

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **C**
DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

Affaires constitutionnelles

Liberté, sécurité et justice

Égalité des genres

Affaires juridiques et parlementaires

Pétitions



La politique de
réadmission dans
l'Union européenne

ETUDE



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE C: DROITS DES CITOYENS ET
AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

COMMISSION DES LIBERTES CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES
AFFAIRES INTERIEURES

La politique de réadmission dans l'Union européenne

ÉTUDE

Résumé

La présente étude se propose d'expliquer les facteurs qui déterminent les modes de coopération dans le cadre de la réadmission des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, aux niveaux bilatéral et de l'UE. Elle met l'accent sur l'existence d'un système de réadmission bilatéral prédominant, dont les accords communautaires font partie intégrante. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le contrôle politique renforcé du Parlement européen exige que l'on analyse ce système, de même que ses implications en matière de respect des droits de l'homme.

Ce document a été demandé par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen.

AUTEUR:

M. Jean-Pierre CASSARINO
Institut universitaire européen
E-mail: jpcassarino@eui.eu

Sous la coordination du département «Justice et affaires intérieures» du centre d'études de la politique européenne (CEPS).

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

M^{me} Cristina CASTAGNOLI
Département thématique C: droits des citoyens et affaires constitutionnelles
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
Courriel: cristina.castagnoli@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN
Traduction: FR

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le Département thématique ou pour s'inscrire à sa lettre d'information, veuillez vous adresser à:
poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en septembre 2010.
© Parlement européen, Bruxelles, 2010.

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

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

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
LISTE DES ABREVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	7
RESUME	8
CONTEXTE GENERAL	8
1. INTRODUCTION	13
1.1 Principes généraux	14
2. OBLIGATIONS RECIPROQUES, PRINCIPES ET COMPETENCE	14
2.1 Les accords communautaires de réadmission	15
2.2 Une compétence partagée réaffirmée	18
2.3 Coopération loyale	19
2.3.1 Procédures de notification	20
2.3.2 Capacités de contrôle	21
2.3.3 Convergence des circonstances et des priorités	25
3. UNE DIMENSION BILATERALE PREDOMINANTE	26
3.1 Le fragile équilibre entre les coûts et les avantages	27
3.2 Greffer la réadmission sur d'autres domaines stratégiques	27
4. ENCOURAGEMENT DE LA FLEXIBILITE	29
4.1 L'approche non standard	30
4.2 Les facteurs déterminant la coopération en matière de réadmission	34
4.3 Etudes de cas	36
4.4 Partenariats avec l'UE pour la mobilité : mettre l'expérience des États membres à profit	37
5. LE SYSTEME DE READMISSION	41
5.1 Orientations et visions récurrentes	41
5.2 Priorités perçues communes	42
5.3 Implications pour le respect des droits de l'homme	43
5.3.1 La recherche de l'applicabilité	45

5.4 La question de l'efficacité	50
5.5 Un cadre réglementaire public/privé	54
CONCLUSION	56
REFERENCES	58

LISTE DES ABREVIATIONS

- AGM** Approche globale sur la question des migrations
- APCE** Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- ARV** Aide au retour volontaire
- ARYM** Ancienne République Yougoslave De Macédoine
- CERE** Conseil européen pour les réfugiés et les exilés
- CIREFI** Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et de l'immigration
- Coreper** Comité des représentants permanents
- CRM** Comité de réadmission mixte
- FRA** Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne
- FRAN** Réseau Frontex d'analyse des risques
- Frontex** Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
- JO** Journal officiel
- LSJ** Liberté, sécurité et justice
- NU** Organisation des Nations unies
- OIM** Organisation internationale pour les migrations
- ONG** Organisation non gouvernementale
- PCR** Processus consultatif régional
- PE** Parlement européen
- PT** Pays tiers
- RAU** Cellule d'analyse des risques
- RPT** Ressortissants de pays tiers
- SDA** Statut de destination approuvée
- TA** Traité d'Amsterdam
- TCE** Traité instituant la Communauté européenne
- TFUE** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- TL** Traité de Lisbonne
- TUE** Traité instituant l'Union européenne

UE Union européenne

UNHCR Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Liste des accords communautaires de réadmission.....	16
Tableau 2. Liste des partenariats pour la mobilité	40
Tableau 3. Nombre de ressortissants de pays tiers (RPT) enjoins de quitter le territoire et ressortissants de pays tiers ayant quitté le territoire de chaque Etat membre, 2008-2009	52
Tableau 4. Nombre de ressortissants retournés dans des pays tiers à partir de chaque Etat membre, 10 principales nationalités, 2009	64
Tableau 5. Nombre de ressortissants de pays tiers qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire, à partir de chaque Etat membre, 10 principales nationalités, 2009	65
Tableau 6. Ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée aux frontières extérieures à partir de chaque Etat membre, 10 principales nationalités, 2009	66

LISTES DES FIGURES

Figure 1. Accords bilatéraux connus liés à la réadmission conclus entre, d'une part, les Etats membres et les pays associés à Schengen, et d'autre part, le monde, août 2010	33
--	----

RESUME

CONTEXTE GENERAL

Les accords de réadmission sont, depuis longtemps, un moyen essentiel de lutter contre l'immigration clandestine, que ce soit au niveau bilatéral, intergouvernemental ou communautaire.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen est habilité à approuver les accords communautaires de réadmission (art. 218 TFUE).

Il ne fait aucun doute que l'exercice indépendant de cette fonction est déterminé par la capacité du Parlement à être tenu informé durant le processus de négociation afin d'obtenir les informations et les connaissances nécessaires sur l'objet proprement dit des accords de réadmission, leur configuration, leur utilité et leurs implications en matière de respect des droits de l'homme.

La présente étude fait en outre valoir que les accords communautaires de réadmission ne peuvent être traités sans tenir compte du système de coopération essentiellement bilatéral en matière de réadmission auquel sont actuellement associés la plupart des États membres. Il est essentiel de tenir compte de ce système bilatéral pour comprendre les véritables difficultés rencontrées dans la définition d'une politique de réadmission commune basée sur les principes des droits fondamentaux que l'Union cherche à promouvoir dans son action extérieure.

OBJET

La présente étude se propose d'expliquer les facteurs qui déterminent les modes de coopération dans le cadre de la réadmission des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, aux niveaux bilatéral et de l'UE. Elle met l'accent sur l'existence d'un système de réadmission bilatéral prédominant, dont les accords communautaires font partie intégrante. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le contrôle politique renforcé du Parlement européen exige que l'on analyse ce système, de même que ses implications en matière de respect des droits de l'homme.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

- Le TFUE réaffirme, de manière plus explicite et incontestable, la **compétence partagée** de l'Union et des États membres en matière de réadmission.
- La compétence partagée de l'Union et des États membres doit se fonder sur le principe de **coopération loyale**. Le respect de ce principe suppose cependant le respect de trois conditions: 1) **des procédures de notification effectives**, 2) **des capacités de contrôle** et 3) **une convergence optimale des priorités et des circonstances** entre les États membres et l'Union.
- Un niveau optimal de convergence des priorités et des circonstances entre l'Union et les États membres n'a pas encore été atteint.
- Le mandat de la Commission consiste à **faciliter la conclusion des accords**, sur la

base d'obligations réciproques, de procédures et de règles de protection standard. L'accord communautaire de réadmission est ensuite mis en œuvre **au niveau bilatéral** entre chaque État membre et le pays tiers concerné.

- Les accords communautaires de réadmission représentent une part minimale dans le nombre global d'accords bilatéraux liés à la réadmission. Les accords communautaires de réadmission ne peuvent être traités sans tenir compte d'un **système de réadmission** plus large, basé sur des modes de coopération bilatérale solides dans le domaine de la réadmission.
- Les États membres conservent leur droit de conclure des accords bilatéraux avec les pays tiers. Les modes de coopération ont énormément évolué depuis l'entrée en vigueur du TA.
- Les accords de réadmission **sont rarement une fin en soi**, mais plutôt un moyen parmi tant d'autres de consolider un cadre de coopération bilatérale plus large, comprenant d'autres domaines politiques stratégiques (et parfois plus déterminants), comme la sécurité, l'énergie, le commerce et la lutte contre le terrorisme.
- La France, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni sont à l'origine d'une nouvelle vague d'**accords liés à la réadmission**.
- **La flexibilité et la recherche d'opérabilité ont acquis une importance grandissante dans la pratique de la réadmission depuis une quinzaine d'années.** Les accords non standard gagnent du terrain. Ils résultent notamment du **renforcement perceptible de la position de certains pays sources** à la suite de leur participation proactive au contrôle policier renforcé des frontières extérieures de l'UE.
- **Le fait de donner la priorité aux moyens opérables** de mise en œuvre peut affaiblir les règles et les normes internationales considérées comme appropriées et solides. La recherche d'interopérabilité repose sur un déni subtil, dans le cadre duquel la force exécutoire des règles et des normes universelles en matière de droits de l'homme est affaiblie sans nécessairement fermer les yeux sur leur existence.
- **Les partenariats pour la mobilité ne sont pas des accords communautaires de réadmission, ni dans leur objet ni dans leur forme.** Ils abordent néanmoins toute une série de questions, dont la réadmission.
- Il n'existe **pas d'approche harmonisée en matière de retour volontaire** à l'échelon communautaire. Certains États membres de l'UE ont établi, dans le cadre de leur coopération en matière de réadmission, un lien avec les programmes d'aide au retour volontaire (ARV).
- Les données statistiques disponibles permettent de calculer l'opérabilité, mais pas ses **conséquences** en termes de respect des droits de l'homme. Elles portent sur les décisions dans le domaine du respect de la loi telles qu'appliquées à la réadmission des étrangers en situation irrégulière, mais pas sur leurs **conséquences concrètes sur le sort des personnes réadmisées**.

- De plus en plus, il est fait appel à des entreprises privées et à de grandes entreprises de sécurité, sans doute pour réduire le coût (et la visibilité) des procédures d'éloignement et **renforcer leur opérabilité**.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1: Le Parlement européen doit demander à la Commission de dresser un inventaire complet et régulièrement mis à jour des différents accords bilatéraux liés à la réadmission (qu'ils soient standard ou non) conclus par chaque État membre de l'UE au niveau mondial.
- Recommandation 2: Le Parlement européen doit demander à la Commission de rendre compte des activités de contrôle des accords communautaires de réadmission durant leur phase de mise en œuvre. Il faut renforcer les mécanismes de contrôle afin de vérifier si les procédures de réadmission respectent les dispositions de l'accord communautaire de réadmission, notamment dans les cas où aucun protocole de mise en œuvre n'a été signé entre un État membre donné et un pays tiers.
- Recommandation 3: L'exercice complet et indépendant de la compétence du PE d'approuver les accords de réadmission sera forcément déterminé par la mesure dans laquelle le Parlement européen pourra accéder aux informations liées à la phase de négociation ainsi qu'à la phase de mise en œuvre des accords communautaires de réadmission. Cela confirme l'idée selon laquelle des représentants du Parlement européen devraient être associés aux comités de réadmission mixtes (CRM).
- Recommandation 4: Conformément au principe de coopération loyale, et tout en respectant les traités, les États membres doivent informer la Commission, le Conseil et le Parlement européen au sujet de la mesure dans laquelle le fait de greffer la réadmission sur d'autres domaines politiques stratégiques cadre avec «l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union» (article 4, paragraphe 3, TUE).
- Recommandation 5: Le Parlement européen doit demander à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) de réaliser une étude approfondie sur la pratique des «retours prématurés» et sur ses conséquences pour le respect des droits fondamentaux et des normes de protection des réfugiés. Cette étude s'appliquera à tous les pays tiers avec lesquels l'UE intensifie son dialogue dans le domaine de la gestion des migrations, y compris ceux avec lesquels des accords communautaires de réadmission sont en cours de négociation ou ont été conclus.
- Recommandation 6: Le Parlement européen doit demander à la Commission de rendre clairement compte du type de dialogue sur la gestion des migrations qui doit être renforcé. La Commission doit rendre compte de la façon dont le respect des droits fondamentaux et des normes de protection des réfugiés se traduit concrètement dans les priorités géographiques de l'action extérieure de l'UE.
- Recommandation 7: Compte tenu de l'intégration complète de la Charte dans les traités, le Parlement européen doit plaider en faveur d'une mise à jour de la liste des critères contraignants devant être respectés pour identifier les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords communautaires de réadmission peuvent être négociés. La création d'un système d'asile effectif dans le pays tiers, basé sur les obligations prévues dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, constitue l'un des critères essentiels pour contrôler les conséquences de la recherche

d'opérabilité.

- Recommandation 8: Le Parlement européen doit effectuer une évaluation exhaustive des programmes d'ARV eu égard à la sécurité et à la situation de l'ensemble des personnes faisant l'objet d'un retour volontaire dans les pays tiers de retour. Cette évaluation est d'une importance primordiale pour déterminer la mesure dans laquelle les programmes d'ARV peuvent ou non avoir des conséquences sur les droits de l'homme après le retour dans un pays tiers.
- Recommandation 9: Le Parlement européen doit inviter la Commission à adopter un processus d'évaluation des accords communautaires de réadmission qui rende pleinement compte de leurs multiples implications, non seulement en termes d'opérabilité, mais aussi de respect des valeurs fondamentales de l'Union. Il faut faire appel à la FRA pour définir des indicateurs solides et mesurables permettant d'évaluer le sort des personnes réadmisses.
- Recommandation 10: Le Parlement européen doit inviter la Commission à envisager d'évaluer un échantillon d'accords de réadmission bilatéraux. Compte tenu de la prédominance du système de réadmission bilatéral auquel participent la plupart des États membres de l'UE, cette initiative devrait permettre de mieux comprendre l'objet, la configuration et les conséquences pour le respect des droits de l'homme des modes bilatéraux de coopération en matière de réadmission.
- Recommandation 11: Le Parlement européen doit s'engager à réaliser un examen complet de l'externalisation des fonctions de contrôle des migrations assumées par des entrepreneurs privés dans tous les États membres de l'UE. Ce contrôle est d'une importance primordiale pour évaluer l'ampleur et l'objet réels de cette externalisation au profit de sociétés de sécurité privées ainsi que ses conséquences pour la reddition de comptes et le respect des droits fondamentaux des étrangers clandestins, notamment ceux visés par un ordre de quitter le territoire.

1. INTRODUCTION

Les accords de réadmission sont, depuis longtemps, un moyen essentiel de lutter contre l'immigration clandestine, que ce soit au niveau bilatéral, intergouvernemental ou communautaire.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen est habilité à approuver les accords communautaires de réadmission (art. 218 TFUE).

Il ne fait aucun doute que l'exercice indépendant de cette fonction est déterminé par la capacité du Parlement à être tenu informé durant le processus de négociation afin d'obtenir les informations et les connaissances nécessaires sur l'objet proprement dit des accords de réadmission, leur configuration, leur utilité et leurs implications en matière de respect des droits de l'homme.

Le programme de Stockholm prévoit, entre autres priorités, la nécessité de mettre en place un processus d'évaluation des accords communautaires de réadmission qui sont mis en œuvre et négociés, afin de s'assurer que «les efforts consentis par l'UE en matière de réadmission apportent une valeur ajoutée aux politiques de retour et en renforcent l'efficacité, notamment pour ce qui est des accords et des pratiques qui existent au niveau bilatéral» (Conseil européen 2009:67).

La présente étude fait en outre valoir que les accords communautaires de réadmission ne peuvent être traités sans tenir compte du système de coopération essentiellement bilatéral en matière de réadmission auquel sont actuellement associés la plupart des États membres. Il est essentiel de tenir compte de ce système bilatéral pour comprendre les véritables difficultés rencontrées dans la définition d'une politique de réadmission commune basée sur les principes des droits fondamentaux¹ que l'Union cherche à promouvoir dans son action extérieure.

Cette étude se propose d'examiner le domaine où se situe la coopération en matière de réadmission, tout en s'intéressant à l'existence de modes d'interaction plus larges, susceptibles d'influencer la façon dont l'UE a (re)configuré sa coopération. Elle fait également ressortir les décalages qui peuvent exister, dans certaines circonstances, entre les obligations réciproques et l'efficacité, ainsi qu'entre la recherche d'opérabilité et le respect des droits fondamentaux.

En somme, compte tenu de l'exercice effectif et indépendant d'un contrôle politique renforcé sur le processus décisionnel, une analyse s'impose pour déterminer pourquoi et comment le «système européen de réadmission» s'est concrétisé jusqu'à présent, ainsi que les principaux facteurs à l'origine des options stratégiques, aux niveaux bilatéral et communautaire.

* L'auteur tient à faire part de sa gratitude envers les anonymes interrogés pour leur disponibilité et d'avoir consacré un peu de leur temps aux entretiens. L'auteur remercie aussi tout particulièrement Sergio Carrera, Michele Cavinato, Alejandro Eggenschwiler, Nicola Hargreaves, Mercedes Jimenez, Neva Ozturk, Adriano Silvestri, Piyasiri Wickramasekara et Tamar Zurabishvili.

¹ Voir art. 21, paragraphe 1, TUE.

1.1 Principes généraux

À l'instar des expulsions, la réadmission est une forme de renvoi, si l'on part du principe que «le terme "expulsion" est communément employé pour décrire l'exercice du pouvoir de l'État consistant à renvoyer, "de manière volontaire", sous la menace d'un renvoi forcé, ou de manière forcée, un étranger du territoire d'un État» (Goodwin-Gill 1978, p. 201, cité dans Walters 2002). La réadmission est désormais indissociable des systèmes de contrôle de l'immigration mis en place par les pays d'origine, de transit et de destination. Techniquement, la réadmission en tant que procédure administrative passe par une coopération au niveau bilatéral avec le pays vers lequel la personne réadmise ou expulsée doit être déplacée. En fait, la réadmission est omniprésente dans les affaires intérieures et étrangères. Concrètement, elle concerne l'éloignement rapide d'étrangers considérés comme non autorisés. Sont concernés non seulement les ressortissants des parties contractantes à un accord, mais aussi les ressortissants de pays tiers ayant transité sur le territoire des parties contractantes.

La pratique de la réadmission, considérée comme une forme d'expulsion, est, sous ses différentes formes, sans doute aussi ancienne que l'exercice, pacifique ou non, de la souveraineté de l'État et de l'interventionnisme destinés à régir l'entrée et la sortie des étrangers. Au début du XXe siècle, le principe de réadmission, basé sur l'obligation prévue par le droit international coutumier de reconduire ses propres ressortissants lorsqu'il s'avère qu'ils sont en situation irrégulière, a été exprimé dans divers accords bilatéraux en Europe occidentale, même si, comme le souligne Kay Hailbronner, «les représentants de certains États ont émis des réserves quant à l'obligation absolue de réaccepter [leurs ressortissants]» (Hailbronner, 1997, p. 7). En outre, Aristide Zolberg indique que, dès le XIXe siècle, aux États-Unis, «[la réadmission] ne constituait pas une sanction, mais était simplement un dispositif administratif consistant à reconduire les étrangers indésirables vers leur propre pays»². Il en va de même lorsqu'il s'agit d'expliquer la réadmission comme une forme de contrôle exercé par des organismes nationaux chargés de l'application de la loi ou par des administrations nationales pour considérer des étrangers comme des citoyens.

Cependant, comme nous le verrons dans la présente étude destinée au Parlement européen, la coopération actuelle en matière de réadmission concerne plus qu'une «obligation absolue» visée par le droit international coutumier ou un simple «dispositif administratif».

2. OBLIGATIONS RECIPROQUES, PRINCIPES ET COMPETENCE

Les accords de réadmission visent à faciliter l'éloignement «des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'État requérant». (Commission européenne, 2002, p. 26). Comme indiqué plus haut, le droit international coutumier impose aux pays l'obligation de réadmettre leurs ressortissants. Les accords bilatéraux axés sur la réadmission des ressortissants des parties contractantes sont conclus pour faciliter cette obligation³. En d'autres termes, ils ne

² Aristide Zolberg (2006, pp. 225-226) parle d'«expulsion», un terme essentiellement employé dans le langage du gouvernement américain.

³ «L'obligation pour les États de réadmettre leurs ressortissants apparaît dans le droit international. L'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU de 1948 consacre le droit de toute personne de revenir dans son pays, le corollaire de ce droit étant l'obligation pour l'État de permettre ce

constituent pas une condition indispensable lorsqu'il s'agit de faire face précisément aux ressortissants des parties contractantes. Dans la pratique, cependant, plusieurs États membres de l'Union européenne ont conclu des accords bilatéraux exclusivement axés sur la réadmission des ressortissants des parties contractantes. Citons, par exemple, les accords conclus entre l'Allemagne et le Vietnam en 1995, entre l'Italie et l'Algérie en 2000 ou, plus récemment, entre le Royaume-Uni et l'Algérie, en 2006. Ces accords ne font, dans un certain sens, que réaffirmer une obligation reconnue dans le droit international coutumier.

En revanche, la réadmission de ressortissants de pays tiers, c'est-à-dire de ressortissants autres que ceux des parties contractantes et les apatrides, ne constitue pas une obligation en vertu du droit international coutumier (Roig et Huddleston 2007; Charles 2007; Noll 2005). La mention explicite de la réadmission des ressortissants des pays concernés ainsi que des ressortissants de pays tiers élargit le domaine de coopération des accords de réadmission bilatéraux, tout en justifiant sans doute leur objet et les obligations réciproques. Tous les accords communautaires de réadmission conclus jusqu'à présent s'appliquent tant aux ressortissants des pays concernés qu'à ceux de pays tiers. La réadmission des non-ressortissants n'a pas toujours constitué un obstacle majeur dans la conclusion formelle d'accords communautaires de réadmission. Certains accords, notamment ceux conclus avec la Russie, l'Ukraine et l'Albanie, envisagent la possibilité d'autoriser une période de transition de deux ou trois ans afin de permettre au pays tiers contractant d'améliorer ses capacités structurelles et institutionnelles pour gérer la réadmission des ressortissants de pays tiers. Cette période de transition a probablement été négociée dans l'optique de faire face aux «[besoins de] renforcement des capacités, même si les améliorations se sont avérées minimales» (Roig et Huddleston, 2007, p. 373). À l'inverse, d'autres accords ne mentionnent nullement cette période de transition applicable à la réadmission des non-ressortissants (par exemple, les accords communautaires de réadmission conclus avec la Serbie, le Sri Lanka et le Monténégro). Pour comprendre de telles différences ou divergences, il convient de placer la conclusion d'accords de réadmission dans un cadre plus large, celui de l'interaction et des relations de pouvoir qui déterminent l'intensité du quiproquo. Cette question est développée en détails aux parties 3.1 et 3.2.

2.1 Les accords communautaires de réadmission

Depuis l'adoption du traité d'Amsterdam (TA), qui habilitait la Commission européenne à négocier et conclure des accords communautaires de réadmission avec des pays tiers, dix-huit mandats de négociation ont été accordés par le Conseil. Les négociations menées à l'échelon européen ont pour l'instant débouché sur l'entrée en vigueur de onze accords de réadmission (Albanie, Bosnie-Herzégovine, ARYM, Hong Kong, Macao, Moldavie, Monténégro, Russie, Serbie, Sri Lanka et Ukraine), ainsi que sur la signature d'un accord avec le Pakistan⁴.

retour. Les accords de réadmission n'établissent pas l'obligation pour l'État de réadmettre ses ressortissants, mais se contentent de faciliter ce processus» (Roig et Huddleston 2007, p. 364), voir aussi Noll (2005).

⁴ Les décisions concernant la conclusion d'accords communautaires de réadmission avec certains pays tiers mentionnés sont disponibles en ligne. Pour les pays tiers dans les Balkans occidentaux, voir: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/114562_fr.htm. Pour les pays tiers d'Europe orientale (à l'exception de la Russie), voir: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/114163_fr.htm. Pour Hong Kong et Macao, voir: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_illegal_fr.htm

Afin d'orienter sa propre stratégie, la Commission européenne a adopté «une approche standard en matière de négociation de la réadmission avec les pays tiers, [en cherchant] à parvenir à des textes présentant le plus d'éléments communs possible» (Trauner et Kruse, 2008, p. 24). Cela signifie que l'on utilise une sorte de modèle et qu'on l'adapte à chaque processus de négociation, en précisant les obligations réciproques que chaque partie contractante s'engage à respecter.

Tableau 1. Liste des accords communautaires de réadmission

Pays tiers	Mandat	Date de signature	Entrée en
Albanie	Novembre 2002	14 avril 2005	1 ^{er} mai 2006
Algérie	Novembre 2002		
Bosnie-et-Herzégovine	Novembre 2006	18 septembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Cap-Vert	juin 2009		
Chine*	Novembre 2002		
ARYM	Novembre 2006	18 septembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Géorgie	septembre 2008		
RAS de Hong Kong	Avril 2001	27 novembre 2002	1 ^{er} mars 2004
Macao	Avril 2001	13 octobre 2003	1 ^{er} juin 2004
Moldavie	décembre 2006	10 octobre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Monténégro	Novembre 2006	18 septembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Maroc	septembre 2000		
Pakistan	septembre 2000	26 octobre 2009	
Russie	septembre 2000	25 mai 2006	1 ^{er} juin 2007
Serbie	Novembre 2006	18 septembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Sri Lanka	septembre 2000	4 juin 2004	1 ^{er} mai 2005
Turquie	Novembre 2002		
Ukraine	juin 2002	18 juin 2007	1 ^{er} janvier 2008

* La Chine a signé un accord sur le statut de destination approuvée (SDA) en 2004. Il ne s'agit pas d'un accord communautaire de réadmission, mais plutôt d'un mémorandum d'entente facilitant l'entrée des touristes chinois dans les États membres de l'UE. L'article 5 du mémorandum comprend une série de dispositions obligeant la Chine à reconduire ses ressortissants en séjour irrégulier prolongé et à coopérer dans le cadre de leur réadmission. Les négociations officielles sur un accord communautaire de réadmission n'ont pas encore débuté.

Ce modèle, ou spécimen, a été recommandé en novembre 1994 par le Conseil de l'Union européenne aux États membres dans leurs négociations bilatérales et multilatérales avec les pays tiers axées sur la conclusion d'accords de réadmission⁵. Les treize articles du document mentionnaient entre autres:

- L'obligation, pour la partie contractante requise, d'établir sans tarder, à la demande de la partie requérante, les documents de voyage nécessaires à la reconduite des personnes à réadmettre;
- L'obligation de réadmettre, sans aucune formalité, les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire des parties contractantes;

⁵ JO C 274 du 19 septembre 1996, pp. 25-33.

- Les délais prescrits pour répondre aux demandes de réadmission. Ceux-ci ont été fixés à un maximum de quinze jours;
- Les délais prescrits pour s'occuper des personnes dont la réadmission a été décidée. Ceux-ci ont été fixés à un maximum d'un mois;
- Les délais prescrits pour soumettre la demande de réadmission. L'obligation de réadmission peut prendre fin lorsque la demande est soumise plus d'un an après la date à laquelle la partie contractante a constaté l'entrée ou la présence illégales d'un ressortissant d'un pays tiers sur son territoire;
- Le fait que les frais de transport jusqu'à la frontière de la partie requise sont à la charge de la partie requérante;
- La création d'un comité d'experts (un comité de réadmission mixte);
- Les dispositions de l'accord devront se conformer aux obligations des parties contractantes découlant, notamment, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son protocole de 1967, des conventions internationales sur l'extradition et le transit et de la Convention de 1950 relative à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- La possibilité pour les parties contractantes de suspendre ou de résilier l'accord pour une «raison importante» (santé publique, sécurité de l'État, ordre public, etc).

Après avoir recommandé ce modèle d'accord de réadmission, l'étape suivante pour le Conseil de l'Union européenne consistait à recommander les «principes directeurs»⁶ à suivre lors de l'élaboration de protocoles de mise en œuvre des accords de réadmission. Ces principes ont été proposés en juillet 1995. Ils prévoyaient des procédures de réadmission aux points d'entrée (procédures dites simplifiées ou accélérées), et définissaient le délai maximum (deux jours) pour expulser les personnes non autorisées appréhendées dans les zones frontalières. Passé ce délai, la procédure dite normale s'applique et une demande de réadmission officielle doit être envoyée par écrit à la partie requise. «La réponse [aux demandes de réadmission] devrait être obligatoire» et effectuée dans un délai de quinze jours. Les principes directeurs mentionnaient également une série de moyens d'établir la preuve et la présomption de nationalité des personnes à réadmettre. Ils contiennent une liste exhaustive des moyens d'établir la preuve ou la présomption d'identité; ceux-ci vont des cartes d'identité (même provisoires ou temporaires) ou des cartes d'immatriculation consulaires aux déclarations de témoins et à la langue de la personne à réadmettre.

Les autorités de l'État requérant doivent fournir la preuve de la date d'entrée des ressortissants d'un pays tiers et des apatrides. Elles doivent également prouver qu'ils sont entrés sur le territoire de l'État requérant directement depuis le territoire de l'État requis. En vertu de la procédure accélérée (aux points de passage des frontières), la déclaration d'un agent des services de contrôle des frontières constitue une preuve suffisante pour réadmettre la personne dans les 48 heures. Selon la procédure normale, les preuves doivent être fournies sur la base d'une liste commune de documents, à savoir un visa en cours de validité ou un permis de séjour délivré par l'État requis. Il existe également une liste commune (et exhaustive) de documents annexés à l'accord qui peuvent constituer des preuves pour *ouvrir* une enquête (par les autorités de l'État requis) avant de délivrer des

⁶ JO C 274 du 19 septembre 1996, pp. 25-33. 25-33.

documents de voyage et de réadmettre les apatrides et les ressortissants de pays tiers. Parmi ces documents, mentionnons: les déclarations par des témoins de bonne foi et par des agents des services de contrôle des frontières, les souches et tickets nominatifs en tout genre permettant de retracer l'itinéraire de la personne sur le territoire de l'État requis, les déclarations de la personne concernée, etc.

Il est important de parler du modèle d'accord de réadmission mentionné plus haut et des protocoles de mise en œuvre connexes car ces documents illustraient clairement la volonté de l'UE de codifier une politique commune en matière d'asile et d'immigration, qui a ensuite été consacrée par les conclusions de la réunion spéciale du Conseil européen de Tampere en 1999. Parallèlement à cela, ces documents illustraient implicitement la conscience des institutions européennes du caractère extrêmement variable des modèles de coopération des États membres avec les pays tiers en matière de réadmission. Enfin, ils prédisaient les compétences renforcées de la Communauté dans le domaine de la réadmission, qui se sont concrétisées avec l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité instituant la Communauté européenne:

«Le Conseil [...] arrête [...] des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants: immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier».

2.2 Une compétence partagée réaffirmée

L'article 63, paragraphe 3, point b), du TCE marquait un tournant dans la reconnaissance d'une compétence communautaire en ce qui concerne les mesures axées sur la migration illégale et le séjour irrégulier; la réadmission (même si elle n'est pas explicitement mentionnée dans le TCE) était considérée comme indissociable de ces mesures. Nils Coleman (2009), dans son étude exhaustive sur les accords communautaires de réadmission, explique clairement que suite à l'adoption du traité d'Amsterdam (TA), la question de la compétence a fait l'objet d'une controverse entre les États membres et la Commission européenne. La Commission «réclamait une compétence communautaire exclusive pour négocier et conclure les accords de réadmission» (Coleman, 2009, p. 75), tandis que les États membres et le Conseil considéraient l'article 63, paragraphe 3, point b), du TCE comme l'expression d'une compétence partagée. En mai 1999, la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» s'est proposé de résoudre cette controverse, comme l'explique Coleman:

«Le Conseil s'est arrangé pour lier les accords communautaires de réadmission à l'objectif communautaire de rapatriement, de manière à protéger la base juridique contenue à l'article 63, paragraphe 3, point b), mais pas au point d'entraîner une compétence exclusive. Dans l'appréciation politique du Conseil, le lien entre les accords communautaires de réadmission et les objectifs relatifs au rapatriement des immigrés en situation irrégulière n'était, d'une manière générale, pas considéré comme "indissoluble", et la compétence pour la conclusion d'accords de réadmission était par conséquent partagée. Les États membres conservaient dès lors le droit de conclure des accords avec des pays tiers sur une base bilatérale, acceptant implicitement [...] le risque de distorsions sur le marché intérieur compte tenu de la libre circulation des personnes» (Coleman, 2009, pp. 78-79).

Aujourd'hui, il ne fait aucun doute que les États membres ont conservé leur droit de conclure des accords bilatéraux avec des pays tiers compte tenu du nombre croissant d'accords bilatéraux de réadmission auxquels la plupart des États membres sont

actuellement associés. Comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, cependant, les modes de coopération ont énormément évolué depuis l'entrée en vigueur du TA, compliquant fortement la recherche d'europanisation (Roots, 2009).

Il est vrai que la nécessité d'une compétence communautaire dans le domaine de la migration illégale et du séjour irrégulier, réadmission incluse, constitue une démarche logique compte tenu de l'objectif premier lié à la codification d'une politique commune en matière d'asile et de migration. En même temps, les États membres attendaient sans doute que l'UE exerce, dans le cadre de cette compétence (partagée), une pression plus forte sur les pays tiers afin «de satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des États membres» [pas d'italiques dans le texte original]⁷.

Tandis que le TA établissait la compétence communautaire, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (TL) en décembre 2009 a introduit plusieurs changements qui, dans une certaine mesure, réaffirmaient de manière plus claire et incontestable la compétence partagée de l'Union dans le domaine de la réadmission. Les articles 3 et 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) mentionnent respectivement les domaines de compétence exclusive et partagée. La «liberté, la sécurité et la justice» (LSJ) constitue un domaine de compétence partagée selon l'article 4 (TFUE) et la réadmission appartient logiquement à ce domaine. L'article 79, qui modifie l'article 63, paragraphe 3, du TCE, précise, aux points 2(c) et 3 la compétence de l'Union dans le domaine de la réadmission:

- [...] Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants:
- [...] l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;
- [...] L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.

2.3 Coopération loyale

L'existence incontestable d'une compétence communautaire dans les domaines cités plus haut cadre sans doute avec l'intégration renforcée des questions de migration dans les relations extérieures de l'UE avec les pays tiers. Elle illustre aussi la volonté de codifier l'approche globale sur la question des migrations (AGM), dans le cadre de laquelle la coopération en matière de réadmission constitue un élément essentiel. La réalisation de cet objectif majeur repose toujours sur le principe de «coopération loyale» entre l'Union et les États membres. L'article 4, paragraphe 3, du traité instituant l'Union européenne (TUE), qui remplaçait l'article 10 du TCE, dispose que les États membres «s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union». Tout comme l'ancien article 10 du TCE, l'article 4, paragraphe 3, du TUE n'autorise les États membres à partager leur compétence dans le domaine de la réadmission «qu'en ce qui concerne les pays tiers avec lesquels la Commission n'a pas, ou pas encore, entamé de processus d'établissement de relations de réadmission au nom de l'[Union]», pour citer Nils Coleman (2009, p. 83).

⁷

Comme indiqué dans les conclusions de la réunion spéciale du Conseil européen organisé à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 (voir point 26) http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

L'article 2, paragraphe 2, du TFUE semble confirmer cette interprétation, en indiquant que:

Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne.

En d'autres termes, les États membres n'exercent pas leur compétence en matière de réadmission lorsque l'Union négocie ou a conclu un accord communautaire de réadmission avec un pays tiers *donné*. Cela ne signifie cependant pas que les États membres ne vont pas exercer leur compétence en matière de réadmission d'une manière générale. On croit souvent, à tort, que le mandat accordé par le Conseil à la Commission européenne pour négocier et conclure des accords communautaires de réadmission porte aussi sur la phase de mise en œuvre de ces accords. Précisons que le mandat de la Commission consiste à *faciliter* la conclusion des accords, sur la base d'obligations réciproques, de procédures et de règles de protection standard. L'accord communautaire de réadmission est ensuite mis en œuvre au niveau bilatéral entre chaque État membre et le pays tiers concerné⁸. Le protocole 25 annexé au TUE et au TFUE précise clairement que la compétence de l'Union est limitée dans son champ d'application:

Lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine.

En théorie, l'existence d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres dans le domaine de la réadmission ne doit pas être problématique, pour autant qu'elle se fonde sur le principe de coopération loyale, comme indiqué plus haut, et que des mécanismes soient en place pour pouvoir détecter, dans un premier temps, la violation de ce principe et la corriger ensuite. Il convient de rappeler que, dans le cadre des accords communautaires de réadmission conclus avec des pays tiers, les États membres sont tenus de respecter les principes généraux du droit communautaire (certitude juridique, attentes légitimes, recours effectifs, proportionnalité et droits fondamentaux). Dans la pratique, cependant, cela suppose le respect de trois conditions préalables.

2.3.1 Procédures de notification

La première concerne les procédures de notification. Les États membres sont tenus de signaler, de façon régulière, à la Commission, au Conseil et au Parlement européen les négociations prévues avec des pays tiers en matière de réadmission. Ils sont également tenus de faire connaître leurs accords bilatéraux actuels liés à la réadmission. Comme nous l'expliquons dans les chapitres qui suivent, cette procédure de notification tiendrait forcément compte des différents modes de coopération liés à la réadmission (par ex., accords de réadmission standard, échanges de courriers, pactes, mémorandums d'entente, accords-cadres) que plusieurs États membres ont définis depuis une quinzaine d'années pour assurer l'opérabilité de leur coopération avec les pays tiers.

⁸ Cette idée a été énoncée en avril 2006 par Karel Kovanda, représentant spécial pour les politiques de réadmission à la DG Relex, lors d'un entretien réalisé par Euroasylum: «Les politiques et accords de réadmission de la CE relèvent de la dimension extérieure. Ils énoncent les obligations réciproques imposées à la Communauté, d'une part, et aux pays partenaire, d'autre part. Une fois l'accord négocié, cependant, la responsabilité de la Communauté disparaît. Sa mise en œuvre quotidienne, la décision proprement dite concernant le renvoi d'une personne et l'opération effective que cela implique – tous ces aspects relèvent exclusivement de la compétence de nos États membres». <http://www.eurasylum.org/Portal/April2006.htm>

- **Recommandation 1:** Le Parlement européen doit demander à la Commission de dresser un inventaire complet et régulièrement mis à jour des différents accords bilatéraux liés à la réadmission (qu'ils soient standard ou non) conclus par chaque État membre de l'UE au niveau mondial.

2.3.2 Capacités de contrôle

La deuxième condition concerne les capacités de contrôle. Le mécanisme de contrôle doit être renforcé afin de comprendre comment les accords communautaires de réadmission sont appliqués au niveau bilatéral par les différents États membres durant le processus de mise en œuvre. Chaque accord communautaire de réadmission prévoit, c'est certain, la création d'un comité de réadmission mixte (CRM) composé de représentants de la Commission européenne (CE), assistés d'experts des États membres, ainsi que de représentants du pays tiers. En réalité, le CRM est chargé de promouvoir des échanges réguliers entre les différents États membres et le pays tiers sur les questions liées à l'application et à l'interprétation de l'accord communautaire. Les États membres peuvent conclure des protocoles de mise en œuvre bilatéraux mentionnant, notamment, les autorités compétentes chargées de recevoir et de traiter les demandes de réadmission conformément aux délais prescrits dans l'accord, les points de passage frontaliers, le rôle des agents d'escorte, les moyens d'identification, la nécessité de notifier au CRM les protocoles bilatéraux de mise en œuvre et les éventuelles modifications qui s'en suivent en vue de leur entrée en vigueur. Cela voudrait dire que le CRM possède, dans une certaine mesure, les moyens de vérifier si les États membres et le pays tiers respectent les conditions de l'accord communautaire de réadmission.

L'expérience montre cependant que les États membres peuvent mettre en œuvre les accords communautaires de réadmission conclus avec certains pays tiers sans nécessairement disposer d'un protocole de mise en œuvre bilatéral. Par exemple, au moment où nous rédigeons cette étude (août 2010), la plupart des demandes de réadmission adressées à la Moldavie en 2008 et 2009 dans le cadre de son accord communautaire de réadmission émanaient de France et de République tchèque, qui n'ont pas de protocole de mise en œuvre avec la Moldavie⁹. Dans le même ordre d'idées, la plupart des demandes de réadmission adressées à la Serbie en 2009 émanaient d'Allemagne et de Suède, qui n'ont pas de protocole de mise en œuvre non plus¹⁰. Il en va de même pour la République de Macédoine, qui n'a pas de protocole de mise en œuvre avec l'Allemagne, alors que la plupart des demandes de réadmission adressées à la République de Macédoine en 2008 et 2009 émanaient de cet État membre de l'UE¹¹. Le principal facteur expliquant l'absence de protocoles bilatéraux de mise en œuvre réside sans doute dans le fait que les accords de réadmission bilatéraux conclus par les États membres de l'UE mentionnés plus haut l'ont été avant que la Commission européenne soit mandatée pour négocier les accords communautaires de réadmission avec la Moldavie, la

⁹ Au moment où nous rédigeons cette étude (août 2010), la Moldavie a signé des protocoles de mise en œuvre avec l'Estonie, la Roumanie et la Slovaquie. Elle négocie actuellement des protocoles de mise en œuvre avec tous les autres États membres de l'UE.

¹⁰ La Serbie a pour l'instant signé des protocoles de mise en œuvre avec la Slovaquie, l'Italie, la France, la Hongrie et, plus récemment, avec l'Autriche, le Benelux et Malte. Des négociations sont en cours avec l'Estonie, la Slovaquie, la Pologne et la Lettonie.

¹¹ À ce jour, la République de Macédoine a signé des protocoles de mise en œuvre bilatéraux avec l'Estonie et l'Autriche. Les négociations avec l'Allemagne et les Pays-Bas sont en cours de finalisation au moment où nous écrivons ceci (août 2010). Les négociations avec la Slovaquie, l'Italie et la Hongrie sont toujours en cours. Des projets de protocoles ont été envoyés à tous les États membres de l'UE à l'initiative de la Macédoine.

République de Macédoine et la Serbie. L'existence de ces accords de réadmission bilatéraux était sans doute considérée par les parties contractantes comme une sorte de *modus operandi* établi, dont elles pouvaient se servir pour mettre en œuvre l'accord communautaire de réadmission, même en l'absence de protocole de mise en œuvre ou de perspective de signature d'un protocole de ce type.

Une disposition standard mentionnée dans tous les accords communautaires de réadmission ou presque prévoit qu'ils priment sur les éventuels traités ou arrangements bilatéraux en matière de réadmission «dans la mesure où les dispositions de ces derniers sont incompatibles avec celles du présent accord [l'accord communautaire de réadmission]». Il faut préciser que la question de la compatibilité des accords de réadmission bilatéraux existants (qu'ils soient standard ou non) n'est pas abordée de façon systématique dans tous les accords communautaires de réadmission (Coleman, 2009). D'aucuns soutiennent en outre que «d'après cette disposition [en matière de compatibilité], les États membres peuvent continuer à appliquer les accords ou arrangements précédemment conclus avec le même pays tiers dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec l'accord communautaire» (Coleman, 2009, p. 108).

Cette idée continue sans doute à susciter la controverse. Les représentants de l'UE s'y opposeraient sans doute, tandis que les représentants de certains États membres de l'UE interpréteraient probablement les termes de la disposition relative à la compatibilité comme le fait de respecter les mesures bilatérales préexistantes visant à assurer la coopération en matière de réadmission avec les pays tiers et le fait que la mise en œuvre est et demeure bilatérale¹². Au-delà de cette controverse, la capacité à évaluer la compatibilité des traités bilatéraux mentionnée plus haut supposerait nécessairement que le CRM et la Commission européenne soient, ce faisant, informés au sujet de l'objet et des dispositions de tous les arrangements et accords de réadmission bilatéraux existants qu'un État membre donné a conclus avec un pays tiers concerné par un accord communautaire de réadmission. Pour renforcer la valeur de l'action des États membres, il faudrait logiquement connaître et comprendre les modes de coopération bilatérale existants en matière de réadmission. Cela supposerait en outre que la Commission ait la capacité de contrôler, dans le cadre des CRM, les modalités de mise en œuvre des États membres. À cet égard, à la question de savoir si la Commission possède la capacité effective nécessaire pour contrôler la mise en œuvre concrète des accords communautaires de réadmission, un représentant de la Commission européenne a donné la réponse suivante:

Nous possédons déjà les outils nécessaires. Le problème est de trouver un compromis entre les négociations en cours, pour lesquelles on a besoin du soutien des États membres, et la façon dont les accords [européens de réadmission] sont [effectivement] mis en œuvre [...]. Il faut éviter de compliquer les choses. Nous n'intervenons pas pour le plaisir d'intervenir. Nous le faisons parce que nous sommes convaincus que nous pouvons apporter une valeur ajoutée et aider les États membres. Nous ne voulons cependant pas compliquer le processus dans son ensemble. Cela étant dit, il y a certaines règles à respecter et nous les rappellerons si elles ne le sont pas.¹³

En outre, des capacités de contrôle sont aussi nécessaires pour qu'une personne réadmise ne coure aucun risque de torture ou de mauvais traitement dans son pays de destination

¹² À propos de l'interprétation, un représentant espagnol interrogé a indiqué que les accords communautaires de réadmission prenaient le relais des accords bilatéraux. Cependant, «les accords communautaires de réadmission contiennent une clause qui stipule que les pratiques bilatérales établies peuvent être maintenues si elles s'avèrent efficaces». Entretien anonyme réalisé le 16 juillet 2010.

final (un pays tiers de transit ou un pays d'origine). Les personnes concernées ici sont principalement celles qui sont réadmisses en transit sur le territoire d'un pays tiers qui coopère et avec lequel un accord de réadmission a été conclu. Toutefois, les opérations de transit ne peuvent avoir lieu que si les personnes réadmisses ne deviennent pas victimes de mauvais traitements, de tortures ou de sanctions pénales dans le pays tiers requis et à la condition que ce dernier estime que le transit de personnes réadmisses ne menace pas l'ordre public ni la sécurité intérieure (Balzacq 2008, p. 23). Malgré ces principes et normes de protection, les opérations de transit et les procédures de contrôle qui s'y appliquent demeurent un réel problème, en ce sens qu'un pays tiers requis pourrait transférer la personne réadmise vers un autre pays tiers où ses droits et sa sécurité pourraient être violés (Balzacq 2008, p. 30; Charles 2007, p. 7). Pour éviter ce risque (connu comme «l'effet domino») lors de la mise en œuvre d'un accord communautaire de réadmission, les représentants du pays tiers qui prennent part aux CRM devraient régulièrement informer tous les autres membres des CRM de l'existence d'accords ou d'arrangements portant sur la réadmission conclus avec d'autres pays tiers ainsi que raisons sous-tendant ces accords ou arrangements. Une telle mesure s'avère essentielle pour prévoir les conséquences potentielles d'une réadmission sur le respect effectif du principe de non-refoulement et sur la sécurité des personnes réadmisses, tout au long de la période de mise en œuvre de l'accord, et pour prendre des mesures en conséquence.

Il ne fait aucun doute que les mécanismes de contrôle sont indispensables pour comprendre comment les termes des accords communautaires de réadmission sont traduits, voire remaniés, dans la pratique, dans le cadre de leur mise en œuvre. Cela concerne non seulement les procédures *proprement dites*, mais aussi le respect par les États membres des droits fondamentaux des personnes à réadmettre, étant donné que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, «la Charte») fait désormais partie de la législation fondamentale de l'UE. Cela concerne également la possibilité de dénoncer les pratiques, adoptées par un État membre ou par un pays tiers, qui ne respectent pas les obligations et les responsabilités imposées par le droit international (clause de non-incidence), notamment pour ce qui est du principe de non-refoulement garanti par la convention de 1951 relative au statut des réfugiés et des droits des migrants. Notons que les accords communautaires de réadmission ne tiennent pas systématiquement compte des obligations et responsabilités découlant du droit international. Le libellé de la clause de non-incidence présente dans chaque accord communautaire de réadmission varie assez fort d'un accord à l'autre. Florian Trauner et Imke Kruse (2008) ont par exemple remarqué que l'accord conclu en 2004 avec la RAS de Hong-Kong ne mentionnait pas explicitement les droits de l'homme ni les normes de protection des réfugiés. Cette même observation vaut pour les accords conclus avec Macao et le Sri Lanka. À l'inverse, d'autres accords communautaires de réadmission ont été conclus avec la Bosnie-et-Herzégovine, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, la Russie, la Serbie et l'Ukraine. Tous ces accords contiennent une référence plus précise et plus explicite aux instruments internationaux des droits de l'homme et aux normes de protection des réfugiés. La mention explicite de ces normes reconnues au niveau international dans ce groupe d'accords communautaires de réadmission n'est pas uniquement due aux «pressions répétées» (Trauner et Kruse, 2008, p. 22) du Parlement européen et des organisations de défense des droits de l'homme qui exigeaient qu'une référence claire aux droits de l'homme et au droit des réfugiés soit insérée dans les clauses de non-incidence. Elle est également due au fait qu'une telle référence explicite n'affaiblit pas de manière considérable le pouvoir de négociation de l'UE, et n'entrave pas non plus la procédure de

¹³ Entretien anonyme avec un membre de la Commission européenne, 19 juillet 2010.

négociation, d'autant plus que les pays tiers cités dans le second groupe d'accords sont parties à la convention de Genève.

Les mécanismes de contrôle sont également indispensables pour réagir aux nouvelles situations qui se développent dans les pays tiers et qui sont susceptibles de nuire gravement au respect des normes des droits de l'homme reconnues au niveau international. Rappelons que les accords de réadmission sont souvent conclus avec des pays tiers où les régimes en place, instables ou fragiles (par ex. le Sri Lanka, le Pakistan), doivent être étroitement surveillés afin d'évaluer leur capacité réelle de respecter les termes et les obligations de l'accord. Le non-respect des normes des droits de l'homme et des responsabilités découlant du droit international peut constituer, en toute objectivité, un motif sérieux pour suspendre, temporairement, l'application de l'accord.

Un autre aspect essentiel du contrôle concerne la protection efficace des données. Chaque accord de réadmission expose en détails les principes qu'il convient d'appliquer pour rassembler, traiter et communiquer honnêtement et légalement les données à caractère personnel ou toute information nécessaire à l'identification d'une personne à transférer. Il est toutefois capital d'établir clairement les *règles communes* à respecter par les parties contractantes en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel. Si les États membres sont liés par la directive 95/46/CE de 1995 relative à la protection des données et par leur législation nationale, les pays tiers sont eux tenus par leur droit national, qui n'offre pas forcément le même niveau de protection. La création d'un organe indépendant de contrôle, reconnu officiellement par les parties contractantes au moment de la conclusion de l'accord, permettrait d'assurer une protection efficace des données.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (TL), ces mécanismes de contrôle, tels qu'ils sont appliqués dans le domaine de la protection efficace des données, des pratiques légales de réadmission, des nouvelles circonstances et de «l'effet domino», peuvent être renforcés au cours des phases de négociation et de mise en œuvre.

- **Recommandation 2:** Le Parlement européen doit demander à la Commission de rendre compte des activités de contrôle des accords communautaires de réadmission durant leur phase de mise en œuvre. Il faut renforcer les mécanismes de contrôle afin de vérifier si les procédures de réadmission respectent les dispositions de l'accord communautaire de réadmission, notamment dans les cas où aucun protocole de mise en œuvre n'a été signé entre un État membre donné et un pays tiers.

Il est important de savoir qu'au titre V du TFUE («Accords internationaux»), l'article 218, paragraphe 10, prévoit que «le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à *toutes les étapes* de la procédure» (de l'ouverture des négociations à la conclusion de l'accord international [pas d'italiques dans l'original]). L'article 218, paragraphe 11, du TFUE dispose en outre que le Parlement européen peut «recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités». Le droit à la pleine information à *toutes les étapes* de la procédure, de même que l'application de la procédure d'approbation (ou de codécision), sans parler de la possibilité de recourir à la Cour de justice de l'Union européenne pour évaluer la compatibilité avec les traités (y compris la Charte), illustrent par conséquent l'influence renforcée du PE dans les décisions et les négociations relatives aux accords de réadmission avant leur conclusion finale.

Par ailleurs, conformément à l'article 14, paragraphe 1, du TUE, le Parlement européen «exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire». Ces fonctions comprennent notamment un contrôle politique des dépenses découlant des accords internationaux. En conséquence, le Parlement européen assume, avec l'aide de la Cour des comptes (article 287, paragraphe 4, du TFUE), cette responsabilité conjointe, qui passe logiquement par la collecte de données et d'informations sur la façon dont sont dépensés les fonds communautaires destinés à faciliter la mise en œuvre par les États membres des procédures d'éloignement réalisées dans le cadre des accords communautaires de réadmission afin d'établir s'ils respectent bien les termes de l'accord et les traités.

- **Recommandation 3:** L'exercice complet et indépendant de la compétence du PE d'approuver les accords de réadmission sera forcément déterminé par la mesure dans laquelle le Parlement européen pourra accéder aux informations liées à la phase de négociation ainsi qu'à la phase de mise en œuvre des accords communautaires de réadmission. Cela confirmerait l'idée selon laquelle des représentants du Parlement européen devraient être associés aux comités de réadmission mixtes (CRM).

2.3.3 Convergence des circonstances et des priorités

Nous avons vu dans la partie qui précède que le principe de coopération loyale exige et justifie en même temps la nécessité de procédures de notification régulière et de mécanismes de contrôle aux différentes étapes. Il existe cependant une troisième condition préalable qui doit être prise en considération. Il s'agit de la convergence des circonstances et des priorités entre les États membres et l'Union. Les circonstances se rapportent aux facteurs et aux conditions qui déterminent la coopération en matière de réadmission, alors que les priorités concernent les facteurs de coopération. Lorsque la convergence est optimale, les États membres font confiance ou soutiennent pleinement l'Union dans le domaine de la réadmission, tout en reconnaissant la valeur ajoutée et l'efficacité de son action.

Dans la pratique, cependant, ce degré de convergence optimal n'a pas encore été atteint en dépit de la codification progressive d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile. Il est important de rappeler que, tandis que les accords communautaires de réadmission priment, une fois négociés et conclus, sur tout accord ou arrangement bilatéral avec un pays donné, ils ne représentent encore qu'une faible part du nombre total d'accords bilatéraux liés à la réadmission qui ont été conclus, à un niveau bilatéral, par les États membres avec des pays tiers.

Étant donné la prédominance objective des modes de coopération bilatéraux en matière de réadmission, on peut se demander si l'eupéanisation recherchée va modifier cet énoncé et ce fait et, surtout, dans quelle mesure les circonstances et les priorités des États membres dans le domaine de la réadmission ont influencé celles de l'Union.

Les accords communautaires de réadmission ne peuvent sans doute être traités sans tenir compte de ce cadre de coopération bilatérale plus large et solide dans le domaine de la réadmission. Dans les chapitres qui suivent, nous tentons d'expliquer comment on a configuré la coopération au niveau bilatéral tout en nous intéressant aux principaux éléments et facteurs qui ont déterminé les modes bilatéraux de coopération en matière de

réadmission. Nous vérifierons aussi si l'approche communautaire en matière de réadmission inscrite dans l'approche globale de la question des migrations (AGM) a été influencée par l'objet des modes bilatéraux de coopération liée à la réadmission.

3. UNE DIMENSION BILATERALE PREDOMINANTE

Les États membres varient considérablement en termes de coopération dans le domaine de la réadmission, sans doute en raison des types de flux qui affectent leurs territoires nationaux respectifs. Parallèlement à cela, cependant, la façon dont les États codifient leur interaction au fil du temps a une influence déterminante sur leurs modes de coopération en matière de réadmission¹⁴.

Cette idée suppose que l'interaction bilatérale entre les États, au sens le plus large, influence la nature des modes de coopération, ainsi que l'aptitude des États à faire face aux incertitudes. Ils peuvent parfois s'engager mutuellement à coopérer en matière de réadmission en concluant des accords de réadmission standard parce que les deux parties contractantes considèrent cette officialisation comme intéressante pour leurs intérêts propres. Ces accords sont standard en ce sens qu'ils s'inspirent considérablement des dispositions et de la structure du modèle recommandé en 1994 par le Conseil de l'Union européenne. Ce modèle est mentionné au chapitre 2.

Ces accords de réadmission standard ont fait l'objet de différentes études (Hailbronner, 1997; Nascimbene, 2001; Noll, 2005; Arnarsson, 2007) qui, par exemple, soulignent les obligations réciproques contenues dans l'accord de réadmission, ainsi que les procédures devant être respectées pour identifier les sans-papiers (migrants en séjour irrégulier, demandeurs d'asile déboutés, apatrides et mineurs non accompagnés) pour ensuite les chasser du territoire d'un pays de destination.

Lorsqu'elles concluent un accord de réadmission standard, les parties contractantes acceptent de mettre en œuvre des procédures d'éloignement sans formalités inutiles et dans des délais raisonnables, en respectant les obligations qui leur incombent au titre de leur législation nationale et des accords internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection du statut de réfugié, conformément à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et à son protocole de 1967, au Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, à la Convention de l'ONU contre la torture de 1984 et, plus récemment, à la Charte européenne des droits fondamentaux de 2000. Tous ces instruments reconnus internationalement obligent les États à ne pas expulser des personnes (migrantes ou non) vers des pays et des territoires où leur sécurité, leur vie ou leur liberté seraient menacées d'une quelconque manière.

Malgré la lettre de ces accords, plusieurs organisations et associations de défense des droits de l'homme en Europe et ailleurs dénoncent le manque de transparence qui entoure la mise en œuvre des accords de réadmission et des opérations d'éloignement. Ces dénonciations publiques remettaient non seulement en cause le respect des obligations et des principes contenus dans les accords de réadmission bilatéraux, mais elles ont aussi amené le public à s'interroger quant au respect des droits et à la sécurité des personnes expulsées.

En réalité, il faut dire que le fait qu'un pays d'origine est disposé à conclure un accord de réadmission ne signifie pas qu'il possède la capacité institutionnelle légale et structurelle

¹⁴ Certaines parties du texte s'inspirent de l'introduction d'un ouvrage récent: Cassarino (2010).

nécessaire pour faire face à l'éloignement de ses ressortissants, et a fortiori à l'éloignement des ressortissants étrangers et à la protection de leurs droits. Cela ne veut pas dire non plus que l'accord sera mis en œuvre de manière efficace ou totale à long terme, car il fait intervenir deux parties contractantes qui ne partagent pas forcément le même intérêt dans la coopération bilatérale en matière de réadmission. Ils ne font pas face aux mêmes conséquences non plus, comme indiqué plus haut. Ces considérations sont importantes pour démontrer que la conclusion des accords de réadmission est motivée par des avantages attendus, qui sont perçus de manière inégale par les parties contractantes, d'une part, et que la mise en œuvre des accords se fonde sur un fragile équilibre entre les avantages concrets et les coûts y afférant, d'autre part.

3.1 Le fragile équilibre entre les coûts et les avantages

Si les pays de destination ont tout intérêt à conclure des accords de réadmission pour faciliter l'éloignement des migrants irréguliers, l'intérêt des pays d'origine est parfois moins évident, surtout si leur économie est encore tributaire des rentrées d'argent provenant de leurs expatriés (réguliers et irréguliers) vivant à l'étranger, ou lorsque l'immigration est encore considérée comme une soupape de sécurité permettant d'améliorer la situation de l'emploi au niveau national. Cette affirmation vaut plus particulièrement en ce qui concerne les négociations bilatérales en matière de réadmission entre certains États membres de l'UE et les pays du sud de la Méditerranée et d'Afrique, où les écarts économiques et politiques sont considérables. Les concessions commerciales particulières, les quotas d'entrée préférentiels pour les migrants économiques, la coopération et l'assistance techniques, l'augmentation de l'aide au développement et la dispense de visa à court terme font partie des mesures d'incitation les plus couramment utilisées par les États membres de l'UE-27 pour amener les pays du sud de la Méditerranée et d'Afrique à coopérer en matière de réadmission.

Au niveau de l'UE, les mesures de facilitation des visas d'entrée ont joué un rôle important dans la négociation de certains des accords conclus jusqu'à présent.

L'expérience a cependant montré à plusieurs reprises que les mesures compensatoires – qui constituent la forme d'incitation la plus couramment utilisée – ne suffisent pas toujours pour amener les pays tiers à conclure des accords de réadmission standard. En outre, même en cas de conclusion d'un accord de ce type, les frais élevés liés à la mise en œuvre concrète de l'accord rendent le degré de coopération effective très incertain. Pour le pays d'origine, ces frais ne sont pas que financiers. Et les coûts ne sont pas non plus uniquement liés aux réformes structurelles institutionnelles et juridiques nécessaires pour mettre en œuvre la coopération. Ils résident également dans le manque de popularité des accords de réadmission standard et dans le fait que leur pleine mise en œuvre peut avoir des conséquences négatives sur la relation entre l'État et la société dans le pays d'origine.

3.2 Greffer la réadmission sur d'autres domaines stratégiques

Si l'on en croit la sagesse populaire, on peut penser que les États négocient et concluent des accords de réadmission comme une fin en soi. Les accords de réadmission sont cependant rarement une fin en soi mais ils constituent plutôt un moyen parmi tant d'autres de consolider un cadre de coopération bilatérale plus large, comprenant d'autres domaines politiques stratégiques (et parfois plus importants), comme la sécurité, l'énergie, le commerce et la lutte contre le terrorisme. La décision de coopérer en matière de réadmission résulte souvent d'une forme de rapprochement qui détermine l'intensité de la

contrepartie.

Plusieurs exemples confirment cette idée. En février 1992, le Maroc et l'Espagne ont signé un accord de réadmission dans le sillage d'un processus de réconciliation qui s'est concrétisé suite à la signature, le 4 juillet 1991, du traité de coopération amicale et de bon voisinage (Cassarino, 2007). L'acceptation par le Maroc de cet accord était motivée par son désir d'acquiescer un statut particulier dans ses relations politiques et économiques avec l'Union européenne (Mrabet, 2003). Dans le même ordre d'idées, en janvier 2007, l'Italie et l'Égypte ont conclu un accord de réadmission à la suite du renforcement des échanges bilatéraux entre les deux pays. Ces échanges renforcés ont permis à l'Égypte de profiter d'un accord bilatéral d'échange de dettes, de même que de concessions commerciales pour sa production agricole et, qui plus est, de quotas d'entrée temporaire pour les ressortissants égyptiens en Italie. Plus important, le rapprochement entre l'Italie et l'Égypte a permis d'intégrer ce second pays dans le G14¹⁵ tout en renforçant la légitimité de son régime au niveau international. Dans le même ordre d'idées, l'accord bilatéral sur la circulation des personnes et la réadmission conclu en juillet 2006 entre le Royaume-Uni et l'Algérie, bien qu'il ne soit toujours pas entré en vigueur, ne fait pas exception à la règle. Cet accord, qui ne porte que sur l'éloignement des ressortissants des parties contractantes, a été conclu dans le cadre d'un cycle complet de négociations, comprenant des questions stratégiques telles que la sécurité énergétique, la lutte contre le terrorisme et la coopération policière. Ces questions stratégiques sont devenues des priorités absolues dans les relations bilatérales entre le Royaume-Uni et l'Algérie, en particulier à la suite des attentats à la bombe ayant frappé Londres en juillet 2005 et de la réunion du G8 qui a suivi à Gleneagles, à laquelle l'Algérie a également participé (Cassarino, 2007).

Ces quelques exemples sont importants pour montrer que la question de la réadmission pénètre divers domaines politiques. On l'a, pour ainsi dire, greffée sur d'autres questions de haute importance politique, comme la lutte contre le terrorisme international, la sécurité énergétique, le processus de réconciliation, le renforcement des contrôles frontaliers, les concessions commerciales spéciales et, enfin et surtout, la volonté de renforcer la légitimité du régime et de conclure des alliances stratégiques. C'est davantage ce cadre de coopération bilatérale qui assure, dans son ensemble, une opérabilité minimale dans la coopération en matière de réadmission que les obligations «réciproques» et contraignantes contenues dans les accords de réadmission standard. Les décideurs européens savent que les obligations réciproques contenues dans les accords de réadmission standard sont trop asymétriques pour assurer leur mise en œuvre concrète à long terme. Ils savent aussi que le fait de greffer la coopération en matière de réadmission sur d'autres domaines stratégiques peut compenser le déséquilibre des obligations réciproques qui caractérise la coopération en matière de réadmission ou d'éloignement. C'est grâce à cette conscience, qui est sans doute le résultat d'un processus d'apprentissage, que les accords de réadmission se sont multipliés de façon exponentielle depuis une quinzaine d'années. D'autres aspects doivent cependant être pris en considération.

- **Recommandation 4:** Conformément au principe de coopération loyale, et tout en respectant les traités, les États membres doivent informer la Commission, le Conseil et le Parlement européen au sujet de la mesure dans laquelle le fait de greffer la réadmission sur d'autres domaines politiques stratégiques cadre avec «l'exécution

¹⁵ La première réunion du G14 s'est tenue à L'Aquila (Italie), en juillet 2009. Le G14 se compose des pays les plus riches et les plus industrialisés de la planète (G8), ainsi que du G5, c'est-à-dire le groupe des économies émergentes (Brésil, Chine, Inde, Mexique et Afrique du Sud) et de l'Égypte.

des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union» (article 4, paragraphe 3, TUE).

4. ENCOURAGEMENT DE LA FLEXIBILITE

Nous avons vu qu'il est possible de systématiser les mécanismes de coopération, comme souvent, en concluant des accords types de réadmission si les deux parties contractantes les considèrent utiles aux intérêts de chacun. Cependant, l'inventaire des accords types de réadmission bilatéraux, comme nous l'avons décrit ci-dessus, ne serait jamais suffisant pour illustrer la prolifération des modèles de coopération en matière de réadmission car ceux-ci se sont fortement diversifiés en raison de divers facteurs concomitants. En d'autres termes, nous devons dépasser le cadre des accords types de réadmission pour donner un aperçu plus complet des divers mécanismes et instruments de coopération qui sont apparus récemment au niveau bilatéral.

Dans certaines circonstances, les deux parties contractantes peuvent décider de modifier leur coopération dans le but de «réduire le risque que l'un ou l'autre État ne veuille encourir les coûts d'une révocation de promesse ou ne soit contraint de subir une division insatisfaisante des bénéfices durant de longues périodes» (Koremenos, 2005, p. 551). Tant les circonstances que les incertitudes varient au fil du temps, de telle sorte que les arrangements flexibles sont préférables aux arrangements stricts. Les États peuvent accepter de coopérer dans le domaine des réadmissions sans nécessairement fonder leur coopération sur un accord type, comme le recommandait le Conseil de l'Union européenne en 1994. Ils peuvent choisir différentes manières de traiter les réadmissions, que ce soit par des échanges de courrier et des déclarations communes d'intention ou en décidant d'inscrire leur coopération dans d'autres types d'accords (par exemple, des accords de coopération policière, des arrangements et des pactes).

L'adoption d'accords non standard vise principalement à parvenir à une coopération bilatérale dans le domaine de la gestion de la migration, y compris les réadmissions, et à réagir avec flexibilité à de nouvelles situations pleines d'incertitudes. En raison de l'incertitude qui entoure la mise en œuvre concrète de l'accord de coopération au fil du temps, les États peuvent souhaiter garantir leur crédibilité grâce à des accords «qui incluent la dose adéquate de flexibilité et qui leur apportent une sorte d'assurance internationale» (Koremenos, 2005, p. 562). En ce qui concerne la coopération en matière de réadmission, cet argument ne signifie pas que les États ne prennent pas d'engagements crédibles lorsqu'ils signent des accords. Au contraire, c'est parce qu'ils recherchent la crédibilité qu'ils peuvent décider d'appliquer des modèles de coopération flexibles lorsqu'il s'agit de traiter de questions extrêmement sensibles comme la réadmission ou l'éloignement.

La crédibilité est une question essentielle dans la coopération en matière de réadmission (Phuong, 2007, p. 356) car elle était symboliquement la centralité de l'État et de ses agences chargées de veiller au respect de la législation dans la gestion de la migration internationale. Les dirigeants européens ont souvent déclaré à leurs circonscriptions et à la communauté internationale que la coopération en matière de réadmission fait partie intégrante de la lutte contre l'immigration clandestine et qu'elle constitue un instrument permettant de protéger leurs systèmes d'immigration et d'asile.

Cette relation de cause à effet, affirmée par les dirigeants politiques, montre aux circonscriptions que les gouvernements ont la *capacité crédible* à réagir à des

bouleversements et même à les anticiper (par exemple, arrivées massives d'immigrés clandestins), en raison de l'existence de mécanismes particuliers. Toutefois, les chocs entraînent des incertitudes qui peuvent, à leur tour, compromettre l'efficacité de la coopération en matière de réadmission, notamment en ce qui concerne la question urgente de la délivrance de nouveaux documents dans les délais convenus, c'est-à-dire la délivrance de titres de voyage ou de *laissez-passer* par les autorités consulaires du pays tiers, qui sont nécessaires à l'éloignement des immigrés sans papiers. Tout le monde sait que l'accord de réadmission susmentionné qui a été conclu en 1992 entre l'Espagne et le Maroc n'a jamais été totalement mis en œuvre. Cet accord prévoit la réadmission des ressortissants des parties contractantes ainsi que les ressortissants de pays tiers. Des tensions diplomatiques entre les deux pays ont entravé la coopération bilatérale en matière de réadmission, en particulier sous le gouvernement de José María Aznar (1996-2004). Jusqu'ici, la coopération du Maroc en ce qui concerne la délivrance de titres de voyage à la demande des autorités espagnoles s'est avérée irrégulière.

Des circonstances variables peuvent rompre l'équilibre des coûts et des bénéfices perçus et peuvent entraîner la défection. Étant donné les incertitudes relatives à la mise en œuvre concrète d'un accord de réadmission, plusieurs États membres de l'UE ont été enclins à faire preuve d'une certaine flexibilité en corrigeant leurs modèles de coopération avec certains pays tiers sur les questions de la remise de nouveaux documents et de la délivrance rapide de titres de voyage ou de *laissez-passer*. Plus la délivrance de titres de voyage est rapide, plus la durée de détention est courte et moins les coûts sont élevés.

4.1 L'approche non standard

Ces dernières décennies, la France, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont été au premier plan d'une nouvelle vague d'accords liés à la réadmission. Ils sont *liés* à la réadmission en ce sens qu'on ne peut pas vraiment parler d'accords de réadmission, au sens technique ou par rapport au modèle d'accord de réadmission que le Conseil de l'Union européenne a recommandé aux États membres en 1994. Ces accords (par exemple, des déclarations communes d'intention, des arrangements, des pactes et des accords de coopération policière incluant une clause relative à la réadmission) reposent souvent sur une triple approche couvrant: 1) la lutte contre l'immigration illégale, y compris la question de la réadmission, 2) le renforcement de la surveillance des frontières, y compris l'assistance technique *ad hoc* et 3) la gestion conjointe de la migration professionnelle avec les pays tiers d'origine, y compris l'amélioration de l'aide au développement. Par exemple, cette approche est incorporée dans le «Plan África» de l'Espagne et dans les pactes de la France sur la gestion conjointe de la migration internationale et du codéveloppement.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les circonstances varient au fil du temps et les incertitudes peuvent perturber l'équilibre fragile des coûts et des bénéfices relatifs à la coopération bilatérale en matière de réadmission. Divers facteurs ont influencé ces accords non standard. Premièrement, ils ont tendance à réduire le coût d'une défection ou d'un désengagement parce qu'il est possible de les renégocier aisément pour réagir à de nouvelles circonstances. Contrairement aux accords types de réadmission, ils n'exigent pas de longue procédure de ratification lorsque des renégociations ont lieu. Deuxièmement, ils réduisent la visibilité publique de la coopération en matière de réadmission en la plaçant dans un cadre plus large d'interaction. Cet élément est particulièrement important pour les pays d'émigration situés dans le sud de la Méditerranée et en Afrique, où la coopération en matière de réadmission est politiquement impopulaire et où les gouvernements sont réticents à la rendre publique. Dans ces circonstances, les gouvernements de pays

d'émigration consentiraient davantage à coopérer dans le cadre d'accords *liés* à la réadmission, tout en étant en position de critiquer publiquement le recours à des accords types de réadmission. Troisièmement, les accords non standard permettent des solutions flexibles et fonctionnelles visant à satisfaire le besoin de coopération en matière de réadmission. Le programme reste identique, mais le bon fonctionnement de la coopération en matière de réadmission prime sur son caractère officiel. Quatrièmement, les accords non standard liés à la réadmission sont par nature difficiles à connaître et à contrôler puisqu'ils ne sont pas nécessairement publiés dans des journaux officiels. De plus, ils ne sont pas toujours renseignés dans des documents ou des lettres officielles. Les caractéristiques de tels modèles hybrides de coopération *liés* à la réadmission pourraient s'avérer essentielles pour évaluer dans quelle mesure les pratiques nationales respectent les principes de la législation de l'UE.

Il ne fait pas de doute que la flexibilité a acquis une importance accrue dans la pratique de la réadmission au cours de ces quinze dernières années environ. En effet, le nombre d'accords non standard liés à la réadmission conclus entre les États membres de l'UE et des pays tiers a augmenté durant la dernière décennie, parallèlement à l'augmentation du nombre d'accords types de réadmission. Lorsque l'ancienne Communauté européenne comprenait 15 États membres (1995-2003), on comptait 38 accords non standard liés à la réadmission et 118 accords types de réadmission. En août 2010, dans l'Union européenne des 27, on comptait 63 accords non standard liés à la réadmission et 190 accords types de réadmission¹⁶.

La hausse soudaine d'accords types de réadmission s'explique par l'élargissement progressif de l'Union européenne et par le fait que certains pays tiers ont considéré que la conclusion de tels accords de réadmission permettait de consolider leurs relations avec le bloc européen. Les pays tiers de l'Europe de l'Est et des Balkans occidentaux avaient des incitants concrets à coopérer dans le domaine de la réadmission. Leur décision de coopérer pouvait également se justifier auprès de leurs citoyens en faisant référence à leur adhésion prévue à l'UE (par exemple, les pays de l'Europe de l'Est qui ont rejoint l'UE en 2004) ou aux avantages espérés d'un rapprochement avec l'UE (par exemple, la Croatie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et, plus récemment, le Kosovo). En outre, d'autres incitants comprenaient la possibilité de bénéficier d'accords préférentiels visant à faciliter la délivrance des visas.

Contrairement aux pays de l'Europe de l'Est et des Balkans occidentaux, les pays tiers de la Méditerranée et d'Afrique ont participé, d'une manière générale, aussi bien à des accords types qu'à des accords flexibles visant à coopérer dans le domaine de la réadmission. Comme nous l'avons vu précédemment, les incitants à la conclusion d'accords types de réadmission (visibles et impopulaires) n'expliquent pas totalement la multiplication d'accords de coopération liés à la réadmission car ils ne peuvent pas toujours compenser les obligations mal équilibrées et les coûts et bénéfices asymétriques qui caractérisent la coopération.

Le nombre croissant d'accords non standard a exercé une certaine influence sur la multiplication des accords liés à la réadmission. Aujourd'hui, l'enchevêtrement d'accords bilatéraux liés à la réadmission s'est considérablement étendu puisqu'il comprend plus de

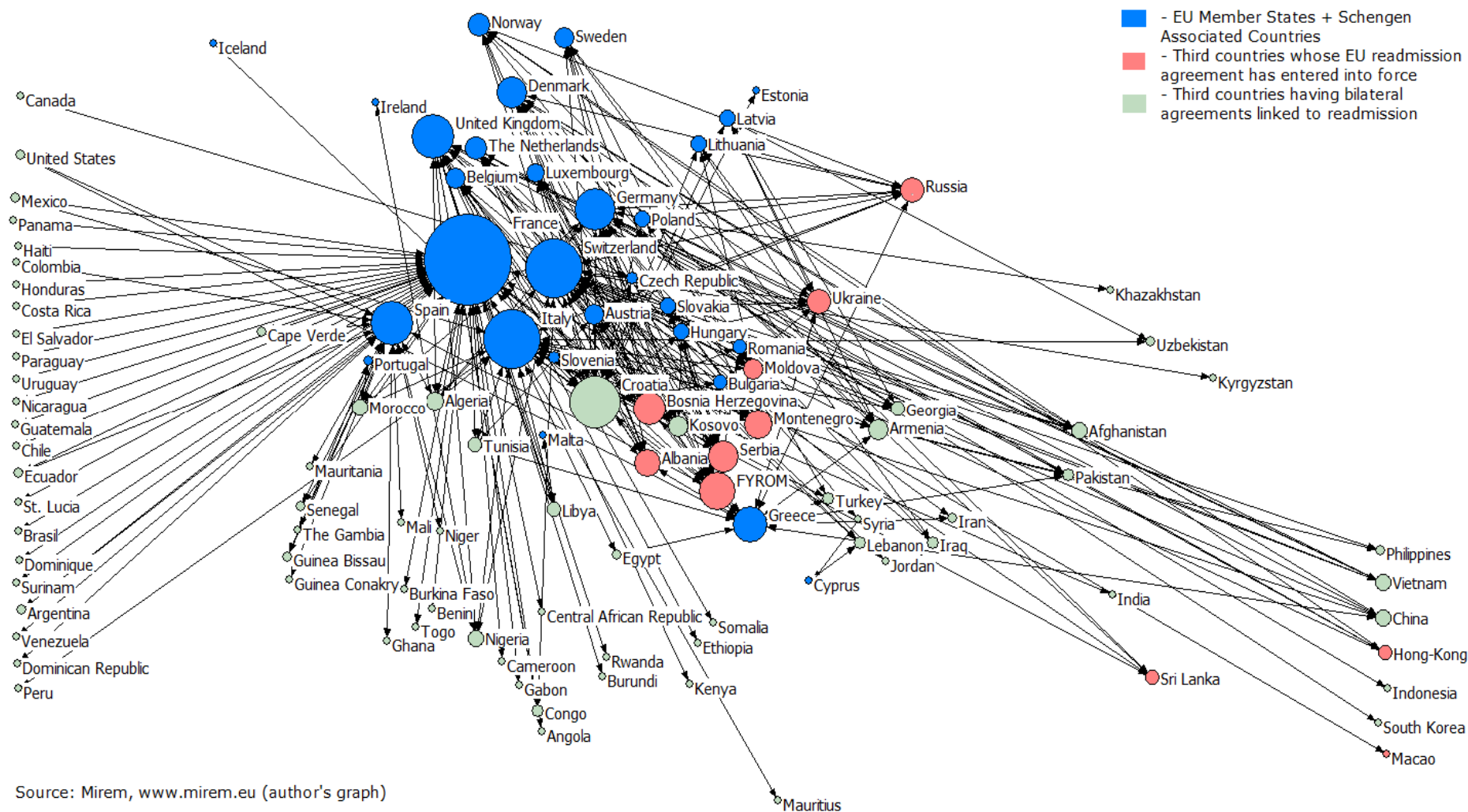
¹⁶ Il n'existe pas d'inventaire officiel de tous les accords liés à la réadmission conclus par les 27 États membres de l'Union européenne au niveau bilatéral. Les données communiquées ici se basent sur une recherche menée par le Centre européen des politiques migratoires, dans le cadre du projet Mirem (www.mirem.eu). La dernière initiative entreprise à l'échelon de l'UE dans le but de réunir de telles informations date de 1999.

cent pays du monde entier. La figure 1 (page suivante) illustre schématiquement le réseau d'accords bilatéraux liés à la réadmission conclus entre, d'une part, les 27 États membres de l'UE et les pays associés à Schengen (indiqués en bleu) et, d'autre part, des pays tiers (en vert clair)¹⁷.

La taille de chaque cercle (ou nœud) a été déterminée en fonction du nombre total d'accords bilatéraux liés à la réadmission (qu'ils soient standard ou non) conclus entre les deux groupes de pays. En d'autres termes, plus le cercle est grand, plus le réseau d'accords liés à la réadmission auxquels chaque pays participe est dense. Cette pondération est nécessaire pour montrer que la coopération en matière de réadmission est loin d'être une préoccupation partagée de manière égale par les États membres et les pays associés à l'espace Schengen. Le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni sont les pays qui ont le plus participé à des accords bilatéraux en matière de réadmission. Il apparaît évident que leurs propres modèles de coopération varient en fonction du type de flux passant par leur territoire national, de la proximité géographique, de la nature et de l'intensité de leur interaction (pour ce qui est des rapports de pouvoir) et, enfin, de l'aptitude des pays tiers à répondre au besoin de renforcement de la coopération en matière de réadmission. De surcroît, un autre aspect intéressant de la figure 1 réside dans le fait qu'elle reflète clairement la prédominance du bilatéralisme dans le domaine de la réadmission et que tous les pays tiers de l'Europe de l'Est et des Balkans occidentaux, qui sont actuellement parties prenantes à un accord de réadmission de l'UE, participaient déjà à des modèles bilatéraux préexistants de coopération en matière de réadmission avec de nombreux États membres. Autrement dit, la conclusion et l'entrée en vigueur d'accords de réadmission de l'UE avec ces pays tiers en particulier arrivent juste après un cadre établi de coopération bilatérale qui a sans doute contribué, parmi bien d'autres facteurs (voir la section 4.2.), à la réussite des négociations au niveau de l'UE.

¹⁷ Pour des raisons de clarté, la figure 1 ne montre pas les nombreux accords de réadmission qui ont été conclus ces dernières décennies à un niveau bilatéral entre les 27 États membres, la Suisse, l'Islande et la Norvège. Il n'inclut pas non plus le nombre croissant d'accords liés à la réadmission que des pays tiers ont conclus entre eux. Enfin, la Finlande n'est pas indiquée dans la figure 1 parce qu'elle n'a conclu aucun accord connu lié à la réadmission avec un pays tiers.

Figure 1. Accords bilatéraux connus liés à la réadmission conclus entre, d'une part, les Etats membres et les pays associés à Schengen et, d'autre part, le monde; août 2010.



(NDLT) Traduction de la figure 1:

- États membres de l'UE + pays associés à Schengen
- Pays tiers dont l'accord de réadmission de l'UE est entré en vigueur
- Pays tiers disposant d'accords bilatéraux liés à la réadmission

Source: Mirem, www.mirem.eu (graphique de l'auteur)

Soit dit en passant, le Danemark et l'Allemagne, comme la Suisse, ont généralement tendance à coopérer dans le domaine de la réadmission en concluant des accords standard. Cette tendance peut découler du fait que leurs négociations se sont déroulées principalement (mais pas exclusivement) avec des pays tiers de l'Europe de l'Est, des Balkans occidentaux et du Caucase (par exemple, la Serbie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Albanie, la Moldavie, l'Ukraine et le Kosovo) qui, comme nous l'avons expliqué plus haut, avaient des incitants concrets à coopérer dans le domaine de la réadmission et à officialiser leur coopération tout en la greffant sur d'autres domaines politiques stratégiques.

Inversement, l'Italie, la Grèce, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni ont dû adapter leurs modèles de coopération respectifs, surtout en ce qui concerne le dialogue sur la question de la réadmission avec certains pays méditerranéens et africains. L'expérience a déjà montré que ces pays tiers ont été moins enclins à conclure des accords types de réadmission, ou même à les mettre en œuvre totalement lorsque de tels accords étaient conclus, en raison de l'effet potentiellement déstabilisateur de leurs engagements (visibles) sur l'économie nationale et sur la stabilité sociale, ainsi que sur leurs relations extérieures avec leurs voisins africains. En même temps, cependant, d'autres facteurs ont justifié ces adaptations particulières.

4.2 Les facteurs déterminant la coopération en matière de réadmission

Plus qu'une obligation du droit coutumier international, la pratique de la réadmission est, pour ainsi dire, associée à des situations complexes. La pratique signifie que deux États peuvent décider d'appliquer la réadmission sans nécessairement se lier par un accord, qu'il soit standard ou non. Dans ces circonstances, la pratique peut être considérée comme étant sporadique. Ce qui compte réellement, c'est l'assurance que l'État requis (c'est-à-dire un pays de transit ou d'origine) réagira aux attentes de l'État requérant (c'est-à-dire un pays de destination). Par exemple, un pays d'origine peut accepter d'émettre des titres de voyage, à la demande d'un pays de destination, qui sont nécessaires pour renvoyer ou réadmettre des immigrants sans papiers, sans forcément avoir conclu un accord. La délivrance de titres de voyage repose sur une forme d'assurance tacite que le pays requis agira.

On passe cependant de la *pratique* à la *coopération* en matière de réadmission lorsque l'aptitude à réagir à des situations perçues comme critiques doit être garantie plus régulièrement, et non sporadiquement. Un pays de destination peut chercher à garantir la réaction régulière de l'autre pays en concluant un traité ou un accord standard fondé sur des engagements réciproques et des obligations de coopérer en matière de réadmission. Pour commencer, trois facteurs étroitement liés peuvent mener à la conclusion d'accords de réadmission à la demande d'un pays de destination.

Le premier facteur concerne la *proximité géographique*. Les pays qui partagent un territoire

commun ou une frontière maritime peuvent avoir davantage tendance à coopérer dans le domaine de la réadmission. Cette hypothèse se vérifie dans le cas de l'Espagne et du Maroc qui ont conclu un accord type de réadmission en 1992, ce qui n'est pas le cas du Portugal voisin et du Maroc qui, malgré leur frontière maritime commune, n'ont pas conclu d'accord type bilatéral de réadmission. Pour expliquer ce contraste, nous devons associer la proximité géographique à d'autres facteurs.

Le deuxième facteur a trait à *l'importance de la migration*. Ce facteur montre dans quelle mesure la migration et la mobilité sont devenues des éléments notables du développement des relations bilatérales entre deux pays. La migration, ou le déplacement de personnes, est devenue, au fil du temps, un aspect essentiel de leurs relations historiques. L'importance de la migration peut s'observer dans les régimes post-coloniaux, où la mobilité des personnes fait partie intégrante de l'interaction entre les anciennes puissances coloniales et leurs anciennes colonies. Elle peut aussi concerner deux pays qui se caractérisent par de nombreux échanges de personnes et par la présence de grandes communautés d'émigrés. Si on considère qu'elle occupe une place significative dans le processus de négociation, l'importance de la migration pourrait entraver la conclusion d'un accord type de réadmission, car la conclusion impopulaire d'un tel accord compromettrait les relations diplomatiques entre les deux pays. En d'autres termes, l'importance de la migration peut s'avérer préjudiciable à la conclusion d'accords types de réadmission, sans parler de leur mise en œuvre concrète.

Le troisième facteur concerne les *incitants*. Les bénéfices absolus et relatifs escomptés permettent de résoudre le déséquilibre des réciprocités qui caractérise la coopération en matière de réadmission. Cela a souvent expliqué pourquoi plusieurs pays d'origine et de transit des Balkans occidentaux et de l'Europe de l'Est ont eu tout intérêt à conclure des accords de réadmission à la demande d'États membres de l'UE. Leur capacité de réaction dépendait d'une série d'incitants, telles que l'exemption de visa de courte durée, des concessions commerciales, des quotas d'entrée préférentiels pour certains biens, une assistance technique et un renforcement de l'aide au développement. Toutefois, les incitants n'expliquent ou ne garantissent pas toujours la coopération à long terme en matière de réadmission. Dans certaines circonstances, les bénéfices espérés ne pourraient pas toujours compenser les coûts de ce type de coopération. Les coûts ne sont pas seulement liés à la mise en œuvre concrète de l'accord et à ses conséquences, mais aussi à son impopularité au niveau social. En outre, même si des incitants ont été considérés, à un moment donné, comme étant suffisamment importantes pour coopérer dans le domaine de la réadmission, les coûts (involontaires) de la coopération encourus par un pays d'origine ou de transit pourraient finalement compromettre la relation de coopération et donner lieu à une défection. Les incitants ne compensent pas toujours l'équilibre fragile des coûts et des bénéfices, surtout si l'importance de la migration risque d'entraver la coopération en matière de réadmission.

Dans un certain sens, aucun de ces trois facteurs décrits ci-dessus ne pourraient *individuellement* expliquer l'intervention des États dans le domaine de la réadmission. La coopération en matière de réadmission se trouve à l'intersection de ces trois facteurs. Une fois associés, ces facteurs définissent les frontières d'un *domaine triangulaire* dans lequel la coopération, fondée sur un accord type de réadmission, est réalisable et dans lequel l'importance de chacun des trois facteurs sera pondérée au fil du temps et d'une manière *appropriée*.

Cependant, ce domaine triangulaire fournit une explication incomplète dans l'analyse de l'émergence d'accords non standard liés à la réadmission (par exemple, des déclarations

d'intention communes, des pactes, des échanges de courrier, des accords de coopération policière comprenant une clause relative à la réadmission).

L'importance progressive de ces accords sur le plan bilatéral résulte de l'examen d'un quatrième facteur qui est apparu ces dernières années, incitant certains États membres de l'Union à rectifier, voire à modifier leur cadre de coopération avec certains pays d'origine ne faisant pas partie de l'UE. Cette modification n'était pas seulement motivée par le besoin de flexibilité dans le but d'assurer le bon fonctionnement de la coopération en matière de réadmission. Elle découlait également de *l'émancipation* perceptible de certains pays d'origine à la suite de leur participation proactive au contrôle policier renforcé des frontières extérieures de l'UE (Paoletti, 2010). En fait, en ce qui concerne le sud de la Méditerranée, des pays comme le Maroc, l'Algérie, la Libye, la Tunisie, la Turquie et l'Égypte sont devenus de plus en plus conscients de leur émancipation. Leur coopération en matière de contrôles aux frontières a non seulement permis à ces pays méditerranéens de jouer la carte de l'efficacité dans le domaine de la migration et de la gestion des frontières, tout en renforçant leur crédibilité et la légitimité de leur régime sur la scène internationale, mais elle leur a aussi permis d'acquérir une position stratégique dans les négociations sur la migration et la gestion des frontières, dont elles ont tendance à tirer parti. Il ne fait pas de doute que cette émancipation perceptible a eu des incidences considérables sur les manières dont la coopération en matière de réadmission a été abordée, remodelée et codifiée à des fins d'adaptation, donnant lieu à la conclusion de modèles (flexibles et moins visibles) de coopération en matière de réadmission.

La combinaison des quatre facteurs permet de mieux expliquer la conclusion d'accords liés à la réadmission, qu'ils soient standard ou non.

4.3 Etudes de cas

Plusieurs études de cas illustrent l'importance analytique des quatre facteurs susmentionnés. Pour donner quelques exemples, la France a dû adapter ses modèles de coopération en matière d'admission avec la plupart des pays d'Afrique du Nord et de l'Ouest en raison de cette combinaison: premièrement, parce que la gestion de la migration professionnelle a fait partie intégrante des relations diplomatiques de la France avec ces pays tiers. La négociation (visible) d'un accord type de réadmission impopulaire aurait mis en danger les relations de la France avec ces pays (*importance de la migration*). Deuxièmement, parce que ces pays tiers sont parvenus à une position stratégique par leur participation au contrôle renforcé des frontières extérieures de l'UE et dans la lutte contre l'immigration clandestine et le terrorisme international (*émancipation*). Le fait de reporter la pression sur ces pays tiers voisins (et stratégiques) afin de conclure un accord type de réadmission aurait été difficile voire contre-productif.

Au contraire, la France était en mesure de négocier des accords types de réadmission avec de nombreux pays d'Amérique latine parce que la conclusion visible de ces accords n'auraient pas porté atteinte de manière significative à leurs relations bilatérales et parce que la gestion de la migration ne représente pas, pour le moment, une question politique prioritaire dans les relations entre ces pays géographiquement lointains et la France (*l'importance de la migration* n'est pas un facteur important). Dans ce contexte, la France a renforcé sa coopération en matière d'exemption de visa de courte durée pour les ressortissants de pays d'Amérique latine avec lesquels elle coopère (*incitants*), en recourant à des échanges de courriers bilatéraux. À l'inverse, l'Espagne a conclu peu d'accords de réadmission avec des pays d'Amérique latine, probablement parce que la

gestion de la migration constitue une question de haute importance politique (*importance de la migration*) dans l'histoire de ses relations bilatérales avec des pays d'Amérique latine.

Il semble que ce soit la combinaison de ces quatre facteurs qui explique la hausse du nombre d'accords bilatéraux liés à la réadmission, ainsi que leur diversité. Celle-ci découle d'une forme de réadaptation sélective qui est rapidement devenue plus une nécessité qu'une possibilité, étant donné la position émancipée que certains pays tiers ont acquise grâce à leur participation proactive au contrôle renforcé des frontières extérieures de l'UE. La section suivante cherche à savoir si et comment la combinaison de ces quatre facteurs a déterminé l'approche de l'UE dans le domaine de la réadmission.

4.4 Partenariats avec l'UE pour la mobilité : mettre l'expérience des États membres à profit

Tout comme plusieurs États membres de l'UE, la Commission européenne a également pris conscience qu'il est temps de ne plus exercer de pression discriminatoire sur des pays tiers pour les inciter à coopérer efficacement dans le domaine de la réadmission. Dans une communication datée du 30 novembre 2006, la Commission européenne a exprimé son intention de «négocier un accord»¹⁸ dans le but de faciliter la conclusion d'accords de réadmission de l'UE avec des pays tiers tout en tirant des leçons des expériences bilatérales des États membres de l'Union.

Cette déclaration a réellement marqué un moment critique dans l'approche de l'UE à l'égard des négociations sur la réadmission car elle a révélé la prise de conscience croissante de la Commission européenne à propos de la nécessité de trouver un nouveau compromis avec certains pays tiers bien précis, en particulier avec les pays voisins de l'UE, afin d'accélérer le processus de négociation relatif aux accords de réadmission de l'UE.

Cette réadaptation peut être considérée comme une réaction au changement de circonstances. D'une part, comme nous l'avons expliqué précédemment, elle découle également d'une modification des rapports de pouvoir avec les pays tiers voisins situés en Afrique et dans la région méditerranéenne à la suite de leur participation proactive au contrôle des frontières extérieures de l'UE (*émancipation*). Cette réadaptation provient également de la prise de conscience que les incitatifs proposés ne suffiront pas à encourager les pays tiers à coopérer davantage sur la question épineuse de la réadmission étant donné sa visibilité et ses coûts (voir point 3.1.).

D'autre part, elle résulte de la nécessité de réagir de manière proactive aux défis internes de l'UE. À vrai dire, certains États membres, en particulier la France, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, ont commencé à exprimer de plus en plus d'inquiétudes quant à la progression de la Commission européenne dans la lutte contre la migration irrégulière tout en mettant implicitement en question le mandat de la Commission qui lui permet de négocier des accords de réadmission de l'UE avec certains pays tiers, en raison de la lenteur du processus de négociation.

¹⁸ «L'expérience montre qu'un accord ne peut être négocié que si l'UE a quelque chose à offrir en échange. Dans le cadre de leurs négociations bilatérales en vue de la signature d'accords de réadmission, les États membres offrent aussi de plus en plus d'autres formes d'aide et de soutien aux pays tiers pour favoriser la conclusion de tels accords, et il conviendrait d'étudier les possibilités d'appliquer cette approche plus large au niveau de l'UE» (c'est-à-dire l'approche globale de la question des migrations) (Commission européenne 2006, p. 9).

Les États membres ont fait part de leur préoccupation de diverses manières à propos de la capacité des institutions de l'UE à traiter efficacement la migration clandestine, y compris la réadmission: 1) la création du G5 (aujourd'hui G6) en 2003 qui réunit les ministres des affaires intérieures de la France, de l'Espagne, du Royaume-Uni, de l'Italie, de l'Allemagne et de la Pologne (depuis 2006); 2) la signature du traité de Prüm¹⁹ le 27 mai 2005, qui vise à intensifier la coopération policière transfrontalière et les échanges entre les agences des États membres chargées de veiller au respect de la législation afin de lutter contre la criminalité organisée, le terrorisme et l'immigration illégale; l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Espagne en sont les signataires; 3) la rédaction d'une lettre ouverte en septembre 2006 à la présidence, alors finlandaise, du Conseil de l'Union européenne demandant le renforcement de mesures concrètes conjointes pour parer aux arrivées massives dans le sud de l'Europe. Cette lettre émanait des chefs d'État de Chypre, de la France, de la Grèce, de l'Italie, de Malte, du Portugal, de la Slovénie et de l'Espagne; 4) la remise d'un document²⁰ à la présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne demandant instamment la conclusion et la mise en œuvre effective des accords de réadmission de l'UE. Ce document, daté du 13 janvier 2009, venait de Chypre, de la Grèce, de l'Italie et de Malte. Ces quatre pays formaient le groupe «Quadro» durant la présidence française de l'UE (juillet-décembre 2008) dans le but de maintenir la question de l'immigration clandestine au programme de l'UE.

Un nouveau compromis de l'UE dans le domaine de la réadmission s'est avéré nécessaire à la suite de pressions internes et externes. Il s'est traduit par l'approche globale sur la question des migrations, décrite comme «une approche générale combinant des mesures destinées à faciliter les possibilités de migration légale et des mesures visant à réduire l'immigration clandestine» (Conseil européen, 2007, p. 3). Des mécanismes fondamentaux de coopération stratégique avec certains pays tiers ont été introduits dans le cadre de l'approche globale sur la question des migrations.

Les partenariats pour la mobilité et leur raison d'être font partie intégrante de cette approche. Ils sont élaborés sur mesure et ils couvrent des questions très variées, de l'aide au développement à l'assouplissement du régime des visas pour les entrées temporaires, en passant par les régimes de migration circulaire et la lutte contre la migration clandestine, y compris la coopération en matière de réadmission. Ils sont sélectifs du fait qu'ils s'adressent aux pays tiers qui ont satisfait à certaines conditions, comme la coopération en matière de migration illégale et l'existence de «mécanismes de réadmission efficaces»²¹.

Le fait que l'UE a tenté de lier les partenariats pour la mobilité à la coopération en matière de réadmission montre que cette question est devenue un élément central de sa politique

¹⁹ Le traité ou la convention de Prüm a été signée par sept États membres de l'UE: l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Espagne. La Bulgarie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède doivent encore y adhérer. Cette convention vise à renforcer la coopération policière transfrontalière et les échanges entre les agences des États membres chargées de veiller au respect de la législation en vue de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée, le terrorisme et l'immigration illégale. Les dispositions du traité de Prüm portant sur la coopération policière et sur les échanges d'informations sur les profils ADN et les empreintes digitales ont été transposées dans le cadre juridique de l'Union européenne à la suite d'une décision du Conseil datée du 23 juin 2008 (décision du Conseil 2008/606/JHA).

²⁰ «Document de Chypre, de la Grèce, de l'Italie et de Malte», ministres des affaires intérieures et (pour Malte) ministre de la justice et des affaires intérieures, le 13 janvier 2009. http://www.cittadinitalia.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0970_Final_paper_Versione_firmata.pdf. Ce document a été mentionné lors du Conseil européen (2009), 2927^e session du Conseil «Justice et affaires intérieures», Bruxelles, les 26 et 27 février 2009, p. 9.

²¹ Les partenariats pour la mobilité seraient conclus avec les pays tiers qui se sont engagés à lutter contre l'immigration illégale et qui disposent de mécanismes de réadmission efficaces (Commission européenne, 2007, p. 19).

d'immigration. Ce lien conditionnel est également souligné dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile que la France a présenté et que les 27 États membres de l'UE ont soutenu en octobre 2008.

D'autres facteurs expliquent cette conditionnalité. Premièrement, la réadmission est d'autant plus essentielle pour l'UE et ses États membres que le contrôle des frontières extérieures de l'Union et les mesures de restriction aux frontières exercent une influence sur les mouvements fluides et de va-et-vient inhérents à la mobilité des personnes. L'UE et ses États membres savent que, en raison des mesures de restriction aux frontières et de l'accès difficile aux marchés du travail dans les pays de destination, les immigrés pourraient être tentés de prolonger leur séjour à l'étranger²² ou de dépasser la durée de séjour autorisée et se retrouver en situation irrégulière. Deuxièmement, il ne faut pas oublier les différences persistantes en ce qui concerne les niveaux de vie, le développement économique, les conditions de travail, le bien-être et la gouvernance politique entre les pays d'origine et les pays de destination. Troisièmement, les pays d'origine pourraient être tentés de ne pas respecter leur engagement, surtout en matière de réadmission et de délivrance de nouveaux documents à leurs ressortissants. Cela explique pourquoi les partenariats pour la mobilité sont évalués régulièrement par les parties prenantes (Commission européenne, 2007a, p. 4).

Les partenariats pour la mobilité découlent de la consolidation d'un nouveau compromis qui couvre des questions très diverses, de l'aide au développement à l'assouplissement du régime des visas pour les entrées temporaires, en passant par les régimes de migration circulaire et la lutte contre la migration clandestine, y compris la question de la réadmission. Ils sont présentés comme un «passage [fondamental] d'une approche principalement centrée sur la sécurité, s'attachant à réduire les pressions migratoires, à une approche plus transparente et plus équilibrée» (Commission européenne, 2008, p. 3), fondée sur la formulation d'engagements dans le cadre de pourparlers exploratoires où le dialogue et la compréhension mutuelle sont favorisés.

Depuis fin 2007, le Conseil a invité la Commission à lancer des partenariats-pilotes pour la mobilité avec quelques pays. Le Cap-Vert²³ et la Moldavie²⁴ ont conclu des partenariats avec l'UE en juin 2008 et la Géorgie²⁵ en novembre 2009, tandis que le Sénégal négociait encore son accord au moment de rédiger cette étude. Il est intéressant de signaler que les négociations sur les partenariats pour la mobilité ont été fructueuses, jusqu'à présent, avec des pays tiers qui ont, pour ainsi dire, un faible niveau en matière d'affaires européennes. À l'inverse, étant donné le rôle stratégique du Sénégal dans le contrôle des frontières extérieures de l'UE et sa position émanicipée perceptible dans les négociations relatives à la migration, il est probable que les négociations menées avec ce pays en vue d'un partenariat pour la mobilité s'avèrent plus longues voire ardues.

²² Ce point se base sur la déclaration de Heaven Crawley à la commission pour le développement international de la chambre des communes, Migration et développement: comment la migration peut-elle contribuer à la réduction de la pauvreté?, sixième compte rendu de séance 2003-2004, vol. 1, 8 juillet 2004. «Lorsque des personnes se rendent dans un pays [...] par le biais d'un programme de migration maîtrisé, elles ont souvent éprouvé de grandes difficultés à se faire au programme dans un premier temps et, lorsqu'elles arrivent au [pays de destination], leur première pensée n'est pas de savoir comment rentrer, parce que leurs démarches pour y arriver se sont tout d'abord avérées difficiles, mais plutôt de savoir comment rester. (voir point 71, p. 40-41).

²³ Conseil européen (2008), déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, 9460/08 annexe 2, Bruxelles, le 21 mai 2008.

²⁴ Conseil européen (2008), déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et la Moldavie, 9460/08, Bruxelles, le 21 mai 2008.

²⁵ Conseil européen (2009), déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et la Géorgie, 16396/09, Bruxelles, novembre 2009.

Tableau 2. Liste des partenariats pour la mobilité

Pays tiers	Mandat	Date de signature
Cap-Vert	décembre 2007	5 juin 2008
Géorgie	juin 2008	30 novembre 2009
Moldavie	décembre 2007	5 juin 2008
Sénégal	juin 2008	

Il est évident qu'il est trop tôt pour évaluer l'impact des partenariats pour la mobilité et pour affirmer que leur cadre politique plus large (c'est-à-dire l'approche globale sur la question des migrations) favorisera toute progression dans la consolidation d'une politique de réadmission de l'UE ou autre. Il est vrai que les partenariats pour la mobilité ne sont pas des accords de réadmission de l'UE, ni dans leur conception ni dans leur forme. Cependant, ils sont à tout le moins des arrangements destinés à aborder une série de questions considérées comme prioritaires dans l'approche globale sur la question des migrations, dont la réadmission.

Ils montrent que la Commission européenne est résolue à réorganiser, dans un but d'adaptation, son cadre de coopération en matière de réadmission d'une manière *appropriée* et plus flexible, en «tenant compte de l'état actuel des relations de l'UE avec le pays tiers concerné et de l'approche générale adoptée à son égard dans les relations extérieures de l'UE» (Commission européenne, 2007a: 3). De plus, les partenariats pour la mobilité représentent une plateforme sur laquelle se construit la confiance, à l'intention non seulement des pays tiers (qu'ils soient émancipés ou non), mais aussi des États membres intéressés. En d'autres termes, ces derniers sont libres de participer à des partenariats de mobilité s'ils estiment que ceux-ci apportent une valeur ajoutée aux relations bilatérales qu'ils entretiennent avec un pays partenaire donné. En outre, ils peuvent conclure des accords bilatéraux dans divers domaines. La mise en œuvre reste une prérogative bilatérale des États membres. Les organismes de suivi (c'est-à-dire le «groupe local de suivi» au Cap-Vert et la «commission nationale de suivi du partenariat de mobilité» en Moldavie) comptent des représentants des missions diplomatiques tierces des États membres et de la délégation de la Commission européenne. Ils ont pour objectif d'évaluer la *progression* de la mise en œuvre du partenariat.

Il est essentiel de souligner que les partenariats pour la mobilité ne sont pas seulement destinés à encourager la coopération dans plusieurs domaines liés à la migration, tout en proposant des incitants concernant la migration légale et l'assouplissement du régime des visas aux pays tiers participant à la coopération. Lorsqu'ils sont considérés comme des plateformes de dialogue et de consultation, ces partenariats sont également vus comme des moyens de consolider, par des échanges réguliers entre les fonctionnaires, le programme de l'approche globale sur la question des migrations, en détectant les problèmes communs et les (nouvelles) priorités perçues. En cherchant à «parvenir à une compréhension et à une confiance mutuelles», comme condition préalable à l'ouverture de négociations, les partenariats pour la mobilité reflètent l'objectif de l'UE d'inscrire la réadmission dans un cadre plus large d'interaction. La principale question ne porte pas seulement sur la proposition d'incitants à coopérer dans le domaine de la réadmission, même si, comme plusieurs communications de la Commission l'affirment, cette question constitue un élément clé des partenariats pour la mobilité. Il s'agit plutôt, par des échanges nombreux et réguliers entre les parties prenantes, de consolider un système permettant de mieux prévoir la coopération en matière de réadmission. Ce système et ses incidences sont

analysés au chapitre suivant.

5. LE SYSTEME DE READMISSION

Il ne fait aucun doute que la recherche de gains relatifs et d'incitants peut en partie expliquer les raisons qui poussent deux acteurs étatiques à coopérer en matière de réadmission. Ce sont en effet ces gains relatifs qui motivent les acteurs étatiques à coopérer ou non. Cette supposition ne signifie pas nécessairement, toutefois, que les «gains relatifs s'insinuent presque assez dans la politique internationale pour que la position réaliste forte l'emporte en général» (Snidal, 1991, p. 703). Il existe également des «systèmes particuliers» (Dryzek et al 1989, p. 502) déterminés par des croyances, des valeurs et des schémas de pensée dominants pouvant avoir une incidence sur les conditions menant à la coopération ainsi que sur les perceptions et l'attitude des États.

Il est essentiel d'identifier ces systèmes dans le cadre de cette étude, dans la mesure où ils soulignent la nécessité de tenir compte de l'existence d'un lien de cause à effet entre les croyances et les intérêts (perçus), entre les subjectivités et les priorités, ainsi qu'entre les valeurs et les agendas politiques. Notre objet n'est pas tant d'analyser les coûts et les bénéfices liés à la coopération en matière de réadmission. Il s'agit avant tout d'examiner le système qui rend la coopération en matière de réadmission plus prévisible depuis une dizaine d'années.

5.1 Orientations et visions récurrentes

L'agenda international pour la gestion des migrations est peut-être l'expression la plus symbolique de ce système de croyances qui prétend être «le produit d'individus et, une fois créé, fournir un contexte pour la poursuite du développement de leur subjectivité» (Dryzek et al 1989, p. 502). La référence à la gestion des migrations internationales fait aujourd'hui partie intégrante du langage et des discours officiels des États. Dans un document de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), il est décrit comme étant fondé sur une série de «visions communes dressant un aperçu des hypothèses et des principes fondamentalement partagés [par les acteurs étatiques] à la base de la gestion des migrations» (OIM, 2004). L'agenda a également pour objectif de créer des mécanismes gérés par l'État et conçus pour «influencer les flux migratoires» (Salt, 2000, p. 11). La fréquence de son utilisation suggère toutefois bien plus que la simple capacité à influencer les flux migratoires.

Au-delà de leurs intérêts souverains contradictoires, les pays d'origine, de transit et de destination partagent un objectif commun dans l'agenda pour la gestion des migrations: la mise en place de mécanismes régulateurs venant étayer leur statut de gestionnaires légitimes de la mobilité de leurs ressortissants et des étrangers. La hausse spectaculaire du nombre d'accords liés à la réadmission ainsi que l'adoption de partenariats pour la mobilité ne peuvent pas être isolées de la consolidation de cet agenda, au niveau tant régional qu'international.

L'agenda international pour la gestion des migrations a progressé grâce à l'organisation de consultations internationales menées par les États dans différentes régions du monde. Ces consultations régulières, ou processus consultatifs régionaux (PCR)²⁶, ont joué un rôle

²⁶ «Si le premier PCR a été mis sur pied en 1985, la majorité des PCR ont vu le jour depuis 1995, souvent à la suite d'événements ou d'évolutions particuliers – par exemple, la chute de l'Union soviétique, des afflux importants et soudains de migrants en situation irrégulière et des préoccupations sécuritaires liées aux événements du 11 septembre».

essentiel en ouvrant des canaux de communication réguliers entre les représentants des pays de destination, de transit et d'origine. Des experts ont déjà analysé dans quelle mesure ces PCR peuvent être considérés comme des réseaux de socialisation (Thouez et Channac, 2008, p. 384; Carrera et Guild, 2008, p. 3) ou des «réseaux politiques informels» (Lavenex, 2008, p. 940) entre les représentants des États, établissant des connexions et des liens et définissant les rôles et les attitudes.

Dans le même temps, les PCR ont contribué à définir les orientations et les visions communes (Klekowski von Koppenfels, 2001, p. 24) en ce qui concerne la façon dont les mouvements de personnes doivent être influencés et contrôlés. Par leur récurrence, ils ont donné lieu à des principes directeurs qui, à leur tour, ont été élevés en valeurs définissant la façon dont les migrations internationales doivent être administrées, régulées et comprises.

En plus de leur récurrence, ces consultations intergouvernementales ont progressivement mis en place un nouveau vocabulaire, et notamment des termes tels que *prévisibilité*, *caractère durable*, *ordre*, *interopérabilité*, *harmonisation*, *causes profondes*, *prise en compte exhaustive*, *migration illégale*, *prévention*, *responsabilité partagée*, *responsabilité commune*, *approche équilibrée* et *caractère temporaire*. Il ne fait aucun doute que ce vocabulaire, approuvé et utilisé entre autres par les agences gouvernementales et intergouvernementales, a acquis une hégémonie terminologique dans les discours officiels actuels et les rhétoriques appliquées aux migrations internationales. Il a également joué un rôle essentiel dans la création d'un cadre descendant de compréhension tout en renforçant, dans le même temps, la position centrale de gestionnaire de l'État et des forces de l'ordre.

5.2 Priorités perçues communes

Les priorités perçues communes ont diverses implications. La plus importante d'entre elles est peut-être l'instauration d'une hiérarchie de priorités destinée à mieux atteindre les objectifs fixés dans l'agenda pour la gestion des migrations. L'utilisation du vocabulaire mentionné plus haut était, bien entendu, indispensable pour donner sens à cette hiérarchie des priorités car sa fonction principale consiste à définir les contours des questions devant être abordées en priorité. Cette hiérarchie des priorités a progressivement donné lieu à un processus de formation de consensus fondé sur la définition de «nécessités perçues» (Cox, 2006) tout en en dissimulant d'autres.

La coopération en matière de réadmission est peut-être la caractéristique la plus symptomatique de ce processus de création de consensus et de «perceptions communes des problèmes», comme l'ont analysé Sandra Lavenex et Nicole Wichmann (2009, p. 98). Elle figure aujourd'hui en tête de liste dans la hiérarchie des priorités fixées par les pays de destination, de transit et d'origine, qu'ils soient pauvres ou riches, grands ou petits, démocratiques ou totalitaires.

La réadmission est devenue une technique courante pour lutter contre la migration illégale et pour régler l'éloignement des demandeurs d'asile déboutés. Il est important de souligner que la coopération en matière de réadmission n'autorise pas seulement les États à *montrer* qu'ils ont la capacité crédible d'éviter les incertitudes ou d'y réagir, comme cela a été mentionné plus tôt. Elle a également contribué à sensibiliser (davantage) leurs électeurs à

(OIM, source: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/regional-consultative-processes>, accès le 30 août 2010). Les principaux PCR sur les migrations incluent, entre autres, l'initiative de Berne en 2001, le processus de Budapest en 1991, le processus de Puebla en 1996, le dialogue 5+5 sur la migration en Méditerranée en 2005, le dialogue sur la migration de transit en Méditerranée en 2003, le dialogue sur les migrations en Afrique de l'Ouest en 2000 et le Forum mondial sur la migration et le développement.

la présence d'un pouvoir souverain au sein d'une entité territoriale spécifique, à un moment où le rôle de l'État-providence est mis à rude épreuve partout dans l'Union européenne. Autrement dit, décourager la venue des indésirables n'est pas *seulement* une question de contrôle de l'immigration et de sécurité. C'est aussi une question étroitement liée à l'expression de l'autorité et de la sanction de l'État, ou liée plutôt à la capacité de l'État de classer aussi bien les étrangers que les citoyens, leurs droits, leurs privilèges et leur situation dans une société territorialisée (Engbersen 2009, pp. 166-167). À ce propos, William Walters se demande si «le renforcement progressif du lien entre le citoyen et le territoire [a] moins à avoir avec un droit positif du citoyen de résider dans un pays en particulier qu'avec l'acquisition par les États d'une capacité technique (contrôle des frontières, etc.) de refuser l'entrée aux non-citoyens et aux indésirables» (Walters, 2002 p. 267).

Le rôle qu'assume l'État dans la protection de ces citoyens et dans la défense de leurs droits et de leurs privilèges est en fait associé à la capacité de protéger ses frontières et de réguler les flux migratoires.

De même, les arrivées massives de migrants clandestins, y compris demandeurs d'asile potentiels, sont perçues comme une menace à l'intégrité des systèmes d'immigration et d'asile de l'Union européenne. Plus important, l'utilisation de notions telles que «flux mixtes», «shopping en matière d'asile», «faux demandeurs d'asile», «migrants non désirés», «charge» et «pays tiers sûrs» se sont mis à influencer plus fortement les discours publics et les actions des institutions gouvernementales, tout en sous-entendant une perception négative des revendications des étrangers (migrants et demandeurs d'asile) en général. Michael Collyer explique bien comment la création d'un «paradigme sécuritaire» (2008, p. 121) autour de la migration a progressivement consolidé un discours dominant appliqué aux étrangers, notamment aux sans-papiers, considérés comme des menaces invisibles «qui ne se trouvent pas dans la société mais sur le territoire d'un État» (Collyer, 2008 p. 130).

Il est incontestable que la consolidation d'un concept sécuritaire a contribué à favoriser l'adoption de mesures accordant la priorité au besoin supérieur de réagir aux menaces perçues. Ce processus de hiérarchisation, tel que présenté par George Joffé, pourrait cependant mener à «l'abandon implicite de la pression normative en faveur de la démocratisation et du respect des droits de l'homme parmi les États partenaires» (2008, p. 166).

Les lois restrictives relatives aux conditions d'entrée et de résidence des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, les contrôles renforcés aux frontières extérieures de l'UE et la spectaculaire expansion du tissu de centres de détention au sein et hors du territoire européen illustrent la communauté d'intérêts partagés par les pays de destination, de transit et d'origine (Webber, 2008 p. 5).

5.3 Implications pour le respect des droits de l'homme

Ce processus de hiérarchisation pourrait donner lieu à une (ré)interprétation flexible et restrictive des règles et normes internationalement reconnues appliquées à la protection des réfugiés. Par exemple, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) ont à plusieurs reprises dénoncé le fait que la notion même de «personnes ayant besoin d'une protection internationale» s'est légèrement écartée des obligations de considérer les demandes d'asile *individuelles* conformément aux normes garanties par la Convention relative au statut des réfugiés pour

évoluer vers des considérations reposant sur les conditions du contexte *général* dans le pays tiers vers lequel les demandeurs d'asile sont ensuite renvoyés, une fois leurs demandes déboutées et jugées infondées (par exemple, à la suite de l'application du concept de pays tiers sûr). De toute évidence, cette évolution laisse entendre que le rejet de la demande d'asile n'indique ni ne prouve que le demandeur d'asile n'ait pas besoin d'une protection internationale.

L'évolution des «retours prématurés» suscite elle aussi des préoccupations. Le CERE explique que les retours sont prématurés lorsque les gouvernements européens ont tendance à considérer «la fin déclarée des hostilités et dans un pays/une région donné(e)» (Coelho, 2005 p. 14) comme un motif suffisant pour imposer le retour des réfugiés ou même retarder l'examen des demandes des demandeurs d'asile. Les exemples de retours prématurés sont nombreux. L'UNHCR, le CERE et les ONG de défense des droits de l'homme se sont à maintes reprises dits préoccupés par les retours prématurés vers l'Afghanistan, l'Irak, la Somalie et le Sri Lanka, pour ne citer que quelques exemples.

Plus récemment, en 2009, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a invité les gouvernements européens «à éviter les retours forcés des minorités vers le Kosovo et à régulariser le statut de celles trouvant refuge dans leur pays jusqu'à ce que les conditions au Kosovo permettent un retour sans danger». Il a mis en garde contre «l'effet négatif» des retours forcés des Roms, des Serbes et des Albanais en situation minoritaire au Kosovo étant donné les dangers persistants et les tensions ethniques que ces derniers rencontreraient.

De même, l'évolution de la coopération italo-libyenne en matière de réadmission au cours des cinq dernières années représente un autre cas emblématique de la façon dont les normes internationalement reconnues peuvent être réinterprétées de manière restrictive.

En avril 2005, le Parlement européen (PE) a adopté une résolution déclarant que «les autorités italiennes ont failli à leurs obligations internationales en ne s'assurant pas que la vie des personnes qu'elles expulsent [vers la Libye] n'est pas menacée dans leur pays d'origine»²⁷. Cette résolution a été adoptée à la suite de l'action du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCNUR) et de diverses associations de défense des droits de l'homme dénonçant les expulsions collectives des demandeurs d'asile vers la Libye auxquelles a procédé l'Italie entre octobre 2004 et mars 2005.

Quelques années plus tard, ni la résolution du PE d'avril 2005, ni l'intense travail réalisé par les associations d'aide aux migrants, ni l'action du bureau du HCNUR n'a contribué à renverser nettement la tendance. Au contraire, l'Italie a élargi et renforcé sa coopération bilatérale avec la Libye dans le domaine de la réadmission, suscitant de graves préoccupations parmi les organisations de défense des droits de l'homme et les institutions des Nations unies au sujet, d'une part, du principe de non-refoulement garanti par les normes internationales relatives aux réfugiés et, d'autre part, de la sécurité des personnes réadmisées en Libye.

Le renforcement de la coopération bilatérale est devenu perceptible en mai 2009 lorsque l'Italie a entrepris d'intercepter les migrants dans les eaux internationales avant qu'ils n'atteignent les côtes italiennes pour les renvoyer ensuite de force vers la Libye. Des centaines de migrants et de demandeurs d'asile potentiels ont été soumis de force à ces

²⁷ Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur Lampedusa, 14 avril 2005, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=8B5BEAAD5A39468ECA77F272A4E6D528.node2?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//EN>.

opérations. Le HCNUR a réagi avec véhémence contre ces opérations de refoulement dans les eaux internationales qui ont engagé la responsabilité de l'Italie en vertu du principe de non-refoulement inscrit dans la Convention de Genève de 1951 (Conseil de l'Europe, 2010).

En septembre 2009, Human Rights Watch a publié un rapport détaillé (HRW, 2009) sur les terribles conditions et les mauvais traitements subis par les personnes réadmisées en Libye. Malgré les mauvais traitements mis en évidence par le rapport de HRW, le Conseil de l'Europe a invité la présidence suédoise de l'Union européenne et «la Commission européenne à intensifier le dialogue avec la Libye sur la gestion des migrations et sur les mesures à prendre face à l'immigration clandestine, y compris la coopération en mer, les contrôles aux frontières et la réadmission [tout en soulignant] l'importance des accords de réadmission comme moyen de lutte contre l'immigration clandestine» (Conseil européen, 2009b, p. 12). Ce dialogue accru fait désormais partie des priorités géographiques des relations extérieures de l'UE citées dans le programme de Stockholm de décembre 2009 (Conseil européen, 2009).

- **Recommandation 5:** Le Parlement européen doit demander à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) de réaliser une étude approfondie sur la pratique des «retours prématurés» et sur ses conséquences pour le respect des droits fondamentaux et des normes de protection des réfugiés. Cette étude s'appliquera à tous les pays tiers avec lesquels l'UE intensifie son dialogue dans le domaine de la gestion des migrations, y compris ceux avec lesquels des accords communautaires de réadmission sont en cours de négociation ou ont été conclus.
- **Recommandation 6:** Le Parlement européen doit demander à la Commission de rendre clairement compte du type de dialogue sur la gestion des migrations qui doit être renforcé. La Commission doit rendre compte de la façon dont le respect des droits fondamentaux et des normes de protection des réfugiés se traduit concrètement dans les priorités géographiques de l'action extérieure de l'UE.

5.3.1 La recherche de l'applicabilité

L'étude de cas ci-dessus montre que le besoin de réagir aux menaces perçues ne repose pas uniquement sur des moyens applicables de mise en œuvre qui sont souvent contraires à la transparence et au respect des engagements internationaux. Elle repose également sur un subtil déni. De toute évidence, un tel déni ne découle pas de l'ignorance ou de l'incapacité à reconnaître la valeur des normes internationales relatives aux droits des migrants, des demandeurs d'asile, ainsi que le statut des réfugiés. Il découle, au contraire, d'abord et avant tout de la *hiérarchisation* des moyens applicables de mise en œuvre. À cet égard, l'entretien réalisé par HRW avec le directeur général adjoint de Frontex, Gil Arias Fernández, est parlante:

Selon nos statistiques, nous pouvons dire que les accords [entre la Libye et l'Italie] ont eu un impact positif. Au niveau humanitaire, moins de vies sont mises en danger, en raison du nombre moins important de départs. Mais notre agence [c.-à-d. Frontex] n'est pas en mesure de confirmer si le droit de demande d'asile ainsi que d'autres droits de l'homme sont respectés en Libye (Human Rights Watch 2009, p. 37).

L'élément le plus éloquent des propos d'Arias Fernández réside peut-être dans le point de vue subjectif selon lequel les contrôles renforcés aux frontières sauvent les vies des

migrants en quête de meilleures conditions de vie dans les pays de destination. La coopération bilatérale en matière de réadmission est donc considérée comme la meilleure solution à la crise «humanitaire», que le pays où les migrants doivent être réadmis (c.-à-d. la Libye) soit ou non en mesure de respecter pleinement les droits de l'homme fondamentaux et la dignité des personnes déplacées. Cette affirmation déclaratoire nous laisse entendre que c'est en vertu du droit de protéger la vie humaine que le pouvoir est exercé et justifié par la même occasion.

Ce subtil déni et les moyens applicables de mise en œuvre qui s'ensuivent ont progressivement contribué à édulcorer les règles et normes internationales jusqu'alors considérées comme bonnes et solides (Weinzierl, 2007, Coelho, 2005). Ce déni reflète les liens contradictoires entre les intérêts nationaux et les engagements internationaux dans lesquels la réadmission des étrangers est entièrement intégrée.²⁸

Au niveau politique, l'une des mesures les plus décisives prises jusqu'à présent pour mettre en garde contre les conséquences de la recherche d'applicabilité sur le respect des droits de l'homme est la récente adoption par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) de la résolution 1741(2010)²⁹. Il convient de relever en particulier les points 3 et 7.1:

- [Point 3] «Les accords de réadmission risquent néanmoins de constituer une menace, directe ou indirecte, pour les droits de l'homme des migrants en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile. Il s'agit notamment du risque que le pays d'envoi ou de réadmission n'honore pas ses obligations au titre de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (la Convention de Genève de 1951) et son Protocole de 1967 ainsi que de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), puis recoure à un accord de réadmission pour faire appliquer une décision erronée.
- [Point 7.1] L'Assemblée invite l'Union européenne à «à examiner *attentivement* la situation en matière de droits de l'homme et la présence d'un système d'asile efficace dans un pays avant d'engager avec ce dernier des négociations sur la conclusion d'un accord de réadmission» [italiques ajoutés].

À un moment où la coopération en matière de réadmission a gagné une importance sans précédent dans les relations extérieures des États membres et de l'UE, la résolution susmentionnée de l'APCE en matière de réadmission peut être interprétée comme une mise en garde à l'adresse des gouvernements européens.

²⁸ Lena Skoglund (2008, p. 363) a observé la même tension dans le cadre des *assurances diplomatiques contre la torture* où un État (par exemple un pays d'origine) promet qu'il ne torturera ni ne maltraitera une personne éloignée considérée comme une menace sécuritaire par les forces de l'ordre d'un autre État (par exemple pays d'accueil). Voir également Noll (2006) et Hasselberg (2009).

²⁹ Voir Conseil de l'Europe (2010a): <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1741.htm>. Cette résolution a fait suite à la parution d'un rapport de l'APCE sur les accords de réadmission (Strik, 2010).

- **Recommandation 7:** Compte tenu de l'intégration complète de la Charte dans les traités, le Parlement européen doit plaider en faveur d'une mise à jour de la liste des critères contraignants devant être respectés pour identifier les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords communautaires de réadmission peuvent être négociés³⁰. La création d'un système d'asile effectif dans le pays tiers, basé sur les obligations prévues dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, constitue l'un des critères essentiels pour contrôler les conséquences de la recherche d'opérabilité.

Ce n'est pas un hasard, par ailleurs, si une résolution concomitante a été adoptée par l'APCE sur les programmes d'aide au retour volontaire (ARV). La résolution 1742(2010)³¹ soutient le développement de ces programmes considérés, dans la résolution, comme «un type de retour beaucoup plus humain» (à l'opposé du retour forcé) qui donne aux personnes frappées d'une décision d'éloignement (victimes de trafic humain, demandeurs d'asile déboutés, demandeurs de protection ayant retiré leur demande d'asile, mineurs non accompagnés et migrants en situation irrégulière) «la possibilité de rentrer chez eux dans la dignité».

Aujourd'hui, la référence à la nature humaine et digne des retours volontaires assistés est récurrente, voire incontestée, dans les discours officiels. La dimension humaine est fréquemment rappelée afin de faire des programmes d'ARV une option préférable aux éloignements forcés.

D'autres éléments poussent cependant les États à continuer de développer et d'élargir leurs programmes d'ARV. Premièrement, l'expérience montre que les pays tiers ont tendance à se montrer plus coopératifs pour la délivrance des documents de voyage lorsque la demande de laissez-passer ou de documents de voyage est formulée dans le cadre de programmes d'ARV³². Deuxièmement, ils raccourcissent la durée de détention des migrants illégaux et en réduisent considérablement les coûts. Troisièmement, les programmes d'ARV s'appliquent à toutes les étapes du processus de demande d'asile. Autrement dit, ceux qui ont fait une demande d'asile et qui attendent une réponse, tout comme ceux dont la demande a été déboutée par les autorités du pays de destination (même après rejet de l'appel) peuvent bénéficier du retour volontaire. De même, les personnes qui reçoivent une protection temporaire y ont elles aussi droit. Ces dernières devront retirer ou suspendre leur demande d'asile avant de retourner dans le pays tiers.

Le fait que les programmes d'ARV s'adressent à tout un éventail de bénéficiaires potentiels (migrants, demandeurs d'asile) a attiré l'attention de plusieurs États membres de l'UE. Il n'existe cependant aucune approche harmonisée au retour volontaire au niveau européen, car chaque État membre possède sa propre législation pour réaliser ces programmes avec le soutien de diverses organisations non gouvernementales (ONG), associations et organisations internationales.

³⁰ La liste la plus récente des critères utilisés pour déterminer les pays tiers avec lesquels les accords de réadmission peuvent être négociés date d'avril 2002 (Conseil de l'Union européenne, 2002).

³¹ Voir Conseil de l'Europe (2010).
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1742.htm>

³² Les autorités consulaires indiennes par exemple sont réputées pour être plus coopératives pour la délivrance de documents de voyage à leurs ressortissants, lorsque ces derniers sont rapatriés dans le cadre d'un programme d'ARV. Sources: entretien réalisé avec un agent de l'OIM, le 12 août 2010.

En Italie par exemple, depuis l'adoption de la loi 94 datée du 15 juillet 2009, les étrangers ne possédant pas de permis de séjour (c.-à-d. les migrants en situation irrégulière) n'ont plus droit aux programmes d'ARV. Au Royaume-Uni en revanche, ces programmes incluent à la fois les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.³³ Les programmes d'ARV polonais s'appliquent eux aussi aux demandeurs d'asile déboutés et aux migrants clandestins, suite à la conclusion d'un accord avec l'OIM en 2005 pour la coopération sur l'aide au retour volontaire des ressortissants de pays étrangers vivant sur le territoire polonais.³⁴

Il est important de mentionner ces programmes. Non seulement parce qu'ils gagnent en importance, mais aussi parce que certains États membres de l'UE ont établi un lien avec les programmes d'ARV dans le cadre de leur coopération en matière de réadmission. La France, par exemple, a inclus des clauses sur l'aide au retour volontaire dans ses accords bilatéraux relatifs à la gestion conjointe des flux migratoires, conclus avec des pays africains. Dans une note datée de mars 2010, le ministère français de l'immigration et de l'intégration a déclaré que les ressortissants de pays tiers clandestins et détenus dans les centres de détention ont le droit de bénéficier de l'ARV lorsqu'ils sont ressortissants d'un pays ayant conclu ce type d'accord avec la France. Dans la même idée, à la suite de leur accord bilatéral de réadmission, l'Allemagne et le Viêt Nam ont convenu, par échange de courriers, d'encourager l'éloignement des Vietnamiens illégaux en appliquant un programme d'ARV par lequel les autorités vietnamiennes se sont engagées à coopérer davantage à la délivrance de documents de voyage à la demande de l'Allemagne.

Les programmes d'ARV peuvent être considérés comme des instruments flexibles permettant notamment d'éloigner rapidement des étrangers clandestins, qu'ils soient en situation irrégulière ou demandeurs d'asile déboutés.³⁵

Il faut cependant reconnaître que, en raison du manque persistant d'informations et de données permettant d'évaluer les programmes d'ARV, cette corrélation ne peut être formellement établie. Elle reste toutefois plausible étant donné la tendance prépondérante à l'applicabilité et à la flexibilité.

La polyvalence des programmes d'ARV explique pourquoi ils ont suscité de graves préoccupations parmi les associations et les ONG en Europe, ainsi que parmi les membres du Conseil de l'Europe qui, dans une proposition de recommandation datée du 7 janvier 2008, ont appelé à une analyse de leurs conséquences en ce qui concerne les droits de l'homme. (Conseil de l'Europe, 2008) Cette préoccupation faisait écho aux points 10.1 et 10.4 de la résolution susmentionnée 1742(2010). Le Conseil de l'Europe invitait ainsi les États membres:

³³ Il existe deux principaux programmes d'ARV au Royaume-Uni. Tous deux sont réalisés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM): le programme d'aide au retour volontaire et à l'intégration (VARRP, depuis 1999) et le programme de retour volontaire assisté pour les migrants en situation irrégulière (AVRIM, depuis 2004). Voir Poppleton and Rice, 2009.

³⁴ Le Réseau européen des migrations (REM) a produit de grandes quantités d'informations sur les motifs des programmes d'ARV dans chaque État membre de l'UE. Elles sont disponibles à l'adresse: <http://emn.sarenet.es/html/index.html>

³⁵ À cet égard, Jon Sward souligne que «le regain actuel des ARV s'inscrit dans une époque marquée par des directives de plus en plus strictes concernant les migrations dans les pays européens. De fait, la hausse des programmes d'ARV vers les pays de transit avec le soutien des gouvernements européens peut être considérée comme une dimension des efforts réalisés par les pays de l'UE pour lutter "en amont" contre les flux de migration, afin d'empêcher les migrants d'arriver en Europe. Parmi les autres approches du même style politique, citons le renforcement des contrôles aux frontières des pays de transit, les campagnes d'informations pour mettre en garde les migrants potentiels dans les pays d'origine des dangers de la migration sans document vers l'Europe et les programmes de "co-développement"» (Sward, 2009 p. 3).

- [Point 10.1] à veiller à ce que les programmes de retour volontaire assisté soient réellement volontaires, que le consentement des candidats au retour n'ait pas été obtenu sous la pression ou par chantage et que ces derniers aient affaire à des interlocuteurs indépendants et impartiaux pendant la préparation du retour, afin de pouvoir se déterminer librement et en connaissance de cause.
- [Point 10.4] à garantir que le retour volontaire assisté ne peut en aucun cas remettre en cause le droit d'un demandeur d'asile à demander asile et protection.

Hormis la dimension discutable de l'aspect volontaire des programmes d'aide au retour volontaire, d'autres préoccupations concernent 1/la sécurité des «bénéficiaires du retour volontaire» dans leurs pays d'origine, et 2/le caractère durable de leur retour.

Ces deux points ont été mis en évidence ces dernières années par des institutions universitaires et des centres de recherche ayant réalisé des enquêtes de terrain à partir d'entretiens menés auprès de ressortissants de pays tiers rapatriés dans leur pays de retour. L'objectif commun de ces enquêtes était de fournir des preuves empiriques des conditions sociales, économiques et psychologiques des bénéficiaires des programmes d'ARV et des personnes réadmis. Elles ambitionnaient en outre d'évaluer les conséquences de la réadmission et des programmes d'ARV sur les schémas de réintégration des étrangers dans leurs pays de retour. Autrement dit, elles tentaient de combler le manque de connaissances qui caractérise jusqu'à présent la mise en œuvre des politiques destinées à éloigner, de force ou volontairement, les étrangers frappés d'une décision de retour délivrée par les autorités d'un État membre.

June de Bree (2008), par exemple, a observé dans le cadre d'une étude sur le terrain réalisée en Afghanistan que les sondés, une fois de retour dans leur pays d'origine, sont confrontés à des conditions précaires d'emploi et de logement. Son étude sur le terrain a montré que 93 % des personnes sondées ont déclaré «être restreintes dans leur mobilité en Afghanistan, soit parce qu'elles-mêmes ou leur famille avaient eu personnellement affaire aux taliban ou aux moudjahidine, ou à cause d'un sentiment général d'insécurité dû à la violence, aux crimes et aux attaques (terroristes)» (Bree, 2008 p. 16). L'insécurité, ajoutée à l'instabilité économique et sociale qui règne en Afghanistan, sont les facteurs les plus fréquemment mentionnés par les personnes sondées pour expliquer un nouveau départ vers l'étranger, puisque 89 % d'entre elles ont exprimé le désir de retourner en Occident³⁶. De même, dans une étude comparative menée auprès d'un grand nombre de sondés en Bosnie-Herzégovine, en Sierra Leone, en Afghanistan et au Togo, Marieke van Houte et Mireille de Koning (2008) ont montré que les tensions politiques et sociales dans le pays de retour, ajoutées au manque de sécurité, expliquaient le désir des sondés d'émigrer à nouveau même lorsqu'il existait des obstacles à cette émigration (van Houte et Koning, 2008 p. 34). Ces facteurs compromettent lourdement la possibilité de réintégration sociale et professionnelle des sondés dans leur pays de retour. Ulrike Von Lersner *et al.* ont démontré de manière plus incisive, dans leur étude longitudinale sur les réfugiés qui rentrent volontairement d'Allemagne en Bosnie, en Serbie, au Kosovo, en Turquie et en Irak, que 58 % des sondés «ont déclaré que leur retour était [en réalité] involontaire et fortement influencé par les représentants du gouvernement, et pouvait ainsi être considéré comme une sorte de retour forcé» (Von Lersner, 2008). L'étude, basée sur des entretiens avec des personnes qui sont retournées volontairement dans leur pays, a également illustré

³⁶ Un rapport d'évaluation dirigé par Arne Strand, à partir d'entretiens réalisés avec des «rapatriés volontaires» afghans a confirmé leur désir d'émigrer à nouveau pour l'étranger, en raison des difficiles conditions d'insécurité et des perspectives économiques médiocres en Afghanistan. Voir Strand *et al.* (2008 pp. 46-47).

la détresse psychologique profonde des sondés, qui ralentit le processus de réintégration dans le pays de retour.

Ces domaines d'enquête sont importants pour bien comprendre comment la dimension volontaire et le «caractère durable du retour», qui constituent des éléments clés en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre des programmes d'ARV, ont été traités de manière concrète dans les études susmentionnées. Elles s'avèrent également utiles pour montrer que, dans la plupart des cas, «la notion de retour est passée d'une décision volontaire prise par des individus à une option politique exercée par des gouvernements» (Blitz et al 2005, p. 196).

C'est sans doute la tendance à l'applicabilité citée plus haut qui a favorisé ce glissement de sens, tout comme elle a jusqu'à présent soustrait les programmes d'ARV à toute évaluation complète et *indépendante* de leurs conséquences sur les conditions des personnes dans leurs pays de retour. Il est certain qu'une évaluation indépendante répondrait à la demande d'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles soulignée dans l'Approche mondiale sur la question des migrations³⁷. Il faut reconnaître cependant que les données de terrain recueillies dans les pays de retour viennent corroborer l'argument selon lequel il faudrait soumettre ces programmes à une évaluation complète en raison de leurs conséquences potentielles sur le bien-être et la sécurité des individus rapatriés.

- **Recommandation 8:** Le Parlement européen doit effectuer une évaluation exhaustive des programmes d'ARV eu égard à la sécurité et à la situation de «l'ensemble des personnes faisant l'objet d'un retour volontaire» dans les pays tiers de retour. Cette évaluation est d'une importance primordiale pour déterminer la mesure dans laquelle les programmes d'ARV peuvent ou non avoir des conséquences sur les droits de l'homme après le retour dans un pays tiers.

5.4 La question de l'efficacité

D'aucuns soutiendront que l'efficacité est une question de *mise en œuvre* ou d'applicabilité. Des données quantitatives sur les demandes de réadmission approuvées ou déboutées, le nombre de demandes déposées selon les procédures normales ou accélérées, le nombre de documents de voyage (ou de laissez-passer) délivrés par les autorités d'un État demandeur et des considérations financières constitueraient certainement les indicateurs les plus évidents pour évaluer l'efficacité des accords de réadmission, qu'ils soient bilatéraux ou communautaires. Ces indicateurs sont utiles pour calculer la mesure dans laquelle deux parties contractantes s'engagent à respecter leurs obligations réciproques. Ils peuvent sans doute être pris en considération pour évaluer les accords de réadmission conclus par l'UE avec des pays tiers ainsi que ceux actuellement négociés par la Commission. Cette évaluation a été requise dans le programme de Stockholm et dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile.

Des données sur le nombre d'éloignements existent. Elles ont d'abord été produites par le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI)³⁸ qui a été supprimé par le Coreper après l'entrée en

³⁷ «Les politiques en matière de migrations doivent s'appuyer sur des données fiables et être cohérentes avec les autres politiques qui leur sont liées. Le renforcement des liens entre politique et recherche peut contribuer à une meilleure compréhension des réalités migratoires et de l'élaboration des politiques en la matière.» Voir Commission européenne (2006, p. 6).

³⁸ Voir tableau 4 en annexe.

vigueur du traité de Lisbonne. Ses fonctions ont été transférées à la Cellule d'analyse des risques de Frontex (RAU). Les données sont transmises par les États membres dans le cadre du Réseau Frontex d'analyse des risques (FRAN).

Les États membres ont également transmis leurs données statistiques à Eurostat à la suite de l'adoption du règlement 862/2007³⁹ visant à établir des règles communes pour la collecte et l'établissement de statistiques communautaires. Dans le domaine des retours, les données d'Eurostat disponibles pour les années 2008 et 2009 concernent :

- «le nombre de ressortissants de pays tiers qui ont effectivement quitté le territoire de l'État membre suite à une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire» (ci-après «ressortissants de pays tiers ayant quitté le territoire») ;
- «le nombre de ressortissants de pays tiers qui se trouvent en situation illégale sur le territoire de l'État membre et qui font l'objet d'une décision ou d'un acte de nature administrative ou judiciaire indiquant ou déclarant qu'ils sont en situation de séjour illégal et imposant une obligation de quitter le territoire de l'État membre» (ci-après «ressortissants de pays tiers enjoins de quitter le territoire») ;
- le nombre de «ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée aux frontières extérieures a été refusée parce qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions d'entrée» (ci-après «ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée»).

Le tableau ci-dessous présente un aperçu du nombre de ressortissants de pays tiers frappés d'une décision de quitter le territoire de chaque État membre et le nombre de ceux qui l'ont bel et bien quitté. Un rapport entre les deux chiffres devrait normalement traduire une forme de taux d'efficacité appliqué aux décisions d'éloignement. Les données indiquées dans ce tableau doivent cependant être prises avec circonspection car les ressortissants de pays tiers ayant quitté le territoire en 2008 et 2009 n'ont pas tous reçu de décisions d'éloignement, ce qui rend les calculs du taux d'efficacité très irréalistes⁴⁰. Par ailleurs, les ressortissants de pays tiers ne sont pas comptabilisés de manière systématique par chaque État membre comme des personnes ayant quitté le territoire à la suite d'une «décision ou d'un acte de nature administrative ou judiciaire».

³⁹ Règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers, JO L199, 31 juillet 2007, p. 23-29.

⁴⁰ Dans une correspondance avec l'Agence des frontières du Royaume-Uni (UKBA), datée du 26 juillet 2010 par exemple, l'Agence a expliqué que les personnes auxquelles l'entrée est refusée à leur arrivée au port quittent le territoire sans ordre de quitter le territoire.

Tableau 3. Nombre de ressortissants de pays tiers (RPT) enjoins de quitter le territoire et ressortissants de pays tiers ayant quitté le territoire de chaque État membre, 2008-2009.

	2008		2009	
	RPT enjoins de quitter le territoire	RPT ayant quitté le territoire	RPT enjoins de quitter le territoire	RPT ayant quitté le territoire
Autriche	8870	5855	10625	6410
Belgique	32680	3965	23900	4060
Bulgarie	1405	275	1465	285
Chypre	3355	3480	3205	4520
République tchèque	3770	585	3805	850
Danemark	:	825	:	800
Estonie	185	95	150	115
Finlande	1775	910	3125	1720
France	97515	19470	88565	18400
Allemagne	11985	14295	14595	11900
Grèce	146335	68565	126140	62850
Hongrie	4205	1190	4850	2245
Irlande	3510	770	1615	830
Italie	68175	7140	53440	5315
Lettonie	265	270	70	200
Lituanie	910	855	1210	925
Luxembourg	:	:	185	105
Malte	3015	305	1690	530
Pays-Bas	31700	9350	43360	8980
Pologne	8145	8595	8520	6945
Portugal	8185	1345	10295	1220
Roumanie	3695	3820	5125	4670
Slovaquie	1655	1295	1180	900
Slovénie	1555	1995	1065	2220
Espagne	82940	29785	103010	28865
Suède	12555	9015	17820	11980
Royaume Uni	69840	47455	69745	62535
EU 27	608225	241505	598755	250375

Source: Eurostat

Le nombre de personnes ayant quitté l'Allemagne et le Royaume-Uni, par exemple, englobait non seulement les personnes expulsées à la suite d'une décision d'éloignement, mais aussi les personnes rapatriées volontairement. À l'inverse, les personnes ayant quitté la France comprenaient celles ayant reçu une décision d'éloignement mais pas celles rapatriées volontairement.

Par ailleurs, les données transmises ne fournissent aucune information sur l'impact des accords de réadmission de l'UE sur le nombre total de ressortissants de pays tiers ayant quitté l'UE. Le seul moyen d'évaluer leur incidence serait de collecter des données auprès des autorités des pays tiers concernés. C'est ce que faisait la Commission au moment de la rédaction de ce rapport, en envoyant un questionnaire permettant d'évaluer comparativement la contribution des accords de réadmission communautaires et bilatéraux,

en mentionnant la différence entre les demandes de réadmission approuvées et déboutées, le nombre de demandes déposées selon la procédure normale et accélérée, le nombre de documents de voyage délivrés par les autorités d'un État membre demandeur au titre des accords de réadmission de l'UE et d'un accord bilatéral (le cas échéant).

Les données systématiques sont également nécessaires pour savoir si certaines personnes réadmisées ont remboursé le coût des procédures de réadmission et, le cas échéant, à quelle hauteur. Les informations disponibles à cet égard demeurent trop limitées.

Comme nous l'avons déjà dit, les données quantitatives sont déterminantes pour bien comprendre comment les éléments des obligations réciproques contenus dans un accord de réadmission sont abordés.

Les obligations réciproques ne se limitent toutefois pas à ces considérations quantitatives. Les obligations réciproques incluent également le respect des droits fondamentaux des étrangers illégaux inscrit, entre autres, dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

À cet égard, le point 6 de la résolution 1741(2010) de l'APCE susmentionnée prévoit que:

Il est essentiel de négocier et d'appliquer les accords de réadmission en prenant pleinement en compte les droits de l'homme des migrants en situation irrégulière concernés. Pour mieux comprendre et évaluer ces instruments, il est par ailleurs indispensable de recueillir des données relatives à leurs *effets* induits et à leur *mise en œuvre* [italiques ajoutés].

Il n'existe pas à ce jour de données précises permettant de réaliser une évaluation globale faisant spécifiquement référence à la coopération en matière de réadmission et à ses conséquences sur le sort des personnes réadmisées après leur transfert vers un pays tiers qui coopère, sans parler des transferts vers un autre pays de destination (en raison de l'«effet domino» mentionné au point 2.3.2.).

La raison principale en est que les données statistiques disponibles permettent de calculer l'applicabilité mais pas ses conséquences en ce qui concerne le respect des droits de l'homme. Soulignons que les accords de réadmission visent avant tout à éloigner les migrants irréguliers, et pas forcément à garantir leur réintégration en toute sécurité dans le pays de retour, ni même à aborder efficacement les conditions de leur retour.

La deuxième raison est que les données disponibles concernent les décisions appliquées à la réadmission des étrangers clandestins et non pas leurs effets concrets. Le terme d'effet, dans le jargon de l'APCE, désigne le *sort des étrangers clandestins* et la mesure dans laquelle les accords de réadmission, une fois mis en œuvre, affectent leur sécurité et leurs droits avant et après leur éloignement vers un pays tiers.

Pour répondre à la résolution de l'APCE, il serait possible de prendre en considération des indicateurs mesurables, à savoir notamment les moyens de faire valoir réellement le droit à la réparation et au juste traitement des demandes d'asile, le nombre et les conditions des demandeurs d'asile en centres de détention, le nombre et le type de plaintes déposées par les étrangers contre les agents des services d'immigration et de contrôle des frontières, les dossiers médicaux relatifs à la santé physique et mentale des étrangers, les conditions après réadmission dans le pays tiers. La liste est loin d'être exhaustive.

- **Recommandation 9:** Le Parlement européen doit inviter la Commission à adopter un processus d'évaluation des accords communautaires de réadmission qui rende pleinement compte de leurs multiples implications, non seulement en termes d'opérabilité, mais aussi de respect des valeurs fondamentales de l'Union. Il faut faire appel à la FRA pour définir des indicateurs solides et mesurables permettant d'évaluer le sort des personnes réadmisées.
- **Recommandation 10:** Le Parlement européen doit envisager la possibilité d'évaluer un échantillon d'accords de réadmission bilatéraux. Compte tenu de la prédominance du système de réadmission bilatéral auquel participent la plupart des États membres de l'UE, cette initiative devrait permettre de mieux comprendre l'objet, la configuration et les conséquences pour le respect des droits de l'homme des modes bilatéraux de coopération en matière de réadmission.

5.5 Un cadre réglementaire public/privé

Il ne fait aucun doute que la production d'informations relatives à la réadmission ainsi que l'accès aux données sont devenus des éléments stratégiques voire cruciaux au niveau politique. Le besoin d'applicabilité, ajouté à la consolidation du concept sécuritaire et sa hiérarchisation des priorités, influe visiblement sur la façon dont les informations sont produites et fournies. L'État n'est qu'un acteur parmi d'autres dans le processus de consolidation de la hiérarchie des priorités.

En réalité, dans les domaines de la lutte contre les migrations illégales, la détention et la réadmission, des entreprises commerciales privées et d'importantes sociétés de sécurité sont de plus en plus souvent mobilisées pour, prétendument, minimiser les coûts (et la visibilité) des éloignements et maximiser leur applicabilité. À ce propos, Thomas Gammeltoft-Hansen explique dans son étude complète sur l'externalisation des contrôles des flux migratoires que:

Aujourd'hui, la privatisation du contrôle des migrations est loin de se limiter aux compagnies aériennes et aux autres sociétés de transport. Depuis l'utilisation d'entrepreneurs privés pour la gestion des installations de détention et l'application des retours, à l'utilisation d'agents privés pour réaliser les fouilles aux frontières et dans les zones de contrôle en mer, en passant par le marché florissant des agents de dispense de visa à court terme, le contrôle privatisé des migrations s'accroît et revêt de nouvelles formes (Gammeltoft-Hansen, 2009, p. 233).

Dans l'Union européenne, l'externalisation des contrôles des migrations par des entrepreneurs privés issus des secteurs de la sécurité et de la surveillance (par exemple GEO Group, European Homecare, Group 4 Securicor, International Trading Agency Overseas Escorts Ltd., RSI Immigration Services Ltd., Global Solutions Ltd., pour n'en citer que quelques-uns) a gagné en importance au cours des dix dernières années, en raison des activités extraordinairement lucratives générées (Hayes, 2009 p. 12).

Des États membres de l'UE comme le Royaume-Uni, la République tchèque et les Pays-Bas ont en partie externalisé la gestion de leurs installations de détention ou l'accompagnement de leurs opérations d'éloignement. Les raisons qui poussent un État à déléguer certaines de ses fonctions de réglementation sont diverses. Dans une étude récente, Michael Flynn et Cecilia Cannon (2009) montrent que de grandes sociétés de sécurité ont pénétré les systèmes nationaux de surveillance et de contrôle des migrations dans divers pays du

monde, qu'ils soient des pays de destination ou d'origine, parce que ces entreprises génèrent des économies de coûts mais aussi parce que leur implication engendre moins de visibilité et de responsabilité.

L'action des organisations de défense des droits de l'homme et les médias ont permis d'exposer au grand jour des cas présumés d'atteintes et de mauvais traitements à l'encontre de demandeurs d'asile en centres de détention et à l'encontre d'étrangers réadmis et accompagnés par des agents de sécurité privés, donnant lieu à de nombreuses investigations (Independent Asylum Commission 2010; Arnold et al 2008). Il ne fait aucun doute que les contrôles des migrations externalisés «ont d'importantes conséquences non seulement en ce qui concerne l'application réelle des droits de l'homme et du réfugié, mais aussi en ce qui concerne les possibilités d'établir une clarté juridique» (Gammeltoft-Hansen, 2009, p. 271).

L'ampleur réelle de l'externalisation dans le domaine de la réadmission n'est pas encore connue avec certitude. On peut cependant raisonnablement soutenir qu'on assiste à l'apparition d'un système de réadmission où les intérêts privés sont inextricablement liés aux intérêts publics pour agir et légitimer les moyens applicables de mise en œuvre. Notons à ce propos que les sociétés de sécurité privées ne se contentent pas de *fournir* un service qui, étant privé, dépasse généralement les compétences du domaine public, elles développent également de manière proactive des «liens extrêmement étroits» (Flynn and Cannon, 2009, p. 16) avec les décideurs politiques et les fonctionnaires publics et étendent leurs alliances stratégiques avec d'autres acteurs ou sous-traitants privés clés. Il semble clair que de plus amples preuves sont nécessaires pour bien comprendre l'influence réelle de ces liens sur les options et priorités politiques. Il existe des formes d'interférence qui n'affectent pas les processus décisionnels et les options politiques et ne sont pas non plus destinées à le faire.

Néanmoins, certaines de ces interférences peuvent comporter des renseignements appréciés par les décideurs politiques dans leurs tâches quotidiennes. Ces renseignements, souvent fournis par des commissions consultatives spéciales, concernent également la façon dont les questions et les exigences politiques peuvent être perçues et traitées. On peut raisonnablement supposer que la participation du personnel des entrepreneurs privés à ces commissions, comme l'a prouvé Ben Hayes (2009), peut avoir contribué à la consolidation de la hiérarchie des priorités mentionnée ci-dessus et à son paradigme sécuritaire, tout en rendant ses moyens de mise en œuvre sinon plus praticables, du moins plus banals, concevables et acceptables.

- **Recommandation 11:** Le Parlement européen doit s'engager à réaliser un examen complet de l'externalisation des fonctions de contrôle des migrations assumées par des entrepreneurs privés dans tous les États membres de l'UE. Ce contrôle est d'une importance primordiale pour évaluer l'ampleur et l'objet réels de cette externalisation au profit de sociétés de sécurité privées ainsi que ses conséquences pour la reddition de comptes et le respect des droits fondamentaux des étrangers clandestins, notamment ceux visés par un ordre de quitter le territoire.

CONCLUSION

La coopération en matière de réadmission telle qu'elle existe aujourd'hui dans les relations extérieures de l'UE comprend, c'est certain, plus qu'une obligation absolue pour les pays de réaccepter leurs propres ressortissants. Depuis le milieu des années 90, lorsque le Conseil de l'Union européenne a recommandé des principes directeurs aux États membres dans leurs négociations bilatérales avec les pays tiers en matière de réadmission, les modes de coopération se sont considérablement diversifiés.

Dans la présente étude, nous avons expliqué comment la recherche de flexibilité et d'opérabilité a progressivement conduit à l'apparition de divers modes de coopération en matière de réadmission. C'est précisément la combinaison de ces facteurs qui a été propice à la multiplication exponentielle des accords bilatéraux liés à la réadmission (qu'ils soient standard ou non).

Les accords communautaires de réadmission ont évolué dans un système de réadmission bilatéral prédominant, faisant intervenir toutes sortes de pays de migration, qu'ils soient riches ou pauvres, démocratiques ou totalitaires, stables ou fragiles. On est en droit de se demander dans quelle mesure le fait d'accorder la priorité à la réadmission dans les relations extérieures de l'UE est compatible avec la promotion de la bonne gouvernance, de la démocratie et de la responsabilité à l'égard du public dans les pays partenaires, surtout lorsqu'on sait, comme nous l'avons vu dans la présente étude, que certains pays partenaires peuvent effectivement tirer parti de leur position plus influente.

Dans la même veine, lorsque l'on considère que la coopération en matière de réadmission est un moyen parmi tant d'autres de consolider un cadre de coopération bilatérale plus large, comprenant d'autres domaines politiques stratégiques (et parfois plus importants), comme la sécurité, l'énergie, le commerce et la lutte contre le terrorisme, on est en droit de se demander si les pays tiers qui coopèrent ont intérêt à développer un véritable système juridique axé sur le respect des droits des migrants et sur la protection des demandeurs d'asile. Dans ces circonstances, on peut raisonnablement conseiller au Parlement européen de mettre en place des garanties futures visant à assurer la sécurité des personnes réadmis dans un pays tiers ne disposant pas de système d'asile effectif, comme c'est le cas pour l'accord de réadmission entre l'UE et le Pakistan. Cette garantie n'est pas vraiment prise au sérieux.

Par conséquent, l'appel lancé par le Conseil de l'Europe

à ne conclure des accords de réadmission qu'avec les pays qui se conforment pleinement aux normes pertinentes en matière de droits de l'homme et à la Convention de Genève de 1951, ont mis en place de véritables systèmes d'asile, protègent le droit à la liberté de circulation de leurs ressortissants et n'érigent pas en infraction pénale les entrées ou les départs irréguliers du pays en question⁴¹.

ne peut être rejeté de but en blanc, surtout depuis l'intégration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans les traités.

⁴¹ Voir point 6.1 de la résolution 1741 (2010), voir Conseil de l'Europe (2010a).

Dans la présente étude, nous avons en outre tenté de faire prendre conscience de l'existence de cadres concertés prédominants qui considèrent les accords de réadmission comme les seuls instruments techniques capables de «lutter contre la migration clandestine». Nous avons présenté la nécessité de renforcer la coopération en matière de réadmission comme une condition sine qua non pour faire face au problème commun, parfois perçu comme une menace, que représente la migration irrégulière. Comme aucun élément ne prouve avec certitude que la coopération en matière de réadmission ait eu le moindre effet sur l'ampleur de la migration irrégulière, il serait hautement trompeur d'établir une corrélation directe. Bien entendu, dans les discours officiels actuels, ce lien de cause à effet, non contesté et pourtant contestable, résulte de la formation de consensus et la favorise, par ailleurs. Il justifie aussi, de façon subtile, le recours à des moyens opérables susceptibles d'affaiblir la force exécutoire de normes et de règles universelles en matière de droits de l'homme sans forcément ignorer ou fermer les yeux sur leur existence. Le mode de coopération entre l'Italie et la Libye en matière de réadmission en est sans doute l'exemple le plus typique. En l'absence d'un système d'entente incontesté, basé sur l'usage d'un langage hégémonique et maintenu par la répétition de processus consultatifs régionaux (faisant intervenir des acteurs publics des pays d'origine, de transit et de destination), les coûts asymétriques propres à la coopération en matière de réadmission n'auraient pas perdu de leur importance dans le processus de négociation et la toile d'araignée formée par les accords ne se serait pas développée simultanément au niveau mondial.

La présente étude tente de comprendre comment et pourquoi le système de réadmission s'est concrétisé jusqu'à présent et quels sont les principaux facteurs à la base de son expansion et des options stratégiques, aux niveaux bilatéral et communautaire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen a acquis les compétences législatives et politiques nécessaires pour avoir son mot à dire sur la hiérarchie des priorités qui a soutenu jusqu'à présent l'expansion du système de réadmission, avant qu'il ne soit codifié pour de bon. Les différentes recommandations contenues dans cette étude constituent des mesures concrètes nécessaires pour progresser en respectant les principes des droits fondamentaux que l'Union cherche à promouvoir dans son action extérieure.

REFERENCES

- Arnarsson, Bjartmar Freyr (2007), *Readmission Agreements: Evidence and prime concern*, mémoire en droit international. Lund: université de Lund, faculté de droit.
- Arnold, Frank, Ginn Emma et Wistrich Harriet (2008), *Outsourcing Abuse: The use and misuse of state-sanctioned force during the detention and the removal of asylum-seekers*. Londres: Medical Justice.
- Balzacq, Thierry (2008), *The Implications of European Neighbourhood Policy in the Context of Border Controls (Readmission agreements, visa policy, human rights)*. Note d'information ad hoc PE 393.284. Bruxelles: Parlement européen.
- Blitz, Brad, Sales Rosemary et Marzano Lisa (2005), "Non-Voluntary Return? The Politics of Return to Afghanistan", *Political Studies* 53: 182-200.
- Bree, June de (2008), *Return Migration to Afghanistan: Monitoring the Embeddedness of Returnees*. Radboud University Nijmegen, CIDIN.
- Carrera, Sergio et Guild Elspeth (2008), *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?* Bruxelles: CEPS Policy Brief n° 170.
- Cassarino, Jean-Pierre (2010), sous la direction de, *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*. Washington: The Middle East Institute.
- Cassarino, Jean-Pierre (2007), *Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood, The International Spectator* 42(2): 179-196.
- Charles, Claudia (2007), *Accords de réadmission et respect des droits de l'homme dans les pays tiers. Bilan et perspectives pour le Parlement Européen*, Bruxelles: Parlement européen.
- Coelho, Patricia (2005), *The Return of Asylum-Seekers Whose Applications have been Rejected in Europe*. Bruxelles: CERE, 2005.
- Coleman, Nils (2009), *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Collyer, Michael (2008), «Migrants, Migration and the Security Paradigm: Constraints and Opportunities», dans *Transnational Islam and Regional Security: Cooperation and Diversity between Europe and North Africa*, sous la direction de Frederic Volpi. Londres: Routledge, p. 119-134.
- Conseil de l'Europe (2010), *Les programmes de retour volontaire: un moyen efficace, humain et économe d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière*,

APCE, Résolution 1742 (2010),

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/FRES1742.htm>

- Conseil de l'Europe (2010a), *Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière*, APCE, Résolution 1741 (2010), <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/FRES1741.htm>
- Conseil de l'Europe (2010b), *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*, Strasbourg, 28 avril 2010.
- Conseil de l'Europe (2008), *Politiques de retour volontaire et programmes pour migrants en situation irrégulière: conséquences en ce qui concerne les droits de l'homme*, APCE, proposition de recommandation présentée par M. Østergaard et autres, document 11483, 7 janvier 2008.
- Cox, Robert W. (2006), «Problems of Power and Knowledge in a Changing World Order» in Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, eds., *Political Economy and the Changing World Order*. Oxford: Presses universitaires d'Oxford, p. 39-50.
- Dryzek, John S., Clark Margaret. L., et McKenzie Garry (1989), *Subject and System in International Interaction* International Organization 43 (3): 475-503.
- Engbersen, Godfried (2009), «Irregular Migration, Criminality and the State» dans *Globalization and the State: Sociological Perspectives on the State of the State*, sous la direction de Willem Schinkel. Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 144-172.
- Commission européenne (2002), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier*, COM (2002) 564 final.
- Commission européenne (2008), *Renforcer l'approche globale de la question des migrations: accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, COM(2008) 611 final.
- Commission européenne (2007), *Application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est*, COM(2007) 247 final.
- Commission européenne (2007), *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, COM(2007) 248 final.
- Commission européenne (2006), *L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations*, COM(2006)

735 final.

- Conseil européen (2009), *Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre au service des citoyens*, 2 décembre 2009.
- Conseil européen (2009a), 2927^e session du Conseil «Justice et affaires intérieures», Bruxelles, les 26 et 27 février 2009.
- Conseil européen (2009b), Conseil européen de Bruxelles, 29-30 octobre 2009, conclusions de la présidence, 1^{er} décembre 2009.
- Conseil européen (2007), Conclusions du Conseil sur l'approche globale sur la question des migrations, 2807^e session du Conseil «Justice et affaires intérieures», Luxembourg, les 12 et 13 juin 2007.
- Conseil européen (2002), Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés, 16 avril 2002.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (2005), *The Return of Asylum-Seekers Whose Applications have been Rejected in Europe*, Bruxelles: ECRE, 2005.
- Parlement européen (2005), *Résolution du Parlement européen sur Lampedusa*, 14 avril 2005, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=8B5BEAAD5A39468ECA77F272A4E6D528.node2?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//FR>.
- Flynn, Michael et Cannon, Cecilia (2009), *The Privatization of Immigration Detention: Towards a Global View, Global Detention Project Working Paper*. Genève: Institut des hautes études.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas (2009), *Access to Asylum: International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control*. Aarhus: Presses universitaires d'Aarhus.
- Goodwin-Gill, Guy (2008), *The Politics of Refugee*, *Refugee Survey Quarterly* 27 (1): 8-23.
- Goodwin-Gill, Guy (1978), *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford: Clarendon.
- Hailbronner, Kay (1997), *Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, No. 57. http://www.hjil.de/57_1997/57_1997_1_a_1_50.pdf.
- Hasselberg, Olof (2009), *Diplomatic Assurances - A Judicial and Political Analysis of the*

Undermining of the Principle of Non-refoulement. Göteborg: Göteborgs Universitet.

- Hayes, Ben (2009), *NeoConOpticon: The EU Security-Industrial Complex*. Amsterdam: The Transnational Institute.
- Human Rights Watch (2009), *Pushed Back Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*. New York: Human Rights Watch.
- Independent Asylum Commission (2010), *Safe Return*. London, IAC.
- OIM, Organisation internationale pour les migrations (2004), *International Agenda for Migration Management: Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to the Management of Migration*.
- Berne: OIM, <http://apmrn.anu.edu.au/publications/IOM%20Berne.doc>.
- Joffé, George (2008), *The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb*, *Journal of Common Market Studies* 46 (1): 147-171.
- Klekowski von Koppenfels, Amanda (2001), *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*, OIM Migration Research Series No. 3. Genève: OIM.
- Koremenos, Barbara (2005), *Contracting around International Uncertainty*, *American Political Science Review* 99 (4): 549-565.
- Lavenex, Sandra et Wichmann, Nicole (2009), *The External Governance of EU Internal Security*, *Journal of European Integration* 31 (1): 83-102.
- Lavenex, Sandra (2008), *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond conditionality?* *Journal of European Public Policy* 15 (6): 938-955.
- Mrabet, El Arbi (2003), *Readmission agreements: The Case of Morocco*, *European Journal of Migration and Law* 5: 379-385.
- Nascimbene, Bruno (2001) «Relazioni esterne e accordi di riammissione», dans *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, sous la direction de Luigi Daniele. Milan: Giuffrè editore, p. 291-310.
- Noll, Gregor (2006), *Diplomatic Assurances and the Silence of Human Rights Law*, *Melbourne Journal of International Law* 7(1).
- Noll, Gregor (2005), "Readmission Agreements", dans *Immigration and Asylum: From 1900 to present*, sous la direction de Matthew J. Gibney et Randall Hansen, vol. 2.

Santa Barbara: ABC-CLIO, p. 495-497.

- Paoletti, Emanuela (2010), «Relations among Unequals? Readmission between Italy and Libya», dans *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, sous la direction de Jean-Pierre Cassarino. Washington: The Middle East Institute, p. 54-76.
- Phuong, Catherine (2007), «Building a Community Return Policy with Third Countries: An Equal Partnership?», dans *Whose Freedom, Security and Justice?* sous la direction d'Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild et Helen Toner *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford: Hart Publishing, pp. 337-357.
- Poppleton, Sarah et Rice, Linda (2009), *Programmes and Strategies in the UK Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*, EMN Report. Londres: UK Border Agency.
- Roig, Annabelle et Huddleston, Thomas (2007), *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, *European Journal of Migration and Law* 9: 363-387.
- Roots, Lehte (2009), *The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation*, *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 5: 261-281.
- Salt, John (2000), *Towards a Migration Management Strategy*. Report based on the Proceedings of the Seminar on «Managing Migration in the Wider Europe». Strasbourg, 12-13 octobre 1998. Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Skoglund, Lena (2008), *Diplomatic Assurances Against Torture — An Effective Strategy?* *Nordic Journal of International Law* 77: 319-364.
- Snidal, Duncan (1991), *Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*, *American Political Science Association* 85 (3): 701-726.
- Strand, Arne et autres. (2008), *Return with Dignity? Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Strik, Tineke (2010), *Readmission Agreements: A Mechanism for Returning Irregular Migrants*, Doc. 12168, 16 mars 2010. Strasbourg: Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
- Sward, Jon (2009), *Assisted Voluntary Return (AVR): An Opportunity for Development?* Briefing note n. 20. Sussex: DRC on Migration, Globalisation & Poverty, Sussex University.
- Thouez, Colleen et Channac, Frédérique (2006), *Shaping International Migration Policy: The role of regional consultative processes*, *West European Politics* 29 (2): 370-387.
- Trauner, Florian et Kruse, Imke (2008) *EC Visa Facilitation and Readmission*

Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood.
Bruxelles: Document de travail du CEPS n° 290.

- Van Houte, Marieke et Koning, Mireille de (2008), *Towards a Better Embeddedness? Monitoring Assistance to Involuntary Returning Migrants from Western Countries.* Radboud University Nijmegen, CIDIN.
- Von Lersner, Ulrike et Elbert, Thomas, Neuner, Frank (2008), *Mental Health of Refugees Following State-sponsored Repatriation from Germany*, *BMC Psychiatry* 8:88. <http://www.biomedcentral.com/1471-244X/8/88>.
- Walters, William (2002), *Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens*, *Citizenship Studies* 6 (3): 265-292.
- Webber, Frances (2008), *Border Wars and Asylum Crimes*. Londres: Statewatch.
- Weinzierl, Ruth (2007), *The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders*. Berlin: Institut allemand des droits de l'homme.
- Zolberg, Aristide (2006), *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Cambridge: Presses universitaires de Harvard.

Tableau 4: Nombre de ressortissants retournés dans des pays tiers à partir de chaque État membre, dix principales nationalités, 2009

	Albanie	Maroc	Brésil	Ukraine	Inde	Irak	Chine (y compris hong kong)	Afghanistan	Turquie	Algérie	Autres	Total
Autriche	90	125	15	130	235	240	190	165	250	55	4895	6390
Belgique	135	265	1265	345	75	30	75	20	85	55	1685	4035
Bulgarie	10	10	0	0	0	30	5	20	70	5	100	250
Chypre	0	10	0	50	310	10	165	5	95	0	3855	4500
République tchèque	0	0	0	415	0	0	10	0	10	0	405	840
Danemark	10	10	20	20	15	125	20	25	35	10	490	780
Estonie	0	0	0	10	0	0	5	15	0	0	70	100
Finlande	10	20	5	20	30	250	50	35	30	10	1235	1695
France	275	2890	670	275	805	430	810	365	910	2930	8015	18375
Allemagne	180	300	75	170	460	585	270	155	1040	440	8185	11860
Grèce	60040	20	5	70	35	320	15	470	375	15	1430	62795
Hongrie	70	5	0	40	5	10	25	35	105	10	1945	2250
Irlande	5	0	200	10	5	10	20	0	5	0	565	820
Italie	1085	830	125	355	80	30	135	5	40	170	2440	5295
Lettonie	0	0	0	20	0	0	5	5	5	0	160	195
Lituanie	0	0	0	110	5	0	5	0	45	0	740	905
Luxembourg	5	0	10	0	0	0	0	0	0	0	65	80
Malte	0	10	0	10	20	0	10	0	5	10	465	530
Pays-Bas	115	380	535	270	135	685	475	75	935	50	5340	8995
Pologne	5	10	0	4300	20	15	75	5	35	10	2445	6920
Portugal	0	30	715	80	30	0	20	0	0	15	315	1205
Roumanie	40	25	35	110	40	40	1375	0	1200	5	1785	4655
Slovaquie	5	0	0	335	10	5	10	45	10	0	470	890
Slovénie	95	25	10	140	5	10	105	25	55	5	1715	2190
Espagne	70	10130	2225	295	165	20	245	15	245	2195	13230	28835
Suède	80	65	10	60	60	3180	160	135	175	85	7955	11965
Royaume Uni	845	215	5735	670		2010	3350	5095	900	525	37460	62520
UE -27	63170	15375	11655	8310	8260	8035	7630	6715	6660	6600	107460	249870

Source: Eurostat. Les ressortissants retournés dans des pays tiers sont les «ressortissants de pays tiers qui ont effectivement quitté le territoire de l'État membre suite à une décision ou à un acte de nature administrative ou judiciaire».

Tableau 5: Nombre de ressortissants de pays tiers qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire, à partir de chaque État membre, dix principales nationalités, 2009

	ALBANIE	MAROC	Afghanistan	Irak	Algérie	Brésil	Chine (y compris Hong Kong)	Bolivie	Inde	PAKISTAN	Autres	Total
Autriche	80	220	210	150	225	25	390	0	580	140	8595	10615
Belgique	290	3490	1515	1170	3890	660	440	10	1415	360	10640	23880
Bulgarie	20	30	95	270	30	0	10	0	5	15	975	1450
Chypre	0	10	10	10	0	0	125	0	0	315	2705	3175
République tchèque	5	5	15	20	20	5	80	0	10	5	3605	3770
Estonie	0	0	15	0	0	0	5	0	0	0	110	130
Finlande	15	35	125	465	25	5	70	0	45	10	2300	3095
France	790	8795	4860	2025	9770	865	3495	205	3795	1870	52045	88515
Allemagne	140	355	190	840	385	160	305	10	535	170	11500	14590
Grèce	63565	220	17830	7660	330	10	440	0	350	4855	30885	126145
Hongrie	65	15	160	35	10	10	300	0	20	30	4205	4850
Irlande	15	5	5	15	10	200	30	5	5	20	1295	1605
Italie	2875	9450	745	610	1335	890	3460	225	1480	800	31575	53445
Lettonie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	70	70
Lituanie	0	0	0	0	0	0	10	0	10	5	1185	1210
Luxembourg	10	5	0	0	15	15	5	0	0	0	115	165
Malte	0	15	0	0	15	0	15	0	50	5	1585	1685
Pays-Bas	210	3275	1710	4430	325	280	1630	25	520	415	30510	43330
Pologne	5	15	5	15	5	0	140	0	30	15	8235	8465
Portugal	0	105	0	0	15	6070	285	0	455	175	3175	10280
Roumanie	45	25	0	50	5	35	1390	0	45	40	3460	5095
Slovaquie	5	0	65	5	0	0	25	0	20	50	980	1150
Slovénie	45	0	5	5	0	5	5	0	0	0	980	1045
Espagne	185	15625	95	125	5800	8400	2475	17120	1270	2815	49090	103000
Suède	85	70	255	5720	85	10	205	110	95	85	11065	17785
Royaume Uni	725	150	7320	2015	725	2955	3790	300	6105	4510	41150	69745
UE -27	69175	41915	35230	25635	23020	20600	19125	18010	16840	16705	312035	598290

Source: Eurostat. Les ressortissants de pays tiers qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire sont les personnes «qui se trouvent en situation illégale sur le territoire de l'État membre et qui font l'objet d'une décision ou d'un acte de nature administrative ou judiciaire indiquant ou déclarant qu'ils sont en situation de séjour illégal et imposant une obligation de quitter le territoire de l'État membre».

Tableau 6: Ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée aux frontières extérieures, à partir de chaque État membre, dix principales nationalités, 2009

	Maroc	Ukraine	Brésil	Fédération de Russie	Géorgie	Biélorussie	Croatie	Turquie	Serbie	Chine (y compris hong kong)	Autres	Total
Autriche	5	30	5	40	15	5	5	65	55	55	345	625
Belgique	190	15	20	45	0	0	10	205	20	35	1505	2045
Bulgarie	15	65	5	115	20	5	0	1525	280	40	925	2995
Chypre	5	50	5	40	15	10	0	20	15	20	470	650
République tchèque	0	40	0	85	5	10	5	15	5	5	195	365
Danemark	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	25	30
Estonie	0	35	0	370	0	5	0	40	0	5	435	890
Finlande	0	15	0	1095	0	15	0	25	0	15	135	1300
France	650	45	1505	165	25	15	15	315	55	1570	9930	14290
Allemagne	25	75	110	265	20	15	25	420	100	260	1660	2975
Grèce	15	75	5	110	125	5	20	230	90	100	2215	2990
Hongrie	5	3710	10	150	5	15	840	260	1730	35	925	7685
Irlande	15	35	470	30	15	0	25	25	10	385	2515	3525
Italie	265	60	150	85	10	5	20	155	75	135	2730	3690
Lettonie	0	30	0	290	10	75	0	25	5	5	200	640
Liechtenstein	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	15	20
Lituanie	0	105	0	835	75	530	0	5	0	0	190	1740
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Malte	0	5	0	5	0	0	0	5	0	0	105	120
Pays-Bas	20	40	180	75	20	10	5	140	5	155	1830	2480
Pologne	0	12800	0	3350	5685	4205	0	35	5	10	765	26855
Portugal	5	5	1670	0	0	0	5	0	0	5	835	2525
Roumanie	45	935	0	140	5	20	5	725	260	115	2320	4570
Slovaquie	0	750	0	25	5	5	0	5	0	0	60	850
Slovénie	0	200	20	265	0	0	3705	185	825	5	2665	7870
Espagne	377080	5	1995	90	5	0	5	25	0	135	7640	386980
Suède	0	0	0	5	0	0	0	5	0	0	10	20
Royaume Uni	145	320	2310	245	35	50	145	290	90	520	16300	20450
UE -27	378485	19445	8460	7930	6095	5000	4835	4745	3625	3610	56945	499175

Source: Eurostat. Les ressortissants de pays tiers se voient refuser l'entrée aux frontières extérieures parce qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions d'entrée.

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES






DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

-  Affaires constitutionnelles
-  Liberté, sécurité et justice
-  Égalité des genres
-  Affaires juridiques et parlementaires
-  Pétitions

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc.

