

Réadmission : UE contre immigration irrégulière

Mehdi Rais

L'efficacité de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine reste tributaire de l'externalisation aux partenaires d'origine et de transit, de plusieurs instruments de contrôle et de gestion des frontières. De toutes ces techniques, celle de la réadmission des immigrants en situation irrégulière reste prioritaire. En effet, les pays européens portent leur espoir sur cet instrument pour mettre fin au flux migratoire irrégulier.

La réadmission se définit comme « un nouveau type de renvoi forcé exigeant la participation d'un État différent de celui qui procède à l'éloignement » (Guyon, 2009, 17). Cette mesure permet, en effet, à un État de renvoyer de son territoire les ressortissants des pays tiers ne possédant pas un titre de séjour légal. Cependant, la mise en œuvre de la réadmission ne peut s'effectuer qu'en vertu d'une coopération impliquant les pays de destination, d'origine et de transit. En d'autres termes, l'application des procédures de réadmission ne peut se réaliser qu'avec l'approbation des pays d'où proviennent les immigrants clandestins. Ce qui justifie la négociation et la conclusion des accords de réadmission.

Conclus de manière bilatérale entre les pays européens et leurs voisins du sud et de l'est de la Méditerranée, ces accords ont le mérite de mettre l'accent sur les obstacles qui ont toujours bloqué le processus des éloignements, notamment l'identification des personnes concernées ou le refus des pays d'origine (ou de transit) de délivrer les documents nécessaires au refoulement. Toutefois, l'échec des accords bilatéraux de réadmission ont poussé l'UE à intervenir en proposant des accords communautaires. En effet, la partie européenne estime qu'en harmonisant les mesures de réadmission à l'échelle de l'Europe, puis en les externalisant aux voisins méditerranéens, les difficultés qui empêchent la réalisation des opérations de retours forcés seraient largement dépassées. Cette situation justifie, en fait, la raison pour laquelle le l'Union s'efforce aujourd'hui de produire des mécanismes permettant la projection de sa politique communautaire de réadmission aux pays présentant les critères appropriés.

Délocalisation de la politique de réadmission

Il existe plusieurs moyens qui permettent d'extérioriser la réadmission des migrants en situation irrégulière. Deux méthodes sont toutefois à distinguer : tout d'abord, les clauses types de réadmission intégrées dans les accords de coopération, ensuite, les accords bilatéraux ou multilatéraux de réadmission qui constituent, actuellement, l'essentiel de la coopération migratoire avec le voisinage sud-méditerranéen (Cassarino, 2010).

Considérées comme le pivot de l'externalisation de la réadmission, les clauses types de réadmission sont de plus en plus utilisées. Celles-ci sont présentes dans la plupart des accords de coopération conclus par l'UE. Selon Malcolm (2003), le Conseil justice et affaires intérieures a décidé en 1999 à Tampere puis en 2002 à Séville, d'insérer une clause de réadmission dans un cadre de coopération plus élargi entre l'Union et son voisinage (accord d'association, de coopération policière...). Ainsi, les négociations multilatérales sur les accords de Cotonou, signés en 2000, entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont été marquées par l'introduction d'une clause prévoyant la conclusion des accords communautaires de réadmission engageant les ACP et l'Union européenne. À l'instar de l'article 13 de l'accord de Cotonou, les clauses de réadmission apparaissent dans les accords d'association conclus entre l'Union et les pays du Maghreb. En effet, dans l'accord d'association avec le Maroc, l'article 71 aliéna B suppose « la réinsertion des personnes rapatriées en raison du caractère illégal de leur situation au regard de la législation de l'État considéré. » Aujourd'hui, les partenariats pour la mobilité semblent assurer le relais. Ces derniers mis en place depuis 2007 incluent des clauses types de réadmission conditionnant l'ouverture des frontières à la migration légale à l'acceptation de la réadmission des migrants en situation irrégulière et la signature des accords communautaires de réadmission. Cependant, les « clauses types » de réadmission insérées dans les accords de coopération relève de la forme informelle, et à ce titre, ne présentent pas d'obligations précises pour une application concrète et immédiate (Cournil, 2005), elles ne sont suffisantes qu'en présence d'une collaboration non équivoque de l'État partenaire. En conséquence, elles n'ont pas abouti, car le caractère contraignant de ces dispositions demeure incertain. D'où la nécessité de conclure des accords communautaires de réadmission.

Si une multitude d'accords bilatéraux sur la réadmission existe déjà entre les pays européens et leurs voisins, l'UE tente inlassablement de conclure ses accords communautaires de réadmission avec les pays d'origine et de transit. Les accords communautaires de réadmission se définissent comme des conventions internationales conclues entre l'UE et des États tiers en vue de fixer les conditions dans lesquelles doit être réalisé le retour des personnes, dont le séjour n'est pas ou n'est plus autorisé sur le territoire de l'autre partie. Par ces accords, l'Union européenne et ses partenaires s'engagent à établir rapidement des procédures permettant d'assurer l'identification et la réadmission des immigrants en séjour irrégulier. Contrairement aux clauses types de réadmission, les accords communautaires de réadmission ont le mérite d'être juridiquement plus contraignants puisqu'il s'agit d'un traité international, mais leur conclusion est

nettement plus difficile (Belguendouz, 2009), car elle exige un effort considérable de la part de l'Union européenne. Consciente de cette situation, la Commission européenne, chargée de négocier des accords communautaires de réadmission, 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* » (Cassarino, 2010, 15). Cela signifie que la partie européenne utilise une sorte de modèle et l'adapte à chaque processus de négociation, en précisant les obligations réciproques que chaque partie contractante s'engage à respecter. Mais se pose une question : *comment l'Union européenne choisit-elle ses partenaires en matière de réadmission ?*

Identification des partenaires

Le Conseil européen a insisté sur la nécessité de « *déterminer quels sont les pays tiers avec lesquels il est nécessaire de négocier et de conclure de nouveaux accords de réadmission* » (Charles, 2007). Ce qui signifie que la coopération en matière de réadmission est largement conditionnée par le regroupement de plusieurs facteurs qui influencent le choix des partenaires invités à conclure des accords communautaires en la matière. Le choix des parties repose, principalement, sur l'importance du profil migratoire et la réussite des mesures incitatives.

L'importance du profil migratoire reste un critère fondamental dans la coopération en matière de réadmission. Le taux de l'émigration clandestine est devenu, selon Cassarino (2010), « *un élément notable du développement des relations bilatérales* » entre l'Union européenne et les pays tiers. Ce facteur reste intimement lié à la proximité géographique entre le pays d'origine et le pays de destination. Cette proximité a d'ailleurs, tendance à faciliter le mouvement migratoire souvent irrégulier entre deux pays qui partagent une frontière terrestre ou maritime, ceci concerne aussi bien les nationaux que les ressortissants en transit. Ce contexte incite les pays européens à renforcer leur coopération dans le domaine de la réadmission des migrants irréguliers avec les voisins du sud de la Méditerranée. Le cas du Maroc reste illustratif : le profil migratoire marocain demeure le plus important de la région, le Royaume constitue une source d'émigration clandestine aussi bien par ses nationaux que par les ressortissants des pays subsahariens qui transitent par son territoire dans l'espoir d'atteindre l'Europe. Cette situation justifie les raisons pour lesquelles l'Union exerce une grande pression sur le Maroc afin de conclure un accord communautaire de réadmission. En général, l'ampleur de l'émigration irrégulière constitue, un facteur essentiel qui favorise la conclusion de l'accord communautaire de réadmission (Ducroquetz, 2007). Mais ce n'est guère l'élément déterminant. En effet, la

coopération en matière de réadmission reste largement tributaire de la réussite des mesures incitatives offertes par l'Union européenne à ses partenaires.

Les mesures incitatives se définissent comme les « carottes » par lesquelles l'Union européenne motive son partenaire en vue de le convaincre de conclure l'accord communautaire de réadmission. De telles mesures se traduisent essentiellement sous forme des visas de courts séjours, des concessions commerciales, des assistances techniques et un renforcement de l'aide au développement. Le discours de Frattini est très clair à cet égard lorsqu'il précise que : « la négociation d'accords de réadmission n'a pas été chose aisée. La bonne fin des négociations dépend donc des leviers, ou devrais-je dire des carottes, c'est-à-dire d'incitations suffisamment puissantes pour obtenir la coopération du pays tiers concerné » (Paris, mars 2006). Ce qui signifie que les carottes jouent un rôle essentiel, selon l'OCDE, « *pour amener les pays tiers à coopérer en matière de réadmission* ». Ils permettent, en effet, de « *résoudre le déséquilibre des réciprocitys qui caractérisent la coopération en matière de réadmission* ». Par conséquent, l'Union semble déterminée à utiliser les mesures incitatives pour imposer des accords communautaires de réadmission, ce qui explique en outre, l'adhésion des pays des Balkans, du Pakistan, de la Turquie ou même de la Russie à ces accords. La Russie a accepté de conclure un accord communautaire de réadmission après que l'UE s'est engagée à lui fournir des concessions en matière de facilitation de visas et surtout après l'ouverture des marchés européens aux produits énergétiques russes. La participation de la Turquie à l'accord européen de réadmission s'inscrit dans le même registre. Celle-ci est intervenue après la signature de l'accord de facilitation des visas permettant la mobilité des ressortissants turcs vers l'espace communautaire. La conclusion de l'accord de réadmission euroturc permet également de renforcer le rapprochement stratégique entre les deux parties en vue de réactiver les négociations sur l'adhésion de la Turquie à l'Union : une autre « carotte » que les responsables turcs ne pouvaient refuser.

De tous ces éléments, il apparaît évident que la réadmission constitue une priorité stratégique pour l'Union européenne dans le cadre de sa coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Reste à savoir si cet instrument, fondé sur l'approche sécuritaire, sera efficace pour résoudre la problématique de flux migratoire irrégulier, un phénomène dont l'ampleur est de plus en plus croissante.

Guyon F., *La directive retour : reflet des enjeux de la politique migratoire européenne*, ISP, Rennes 2009.

Cassarino J. P., *La politique de réadmission dans l'Union européenne*, Parlement européen, Bruxelles 2010.

Malcolm A., *De Tampere à Séville*, L'Harmattan, Paris, 2003.

Cournil C., *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Belguendouz A., *Le Maroc non africain*. Centre de l'Europe, Rabat, 2009.

Charles C., *Accords de réadmission et respect des droits de l'Homme dans les pays tiers. Bilan et perspectives pour le Parlement européen*, Communauté européenne, Bruxelles, 2007.

Ducroquetz A. L., *L'expulsion des étrangers en Droit international et européen*, Université Lille 2, 2007.