive relative** à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers a été adoptée par le Conseil (Directive [2001/40/CE](#) du Conseil, du 28 mai 2001). Ce texte vise à permettre la reconnaissance d'une décision d'éloignement prise par un État membre (État membre auteur) à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers qui se trouve sur le territoire d'un autre État membre (État membre d'exécution). Il est applicable aux décisions d'éloignement fondées sur une menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité nationale (telle qu'une condamnation pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an); ou sur ? le non-respect des dispositions nationales relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Par ailleurs, la Commission des Libertés Civiles du Parlement Européen a approuvé le 27 novembre 2006 une proposition de **création d'un Fonds européen** pour le retour des immigrés illégaux visant à aider les États membres à mieux financer leur retour vers leur pays d'origine. Ce fonds s'inscrit dans le cadre du programme « Solidarité et gestion des flux migratoires » lancé en 2006 par la Commission. Son objectif est de veiller à un partage plus équitable entre États membres de la charge financière que représente la gestion des frontières extérieures de l'Union¹.

**Un nivellement par
le bas des normes
communes...**

L'Union Européenne s'est ensuite fixée comme objectif d'harmoniser les normes relatives à l'éloignement et à la rétention des migrants : le 1^{er} septembre 2005, la Commission européenne a fait une proposition de **Directive sur « les normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier »**.

Les systèmes de détention des étrangers font en effet l'objet de réglementations nationales et de pratiques très diverses: les fondements juridiques, la durée maximale de

¹ Ce Fonds - qui distribuera 676 millions d'euros pendant la période 2008-2013 aux Etats membres - est l'un des quatre fonds proposés par la Commission européenne dans le cadre de l'initiative « Solidarité et gestion des flux migratoires ». Les trois autres fonds, sont consacrés à la surveillance des frontières extérieures, une politique commune en matière de visas, l'intégration des immigrés en séjour légal et la politique d'asile.

privation de liberté (qui va de 32 jours à 20 mois et n'est pas légalement limitée dans certains pays), les modalités des recours juridictionnels, les possibilités d'accès des organisations extérieures dans les centres, varient en fonction des Etats. Les conditions de vie sont également très hétérogènes : conditions matérielles, accès aux informations sur les droits, aux soins médicaux, à des activités sociales.

Les mesures de « rétention » ou « détention » (le vocabulaire varie en fonction des pays) des étrangers, sont des pratiques généralisées dans les Etats membres, qui ont mis en place des centres fermés destinés à détenir des étrangers. Cette détention intervient à leur arrivée sur le territoire (en vue de l'examen de leur demande d'admission sur le territoire), et/ou au cours de leur séjour s'ils sont en situation irrégulière. Des demandeurs d'asile peuvent y être détenus. Certains Etats pratiquent une politique de détention systématique des migrants et des demandeurs d'asile à l'arrivée (ex : La Grèce, Malte, Chypre).

Ces mesures de privation de liberté sont souvent justifiées par la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement. Elles peuvent avoir d'autres justifications : protection de l'ordre et de la sécurité publique, sanction de la violation des règles sur l'entrée et le séjour... Souvent, la détention se prolonge alors même que la mesure d'éloignement ne peut être réalisée. Elle n'est pas limitée à ce qui est strictement nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement : il s'agit d'un glissement vers une détention visant à contrôler et à sanctionner et conduisant à une criminalisation des migrants.

Après plusieurs années de négociations, le projet de **directive sur « les normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier »** a finalement été adopté en première lecture le 18 juin 2008 par le Parlement européen et devrait être adopté par le Conseil courant septembre 2008.

Sous prétexte d'harmonisation, ce texte institutionnalise le recours à l'enfermement généralisé des migrants, déjà en cours dans différents Etats de l'Union européenne, au détriment de la protection de leurs droits.

La définition des personnes pouvant faire l'objet d'une mesure de privation de liberté est très large et concerne donc tout étranger ne possédant pas de titre de séjour au delà de ceux qui font l'objet d'une mesure d'éloignement.

En prévoyant une durée maximale de rétention pouvant atteindre 18 mois (et pouvant être appliquée à des mineurs, et même des mineurs isolés), elle porte une atteinte excessive et disproportionnée aux droits des personnes.

Le texte permet même la détention et l'éloignement des mineurs isolés vers un pays tiers (autre que leur pays d'origine) où ils n'ont ni famille ni tuteur légal.

En outre, la systématisation de l'interdiction du territoire de l'UE pendant cinq ans pour les personnes expulsées, institue de fait un bannissement et criminalise les migrants qui auront fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

La possibilité de renvoi des étrangers vers les pays par lesquels ils n'ont fait que transiter, sans qu'ils aient un lien réel avec ces pays, est également très inquiétante.

L'organisation de vols conjoints pour les expulsions

Les « vols conjoints » ou « charters communautaires » sont des opérations de transport à bord d'un vol commun visant à organiser le retour forcé de plusieurs étrangers d'une même nationalité vers leurs pays d'origine et impliquant la coopération de plusieurs Etats membres. Ces opérations visent :

- à rationaliser les coûts afférents aux opérations d'éloignement,
- à communiquer sur la mise en œuvre d'une politique « efficace » et « rentable » de lutte contre l'immigration illégale,

- à organiser l'éloignement forcé d'étrangers à l'abri des regards extérieurs,

Ils sont contraires au principe d'interdiction des expulsions collectives, énoncé à l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et défini par la Cour Européenne des Droits de l'Homme comme « *toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe* » (« *Andric c. Suède* », n° 45917/99, 23 février 1999). La Cour apprécie l'existence d'une expulsion collective au regard des circonstances ayant accompagné ces vols : et notamment au regard du nombre de personnes concernées par l'opération et du déroulement des faits (annonce politique d'une opération de vol conjoint, convocations simultanées, etc.)².

Malgré la dénonciation de ces opérations par certaines ONG, dont la Cimade en 2004 avec la campagne « Non aux charters de l'Humiliation »³, elles se généralisent dans les Etats de l'Union européenne⁴ qui tend à les institutionnaliser dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale :

La décision du conseil du 29 avril 2004 définit et organise les modalités des vols conjoints.

Depuis son entrée en fonction à la fin de l'année 2005, l'agence FRONTEX qui a notamment pour tâche de coordonner de telles opérations, a mené 9 opérations de retour conjointes.

**La signature
d'accords de
réadmission au
cœur des
négociations avec
les pays tiers**

Les accords de réadmission sont un élément clef de la politique d'éloignement mise en œuvre par les Etats de l'Union Européenne. Les Etats signataires s'engagent à réadmettre sur leur territoire :

leurs propres ressortissants, qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire de l'autre l'Etat partie ;

et/ou les ressortissants d'Etats tiers qui ont transité sur le sol d'un Etat partie avant d'être interpellés dans l'autre Etat (accords dits « de deuxième génération » depuis les années 80) : l'idée est alors « de faire porter aux pays de transit les conséquences de leurs insuffisances de contrôles aux frontières »⁵.

Ces accords ont d'abord été conclus dans un cadre bilatéral. L'idée d'une compétence communautaire s'est concrétisée avec la signature du Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, qui confère à la Communauté européenne des compétences en matière de négociation d'accords de réadmission avec les pays tiers (accords de 3^{ème} génération)⁶ : au total, la Commission a reçu du Conseil 16 mandats de négociation de tels accords⁷. Ces négociations ont abouti à ce jour à la conclusion d'accords avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka, L'Albanie, la Russie, l'Ukraine et les Etats des Balkans.

² « *Conka c. Belgique* », 5 février 2002.

³ La Cimade a réagi dès la première annonce de ces vols communautaires le 6 novembre 2003 en lançant une pétition à l'échelle européenne « contre les charters de l'humiliation » afin de sensibiliser l'opinion publique et le Parlement européen.

⁴ De nombreux pays de l'Union Européenne (notamment l'Italie, la France, l'Allemagne, la Belgique) ont organisé ce type d'opération avant même que l'Union européenne ne cherche à les officialiser et à les encourager.

⁵ « *Accords de réadmission et respect des droits de l'Homme dans les Pays tiers* » Etude pour le parlement européen, Septembre 2007, Claudia Charles.

⁶ La base juridique de cette compétence repose sur les articles 63.b et 300 du Traité instituant la communauté européenne (TCE).

⁷ Avec Le Maroc, le Sri-Lanka, le Pakistan, la Russie, Hong Kong, Macao, la Chine, l'Ukraine, L'Albanie, la Moldavie, la Turquie, l'Algérie, la Bosnie Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine.

Les difficultés liées à la négociation de tels accords tiennent au fait que seule l'Union Européenne y trouve un réel intérêt. Tout le succès des négociations dépend donc de ce qui peut être mis dans la balance pour inciter les Etats-tiers à les signer.

Ainsi, depuis 1996, **des clauses de réadmission** sont insérées dans les accords commerciaux et de coopération avec des pays tiers. Ces clauses ne sont pas assimilables à des accords de réadmission, mais peuvent constituer un cadre pour la négociation ultérieure de tels accords.

Le Conseil européen de Séville de 2002 a souligné dans ses conclusions la nécessité d'inclure dans les accords de coopération, d'association ou équivalents conclus entre la Communauté européenne et un pays tiers de clauses de réadmission des étrangers en situation irrégulière.

Enfin, l'Union européenne, dans le cadre du programme « AENEAS » (Programme communautaire Aeneas 2005-2008 : « Atouts Nord-Sud. Programme de renforcement des activités des migrants du Sud dans un souci de codéveloppement ») pour la période 2004-2006 a mis en place une assistance financière et technique aux pays tiers en vue d'assurer « *une gestion plus efficace dans le domaine de la migration* » pour un montant d'environ 120 millions d'euros. Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, le programme Aeneas est désormais remplacé par le nouveau programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile, qui s'inscrit dans la continuité et dont un des enjeux principaux est d'inciter à la signature des accords de réadmission.

II- ENJEUX DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UE

Le 2ème^e volet du « *Pacte européen sur les migrations* » prévoit que le Conseil européen devra « *lutter contre l'immigration irrégulière en assurant l'éloignement effectif des étrangers en situation irrégulière* ». Le Conseil « *rappelle son attachement à l'application effective de trois principes « fondamentaux* » :

« *Les étrangers en situation irrégulière sur le territoire européen ont vocation soit à quitter ce territoire volontairement, soit à être reconduits dans leur pays ...* »

Chaque Etat membre reconnaît les décisions d'éloignement prises par un autre Etat membre,

Tous les Etats ont l'obligation de réadmettre leurs ressortissants qui sont en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat.

Le Pacte européen insiste en premier lieu sur la nécessité d'interdire aux Etats de recourir « *à des régularisations générales et inconditionnelles* » alors que ce thème a trait aux questions relatives à l'immigration légale. Il convient de souligner qu'aucune régularisation « *générale et inconditionnelle* » n'a jamais été pratiquée par aucun Etat membre, toute opération de régularisation, même massive étant soumise à certaines conditions. Cette affirmation n'a donc aucune portée pratique.

Le Pacte européen encourage:

La conclusion d'accords de réadmission, au niveau communautaire ou bilatéral,

Le développement de la coopération entre Etats membres en ayant recours à des dispositifs communs visant à assurer l'éloignement des étrangers : en évoquant le recours à des systèmes « d'identification biométrique des clandestins » et aux vols conjoints,

Le renforcement des politiques de coopération policière et judiciaire (cf. : contrôle des frontières) ;

Les priorités de la France s'inscrivent dans la droite ligne des politiques européennes menées jusqu'à présent. Le Pacte européen encourage les Etats à renforcer leurs dispositifs d'éloignement. Cet encouragement va dans le même sens que le projet de directive sur la rétention et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière qui vient d'être adopté par le Parlement européen et rendra possible la généralisation de l'enfermement des migrants pour des durées démesurées.

Le pacte insiste sur la nécessité de reconnaître les décisions d'éloignement prises par les autres Etats membres : cette priorité implique la mise en œuvre effective de la directive du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers adoptée par le Conseil en 2001 (Directive [2001/40/CE](#) du Conseil, du 28 mai 2001).

Le pacte encourage également la poursuite de la négociation des **accords de réadmission** au niveau communautaire, mais également à un niveau bilatéral, par les Etats membres. Aucune mention n'est faite sur la nécessité de renforcer les garanties des droits des étrangers dans le contenu de tels accords.

Le recours à des systèmes d'identification biométrique des migrants en situation irrégulière est évoqué, alors même que la Commission Nationale Informatique et Liberté a émis des réserves sur l'utilisation accrue de la biométrie « dont l'utilisation doit rester exceptionnelle », qui n'est justifiée que si elle est fondée sur un fort impératif de sécurité et devrait rester dans le cadre de la sécurisation physique des personnes et être réduite à un nombre faible de personnes⁸. (Ce thème est développé dans la fiche sur les contrôles aux frontières).

Une recherche de d'efficacité qui prime sur le respect des droits humains

Le recours aux **vols conjoints** est également encouragé, alors même qu'on peut considérer que ces opérations sont juridiquement illicites et relèvent d'une logique inacceptable, l'Union européenne tend à les encourager. Cette institutionnalisation tend à valider des atteintes aux droits fondamentaux des personnes et à les banaliser.

La recherche de la rentabilité économique des politiques d'éloignement est ainsi érigée en valeur supérieure évinçant les principes de respect des droits et de la dignité humaine.

La logique dominante de ce pacte, est d'institutionnaliser et d'encourager des pratiques dont on sait qu'elles conduisent à la violation de principes que l'Union Européenne s'est pourtant engagée à respecter. Ceci conduit à une « *industrialisation* » de l'éloignement des étrangers qui se fait au détriment du respect de ses engagements.

III – CONSÉQUENCES POUR LES MIGRANTS

Des conséquences terribles sur les retenus...

Malgré la diversité des législations et pratiques nationales en matière d'**enfermement** et d'éloignement des migrants, celles-ci conduisent toujours à des atteintes disproportionnées à leurs droits.

Une étude a été réalisée en décembre 2007 pour le Parlement européen sur « *Les conditions des ressortissants des pays tiers retenus dans des centres - camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit - avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein de 25 Etats membres de l'Union Européenne* »⁹.

... et particulièrement les plus vulnérables d'entre eux

Elle conclut au caractère pathogène de cet enfermement qui crée ou aggrave des troubles psychologiques ou psychiatriques. La prolongation de la détention, la

⁸ Communiqué CNIL 28-12/2007 : biométrie : la CNIL encadre et limite l'usage de l'empreinte digitale

⁹ Voir www.cimade.org pour le rapport complet et les rapports pays.

généralisation de régimes de détention de type carcéral (confinement dans des cellules, restriction des heures de promenade, du droit de visite, « menottage » des détenus,) augmentent ces troubles.

Alors que l'enfermement a des effets particulièrement néfastes chez les enfants, la grande majorité des pays autorise et pratique la détention des mineurs accompagnés pour la même durée que leurs parents. Il en est de même des personnes vulnérables dont les besoins spécifiques ne sont pas pris en compte de façon adaptée et qui ne disposent pas de garanties suffisantes contre des mesures de détention ou d'éloignement.

Les actes de violences (émeutes, incendies volontaires) et de désespoir (suicides, tentatives de suicide, automutilation, grèves de la faim) des détenus, très fréquemment rapportés par les personnes intervenants dans les centres (personnel administratif, social et médical des centres, membres d'ONG apportant un support juridique ou social aux personnes détenues) sont un indicateur de la dégradation de la situation psychologique des migrants détenus et montrent à quel point ces mesures portent une atteinte disproportionnée à leurs droits, au regard de l'objectif affiché de mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

Des accords de réadmission qui n'offrent pas suffisamment de garanties en matière de respect des droits

Les **accords de réadmission**, qui permettent le renvoi « *sans autres formalités que celles prévues par les accords* » des étrangers en situation irrégulière (parfois dans des délais très courts) ne prévoient pas de garanties suffisantes de protection de leurs droits fondamentaux.

Leur mise en œuvre - surtout quand des procédures accélérées sont prévues - conduit à de graves risques d'atteinte :

- au principe de non refoulement des demandeurs d'asile¹⁰,
- à l'article 3 de la CEDH qui porte obligation de ne pas soumettre une personne à des risques de traitement inhumains et dégradant et de ne pas l'éloigner vers un pays où elle risquerait de subir de tels traitements : les Etats membres ont pourtant signé de tels accords avec des pays dont on sait que les étrangers qui sont renvoyés risquent d'y subir des traitements inhumains et dégradants.

L'introduction de « *clauses de non incidence* » par lesquelles les Etats s'engagent à respecter les engagements internationaux et notamment le principe de non refoulement ne prévoient pas en pratique de garanties suffisantes permettant d'assurer le respect de ces principes et restent impuissantes à protéger les demandeurs d'asile contre un refoulement.

Par ailleurs, il faut noter que ces accords, négociés au niveau européen par la Commission, ne font pas l'objet d'un processus démocratique : le Parlement n'est ni consulté lors de la négociation, ni informé de la mise en œuvre de ces accords.

Des pratiques contestables liées à la pression au rendement...

Concernant les **vols conjoints**, les objectifs de rentabilisation se font au détriment des droits des personnes : ces opérations coûteuses impliquent, pour être « *rentables* », qu'un nombre « *suffisant* » d'étrangers soient rassemblés dans des délais précis. La pratique a démontré que ceci conduit, dans la période précédant le vol¹¹, à des pratiques arbitraires et discriminatoires (arrestations massives visant les étrangers en fonction de leur nationalité, accentuées par la pression mise sur les services de police)¹².

¹⁰ Ainsi, Human Right Watch a dénoncé ces violations au sujet de demandeurs d'asile originaires de Tchétchène qui, interpellés dans les zones frontalières en Slovaquie ou en Pologne, pouvaient être renvoyés en Ukraine sans pouvoir présenter une demande d'asile. HRW 30 novembre 2005

¹¹ Les ONG (et notamment la Cimade et l'ANAFE) se sont mobilisées contre ces pratiques en témoignant de ces faits accompagnant les opérations de vols conjoint : voir notamment les communiqués de l'ANAFE sur les conditions d'organisations des charters français de mars 2003 à destination de Côte d'Ivoire et du Sénégal.

¹² Cimade, Rapport DER, 2006.

La précipitation dans laquelle se déroulent ces opérations conduit à un examen bâclé des situations individuelles et emporte un risque important de violation du principe de non refoulement et de celui énoncé à l'article 3 de la CEDH¹³. Le fait que les États annoncent publiquement ces vols conjoints peut conduire à la violation de l'interdiction des expulsions collectives telle qu'elle est définie par la CEDH.

Ces opérations ont en outre un caractère humiliant, tant pour les personnes visées que pour les pays vers lesquels les retours sont organisés. Ainsi, ces vols sont d'ailleurs parfois à l'origine de tensions diplomatiques avec les États dans lesquels les étrangers sont éloignés (ex : Sénégal, Mali).

¹³ « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».