

Département thématique Politiques externes

ACCORDS DE RÉADMISSION ET RESPECT DES DROITS DE L'HOMME DANS LES PAYS TIERS. BILAN ET PERSPECTIVES POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN

DROITS DE L'HOMME

Cette note a été rédigée à la demande de la **sous-commission des Droits de l'Homme** du Parlement européen.

Cette étude est publiée en français et anglais

Auteur: Claudia Charles, juriste

Des copies peuvent être obtenues auprès de: Andrea Subhan
Parlement européen
DG Expo / Département thématique
BD4 06M071
rue Wiertz 60, B-1047 Bruxelles
E-mail: andrea.subhan@europarl.europa.eu

Cette étude est disponible sur internet
<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?languageFR>

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

© Communautés Européennes, octobre 2007

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, moyennant la mention de la source et à condition notifier au préalable l'éditeur et d'envoyer au préalable une copie de la publication à l'éditeur.

RESUMÉ

Les accords de réadmission, comme outil central de la lutte contre l'immigration clandestine, existent depuis longtemps, que ce soit dans un cadre bilatéral, intergouvernemental ou relevant du domaine communautaire.

A ce jour, six accords ont été signés entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et de pays tiers, d'autre part. De la lecture et l'analyse tant de l'évolution de la politique européenne de réadmission que de la négociation et de la mise en oeuvre des accords, plusieurs interrogations se posent, concernant notamment le respect des droits fondamentaux, les implications et les conséquences du processus de négociation de tels accords, et les problématiques liées aux aspects institutionnels dans l'élaboration de cette politique.

1. S'agissant du respect des droits fondamentaux, nos interrogations se posent principalement à deux niveaux :

a) **Violation du principe de non-refoulement prévu par la convention de Genève sur les réfugiés de 1951.** Bien qu'une clause dite « de non-incidence » soit prévue dans les accords, aucune disposition n'exclue expressément les demandeurs d'asile du refoulement. Cela d'autant plus que, par ailleurs, une « procédure accélérée » (qui implique de délais de réadmission très courts) peut être mise en place en cas d'appréhension d'une personne dans la région frontalière de l'Etat requérant après avoir franchi illégalement la frontière en provenance directe du territoire de l'Etat requis. La situation des demandeurs d'asile à la frontière de l'Union avec l'Ukraine démontre bien que ce principe n'est pas pleinement respecté.

b) **Violation de l'interdiction de la torture ou de tout traitement inhumain ou dégradant, figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme.** Cette interdiction existe à l'égard d'un Etat signataire tant sur son propre territoire que dans celui du pays de renvoi. A l'appui, la situation au Maroc où différentes organisations non gouvernementales font état de la violation quasi systématique de la part des autorités marocaines des droits fondamentaux de migrants et de demandeurs d'asile (destruction de documents, rafles, mauvais traitements, abandon dans le désert du Sahara, etc). Mais cette question se pose également dans le cadre de l'exécution des accords de réadmission que les pays tiers concernés par l'accord communautaire passent avec d'autres pays tiers. Ce c'est que l'on connaît comme « les accords en cascade ».

Par ailleurs, l'application des accords de réadmission peut également avoir comme conséquence que les Etats tiers contractants, en vertu de pressions effectuées par l'Union européenne, procèdent à reconnaître comme « des nationaux » de personnes qui ne relèvent pas de leur juridiction, allant ainsi à l'encontre de l'obligation du droit international selon laquelle tout Etat admet ses propres nationaux. Nous ne devons non plus oublier les droits des personnes lors du retour : dans certains cas (et c'est notamment vrai pour les Balkans), les conséquences des accords en question peuvent être très lourdes lorsque l'Etat requis est menacé de vagues importantes de retour alors qu'il connaît des difficultés en matière de logement, d'emploi, etc.

2. Le processus de négociation

Il existe peu d'informations concernant le processus de négociation des accords de réadmission. Le succès de ces négociations tient pour beaucoup aux « leviers » ou encore « les carottes » dont la Commission dispose à l'égard du pays tiers. La conclusion de ces accords dépend par conséquent du degré de dépendance par rapport au négociateur européen. Les exemples sri-lankais, russe ou marocain illustrent parfaitement ces difficultés.

3. les problématiques institutionnelles

Le Parlement européen n'est informé ni du contenu du mandat de négociation donné par le Conseil à la Commission ni du processus même de négociation. Malgré les différentes demandes adressées par le Parlement européen à l'attention de la Commission et du Conseil, ce cadre institutionnel continue à souffrir du « déficit démocratique ».

RECOMMANDATIONS

La priorité doit être donnée au respect des droits fondamentaux

La conditionnalité aux droits humains doit être une priorité. Les accords de réadmission ne doivent pouvoir être conclus que s'ils permettent le plein respect des droits des personnes. Ce principe doit donc être encadré à plusieurs niveaux :

1. Les modalités de négociation

Bien que le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la négociation des accords de réadmission ne permette pas l'intervention directe du Parlement européen à ce stade, l'importance des enjeux (le respect des droits humains) justifie pleinement qu'il soit mieux informé.

2. La mise en application des accords

- par les Etats membres

Les objectifs et le cadre formel des accords communautaires de réadmission justifient et permettent une restitution précise des « résultats » de leur mise en application par les Etats membres, c'est-à-dire le nombre de personnes renvoyées, leur nationalité, leur statut. La Commission devrait rassembler les données nationales pour l'établissement d'un rapport annuel présenté au Parlement européen en vue d'une discussion.

- par les Etats de renvoi

Le suivi de l'application des accords de réadmission doit s'étendre aux conditions dans lesquelles sont réadmis les étrangers dans les Etats tiers. Doit être inclus dans les négociations le principe d'un bilan annuel fourni par les autorités compétentes de l'Etat tiers, donnant au minimum des indications statistiques sur le sort des personnes réadmisses (détention, mise en liberté, éloignement dans le cas où il s'agit de ressortissants de pays tiers)

3. Le respect des garanties

Des dispositifs de recours effectif doivent être mis à disposition des étrangers afin de permettre, en cas de violation de leurs droits, soit la suspension de la procédure de réadmission, soit l'annulation de la mesure si elle a été exécutée, avec retour dans les pays qui a demandé le renvoi, ainsi que, dans tous les cas, l'accès à des réparations.

Enfin, ces quelques recommandations peuvent également servir à une réflexion plus large du Parlement européen sur la politique européenne de retour en général. En effet, à supposer que certains des problématiques ci-dessus mentionnées puissent être surmontées, il reste que la réadmission en elle-même semble induire intrinsèquement des risques de non-compatibilité entre les objectifs poursuivis et les principes qui engagent l'Union européenne au regard des droits fondamentaux.

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	- 6 -
1.1 Définition	- 6 -
1.2 Evolution des accords de réadmission.	- 6 -
1.2.1 Première phase : un cadre uniquement bilatéral.....	- 6 -
1.2.2 Deuxième phase : la coopération intergouvernementale.....	- 7 -
1.2.3 Troisième phase : des accords communautaires de réadmission	- 8 -
2. CADRE JURIDIQUE	- 12 -
2.1 Base juridique.....	- 12 -
2.2 Mandats	- 12 -
2.3 Contenu	- 13 -
2.3.1 Clauses générales	- 13 -
2.3.2 Clauses spécifiques	- 15 -
2.4 Clauses de réadmission insérées dans les accords entre la Communauté et les pays tiers..	- 16 -
3. PROBLEMATIQUES	- 19 -
3.1 Le respect des droits fondamentaux	- 19 -
3.1.1 Violation du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés.....	- 19 -
3.1.2 Violation de l'interdiction de la torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme)	- 20 -
3.1.3 L'identification des personnes	- 22 -
3.1.4 Cas des Balkans.....	- 22 -
3.2 Le processus de négociation.....	- 23 -
3.3 Problématique institutionnelle.....	- 24 -
3.4 Impact sur les équilibres régionaux.....	- 25 -
3.5 Politique de retour	- 26 -
4. RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN	- 27 -
4.1 Sur les modalités de négociation : informer le PE	- 27 -
4.2 Sur la mise en application des accords.....	- 27 -
4.3 Sur le respect des garanties	- 28 -
5. ANNEXES	- 29 -
5.1 Accords communautaires passés avec les pays tiers.....	- 29 -
5.2 Clauses techniques des accords communautaires de réadmission	- 30 -
5.3 Accords de réadmission passés par certains pays tiers avec d'autres pays tiers	- 34 -
5.4 Bibliographie.....	- 36 -

1. INTRODUCTION

1.1 Définition

Un accord de réadmission est un acte par lequel les Etats signataires s'engagent à réadmettre sur leur territoire leurs ressortissants qui sont interpellés alors qu'ils se trouvent en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat, mais aussi d'autres étrangers qui ne sont pas leurs ressortissants mais qui ont transité par leur sol avant d'être interpellés dans l'autre Etat. Il s'agit de l'un des instruments clé de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière de l'Union européenne.

1.2 Evolution des accords de réadmission.

1.2.1 Première phase : un cadre uniquement bilatéral

Dans une première période, les accords de réadmission signés en Europe étaient de type bilatéral (entre deux pays de l'Union ou entre un pays de l'Union et un pays tiers). Les Etats membres ont eu recours à ce type d'accord depuis les années soixante en vue de faciliter l'expulsion de ressortissants de l'autre Etat partie en séjour irrégulier sur leur territoire. C'est le cas de la France qui a conclu de tels accords avec des pays voisins comme l'Allemagne (le 22 janvier 1960), l'Autriche (le 30 novembre 1962) et les pays du Benelux (19 avril 1964), ou encore de l'Allemagne avec le Danemark (1^{er} juin 1954), la Suède (à la même date), la Norvège (18 mars 1955) et les pays du Benelux (le 1^{er} juillet 1966). Ce type d'accord est celui qu'on a appelé de « première génération ».

A la fin des années quatre-vingts, avec les bouleversements géopolitiques à l'Est, un nouveau type d'accord de réadmission voit le jour : il ne s'agit plus seulement d'obtenir la réadmission des nationaux des parties contractantes, mais également celle des ressortissants de pays tiers ayant transité par leur territoire pour atteindre celui de l'Union (ou à l'époque, le territoire de « l'espace Schengen »). On voit apparaître une nouvelle fonction des accords : faire supporter aux pays de transit le poids de leur défaut de contrôles aux frontières¹. L'accord de réadmission entre les pays Schengen (France, Italie, Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) et la Pologne² - signé le 29 mars 1991 et entré en vigueur le 1^{er} mai de la même année – pour organiser le refoulement des migrants venant des pays de l'Europe centrale et de l'Est, sera le précurseur de ce type d'accord appelé « de deuxième génération ». Ce sera aussi le préambule et le passage obligé avant la signature, d'abord d'un accord d'association entre ce pays et la Communauté européenne³, puis son adhésion effective à l'Union européenne à

¹ Caroline Intrand, « La politique du donnant – donnant », *Plein Droit*, n° 57, juin 2003.

² Cet accord a été signé sur la base de l'article 23, 4° de la Convention d'application des accords de Schengen du 19 juin 1990, lequel stipule que « *L'éloignement [de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier] peut être réalisé du territoire de cet Etat vers le pays d'origine de cette personne ou tout autre Etat dans lequel son admission est possible, notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission conclus par les Parties Contractantes* », JOCE n° L 239 du 22 septembre 2000, p. 19-62.

³ Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part et la République de Pologne, d'autre part, signé à Bruxelles le 16 décembre 1991, JOCE n° L 348 du 31 décembre 1993, p. 2-180.

partir du 1^{er} mai 2004. Ceci n'a pas empêché que l'Allemagne et la Pologne concluent dans la foulée, dans un cadre bilatéral, un accord de réadmission - entré en vigueur le 1^{er} mai 1993 - qui permettait le renvoi dans un très court délai (de quarante-huit heures) de réfugiés et d'autres personnes venant de l'Est⁴. Il n'aura pas fallu longtemps pour que la Pologne passe, à son tour, d'autres accords de réadmission avec ses voisins : la République Tchèque (30 octobre 1993), la Slovaquie (12 novembre 1993), la Roumanie (19 janvier 1994), l'Ukraine (10 avril 1994) et la Moldavie (28 mai 1995). C'est ce que l'on va appeler l'« effet domino »⁵ ou accords de réadmission « en cascade », dans un processus qui ne va cesser de se développer (v. *infra*).

1.2.2 Deuxième phase : la coopération intergouvernementale

Jusqu'à cette période, il n'était pas encore question d'une compétence communautaire pour la négociation et la conclusion de tels accords avec des pays tiers. Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a institué l'Union européenne en la faisant reposer sur « trois piliers » : les Communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). Dans le cadre du troisième pilier, l'ancien article K.1 du Titre VI disposait que :

« Aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les États membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêt commun :

1) la politique d'asile ;

2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;

3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers :

a) les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;

b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ;

c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;

[...] »

C'est dans ce contexte que le Conseil de l'Union a adopté, le 30 novembre 1994, une recommandation « *concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un Etat membre et un pays tiers* »⁶. Il s'agissait de donner un cadre aux Etats membres pour l'éventuelle conclusion de ce type d'accords avec des pays tiers. Ce modèle prévoyait la réadmission sans formalité de nationaux de l'Etat requis et celle de ressortissants de pays tiers ayant transité par son territoire. Le délai de réponse à la demande de réadmission était de quinze jours. Les frais occasionnés par la réadmission devaient être pris en charge par l'Etat requérant. Enfin, il était proposé la création d'un « comité d'experts » composé par des représentants de chaque partie pour assurer l'application et le suivi de l'accord.

⁴ Helmut Dietrich, « Pologne, Etat d'urgence pour les réfugiés », *Plein Droit*, n° 65-55, juillet 2005, p. 11-16.

⁵ Mike King, « Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques » in *Contrôles : frontières, identités. Les enjeux autour de l'immigration et l'asile, Cultures et Conflits*, n° 26 - 27, 1997, p. 35 - 49.

⁶ JOCE n° C 274 du 19 septembre 1996, p. 20-24.

Une seconde recommandation devait être adoptée par le Conseil de l'Union le 24 juillet 1995, « *concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre des accords de réadmission* »⁷. Il y était question des aspects pratiques lors des opérations de réadmission : formulaires communs, modalités de la procédure accélérée lors des contrôles aux frontières, différents moyens de preuve pour l'identification des personnes concernées (certificat de nationalité, passeport, document national d'identité, voire permis de conduire, déclarations de témoins ou de l'intéressé) ou de l'entrée sur le territoire des parties aux frontières extérieures (cachet d'entrée sur le passeport, titres de voyage, empreintes digitales ou même notes d'hôtel).

Le 4 mars 1996, les membres du Conseil se sont mis d'accord sur des conclusions « *relatives aux clauses de réadmission dans les accords mixtes conclus avec de pays tiers* »⁸. Elles prévoient que tous les accords de coopération entre la Communauté et ses Etats membres et un pays tiers doivent comporter une « clause de réadmission ». Ce qui s'est traduit assez vite dans les faits : de telles clauses ont été incluses dans les accords de partenariat et de coopération passés au milieu des années quatre-vingt-dix avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, l'Ouzbékistan, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, ou encore les accords euro-méditerranéens d'association avec l'Algérie, l'Egypte et le Liban, sans oublier l'Accord de Cotonou et son article 13 (v. *infra*). Ces clauses peuvent par ailleurs constituer la base de la négociation pour des accords bilatéraux de réadmission entre un Etat membre et le pays tiers concerné, notamment pour prévoir les conditions et modalités de réadmission des ressortissants des pays tiers.

1.2.3 Troisième phase : des accords communautaires de réadmission

Avec le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, se pose pour la première fois la question de la compétence de la Communauté européenne pour négocier et conclure des accords de réadmission avec de pays tiers. En effet, l'article 63.3 (b), titre IV du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) dispose que le Conseil arrête « *des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants :*

[...]

b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ; ».

Une des priorités du Conseil de l'Union étant la lutte contre l'immigration clandestine, le Conseil européen extraordinaire consacré aux nouvelles compétences de la Communauté en matière de justice et affaires intérieures, dit « de Tampere », les 15 et 16 octobre 1999, inscrit dans ses conclusions : « *Le Conseil européen demande que l'aide aux pays d'origine et de transit soit accrue afin de faciliter les retours volontaires et de permettre aux autorités de ces pays de renforcer leurs moyens de combattre efficacement la traite des êtres humains et de satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des Etats membres* ». Il ajoute que « *Le traité d'Amsterdam a conféré des compétences à la Communauté dans le domaine de la réadmission. Le Conseil européen invite le Conseil à conclure des accords de réadmission ou à insérer des clauses-types dans d'autres accords*

⁷ JOCE n° C 274 du 19 septembre 1996, p. 25-33.

⁸ Ces conclusions seront reprises et actualisées par le Conseil de l'Union européenne « Justice et affaires intérieures » du 2 décembre 1999, 13461/99 (Presse 386)

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/jha/13461.F9.html#_Toc473435361

conclus entre la Communauté européenne et les pays ou groupes de pays tiers concernés. Il convient également d'examiner les règles relatives à la réadmission entre Etats membres »⁹. Ce sera le début des accords « de troisième génération ».

Le 15 novembre 2001, la Commission présentait au Conseil et au Parlement européen une communication « *concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine* »¹⁰. Elle y développe les conclusions adoptées par le Conseil de Tampere par les propositions suivantes : « [...] *avant la négociation de tout accord de réadmission, il conviendrait de prendre entre autres en considération la situation politique et en matière de droits de l'homme du pays d'origine ou de transit. Lorsque les premiers accords communautaires de réadmission seront conclus et mis en œuvre, leurs effets devront être évalués et appréciés. En outre, des dispositions relatives à la réadmission devraient être insérées dans tous les futurs accords communautaires d'association et de coopération. Une assistance technique ciblée, au besoin soutenue par un financement communautaire, pourraient être dispensée si nécessaire. L'Union européenne devrait aussi faire usage de son poids politique pour encourager les pays tiers qui se montrent peu enclins à remplir leurs obligations de réadmission. [...]* »¹¹. La Commission laisse ainsi entrevoir les principaux points qui devraient à la base de la négociation et du suivi des accords : le respect des droits de l'homme dans le pays tiers concerné, les éventuelles aides techniques et financières pour la mise en œuvre de l'accord, la nécessité d'une évaluation sur les effets de l'exécution des accords déjà conclus. Autant de recommandations qu'on se propose de confronter avec l'évolution de la politique d'éloignement et de réadmission telle qu'elle a été mise en place en pratique par l'UE (v. III : Problématiques).

Lors du Conseil européen de Laeken, le 17 décembre 2001, les Etats membres se sont à nouveau penchés sur la politique de lutte contre l'immigration clandestine et les accords de réadmission en lui donnant une dimension jusque là à peine énoncée : l'inclusion de la politique d'immigration (et donc de lutte contre l'immigration clandestine) dans la politique extérieure de l'Union.

Les conclusions de la présidence signalent en effet qu'une politique commune d'asile et d'immigration suppose « *l'intégration de la politique des flux migratoires dans la politique extérieure de l'Union européenne. En particulier, des accords européens de réadmission devront être conclus avec les pays concernés, sur la base d'une nouvelle liste de priorités et d'un plan d'action clair. Le Conseil européen demande que soit développé un Plan d'Action basé sur la communication de la Commission sur l'immigration illégale et la traite des êtres humains (...)* »¹². Depuis lors, la « dimension extérieure » de la politique d'immigration ne va pas cesser d'être présente dans les débats politiques, devenant même l'axe central du programme de la Haye dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹³.

Le plan d'action que le Conseil appelait de ses vœux a en effet été adopté le 28 février 2002¹⁴. En rappelant l'importance des accords de réadmission dans le dispositif de lutte contre l'immigration illégale, le Conseil signale qu'« *avant de négocier tout accord de réadmission,*

⁹ Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, conclusions de la Présidence, points 26 et 27.

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, COM (672) final, Bruxelles, le 15 novembre 2001.

¹¹ *Idem*, p. 27.

¹² Conseil européen de Laeken, 17 décembre 2001, conclusions de la présidence, point 40.

¹³ Claire Rodier, Etude sur l'« *Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE – synthèse et recommandations pour le Parlement européen* », Parlement européen, 8 juin 2006, PE374.366

¹⁴ Conseil de l'Union européenne, « *Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne* », Bruxelles, 27 février 2002, document n° 6621/1/02, REV 1.

il convient de prendre en considération l'intérêt de l'Union européenne et de ses Etats membres »¹⁵, ce qui suppose de déterminer les pays tiers avec lesquels un accord doit être passé en priorité. Quatre critères vont être définis à cette fin¹⁶ :

- a) la pression migratoire exercée par les flux de personnes qui proviennent des pays tiers ou transitent par ces pays ;
- b) les pays tiers avec lesquels la Communauté européenne a conclu des accords d'association ou de coopération contenant une clause de réadmission ;
- c) l'existence d'une frontière commune entre un pays tiers et un Etat membre ;
- d) la valeur ajoutée de l'accord de réadmission « communautaire » par rapport à la négociation d'accords bilatéraux par les Etats membres.

Si le lien entre la « clause de réadmission » et les accords de coopération ou d'association avec les pays tiers (v. *supra*) avait déjà été évoqué, un pas est franchi lors du conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002. Dans le chapitre consacré à l'« intégration de la politique d'immigration dans les relations avec les pays tiers », le Conseil, après avoir affirmé que « *l'intensification de la coopération économique, le développement des échanges commerciaux, l'aide au développement, ainsi que la prévention des conflits, sont autant de moyens de favoriser la prospérité économique des pays concernés et, de ce fait, de réduire les causes qui sont à l'origine des mouvements migratoires* », demande « instamment » que « *dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale* »¹⁷. Par ailleurs, le pays qui ne coopérerait pas dans la lutte contre l'immigration illégale pourrait voir ses relations avec l'Union sinon compromises du moins reconsidérées. La politique d'aide au développement est ainsi subordonnée *sine qua non* à la collaboration des pays tiers à la gestion des flux migratoires. Très rapidement, le Conseil de l'Union va désigner neuf pays comme prioritaires pour entamer une coopération « accrue » dans ce domaine.

Logiquement il s'agit d'abord de pays avec lesquels il existe déjà une coopération : Albanie, Chine, République fédérale de Yougoslavie, Maroc, Russie, Tunisie, Ukraine et Turquie. Mais le Conseil estime également « essentiel » le démarrage de pourparlers avec la Libye, pays avec lequel aucune base formelle n'existe pour engager des négociations dans ces domaines¹⁸.

C'est dans ce contexte que, parallèlement, le Conseil de l'Union a donné mandat à la Commission européenne pour négocier et conclure des accords de réadmission avec un certain nombre de pays tiers. Nous allons voir quels sont les pays concernés, quel est le contenu des accords de réadmission jusqu'aujourd'hui signés, et les spécificités que comportent certains de ces accords. Nous nous arrêterons ensuite sur les problèmes que pose cette politique de réadmission (et plus généralement, la politique européenne d'immigration et d'asile), non seulement au niveau de respect des droits fondamentaux, mais aussi sur le plan institutionnel. Enfin, nous nous permettrons d'adresser quelques recommandations au

¹⁵ *Idem*, point 75).

¹⁶ Conseil de l'Union européenne, « *Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés* », Bruxelles, le 16 avril 2002, document n° 7990/02 COR 1

¹⁷ Conseil européen de Séville, les 21 et 22 juin 2002, conclusions de la présidence, point 33.

¹⁸ Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, le 18 novembre 2002, document n° 14183/02 Presse (350)

Parlement européen pour que, en tant que représentant des peuples des Etats membres de l'Union européenne, il puisse jouer tout le rôle qui lui revient afin de participer à l'élaboration d'une politique « juste, humaine et équitable » dans le respect plein et entier des droits fondamentaux.

2. CADRE JURIDIQUE

2.1 Base juridique

La base juridique pour la négociation et la conclusion des accords de réadmission est l'article 63.3 (b) du traité instituant la Communauté européenne (TCE) qui stipule que le Conseil arrête des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants :

b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier.

L'article 300 du même traité précise que lorsque « *les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commission, en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil pour l'assister sans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser* ».

2.2 Mandats

A ce jour, seize directives de négociation d'accords de réadmission ont été confiées par le Conseil à la Commission. Ces seize pays sont :

Le Maroc, le Pakistan, le Sri Lanka, la Russie, en septembre 2000 ;

Les régions administratives spéciales de Macao et de Hong Kong de la République populaire de Chine, en mai 2001 ;

L'Ukraine, en juin 2002 ;

L'Albanie, la Chine, la Turquie et l'Algérie, en novembre 2002 ;

La Moldavie, en juillet 2006 ;

La République de Monténégro, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en novembre 2006.

Sur ces seize mandats, six accords de réadmission ont été signés, dont cinq entrés effectivement en vigueur¹⁹ :

* l'accord de réadmission avec la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine, signé à Bruxelles le 27 novembre 2002 et conclu en décembre 2003. Il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2004 (il s'agit du premier accord communautaire de réadmission) ;

* l'accord de réadmission avec la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine, signé à Luxembourg le 13 octobre 2003 et conclu le 21 avril 2004. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2004 ;

¹⁹ Les accords de réadmission entre la Communauté européenne et trois pays des Balkans occidentaux : l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et la République de Monténégro, ont été formellement paraphés le 13 avril 2007, communiqué de presse de la Commission, Bruxelles, le 12 avril 2007, IP/07/497.

- * l'accord de réadmission avec la République socialiste démocratique de Sri Lanka, signé à Colombo le 4 juin 2004 et conclu le 3 mars 2005. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2005 ;
- * l'accord de réadmission avec la République d'Albanie, signé à Luxembourg le 14 avril 2005. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2006 ;
- * l'accord de réadmission avec la Fédération de Russie, signé à Sochi le 25 mai 2006, conclu le 19 avril 2007. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007 ;
- * enfin, l'accord de réadmission avec l'Ukraine qui a été signé à Bruxelles le 18 juin 2007 en marge du Conseil de coopération UE – Ukraine.

2.3 Contenu

2.3.1 Clauses générales

Sept clauses sont présentes dans la totalité des accords de réadmission existant à ce jour. Elles concernent :

- 1) les obligations de réadmission des parties contractantes ;
- 2) la procédure de réadmission ;
- 3) les opérations de transit ;
- 4) la clause de non-incidence ;
- 5) la protection des données à caractère personnel ;
- 6) la mise en œuvre de l'accord ;
- 7) l'application territoriale des accords.

Nous allons nous arrêter sur les obligations de réadmission des parties contractantes, la clause de non-incidence et l'application territoriale des accords. Pour ce qui concerne les autres clauses générales, voir l'annexe 5.2.

1) les obligations de réadmission des parties contractantes

Les parties contractantes s'engagent à réadmettre deux catégories de personnes : a) leurs nationaux et b) les ressortissants de pays tiers et les apatrides qui ont transité sur le territoire d'un Etat avant d'atteindre celui de l'autre partie contractante.

a) Réadmission des personnes ayant la nationalité d'un Etat partie à l'accord

L'Etat requis réadmet sur son territoire, à la demande de l'Etat requérant et sans autres formalités que celles qui sont précisées dans les accords, toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de l'Etat requérant, lorsqu'il est prouvé ou valablement présumé que cette personne est un ressortissant de l'Etat requis. Les différents documents apportant la preuve ou le commencement de preuve de la nationalité d'un des Etats parties sont indiqués dans les annexes qui accompagnent chaque accord de réadmission.

Dans ce cas, l'Etat requis établit le document de voyage nécessaire à la personne dont la réadmission a été acceptée, d'une période de validité d'au moins six mois. Si, pour des raisons juridiques ou factuelles, l'intéressé ne peut être transféré au cours de la période de validité du document de voyage initialement délivré, la partie requise devra, dans les quatorze jours calendrier, prolonger la validité du document de voyage ou délivrer un nouveau document de voyage ayant la même période de validité. Si, dans ce délai de quatorze jours l'Etat requis n'a

pas délivré un nouveau document de voyage ou prolongé sa validité, il est réputé accepter l'utilisation du document type de voyage de l'UE à des fins d'éloignement²⁰.

Il existe cependant quelques différences sur cette question dans les accords signés. Ainsi, dans l'accord avec le Sri Lanka, si la partie requise ne délivre pas ou ne renouvelle pas le document de voyage en question dans un délai de quatorze jours mais pouvant aller jusqu'à trente jours, ou encore si elle n'accuse pas réception de la demande de réadmission formulée par la partie requérante, elle est réputée accepter l'utilisation d'un document de voyage provisoire qui est annexé à l'accord. Pour ce qui concerne l'accord avec l'Ukraine et l'Albanie, si l'Etat requis ne délivre pas le document de voyage dans les délais indiqués ou ne le renouvelle pas, il accepte le document de voyage arrivé à expiration.

C'est dans l'accord avec la Fédération de Russie qu'il existe le plus de particularités dans ce domaine. Il prévoit que lorsque les parties font droit à la demande de réadmission, la mission diplomatique et consulaire compétente établit sans délai et indépendamment de la volonté de la personne à réadmettre le document de voyage nécessaire pour le retour d'une durée de validité de trente jours. Si la personne n'a pas pu être éloignée pendant ce délai, la mission diplomatique ou le poste consulaire compétent délivre sans délai un nouveau document de voyage ayant la même durée de validité.

b) Réadmission des ressortissants des pays tiers et des apatrides

L'Etat requis réadmet sur son territoire, à la demande de l'Etat requérant, tout ressortissant de pays tiers ou apatride qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de l'Etat requérant, lorsqu'il est prouvé, ou peut être valablement présumé, par le commencement de la preuve, que cette personne :

- i) a pénétré illégalement sur le territoire de la partie requérante en arrivant directement du territoire de la partie requise ; ou
- ii) détenait, au moment de son entrée, une autorisation de séjour en règle délivrée par l'Etat requis ; ou encore
- iii) détenait, au moment de son entrée, un visa en cours de validité délivré par l'Etat requis.

Il nous semble que les conditions fixées dans l'accord avec la Russie sont plus strictes, dans la mesure où celui-ci parle de « posséder, *au moment du dépôt de la demande de réadmission*, un visa ou une autorisation de séjour en cours de validité » délivré par l'Etat requis.

Cette obligation de réadmission ne s'applique pas si :

- i) le ressortissant de pays tiers ou l'apatride n'a effectué qu'un transit par un aéroport international de la partie requise ; ou
- ii) l'Etat requérant a délivré au ressortissant du pays tiers ou à l'apatride un visa ou une autorisation de séjour pour autant qu'il ne soit pas en possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour délivrés par l'autre partie contractante d'une plus longue durée de validité ; ou
- iii) le ressortissant du pays tiers ou apatride bénéficie d'une exemption de visa pour entrer sur le territoire du pays requérant.

²⁰ Il s'agit d'un modèle-type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers adopté par une recommandation du Conseil en date du 30 novembre 1994, JOCE n° C 274 du 19 septembre 1996, p. 18

En cas de réadmission, et à la demande de l'Etat requérant, l'autre partie contractante établi sans tarder le document de voyage nécessaire au retour de la personne à réadmettre, d'une période de validité d'au moins six mois. Si pour de raisons juridiques ou factuelles, l'intéressé ne peut être transféré dans ce délai, l'Etat requis délivre dans les quatorze jours un nouveau document de voyage pour la même durée de validité. Si cela n'est pas fait dans les délais impartis, la partie requise est réputée accepter l'utilisation modèle type de document de voyage de l'Union européenne.

2) la clause de non-incidence

Les trois premiers accords de réadmission signés par la Communauté prévoient une clause de non-incidence assez sommaire selon laquelle l'accord « *n'affecte pas les droits, obligations et responsabilités de la Communauté, des Etats membres et [du pays tiers], qui découlent du droit international et, en particulier, de toute convention internationale ou accord auxquels ils sont parties* ». Ce n'est qu'à partir de l'accord signé avec l'Albanie qu'il y a une référence explicite à plusieurs textes internationaux, notamment relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et son protocole additionnel de 1967 et la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984.

3) l'application territoriale des accords

Les accords de réadmission s'appliquent sur le territoire des Etats membres et du pays tiers concerné. Ils ne s'appliquent pas au territoire du Danemark conformément au protocole sur la position de ce pays au traité sur l'Union européenne (TUE) et au traité instituant la Communauté européenne (TCE). Cependant, dans tous les accords figure une déclaration commune invitant le pays tiers à conclure avec le Danemark un accord bilatéral de réadmission dans les mêmes termes que l'accord communautaire. Une déclaration commune identique vise l'Islande et la Norvège, compte tenu des relations étroites qui existent entre la Communauté européenne et ces deux pays.

A noter enfin que le Royaume-Uni (à la différence de l'Irlande) a notifié son souhait, dans tous les cas, de participer à l'adoption de ces accords.

2.3.2 Clauses spécifiques

A l'examen des différents accords, on observe l'existence de deux types de clauses spécifiques à certains accords :

- 1) la réadmission « par erreur »
- 2) la réadmission dans le cadre de la « procédure accélérée »

1) la réadmission « par erreur »

Les parties requérantes reprennent en charge toute personne réadmise par la partie requise s'il est établi, dans un délai de trois mois après le transfert de l'intéressé, que les conditions de réadmission n'étaient pas remplies. Dans de tels cas, les autorités compétentes des parties s'échangent toutes les informations disponibles concernant l'identité, la nationalité ou la route

de transit réelles de la personne à reprendre en charge. Cette clause n'est prévue que dans les accords passés avec l'Albanie et l'Ukraine.

2) la réadmission dans le cadre de la « procédure accélérée »

Dans les accords passés avec la Fédération de Russie et l'Ukraine²¹, il est prévu que si une personne est appréhendée dans la région frontalière²² de l'Etat requérant après avoir franchi illégalement la frontière en provenance directe du territoire de l'Etat requis, l'Etat requérant peut présenter une demande de réadmission dans le délai de deux jours ouvrables à compter de l'arrestation de l'intéressé. Dans ce cas, la réponse doit être fournie aussi dans un délai de deux jours ouvrables à compter de la date de l'accusé de réception de la demande. Le transfert de l'intéressé doit être effectué dans les deux jours ouvrables comptés à partir de la réponse.

Enfin, pour ce qui est de l'application effective de l'accord, il faut noter que l'Albanie, la Russie et l'Ukraine ont obtenu que l'obligation de réadmission des ressortissants de pays tiers et des apatrides ne soit effective que dans un délai de deux ans, s'agissant pour l'Albanie et l'Ukraine, et de trois ans pour la Fédération de Russie après l'entrée en vigueur des accords respectifs. Pendant cette période transitoire, la réadmission ne s'applique qu'aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers avec lesquels Russie ou Ukraine (rien n'est dit dans celui avec l'Albanie) ont conclu des accords bilatéraux de réadmission.

2.4 Clauses de réadmission insérées dans les accords entre la Communauté et les pays tiers

Plusieurs accords d'association ou de coopérations passés entre la Communauté européenne et de pays tiers prévoient une clause de réadmission. Dans celle-ci, il est établi le principe de la réadmission des nationaux, après l'accomplissement des procédures d'identification et la délivrance des documents nécessaires.

Ces accords sont :

- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part, signé à Valence le 22 avril 2002, *JOUE* n° L 265 du 10 octobre 2005 ;
- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République arabe d'Egypte, d'autre part, signé à Luxembourg le 25 juin 2001, *JOUE* n° L 304 du 30 septembre 2004 ;
- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, signé à Luxembourg le 17 juin 2002, *JOUE* n° L 143 du 30 mai 2006 ;

²¹ Ils constituent de ce fait un précédent non négligeable dans les négociations actuelles et à venir des accords de réadmission avec d'autres pays tiers.

²² La « région frontalière » est définie comme un périmètre de 30 kilomètres par rapport à la frontière terrestre commune à un Etat membre et l'autre partie contractante, ainsi que le territoire des ports maritimes, y compris les zones douanières et des aéroports internationaux des parties contractantes.

- Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, signé à Luxembourg le 22 avril 1996, *JOCE* n° L 239 du 9 septembre 1999 ;

- Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Azerbaïdjan, d'autre part, signé à Luxembourg le 22 avril 1996, *JOCE* n° L 246 du 17 septembre 1999 ;

- Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part et la Géorgie, d'autre part, signé à Luxembourg le 22 avril 1996, *JOCE* n° L205 du 4 août 1999 ;

- Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part et la République d'Ouzbékistan, d'autre part, signé à Florence le 21 juin 1996, *JOCE* n° L 229 du 31 août 1999 ;

- Accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, signé à Bruxelles, le 18 novembre 2002, *JOUE* n° L 352 du 30 décembre 2002 ;

- Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autre part, signé à Luxembourg le 9 avril 2001, *JOUE* n° L 84 du 20 mars 2004 ;

- Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part, signé à Luxembourg le 29 octobre 2001, *JOUE* n° L 26 du 28 janvier 2005 ;

- Accord de partenariat entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les pays de l'Afrique, de Caraïbes et du Pacifique (Etats ACP), d'autre part, dit « Accord de Cotonou », signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOUE* n° L 209 du 11 août 2005.

Par ailleurs, un « dialogue régulier » ou une « coopération » sur les questions relatives à l'immigration et notamment sur les conditions de retour des personnes en situation irrégulière sont prévus dans d'autres accords « mixtes » entre la Communauté européenne et des pays tiers. C'est le cas des accords suivants :

- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, signé à Bruxelles le 17 juillet 1995, *JOCE* n° L 97 du 30 mars 1998 ;

- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, signé à Bruxelles le 20 novembre 1995, *JOCE* n° L 147 du 21 juin 2000 ;

- Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, signé à Corfou le 24 juin 1994, *JOCE* n° L 327 du 28 novembre 1997 ;

- Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, signé à Luxembourg le 14 juin 1994, *JOCE* n° L 49 du 19 février 1998 ;
- Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldova, d'autre part, signé à Bruxelles le 28 novembre 1994, *JOCE* n° L 181 du 24 juin 1998 ;
- Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, signé à Bruxelles le 23 janvier 1995, *JOCE* n° L 196 du 28 juillet 1999 ;
- Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République kirghize, d'autre part, signé à Bruxelles le 9 février 1995, *JOCE* n° L 196 du 28 juillet 1999.

3. PROBLEMATIQUES

De la lecture et l'analyse tant de l'évolution de la politique européenne de réadmission que de la négociation et mise en œuvre des accords en la matière, nous pouvons formuler un certain nombre d'interrogations concernant notamment le respect des droits fondamentaux, les implications et les conséquences du processus de négociation des accords de réadmission et enfin, les problématiques liées aux aspects institutionnels et notamment le rôle du Parlement européen dans l'élaboration de cette politique.

3.1 Le respect des droits fondamentaux

3.1.1 Violation du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés

Selon l'article 33 de cette convention, « *Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ».

Bien que la plupart des accords fassent, dans la clause dite « de non-incidence » (v. ci-dessus II-4), une référence explicite à plusieurs textes internationaux relatifs aux droits fondamentaux, comme la Convention de Genève sur les réfugiés et son protocole additionnel de 1967, la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 ou la convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, celle-ci n'est accompagnée d'aucune garantie spécifique et précise sur les obligations des parties contractantes quant au respect du principe de non refoulement, ce qui en réduit considérablement la portée au point de ne lui donner qu'un caractère « artificiel »²³. D'ailleurs, aucune disposition de ces accords n'exclut expressément le refoulement (et donc l'obligation de réadmission de l'autre partie) des personnes en quête de protection.

Ceci est particulièrement inquiétant s'agissant de personnes qui font l'objet d'une réadmission dans le cadre de la procédure accélérée ou d'une opération de transit, où les délais extrêmement courts ne permettent pas à l'intéressé de faire utilement valoir ses droits, d'autant plus que les décisions adoptées dans ce contexte ne sont assorties d'aucun recours juridictionnel. Quels sont les garanties prévues pour que, tant dans les Etats membres que dans le pays tiers contractant, la personne à réadmettre ou en transit ne soit pas exposée à des risques pour sa vie ou sa dignité dans le pays de renvoi ?

Par ailleurs, on notera que la situation des demandeurs d'asile dans certains pays ayant déjà signé un accord de réadmission avec la Communauté est loin d'être conforme aux textes internationaux. Ainsi, comme l'organisation non gouvernementale Human Rights Watch a pu

²³ « L'Association pour la défense des droits de l'homme (FIDH-AE) appelle l'Union européenne à renoncer à la conclusion d'Accords de réadmission et à s'engager sur la voie d'une politique d'immigration et d'asile équitable », FIDH-AE, 29 mars 2004.

le constater²⁴, les polices des frontières polonaise et slovaque qui interceptent les personnes en provenance de l'Ukraine, les renvoient vers ce pays dans un délai de quarante-huit heures, sans avoir cherché à savoir ou approfondir sur leur situation juridique ou leur éventuel besoin de protection internationale. De son côté l'UNHCR dit avoir reçu des rapports alarmants selon lesquels des Tchétchènes qui étaient entrés sur le territoire de l'Union européenne, en traversant clandestinement la frontière depuis la région de Zakarpattia vers la Slovaquie, se sont vus illégalement refuser l'accès aux procédures d'asile dans ce pays. Au lieu d'être protégés, ces groupes ont été expulsés et ré-admis en Ukraine, puis refoulés vers la Fédération de Russie²⁵. Or la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés, et plus généralement des étrangers est souvent critique dans ce pays. HRW fait état de maltraitances, de détention prolongée dans des conditions plus que difficiles et parfois même de retour forcé vers les pays d'origine au risque de méconnaître les dispositions de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme. Une place particulière est consacrée par le rapport de HRW aux demandeurs d'asile tchétchènes qui sont « *particulièrement vulnérables, à la fois maltraités dans les mains de la police puis forcés à retourner en Russie, malgré le risque de persécution auquel ils font face dans ce pays. Bien que les citoyens russes n'aient pas besoin de visa pour entrer en Ukraine, les Tchétchènes se voient souvent refuser l'accès à la frontière, à moins qu'ils paient un dessous-de-table. Les Tchétchènes détenus en Ukraine et qui essaient d'entrer dans l'Union Européenne se voient refuser l'accès au droit d'asile. Aucun Tchétchène ne s'est fait reconnaître comme réfugié en Ukraine* »²⁶. Mais les réfugiés Tchétchènes ne sont pas les seuls à être victimes de cette situation. On rappellera par exemple le renvoi, le 14 février 2006 par l'Ukraine, des neuf demandeurs d'asile ouzbeks à la suite d'un mandat d'extradition délivré par les autorités de leur pays d'origine.

Au moment même de l'annonce, par la Commission européenne, de la conclusion de l'accord de réadmission avec l'Ukraine en juin 2007, l'UNHCR dénonçait publiquement les agressions racistes dont font l'objet, de façon récurrente, les demandeurs d'asile en Ukraine en citant notamment le cas récent tué d'un réfugié irakien à Kiev²⁷.

3.1.2 Violation de l'interdiction de la torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme)

Cet article prévoit que « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ».

Cette interdiction implique pour l'Etat contractant de ne pas soumettre une personne qui se trouve sur son territoire à de tels traitements, mais aussi également de ne pas éloigner ou extraditer une personne vers un pays où elle risquerait d'en être victime. C'est ce que la doctrine appelle « la protection par ricochet », consacrée par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg²⁸.

²⁴ Human Rights Watch, « En marge – Ukraine : violation des droits des migrants et de chercheurs d'asile sur la nouvelle frontière Est de l'Union européenne », 30 novembre 2005

²⁵ UNHCR : « La forteresse Europe : un mur de plus en plus difficile à franchir », 20 avril 2007.

²⁶ Human Rights Watch, *op cité*.

²⁷ « Le HCR dénonce une recrudescence d'agressions racistes contre des demandeurs d'asile en Ukraine », 10 juin 2007.

²⁸ CEDH, 7 juillet 1989, *Soering*, Série A, n° 161 ; CEDH, 29 avril 1997, n° 24573/94, *H.L.R. c/ France*, Rec. 1997-III ; CEDH, 2 mai 1997, *D. c/ Royaume-Uni*, n° 30240/96, Rec. 1997-III

A supposer que le pays tiers avec lequel la Communauté et ses Etats membres passent un accord de réadmission offre toutes les garanties pour respecter l'interdiction en question (ce qui est loin d'être démontré actuellement, par exemple avec l'Ukraine mais encore pour de pays pour lesquels un mandat de négociation a été donné comme le Maroc, le Pakistan, la Turquie, la Chine ou l'Algérie. Concernant ce dernier, selon la presse algérienne, le 4 décembre 2005, 700 personnes de l'Afrique Sub-saharienne ont été arrêtées et amenées par avion au sud de l'Algérie dans un camp d'enfermement (camp de Ksar Tililane à Adrar) pour être expulsés vers leur pays d'origine. Parmi ces personnes, 59 ivoiriens et 20 congolais étaient de demandeurs d'asile²⁹. Qu'en est-il des autres pays vers lesquels les personnes risquent d'être définitivement renvoyées ? Car c'est précisément cette problématique qui est au cœur des accords dits « en cascade ». En effet, l'obligation qui pèse sur le pays tiers de réadmettre des apatrides et des ressortissants d'autres pays tiers l'incite à passer à son tour des accords bilatéraux de réadmission avec ces derniers³⁰. Dans ce cas, quels sont les moyens que la Communauté et ses Etats membres s'octroient pour s'assurer que l'article 3 de la CEDH va être pleinement respecté ? quid notamment de la situation des apatrides ?³¹. On s'inquiète à cet égard de la remarque que le Conseil de l'Union a formulée à plusieurs reprises à l'attention de pays tiers par laquelle il les « encourage [...] à conclure des accords de réadmission entre eux ainsi qu'avec d'autres pays dans leurs régions respectives. Le Conseil est déterminé à utiliser davantage cet instrument et à intensifier ses efforts pour parvenir à de tels accords en apportant tout son soutien à la Commission tout au long du processus de négociation »³².

Ces inquiétudes ne sont pas dénuées de fondement, comme le démontrent les différents rapports ou livres de témoignages où sont dénoncées les multiples violations aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants de la part des autorités marocaines, un exemple malheureusement parmi d'autres³³.

Bien que la Libye ne fasse pas partie des pays avec lesquels la conclusion d'accords communautaires soit programmée, ce pays, régulièrement dénoncé par les organisations internationales et l'UNHCR pour les mauvais traitements qui y sont infligés aux étrangers et aux réfugiés, constitue un bon exemple des risques engendrés par la collaboration que certains Etats membres, notamment l'Italie, entretiennent avec lui dans le domaine de la gestion des flux migratoires. On rappellera qu'en avril 2005, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il condamne fermement les renvois de migrants pratiqués à plusieurs reprises au cours des mois précédents par les autorités italiennes vers la Libye sur la base d'un accord bilatéral de 2004 dont la teneur n'a jamais été rendue publique, en estimant que ce pays pratique « l'arrestation arbitraire, la détention et l'expulsion » et se disant « préoccupé par le traitement et les conditions de vie déplorables des personnes détenues dans les camps

²⁹ V. « Maghreb : banlieue de l'Europe. Etat d'urgence pour les Sub-sahariens », communiqué de presse de l'Association des travailleurs maghrébins de France (ATMF), 7 décembre 2005.

³⁰ Pour un aperçu sommaire de quelques accords « en cascade », voir annexe II de la présente note.

³¹ Leur lieu de « destination finale » sera-t-il un « lieu en blanc » ? pour utiliser l'expression de Madame Maria da Assunção Esteves, rapporteur Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen sur l'accord de réadmission avec la Fédération de Russie, A6-0028/2007 final, du 5 février 2007.

³² Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 2 novembre 2004, communiqué de presse, 13588/1/04 REV 1 (Presse 295).

³³ V. Migreurop, « Guerre aux migrants. Le livre noir de Ceuta et Melilla », Editions Syllepse, 2007 ; Amnesty International, « Spain an Morocco : failure to protect the rights of migrants – one year on », AI index : EUR 41/009/2006 ; « Morts par balle à Laayoune pour avoir voulu tenter de quitter le Maroc. Maltraitances et refoulement massifs à Oujda », par le Comité de suivi de la conférence euro-africaine non gouvernementale, août 2007 ; Le Monde, « La traque des clandestins est ouverte au Maroc », Claire Rodier, 13 janvier 2007.

en Libye et les récents rapatriements massifs d'étrangers de la Libye vers leur pays d'origine dans des conditions qui n'assurent ni leur dignité ni leur survie »³⁴.

3.1.3 L'identification des personnes

Pour le Conseil de l'Union européenne, les pays tiers doivent non seulement réadmettre ses propres nationaux sur leur territoire lorsqu'ils font l'objet d'une décision d'éloignement mais doivent également contribuer à l'identification des personnes dont la nationalité est présumée ou incertaine. Le Conseil invite donc la Commission à « *élargir les clauses types, de manière à prévoir l'obligation pour les parties contractantes de contribuer à l'identification des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et dont la nationalité est présumée ou incertaine, ainsi qu'à la délivrance des documents de voyage indispensables au retour* »³⁵. Or, il nous semble que les accords actuellement existants comportent des clauses et des annexes permettant assez facilement de surmonter les obstacles de la détermination de la nationalité et de la délivrance du document de voyage (v. *supra*). Des négociations plus poussées dans ce domaine pourraient avoir comme conséquence que la partie requise (notamment le pays tiers) soit contrainte à reconnaître plus rapidement comme « ses nationaux » des personnes qui ne le sont pas, en méconnaissant précisément cette obligation de droit international à laquelle fait référence le Conseil. A ce titre, le rapport au Parlement européen sur « *La situation des migrants aux îles Canaries* » de la mission conduite du 16 au 19 octobre 2006 par Hélène Flautre, présidente de la Sous-commission Droits de l'Homme, est particulièrement éclairant. Il fait en effet état de l'envoi d'une délégation de représentants des autorités sénégalaises aux Canaries peu après la signature, au début du mois de septembre 2006, d'un accord entre l'Espagne et le Sénégal qui, sur 6000 migrants arrivés par voie maritime au cours des mois précédents, ont en quelques jours « *identifié 5000 Sénégalais* » ce qui a permis de les renvoyer sans délai. On ne peut qu'être dubitatif devant une telle performance, quand on sait que la clef du renvoi, impatientement attendu par les autorités espagnoles, passait par la reconnaissance de la nationalité sénégalaise des migrants.

3.1.4 Cas des Balkans

Si l'essentiel des problèmes soulevés par l'application des accords de réadmission concerne les ressortissants de pays tiers aux deux parties, ou de personnes ayant besoin de protection internationale, on mentionnera le cas spécifique des accords qui permettent le renvoi de nationaux, dont les conséquences peuvent être lourdes lorsque le pays concerné est menacé de vagues importantes de retour alors qu'il connaît des difficultés en matière de logement, d'emploi, etc. A propos de l'Albanie, un rapport du Parlement européen de 2005 soulignait ces problèmes : « *l'Albanie va se heurter à des difficultés considérables dans la mise en œuvre de l'accord de réadmission CE/Albanie lorsque celui-ci entrera en vigueur en 2005. Elle devra notamment faire face à une pénurie de ressources humaines et matérielles, lesquelles sont nécessaires pour traiter les demandes émanant des États membres de l'UE. En outre, l'unité récemment chargée de la mise en œuvre des accords de réadmission manque d'expérience pour appliquer les accords bilatéraux existants et procéder au retour forcé en*

³⁴ Résolution du Parlement européen sur Lampedusa, 14 avril 2005.

³⁵ Conclusions du Conseil concernant l'évaluation des progrès accomplis et des résultats obtenus dans les négociations d'accords communautaires de réadmission avec les pays tiers, Luxembourg, les 12 et 13 juin 2007.

général. En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la clause des pays tiers en 2007, les autorités albanaises ont d'ores et déjà fait part de leurs inquiétudes et, fait savoir que le retour forcé n'était tout simplement pas possible, en raison des coûts importants qu'il implique »³⁶.

Ce qui est vrai pour l'Albanie l'est également pour toute la région des Balkans, confrontée à la volonté des Etats d'Europe de l'Ouest de rapatrier les personnes qui après 1992, et à nouveau en 1999, ont fui la région et trouvé protection temporaire dans l'UE. Le Conseil de l'Europe estime à environ 100 000 le nombre de personnes qui pourraient être renvoyées vers la Serbie depuis l'Allemagne, les Pays Bas, la Belgique, la Suisse etc. Or ce pays, qui connaît un taux de chômage important, n'arrive déjà pas à trouver de solutions pour résorber et loger correctement les occupants de la centaine de centres d'hébergement collectifs que les autorités ont mis en place en 1999 pour accueillir les réfugiés et déplacés internes qui fuyaient, en provenance du Kosovo ou de Croatie. Comment lui infliger cette charge supplémentaire sans entraver pour longtemps ses perspectives de développement et son chemin vers l'adhésion à l'UE ?³⁷

3.2 Le processus de négociation

On dispose de peu d'information sur le processus des négociations menées par la Commission européenne avec les pays pour lesquels elle a reçu mandat. Retenons cependant ce qu'en disait le Commissaire européen Frattini, chargé de la Justice et des Affaires intérieures, en 2006 : *« La négociation d'accords de réadmission n'a pas été chose aisée. Si nous avons désormais bouclé les pourparlers avec cinq pays, dont la Russie, les négociations n'ont pas atteint le même degré d'avancement dans tous les cas. La principale raison de leur lenteur est que, bien que ces accords soient en théorie réciproques, il est clair qu'en pratique ils servent essentiellement les intérêts de la Communauté. Tel est notamment le cas des dispositions relatives à la réadmission de ressortissants de pays tiers et d'apatrides – condition sine qua non de tous nos accords de réadmission, mais qui est très difficile à accepter pour les pays tiers. La bonne fin des négociations dépend donc beaucoup des « leviers », ou devrais-je dire des « carottes », dont la Commission dispose, c'est-à-dire d'incitations suffisamment puissantes pour obtenir la coopération du pays tiers concerné ».* (mars 2006, devant le Sénat français). Le propos est clair : les accords de réadmission servent principalement les intérêts de l'UE, les pays tiers le savent, leur conclusion dépend par conséquent du degré de dépendance de ces partenaires par rapport au négociateur européen. Plus celui-ci sera élevé, moins nombreuses seront les « carottes » à mettre dans la balance, pour reprendre les termes du Commissaire Frattini.

Sans doute le rapport de force était-il très déséquilibré s'agissant du Sri Lanka, pays avec lequel a été conclu un des premiers accords communautaires. Des sources provenant de membres de la délégation sri-lankaise attestent que lors de la négociation de l'accord de réadmission, les discussions concernant les affaires qui relèvent de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) étaient entièrement conduites, et les décisions arrêtées, par la partie

³⁶ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures. Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'Accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Rapporteur : Ewa Klant. A6-0214/2005, le 22 juin 2005.

³⁷ Group 484, *Human Rights report for 2005*

européenne³⁸. On peut penser que le poids géopolitique et économique de la Russie a pesé de façon bien différente, à en juger par les importantes concessions consenties par l'UE, aux yeux de la Commission LIBE, dans l'accord de réadmission UE/Russie. Dans son rapport, celle-ci craint qu'une « logique sommaire du retour » ait été préférée à la garantie du respect des droits de l'homme³⁹.

L'exemple du Maroc illustre les difficultés évoquées par le Commissaire Frattini. Après plusieurs années, on ne compte plus le nombre de rounds de négociation à l'issue desquels la partie européenne a annoncé l'imminence de la conclusion d'un accord de réadmission, quand la partie marocaine cherche probablement à faire « monter les enchères » pour obtenir une contrepartie à la hauteur des exigences de l'UE. Une des pierres d'achoppement dans les discussions vient de la très grande réticence des autorités marocaines à accepter de réadmettre sur leur sol des ressortissants de pays tiers.

3.3 Problématique institutionnelle

Le paragraphe 3 de l'article 300 du traité instituant la Communauté européenne (TCE) dispose que : « *Le Conseil conclut les accords après consultation du Parlement européen, sauf pour les accords visés à l'article 133, paragraphe 3, y compris lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel la procédure visée à l'article 251 ou celle visée à l'article 252 est requise pour l'adoption de règles internes. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer* ». Il n'est donc pas prévu la consultation du Parlement au stade de la négociation même de l'accord, voire au moment du mandat que le Conseil donne à la Commission.

Cependant, et comme le Parlement européen l'a remarqué à de multiples reprises, nous sommes, dans le cadre des accords de réadmission, dans un domaine où des questions fondamentales sont en jeu, tant pour les personnes concernées que pour les parties contractantes. Malgré cela, les négociations de ces accords se font dans un cadre obscur, aucune information n'est donnée ni aux membres du Parlement européen, encore moins aux Parlements nationaux. Ce « déficit démocratique » n'affecte pas seulement le processus de négociation. Le suivi de l'exécution de l'accord en souffre également, puisque celui-ci est confié principalement au « comité mixte de réadmission » composé de représentants de la Commission européenne, assistée par des experts nationaux des Etats membres (pour la Communauté) et des pays tiers. A ce jour, cinq accords communautaires de réadmission sont déjà entrés en vigueur, dont deux depuis trois ans et deux depuis deux ans. Pourtant, à notre connaissance, le Parlement européen n'a pas été informé de leurs résultats, des difficultés rencontrées, du nombre des demandes effectuées en vertu de ces accords, des réadmissions acceptées et effectivement réalisées.

Il nous semble que, dans un futur proche, les demandes répétées du Parlement pour que cette situation cesse ne vont pas recevoir un écho favorable de la part du Conseil. Ainsi, à en croire

³⁸ OXFAM, *Territoire inexploré : l'internationalisation de la politique d'asile de l'UE*, Londres, 2005.

³⁹ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen. Rapport sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie. Madame Maria da Assunção Esteves, rapporteur. A6-0028/2007 final, 5 février 2007.

les priorités fixées par celui-ci pour les prochaines négociations, en cours ou à venir des accords en question, ces revendications ne sont guère prises en compte. Lors de l'évaluation « des progrès accomplis et des résultats obtenus dans les négociations d'accords communautaires de réadmission »⁴⁰ à laquelle s'est récemment livrée le Conseil, celui-ci invite « *les Etats membres et la Commission à optimiser leur coopération en faisant en sorte que la Commission, son représentant spécial chargé de la réadmission et les Etats membres échangent des informations directement et de manière plus fréquente, dans le cadre des instances du Conseil compétentes en matière de migration, au premier rang desquels figure le Groupe « Migration et éloignement », qui est le comité désigné en vertu de l'article 300 du traité CE, avec la participation des instances du Conseil chargées des relations extérieures compétentes en la matière. . La consultation des instances du Conseil est utile avant et après les différents cycles de négociation et est, en tout état de cause, nécessaire lors de chaque étape importante des négociations, notamment avant d'envisager de parapher un texte* ».

Une lumière d'espoir existe toutefois : le projet de traité dont la Conférence intergouvernementale de 2007 va commencer à débattre. En effet, ce projet prévoit l'insertion d'un nouvel article 188 N (qui remplacerait l'actuel article 300) selon lequel :

« Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord :

a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants :

[...]

v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise ».

En attendant, les membres du Parlement européen ne devront pas hésiter à s'approprier les mots prononcés par Madame Benita Ferrero-Waldner, lorsque, au moment des débats sur le projet de rapport présenté par MEP Maria da Assunção Esteves à propos de l'accord de réadmission passé avec la Russie, elle affirmait : « *Parallèlement, je rappelle aussi que nous sommes naturellement à votre disposition pour toute information nécessaire, même durant les négociations en cours* » desdits accords.

Nous nous sommes attachés, dans cette troisième partie, à identifier les risques que peuvent dans certains cas générer les accords de réadmission passés par l'UE ou les Etats membres en termes de respect des droits fondamentaux des personnes. Mais il nous semble important d'élargir la réflexion dans deux directions : la première concerne les conséquences du dispositif de réadmission sur les relations des pays tiers partenaires de l'UE avec leurs voisins ; la seconde renvoie, au-delà des accords de réadmission, au cadre plus général dans lequel ils s'inscrivent, à savoir la politique de retour de l'UE.

3.4 Impact sur les équilibres régionaux

En 2000, alors que commençait la négociation des premiers accords communautaires de réadmission, le Réseau euro-méditerranéen pour les droits de l'homme (REMDH) exprimait sa crainte que le principe de la réadmission ne contraigne « *les pays tiers à renforcer leur politique des frontières et à adopter des politiques plus strictes en matière de visas, devenant*

⁴⁰ *Idem.*

ainsi des zones tampons de l'Europe vis-à-vis des migrants et des demandeurs d'asile ». Ces appréhensions se sont révélées fondées : outils de l' « externalisation » de la politique d'immigration de l'UE⁴¹, les accords de réadmission, outre les risques directs qu'ils sont susceptibles de faire courir aux personnes qui sont renvoyées (cf supra III-1), ont un impact sur les relations des pays avec qui la Commission ou les Etats membres les négocient et leurs voisins, et peuvent contribuer à déstabiliser de façon durable des zones jusqu'ici caractérisées par le libre franchissement des frontières.

On entend fréquemment des rumeurs sur la possibilité que la Libye ou les pays du Maghreb, imposent des visas aux ressortissants de leurs voisins d'Afrique sub-saharienne. Au-delà des avantages immédiats que pourrait peut-être tirer l'UE d'un tel système de « filtrage », cet impact devrait être pris en considération dans toutes ses dimensions, qui sont notamment d'ordre économique, commercial, voire environnemental. Il convient aussi de réfléchir aux conséquences d'un dispositif qui divise les peuples, auquel pourrait conduire la multiplication des accords de réadmission. De même que, dans le cadre de sa politique de voisinage, l'UE cherche à promouvoir le partage de valeurs communes avec ses nouveaux voisins afin de prévenir les trop grandes disparités qui pouvaient naître de l'élargissement de 2004, de même il lui appartient d'éviter d'inciter, au nom de la protection de ses propres frontières, à la remise en cause d'équilibres historiquement ancrés.

3.5 Politique de retour

Présentés comme nécessaires à la stratégie de lutte de l'UE contre l'immigration illégale, les accords de réadmission sont liés à la mise en œuvre de sa politique de retour et comptent parmi ses instruments principaux puisqu'ils sont censés en assurer l'effectivité. Au regard des dysfonctionnements dont cette étude s'est fait l'écho, après les nombreux travaux et rapports émanant d'organisations internationales et d'ONG et les interrogations souvent soulevées par le Parlement, on peut se demander si des améliorations du dispositif de réadmission sont possibles sans une réflexion approfondie sur les enjeux de la politique de retour elle-même. A supposer réglés les problèmes, solubles, liés à l'opacité des négociations, il reste que le mécanisme de la réadmission semble induire intrinsèquement des risques de non-compatibilité entre les objectifs poursuivis et les principes qui engagent l'UE au regard des droits fondamentaux.

⁴¹ Sur ce concept d'externalisation, v. les travaux du réseau Migreurop www.migreurop.org

4. RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a exprimé à de nombreuses reprises les réserves que lui inspirent tant les modalités de négociation et les conditions d'exécution des accords de réadmission que les conséquences de ces accords sur le respect des droits humains et le droit d'asile. Ces réserves amènent à formuler plusieurs types de recommandations.

Priorité au respect des droits fondamentaux

La conditionnalité par rapport au respect des droits fondamentaux doit être une priorité. Les accords de réadmission ne doivent pouvoir être conclus que s'ils permettent le plein respect des droits fondamentaux, qu'il s'agisse de migrants, de demandeurs d'asile ou de réfugiés. Le principe de non refoulement doit être garanti. Sauf à rester lettre morte, ce principe doit pouvoir être encadré à plusieurs niveaux :

4.1 Sur les modalités de négociation : informer le PE

Si le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la négociation des accords de réadmission permet difficilement l'intervention directe du Parlement européen à ce stade, l'importance des enjeux, qui touchent aux droits fondamentaux, justifie qu'il soit mieux informé.

Des améliorations doivent être introduites pour permettre, comme le suggère Benita Ferrero-Waldner, aux membres du Parlement d'être régulièrement informés, tout au long des discussions avec les pays tiers, de l'évolution et des éventuels obstacles rencontrés par les négociateurs.

4.2 Sur la mise en application des accords

- par les Etats membres

Les objectifs et le cadre formel des accords communautaires de réadmission justifient et permettent une restitution précise des « résultats » de leur mise en application par les Etats membres, c'est-à-dire le nombre de personnes renvoyées, leur nationalité, leur statut (motif de l'irrégularité du séjour, demandeur d'asile débouté etc.), le délai moyen d'attente entre l'interpellation, la demande de réadmission et le transfert. La Commission devrait rassembler les données nationales pour l'établissement d'un rapport annuel présenté au Parlement en vue d'une discussion.

- par les Etats de renvoi

Pour donner tout leur sens aux clauses de non-incidence et aux références au respect des droits fondamentaux contenus dans les accords, le suivi de l'application des accords de réadmission doit s'étendre aux conditions dans lesquelles sont réadmis les étrangers dans les Etats tiers. Doit être inclus dans les négociations le principe d'un bilan annuel fourni par les autorités de l'Etat tiers, donnant au minimum des indications statistiques sur le sort des

personnes réadmisses (détention, mise en liberté, éloignement dans le cas où il s'agit de ressortissants de pays tiers, et dans ce cas ventilation par pays de renvoi).

4.3 Sur le respect des garanties

Des dispositifs de recours effectifs doivent être mis à disposition des étrangers afin de permettre, en cas de violation de leurs droits, soit la suspension de la procédure de réadmission, soit l'annulation de la mesure si elle a été exécutée, avec retour dans le pays qui a demandé le renvoi, ainsi que, dans tous les cas, l'accès à des réparations.

5. ANNEXES

5.1 Accords communautaires passés avec les pays tiers

1. Accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Bruxelles, le 27 novembre 2002, *JOUE* n° L 17 du 24 janvier 2004, p. 25-38.
2. Accord entre la Communauté européenne et la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Luxembourg, le 13 octobre 2003, *JOUE* n° L 143 du 30 avril 2004, p. 97-115.
3. Accord entre la Communauté européenne et la République socialiste démocratique de Sri Lanka concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Colombo, le 4 juin 2004, *JOUE* n° L 124 du 17 mai 2005, p. 41-60.
4. Accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Luxembourg, le 14 avril 2005, *JOUE* n° L 124 du 17 mai 2005, p. 21-40.
5. Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie, signé à Sochi, le 25 mai 2006, *JOUE* n° L 129 du 17 mai 2007, p. 38-60.
6. Accord de réadmission des personnes entre la Communauté européenne et l'Ukraine, signé à Bruxelles, le 18 juin 2007, non encore publié au Journal Officiel.

5.2 Clauses techniques des accords communautaires de réadmission

1) la procédure de réadmission

Afin de pouvoir transférer la personne concernée, il faut présenter une demande de réadmission à l'autorité compétente de la partie contractante requise. Cette demande peut être remplacée par une communication écrite si la personne à réadmettre est en possession d'un passeport en règle (s'il s'agit d'un national de la partie requise) ou, étant un ressortissant de pays tiers ou apatride, si elle détient également un visa ou une autorisation de séjour délivrés par cette partie.

La demande de réadmission doit comporter les informations suivantes:

- a) les renseignements individuels sur la personne à réadmettre (par exemple, les nom, prénoms, date et lieu de naissance, sexe, dernier lieu de résidence, etc) ;
- b) l'indication (voire la copie, pour les accords avec les régions spéciales de Macao et de Hong Kong) des moyens de preuve (ou de commencement de preuve) de la nationalité, de l'entrée ou du séjour illicites, du transit, des conditions de la réadmission des ressortissants des pays tiers et des apatrides

Un formulaire commun à utiliser pour les demandes de réadmission figure dans les annexes de tous les accords.

Les preuves auxquelles fait référence la demande de réadmission concernant la nationalité d'une des parties contractantes peuvent être fournies au moyens de documents listés dans les annexes des accords. Ainsi par exemple le passeport, quel qu'en soit le type, la carte d'identité, le livret et carte d'identité militaires ou encore le certificat de citoyenneté ou autre document officiel mentionnant la « citoyenneté ». Constituent un commencement de preuve de cette nationalité la photocopie des documents mentionnés, le permis de conduire, extrait de naissance, tout autre document officiel délivré par les autorités de l'Etat requis ou encore les déclarations de témoins ou les déclarations de l'intéressé et langue qu'il parle. Si ces documents sont présentés, la partie requise reconnaît la nationalité sans autres formalités. Dans l'accord avec la Russie, il est précisé que, s'agissant de documents qui ne permettent d'établir la nationalité que de manière indirecte, tels le permis de conduire, la carte de service d'une entreprise ou les déclarations de témoins ou de l'intéressé, les parties contractantes considèrent mutuellement qu'il faut procéder à une vérification supplémentaire.

Si aucun de ces documents n'est présenté, les autorités compétentes de chaque partie (qui sont en général les représentations diplomatiques et consulaires) s'entretiennent avec la personne à réadmettre afin d'établir sa nationalité.

Les preuves concernant les conditions de réadmission des ressortissants des pays tiers ou des apatrides figurent également dans les annexes. Il s'agit, parmi d'autres documents, du visa ou de l'autorisation de séjour délivrés par l'Etat requis ; du cachet d'entrée et/ou de sortie dans le document de voyage ; des déclarations officielles faites par les agents des postes-frontières et d'autres témoins qui peuvent attester que la personne concernée a franchi la frontière ; des billets ou listes des passagers de compagnies aériennes, maritimes, ferroviaires ou terrestres (selon le cas) qui attestent la présence de l'intéressé sur le territoire de l'Etat requis ou encore (pour certains accords cela ne constitue qu'un commencement de preuve) des documents de

nature non officielle tels que notes d'hôtel, contrats de location de voitures ou souches de paiement par carte de crédit qui font apparaître clairement le nom et le numéro de passeport.

L'irrégularité de l'entrée, de la présence ou du séjour sur le territoire de l'autre partie contractante peut être établie par le constat de l'absence de documents de voyage de la personne concernée ou l'absence, sur ces documents, de visa ou de toute autre autorisation exigée par les parties. Une déclaration de l'autorité compétente de l'Etat requérant selon laquelle l'intéressé a été intercepté sans avoir en sa possession les documents de voyage, le visa ou le permis de séjour exigé fournit de la même façon une présomption valable de l'irrégularité de l'entrée, de la présence ou de séjour.

La demande de réadmission doit être présentée à l'autorité compétente de la partie contractante requise dans un délai maximum d'un an (ce délai est de 180 jours dans l'accord avec la Fédération de Russie) après que l'autorité requérante a eu connaissance du fait qu'un ressortissant de pays tiers ou qu'un apatride ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour en vigueur. Si la demande ne peut pas être présentée dans ces délais, le délai est prolongé, sur demande. La plupart des accords ne précisent pas la durée que peut avoir cette prolongation. Une exception : celui avec l'Ukraine où il est expressément indiqué que cette prolongation ne peut excéder trente jours.

La demande de réadmission doit recevoir une réponse dans des « délais raisonnables » qui varient en fonction des accords : il est en général d'un mois mais parfois de quinze jours à un mois maximum (accord Sri Lanka) ; de quatorze jours (accord Albanie) et de vingt-cinq jours (accord Russie)⁴². Si, dans ce dernier accord, la réponse ne peut pas être donnée dans le délai originellement imparti, il peut être prolongé, sur demande motivée, jusqu'à soixante jours. Le refus d'une demande de réadmission doit être motivé.

Après acceptation de la demande de réadmission ou à l'expiration du délai d'un mois (14 quatorze jours dans l'accord avec l'Albanie), l'intéressé est transféré dans un délai maximum de trois mois. Ce délai peut être prolongé sur demande motivée.

2) les opérations de transit

Les parties contractantes limitent le transit des ressortissants de pays tiers et des apatrides aux cas dans lesquels ces personnes ne peuvent être directement rapatriées vers l'Etat final de destination. L'Etat requis autorise ce transit à condition que la poursuite de leur voyage dans d'autres Etats de transit éventuels et leur réadmission par l'Etat de destination soient garanties. Il peut toutefois refuser le transit :

a) si le ressortissant du pays tiers ou l'apatride court un risque réel d'être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ou encore à la peine de mort, ou d'être persécuté en raison de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un groupe social particulier ou ses opinions politiques dans l'Etat de destination ou dans un autre Etat de transit⁴³; ou

⁴² C'est un aspect qui a posé des problèmes lors de la négociation, considéré par certains Etats membres comme un délai insuffisant (la version originale prévoyait un délai de réponse de la part de Russie de 60 jours) eu égard à leurs législations nationales relatives à l'éloignement. D'où ce compromis et la négociation de protocoles bilatéraux entre la Russie et l'Espagne, la France et le Portugal pour traiter cette question.

⁴³ La référence explicite à ces textes internationaux ne figure que dans les accords passés avec l'Albanie, la Fédération de Russie et l'Ukraine. à mettre dans le corps du texte ?

- b) si le ressortissant du pays tiers ou l'apatride doit faire l'objet de poursuites ou de sanctions pénales dans l'Etat requis ou dans un autre Etat de transit; ou
- c) pour des raisons de santé publique, de sécurité nationale ou d'ordre public, ou en raison d'autres intérêts nationaux de l'Etat requis.

Il peut par ailleurs révoquer une autorisation si les circonstances justifiant le refus de transit se produisent ou viennent à être connues ultérieurement, ou si la poursuite du voyage dans d'éventuels Etats de transit ou la réadmission par l'Etat de destination n'est plus garantie.

Toute demande de transit doit être adressée par écrit aux autorités compétentes et contenir les informations suivantes :

- a) type de transit (voie aérienne, maritime ou terrestre), les autres pays de transit et la destination finale prévue ;
- b) les renseignements individuels concernant l'intéressé (nom, prénom, date de naissance et si possible lieu de naissance, nationalité, nature et numéro de document de voyage) ;
- c) le point de passage des frontières envisagé, la date du transfert et le recours éventuel à des escortes ;
- d) une déclaration de la partie requérante en disant que les conditions du transit sont réunies et qu'aucune raison justifiant un refus n'est connue.

Un formulaire commun à utiliser pour les demandes de transit figure dans les annexes des accords.

L'autorité compétente de l'Etat requis informe, dans des « délais raisonnables » (accord avec l'Albanie : le délai est de cinq jours et dans celui avec l'Ukraine : dix jours) et par écrit l'autorité compétente de l'Etat requérant de l'admission, en confirmant le point de passage et la date d'admission envisagée ou l'informe du refus de l'admission et les motifs.

3) la protection des données à caractère personnel

La communication des données à caractère personnel ne doit être effectuée que pour autant qu'elle soit nécessaire à l'exécution de l'accord. Le traitement de ces données est régi par la législation nationale des pays tiers objet de l'accord de réadmission et s'agissant d'un Etat membre de l'Union européenne, par les dispositions de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et la libre circulation de ces données⁴⁴ et de la législation nationale que l'Etat membre a adoptée en application de cette directive.

Les principes applicables à la communication et traitement de ces données sont :

- a) elles doivent être traitées loyalement et licitement ;
- b) elles doivent être collectées dans le but spécifique, explicite et légitime de la mise en œuvre de l'accord et ne pas être traitées ultérieurement par l'autorité qui les communique ou celle destinataire de manière incompatible avec cette finalité ;
- c) ces données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles ont été collectées. Elles doivent porter sur :
 1. les renseignements individuels de la personne à transférer (nom de famille, prénom, surnom, nom d'emprunt, date et lieu de naissance, sexe, nationalité

⁴⁴ JOUE n° L 281 du 23 novembre 1995, p. 31-50.

actuelle et toute nationalité antérieure ; éventuellement le nom d'époux, le numéro de passeport ou de la carte d'identité, les noms des enfants ou des membres de famille proche, les écoles fréquentées...)

2. la carte d'identité ou passeport (le numéro, la durée de validité, l'autorité et le lieu de délivrance ;

3. les lieux de séjours et itinéraires.

d) les données doivent être exactes et si nécessaire, mises à jour ;

e) elles doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement ;

f) tant l'autorité que communique que celle destinataire prennent toutes mesures utiles pour la rectification, l'effacement ou le verrouillage des données parce qu'elles ne sont pas adéquates, pertinentes ou exactes ou excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. L'autre partie est notifiée de toute rectification, verrouillage ou effacement ;

g) sur demande, le destinataire informe l'autorité communicante de l'utilisation qui en a été faite et des résultats obtenus ;

h) l'autorité de transmission des données et celle de réception sont tenues de procéder à un enregistrement écrit de leur communication et leur réception.

4) la mise en œuvre de l'accord

Deux dispositions sont prévues pour l'application et la mise en œuvre des accords : a) la création d'un « comité de réadmission » et b) la possibilité d'élaboration des protocoles d'application.

a) le « comité de réadmission »

Les parties contractantes instituent un comité de réadmission qui sera chargé de :

i) suivre l'application de l'accord et d'échanger régulièrement des informations sur les éventuels protocoles d'application établis par les parties contractantes ;

ii) formuler des propositions et d'émettre des recommandations aux fins de modification de l'accord ;

iii) décider des modalités de mise en œuvre nécessaires à son application uniforme.

Le comité se compose de représentants de la Communauté (représentée par la Commission européenne, assistée d'experts des Etats membres) et du pays tiers concerné. Ses décisions sont contraignantes pour les parties.

b) les protocoles d'application

Les parties contractantes peuvent élaborer des protocoles d'application définissant les règles relatives:

i) à la désignation des autorités compétentes ;

ii) aux points de passage frontaliers destinés au transfert des personnes ;

iii) au dispositif de communication entre les autorités compétentes ;

iv) aux conditions applicables au rapatriement sous escorte, y compris au transit sous escorte des ressortissants de pays tiers et des apatrides;

v) aux autres moyens et documents nécessaires à la mise en œuvre des accords ;

Ces protocoles n'entrent en vigueur qu'après leur notification au comité de réadmission.

5.3 Accords de réadmission passés par certains pays tiers avec d'autres pays tiers⁴⁵

1. Albanie :

- accord de réadmission des personnes avec la Croatie, 15 juin 2005 ;
- accord de réadmission des personnes avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le 15 juillet 2005.

2. Bosnie :

- accord de réadmission des personnes avec la Croatie, le 11 décembre 2001.

3. Croatie :

- accord de réadmission des personnes avec l'Albanie, le 15 juin 2005 ;
 - accord de réadmission des personnes avec la Bosnie, le 11 décembre 2001 ;
 - accord de réadmission des personnes avec l'ancienne république yougoslave de Macédoine, le 1^{er} février 2003 ;
 - accord de réadmission des personnes avec la Serbie, le 17 juin 2004.
- Sont en cours de négociation des accords avec l'Ukraine et la Turquie.

4. Ancienne République yougoslave de Macédoine :

- accord de réadmission des personnes avec l'Albanie, le 15 juillet 2005 ;
 - accord de réadmission des personnes avec la Croatie, le 1^{er} février 2003.
- Sont en cours de négociation des accords avec l'Ukraine et la Turquie.

5. Moldavie :

- accord de réadmission des personnes avec l'Ukraine, le 11 septembre 1998.

6. Russie :

- accord de réadmission des personnes avec l'Ukraine, le 8 février 2006 ;
 - accord de réadmission des personnes avec l'Ouzbékistan, le 4 juillet 2007.
- Sont en cours de négociation des accords avec la Turquie

7. Turquie :

- accord de réadmission des personnes avec la Biélorussie, le 28 juillet 2004 ;
- accord de réadmission des personnes avec la Géorgie, le 29 juillet 2005 ;
- accord de réadmission des personnes avec l'Ukraine, le 7 juillet 2005 ;
- accord de réadmission des personnes avec la Syrie, le 24 juin 2003 ;
- accord de réadmission des personnes avec la République Kirghize, le 17 février 2004.

Sont en cours de négociation des accords avec la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Moldavie, la Russie et le Pakistan.

⁴⁵ Source d'information : MIREM : « Action collective de soutien à la réintégration des migrants de retour dans leur pays d'origine », <http://www.mirem.eu/datasets/agreements>

8. Ukraine :

- accord de réadmission des personnes avec la Géorgie, le 17 mars 2004 ;
- accord de réadmission des personnes avec la Moldavie, le 11 septembre 1998 ;
- accord de réadmission des personnes avec la Russie, le 8 février 2006 ;
- accord de réadmission des personnes avec la Turquie, le 7 juillet 2005 ;
- accord de réadmission des personnes avec le Turkménistan, le 10 janvier 2002 ;
- accord de réadmission des personnes avec le Vietnam, le 16 juin 2005.

Sont en négociation des accords avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Libye, la Tunisie, le Nigéria, la Chine, le Kazakhstan, la République kirghize, le Tadjikistan.

5.4 Bibliographie

Rossella ATZENI, « L'article 13 de l'Accord de Cotonou et la compétence communautaire en matière de conclusion d'accords de réadmission », in *Revue trimestrielle de droit européen* n° 42, octobre-décembre 2006, pp. 621 - 647.

Abdelkrim Belgendouz, « Le laboratoire Schengen et le Maroc, camp d'expérimentation « JAI », ou les logiques de l'UE de l'enfermement comme statut avancé », communication au colloque organisé sur le thème ; « *Camps d'étrangers en Europe : la démocratie en danger* », Parlement européen, Bruxelles, 25 et 26 juin 2003.

Daphné Bouteillet-Paquet, « European harmonisation in the field of readmission agreement », *The International Journal of Human Rights*, vol. 1, n° 3 (Automn 1997), pp. 31-43.

Helmut Dietrich, « Pologne, Etat d'urgence pour les réfugiés », *Plein Droit* n° 65-66, juillet 2005, pp. 11-16.

Caroline Intrand, « La politique du « donnant-donnant » », *Plein Droit* n° 58, juin 2003, pp. 26-28.

Joan David Janer Torrens, « Política comun de inmigracion y acuerdos de readmision », ponencia presentada al II Congreso sobre Inmigraciones del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas.

Piotr Kazmierkiewicz, "Polish experience with regard to the preparation, negotiation and implementation of the readmission agreement with EU Members States", Instytut Spraw Publicznych.

Mike King, "Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques" in *Contrôles : frontières, identités. Les enjeux autour de l'immigration et l'asile*, *Cultures et Conflits*, n° 26 - 27, 1997, pp. 35 - 49.

Claire Rodier, « Les accords de réadmission », communication présentée à l'atelier organisé sur le thème : « *Y-a-t-il un impact de l'Europe sur les politiques migratoires nationales ?* », Maison de l'Europe, Paris, 9 mars 2007

Frank Paul Weber, « Expulsion : genèse et pratique d'un contrôle en Allemagne », *Cultures et Conflits*, n° 23 (1996), pp. 107-153.