

Evaluation de la Commission européenne sur les accords communautaires de réadmission. Quelques réactions et interrogations

Suite à la demande faite par le Conseil lors de l'adoption du programme de Stockholm, la Commission européenne a rendu public le 23 février 2011 son premier bilan sur les accords communautaires de réadmission conclus par l'Union européenne ou en voie de négociation. Il faut remarquer que les associations membres du réseau Migreurop, avec plus de cinquante associations partenaires de différents pays européens et pays tiers, avaient déjà demandé à la Commission, par une lettre ouverte datée du 20 janvier 2009¹, de procéder à une telle évaluation s'agissant d'un sujet très sensible et touchant de très près les droits fondamentaux des personnes.

À cette occasion, nous avons demandé le nombre et la nationalité des ressortissant(e)s de pays tiers ayant fait l'objet d'une réadmission effective, le nombre de demandes de réadmission faites par un État membre et n'ayant pas été acceptées par l'État requis ou encore le nombre et la nationalité des personnes ayant fait l'objet d'une réadmission dans le cadre de la procédure « accélérée ». Sur ces points, l'évaluation présentée par la Commission européenne reste encore bien en deçà de nos attentes. Dans la communication de février 2011, la Commission fait référence à plusieurs documents de travail joints où se trouvent des données sur la mise en place des accords. Toutefois, ces documents n'ont pas été rendus publics.

La Commission fait un bilan « mitigé » de l'application des accords et formule quelques propositions pour améliorer leur négociation et leur mise en œuvre. Les réseaux Migreurop et Trans Europe Experts (TEE) partagent quelques unes de ces observations et suggestions (I). Ils restent toutefois préoccupés par la formulation d'autres propositions, déjà dénoncées par la société civile à travers le réseau associatif (II).

D'une manière générale, ils ne comprennent pas comment la Commission peut pousser à l'accélération de la conclusion de tels accords alors qu'elle reconnaît ne pas disposer de données fiables d'évaluation de ceux qui sont déjà conclus et qu'elle doute de l'efficacité de ces derniers dont elle admet, en revanche, qu'ils induisent des violations des droits fondamentaux.

I. Des constats partagés

a) sur l'application des accords de réadmission

Sur cette question, la Commission souligne la réticence de la part de certains États membres à appliquer les accords communautaires, les pays européens mettant davantage en œuvre leurs accords bilatéraux. En conséquence un certain nombre de problèmes se posent : d'une part cela ne permet pas une application uniforme des accords communautaires (comme le relève la Commission) et d'autre part, dans tous les pays européens, il n'existe pas toujours un contrôle démocratique (de la part des Parlements nationaux et des sociétés civiles) qui permettrait de générer des pratiques satisfaisantes.

¹ Voir : <http://www.migreurop.org/article1348.html>

En effet, même si cela peut sembler quelque peu surprenant pour les sociétés démocratiques des États de l'Union européenne (UE), il est parfois très difficile, voire impossible, d'obtenir le texte d'un accord de réadmission bilatéral signé entre un État membre et un pays tiers. C'est le cas par exemple de l'Italie et de son « fameux » accord avec la Libye². La recherche d'informations est encore plus difficile lorsqu'il s'agit de pactes politiques, commerciaux, économiques ou migratoires (c'est-à-dire portant sur des thèmes plus larges) qui comprennent des clauses de réadmission. C'est pourquoi, lors d'une récente étude pour le Parlement européen³ (PE), il lui a été recommandé de « *demander à la Commission de dresser un inventaire complet et régulièrement mis à jour des différents accords bilatéraux liés à la réadmission (qu'ils soient standard ou non) conclus par chaque État membre de l'UE au niveau mondial* ».

b) sur la mise en œuvre des accords de réadmission, y compris l'amélioration des droits fondamentaux

Selon la Commission, « *compte tenu du rôle croissant des accords de réadmission dans le processus de retour et de leur interaction éventuelle en pratique avec les droits de l'homme et les normes de protection internationale, il faudrait examiner la possibilité d'inviter les ONG et les organisations internationales concernées aux réunions des comités conjoints* ». Nous ne pouvons que nous réjouir d'une telle proposition. Encore faut-il qu'il s'agisse d'une ONG indépendante et reconnue pour son travail en matière de défense des droits fondamentaux des migrant(e)s et des demandeurs/euses d'asile. Nous réitérons par ailleurs notre demande d'associer pleinement le Parlement européen à la Commission mixte chargée de suivre la mise en œuvre des accords⁴. Cela rendrait bien plus transparente l'exécution de ces ententes et la présence du PE pourrait être un vrai garde-fou sur les problèmes que peut poser ce type d'accord en matière de droits de l'Homme.

c) Prévoir des clauses de suspension dans tout accord de réadmission

La Commission suggère dans sa recommandation n° 12 : « *les États membres doivent toujours respecter les droits fondamentaux lors de la mise en œuvre des accords de réadmission et doivent par conséquent suspendre leur application lorsque celle-ci est susceptible d'entraîner une violation des droits fondamentaux* ». La Commission prévoit donc l'inclusion d'une clause de suspension temporaire de l'accord « *en cas de risque persistant et grave de violation des droits fondamentaux des personnes réadmis. L'UE pourrait dans ce cas mettre unilatéralement fin à l'application de l'accord par une notification à l'autre partie contractante (si nécessaire après consultation du comité conjoint en matière de réadmission)* ».

Nous partageons pleinement cette proposition. Elle aurait dû (et elle doit) être envisagée pour tous les accords de réadmission, y compris pour ceux qui sont déjà entrés en vigueur. Par exemple la situation des migrant(e)s et demandeurs/euses d'asile en Ukraine ne cesse d'être alarmante ; plusieurs ONG ont dénoncé depuis fort longtemps les conditions de vie dégradantes auxquelles les migrants sont soumis. Cependant, le respect des droits fondamentaux n'a pas pesé lourd dans le mandat donné à la Commission pour négocier un tel accord avec ce pays. On devine que c'est également le cas de l'accord avec le Pakistan récemment entré en vigueur et pour lequel nous

² Par ailleurs aucun site officiel ne fait état de la liste des accords de réadmission conclus avec des pays tiers.

³ « La politique de réadmission dans l'Union européenne », Jean-Pierre Cassarino, septembre 2010, PE 425.632

⁴ « Le Parlement européen doit dire NON à l'accord de réadmission UE – Pakistan », Trans Europe Experts et Migreurop, 4 mai 2010

avons attiré l'attention des membres du Parlement européen ou encore du dernier accord conclu avec la Géorgie.

II. Des raisons de continuer à s'inquiéter

Malgré quelques avancées positives, nombreuses sont encore les raisons qui amènent Migreurop et TEE à s'inquiéter des lignes directrices de la politique de réadmission de l'Union européenne.

a) La réadmission des ressortissants n'ayant pas la nationalité des parties à un tel accord

Selon la Commission, cette clause a été très peu utilisée, notamment lorsque l'État requis n'a pas de frontière commune avec l'UE. Elle suggère ainsi « *d'évaluer de manière approfondie le besoin concret de clauses relatives aux ressortissants de pays tiers pour chaque pays avec lequel l'UE entame des négociations en matière de réadmission* ». De plus, cette clause impose des « mesures d'incitation » plus importantes que celles « offertes » au pays tiers pour la réadmission de ses propres nationaux.

Pourtant la réadmission de ressortissants de pays tiers autres que ceux ayant la nationalité de l'État contractant ainsi que les apatrides pose de sérieuses questions juridiques. Comme TEE et Migreurop l'avaient déjà remarqué, les mesures régies par cette clause de « réadmission » concernent des actes et des opérations que les parties ne sont pas habilitées à prendre en vertu du droit international. Les deux parties contractantes n'ont pas de titre pour disposer des droits et de la situation de ces personnes. D'après le droit international, sauf exception non pertinente ici, un État n'a compétence sur la situation d'une personne que si celle-ci est rattachée à lui soit à raison de sa nationalité (on dit alors que l'État exerce sur elle sa compétence « personnelle ») soit à raison de sa situation sur son territoire (on dit alors que l'État exerce sur elle sa compétence « territoriale »). Dans ce genre de clauses de réadmission des tiers et apatrides, aucun des deux titres n'existe.

b) Les mesures d'incitation

Dans la suite d'une politique qui se résume à « coopérer pour mieux renvoyer »⁵, la Commission européenne propose que « *les directives de négociation d'accords de réadmission devraient mentionner les mesures d'incitation que l'Union entend offrir, notamment lorsque ces directives comportent une clause relative aux ressortissants de pays tiers, tout en indiquant les éventuelles mesures de rétorsion que l'Union pourrait prendre en cas de refus de coopération persistant et injustifié de la part du pays partenaire* ». De même, la Commission estime que « *tout manquement à l'obligation de réadmission devrait se traduire par des sanctions à l'encontre des pays partenaires dont la coopération est insuffisante dans la lutte contre les migrations irrégulières, sans porter atteinte aux obligations légales énoncées dans les accords-cadres entre l'Union* ». Ces dispositions rappellent les conclusions du conseil européen de Séville de juin 2002. À cette époque, l'UE disait vouloir dans tout accord d'association ou accord équivalent passé entre l'UE et un pays tiers que « *soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale* ». Il s'agit bien d'une

⁵ « Politique européenne de réadmission : coopérer pour mieux renvoyer », Atlas des migrants en Europe. Géographie des politiques migratoires, Migreurop. Editions Armand Colin, septembre 2009.



conditionnalité à l'aide économique et commerciale et au développement de la part de l'UE à l'égard des pays tiers qui devront dans tous les cas, sous peine de voir cette aide « suspendue », accepter la politique de gestion des flux migratoires selon les canons dictés par l'UE et ses propres intérêts.

En somme, l'idée qui prime est qu'il faut octroyer davantage de moyens financiers aux États tiers pour qu'il gèrent plus efficacement les étrangers dont nous ne voulons pas ; et la Commission a en plus la naïveté de croire que l'Union européenne est encore en position de « sanctionner » les États tiers récalcitrants. Pourtant, les relations de l'UE avec la Libye ont révélé qu'à trop s'empresser de sous-traiter la gestion des contrôles migratoires hors des frontières de l'Union européenne, cette dernière s'exposait à son tour à des opérations de chantage de la part des autorités peu scrupuleuses à la tête de ces États.

c) L'utilisation de la « procédure accélérée »

Selon le bilan de la Commission, cette procédure accélérée a été utilisée à l'égard des seuls pays ayant une frontière commune avec l'UE, comme l'Ukraine, le Monténégro et la Serbie. Cette procédure pose un certain nombre de questions : la rapidité des mécanismes ne permet pas à l'intéressé de faire valoir utilement ses droits, d'autant plus que les décisions adoptées ne sont assorties d'aucun recours juridictionnel. Quelles sont les garanties prévues dans les États membres et les pays tiers liés par un accord communautaire pour que les personnes concernées ne soient pas exposées à des risques pour leur vie ou leur dignité dans le pays de renvoi et pour que les personnes particulièrement vulnérables comme les réfugiés puissent invoquer leur situation individuelle ? La Commission ne fait nullement mention de ces possibles situations, ni de l'évaluation autre que comptable qui peut être faite de l'application de cette procédure.

Au regard de tous ces éléments, nous appelons le Parlement européen à exercer, plus que jamais, ses pouvoirs de contrôle sur la politique européenne de réadmission afin qu'il soit pleinement associé au choix des pays tiers contractants ainsi qu'à la négociation et à la mise en œuvre des accords communautaires. Ces changements indispensables permettraient de renforcer le respect des droits fondamentaux de l'ensemble des migrant(e)s et demandeurs/euses d'asile, en pleine conformité avec les normes qui s'imposent à l'Union européenne.

Paris, le 7 avril 2011