

Les accords de réadmission de l'UE : les enjeux de la gestion des migrants en situation irrégulière par délocalisation

*Christos GIANNOPOULOS Maître de conférences en droit public
Faculté de droit, Strasbourg

Les accords de réadmission de l'Union européenne (ci-après « l'Union ») sont des accords internationaux conclus par l'Union avec des pays tiers pour faciliter le retour des migrants en situation irrégulière vers leur pays d'origine ou de transit¹. Ils énoncent que l'État requis a l'obligation de réadmettre sur son territoire, à la demande de l'État partenaire et sans autres formalités que celles qui sont précisées dans les accords, toute personne « qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée énoncées à l'article 5 du code frontières Schengen, ou d'autres conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans cet État membre »². Ce n'est qu'après le rejet d'une demande qu'une décision de retour, prise en application du droit national en vigueur conformément aux exigences prévues par la directive « Retour », que le retour peut être prononcé et exécuté³. Ainsi, une personne qui a introduit une demande de protection internationale valable ne saurait faire l'objet d'une réadmission, dans la mesure où son séjour ne peut pas être considéré comme illégal.

L'article 79.3 TFUE constitue la base juridique matérielle pour la conclusion d'un accord de réadmission et octroie à l'Union une compétence explicite sur ce sujet⁴, alors que l'article 218 TFUE prévoit la procédure à suivre⁵. La Commission, agissant selon les directives du Conseil, est en charge de la négociation. Une fois arrêté, le texte de l'accord de réadmission est adopté par le Conseil et reçoit l'approbation du Parlement européen⁶. Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce dernier dispose d'un véritable pouvoir de veto sur la conclusion d'un accord de réadmission qui lui permet d'exiger, si nécessaire, un examen approfondi de la situation dans les pays avec lesquels de tels accords sont négociés⁷. Pourtant, la négociation s'effectue systématiquement dans une grande opacité, le Parlement européen n'ayant pas joué jusqu'à aujourd'hui pleinement le rôle qu'il lui est institutionnellement attribué⁸.

¹ Sur le sujet, voir C. Cournil, « La politique de réadmission de l'UE avec les pays tiers : diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires », in L. Dubin (dir.), *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruylant, 2012, p. 187-251.

² Art. 3.3 de la Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ; voir aussi le considérant 9 de cette directive déterminant le moment à partir duquel le ressortissant d'un pays tiers est considéré comme étant en séjour irrégulier sur le territoire d'un des États membres de l'UE.

³ Les documents apportant la preuve ou le commencement de preuve de la nationalité d'un des États parties sont indiqués dans les annexes qui accompagnent l'accord de réadmission : S. Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements, Identity, Determination, Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer, 2016, pp. 29-35.

⁴ En effet, c'est au titre de l'art. 63(3)(B) TUE du Traité d'Amsterdam que la Communauté européenne a pu engager, pour la première fois, des négociations sur la conclusion des accords de réadmission, mises à la disposition des États membres. Jusqu'à son entrée en vigueur en 1999, les États membres disposaient d'une grande marge de manœuvre pour établir à leur gré des rapports privilégiés avec certains pays.

⁵ Pour une analyse, voir H. Labaye, « La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire », in M. Maes, M.-C. Foblets, Ph. De Bruycker (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, 2011, pp. 175-201.

⁶ Les accords de réadmission conclus par l'UE ne sont pas des « accords mixtes », ce qui signifie qu'ils ne doivent pas être ratifiés séparément par les gouvernements ou les parlements nationaux ; voir, entre autres, E. Neframi, *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 711 p.

⁷ Art. 216 TFUE du Traité de Lisbonne.

⁸ Art. 218§10 TFUE du traité de Lisbonne prévoyant que « Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure. »

L'objet de la présente intervention est de mesurer l'efficacité de ce mécanisme de gestion de la migration irrégulière par délocalisation décrit ci-dessus. La question essentielle de la compatibilité de ces outils avec les droits de l'homme sera également traitée afin de démontrer en quoi certains pays partenaires de l'Union ne garantissent pas aux personnes renvoyées leurs droits, alors que ceux-ci sont considérés des « pays sûrs », à savoir des pays qui remplissent les critères posés dans les articles 33 et 38 de la Directive « Procédures » n° 2013/32/CE du 26 juin 2013⁹. Pour ce faire, il convient d'analyser, en premier lieu, les différentes déclinaisons des accords de réadmission (I), avant d'expliquer, en second lieu, en quoi ces accords sont un maillon essentiel de la stratégie globale adoptée par l'Union pour lutter contre l'immigration clandestine (II).

Partie I – Un outil stratégique uniforme couvrant une réalité multiforme

Le rôle stratégique des accords de réadmission en matière de migration illégale peut être appréhendé en mettant en perspective leurs avantages principaux : outre le fait de permettre une meilleure coopération avec les pays tiers partenaires, ils définissent des règles réciproques concernant les procédures simplifiées et accélérées d'éloignement et favorisent corrélativement l'uniformisation des règles procédurales et opérationnelles applicables. De plus, les accords de réadmission peuvent offrir une meilleure couverture de pays tiers qui se trouvent régulièrement « dot[és] de moyens techniques et financiers pour qu'ils consolident ou mettent en place des dispositifs de contrôle migratoire sur leurs propres territoires »¹⁰. L'exercice de la compétence de l'Union en la matière est d'une importance majeure car seuls les États membres de l'Union ne sont pas toujours en mesure de négocier des accords bilatéraux eux-mêmes avec des pays tiers sur la réadmission pour des raisons liées à l'historique des relations - souvent tendues - avec certains pays tiers¹¹.

Cela étant, un accord de réadmission est, en principe, un outil neutre visant à faciliter le retour d'étrangers indésirables dans leur pays d'origine ou de transit conformément à une décision souveraine d'éloignement¹². Or, le fait d'inscrire une action sur l'agenda politique européen, n'est pas neutre. Les accords de réadmission sont l'aboutissement d'un processus d'expulsion d'une personne – souvent indésirable - en situation irrégulière. Cela étant, il est difficile « d'isoler les divers maillons de la chaîne qui conduit au retour d'une personne, et qu'il convient d'appréhender le processus dans son ensemble »¹³. Pour comprendre les problèmes qui accompagnent le recours à cet outil, l'analyse portera, dans un premier temps, sur l'identification des partenaires de l'Union dans sa lutte contre la migration illégale (1), avant d'analyser, dans un deuxième temps, le contenu des accords de réadmission (2).

⁹ Pour une approche critique sur ce concept voir, Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur le « concept de pays tiers sûr »*, adoptée à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 19 décembre 2017, disponible sur le site de l'institution, consulté le 20 mai 2019 ; voir aussi, C. Teitgen-Colly, « Le concept de pays sûr », in *Mélanges F. Julien-Laferrière*, Bruylant, 2011, p. 525.

¹⁰ C. Lecadet, « Accords de réadmission : tensions et ripostes », *Plein droit*, 2017/3, n°114, pp. 15-18, spéc. p. 16.

¹¹ Pour une analyse précise sur les accords bilatéraux de réadmission, voir P.-G. Andrade, A. Di Pascale, A. Sarraj, « L'importance des relations bilatérales entre États membres et pays tiers en matière d'immigration : une analyse de l'action extérieure de l'Espagne, la France et l'Italie », in *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, précité, pp. 251-339.

¹² V. aussi, APCE, [Doc. 12168](#), *Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière*, rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, élaboré par Mme T. Strik et publié le 17 mars 2010. Dans ses conclusions le rapporteur souligne que « [I]es accords de réadmission présentent des avantages en termes de gestion des migrations et sont, de prime abord, neutres. Ils permettent un certain degré de prévisibilité au sens où les conditions de réadmission sont clairement établies avant l'application d'une décision de retour. Mis en œuvre avec soin, l'accord de réadmission peut contribuer à humaniser davantage le processus de retour en raccourcissant la période d'incertitude de la personne concernée, ainsi que la durée de détention » (point 90).

¹³ *Ibid.*, § C.1.4.

A. Identification des partenaires

Dès 2002, le Conseil avait élaboré une stratégie précise pour identifier les partenaires potentiels de lutte contre l'immigration clandestine qui se fondait sur quatre éléments : premièrement, l'ampleur du phénomène de l'immigration clandestine en provenance du pays candidat (y compris le nombre de personnes toujours en attente de retour, notamment lorsque ce retard est dû à la non-exécution des décisions de rapatriement par le pays d'accueil) ; deuxièmement, le facteur géographique en soulignant la nécessité de poursuivre prioritairement les négociations avec des pays limitrophes de l'Union ; troisièmement, l'existence d'une négociation déjà en cours entre un des États membres de l'Union et le partenaire potentiel ; quatrièmement, l'existence entre l'Union et le pays partenaire d'un accord d'association et de coopération en matière économique¹⁴.

En dépit de cette série d'orientations bien ciblées, le résultat est assez variable. L'analyse de la liste des accords conclus par l'Union montre que la liste de priorités n'a pas pu être satisfaite en entier jusqu'à aujourd'hui. En dépit d'une série d'accords déjà en vigueur avec des pays limitrophes (1), l'étape des négociations avec certains partenaires potentiels se sont prouvées particulièrement difficiles, voire impossibles (2).

1. Les États tiers partenaires

Jusqu'à aujourd'hui, l'Union a conclu au total 17 accords de réadmission. Deux accords en 2004 (Hong Kong et Macao), un accord en 2005 (Sri Lanka), un accord en 2006 (Albanie), un accord en 2007 (Russie), six accords en 2008 (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Ukraine, Macédoine du Nord, Moldavie, Monténégro), un accord en 2010 (Pakistan), un accord en 2011 (Géorgie), et quatre accords en 2014 (Arménie, Azerbaïdjan, Turquie et Cape Vert).

Le tableau n°1 présente une liste exhaustive des États tiers partenaires de l'UE en précisant la date du commencement des négociations, la date d'entrée en vigueur de l'accord de réadmission et celle de leur publication au Journal officiel de l'Union européenne (ci-après « JOUE »).

Pays partenaire	Mandat de négociation	Entrée en vigueur	Entrée en vigueur différée pour les non-ressortissants	Publication JOUE
Hong Kong	Novembre 2 2001	1 ^e mars 2004	-	24.1.2004
Macao	avril 2001	1 ^e juin 2004	-	30.4.2004
Sri Lanka	Septembre 2000	1 ^e mai 2005	-	17.5.2005
Albanie	Novembre 2002	1 ^e mai 2006	1 ^{er} mai 2008	17.5.2005
Russie	Septembre 2000	1 ^e juin 2007	1 ^e juin 2010	17.5.2007
Ukraine	Juin 2002	1 ^e janvier 2008	1 ^{er} janvier 2010	18.12.2007
Macédoine du Nord	Novembre 2006	1 ^e janvier 2008	-	19.12.2007
Bosnie-Herzégovine	Novembre 2006	1 ^e janvier 2008	-	19.12.2007
Montenegro	Novembre 2006	1 ^e janvier 2008	-	19.12.2007
Serbie	Novembre 2006	1 ^e janvier 2008	-	19.12.2007
Moldavie	Décembre 2006	1 ^e janvier 2008	-	19.12.2007
Pakistan	Septembre 2000	1 ^e décembre 2010	-	4.11.2010
Géorgie	Novembre 2008	1 ^e mars 2011	-	25.2.2011
Arménie	Décembre 2011	1 ^e janvier 2014	-	31.10.2013

¹⁴Conseil de l'Union européenne, « Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés », Bruxelles, le 16 avril 2002, document n° 7990/02 COR 1.

Azerbaïdijan	Décembre 2011	1 ^e septembre 2014	-	30.4.2014
Turquie	Novembre 2002	1e octobre 2014	1e octobre 2017	7.5.2014
Cape Vert	Juin 2009	1 ^e décembre 2014	-	24.10.2013

Tableau n°1

À la lecture de ce tableau, il est possible de constater que l'UE a voulu se servir de cet instrument international pour verrouiller les principales routes migratoires, en particulier la route des Balkans occidentaux avec les accords conclus avec l'Albanie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie et la route de la Méditerranée orientale avec l'accord de réadmission conclu en 2014 avec la Turquie¹⁵. Il est aussi possible d'observer que quatre accords de réadmission prévoient une entrée en vigueur différée pour les non-ressortissants et les apatrides. Pendant la période transitoire d'une durée allant de deux au trois ans, les États membres de l'Union ont donc le droit de renvoyer les individus appartenant à cette catégorie seulement s'ils ont conclu des traités ou accords bilatéraux de réadmission avec les pays concernés¹⁶ puisque l'accord conclu par l'Union n'est pas applicable.

2. Les États tiers partenaires potentiels

Le tableau n°2 contient la liste des États tiers partenaires à devenir, dans la mesure où la négociation est toujours en cours.

Pays candidat	Mandat de négociation
Maroc	Septembre 2000
Chine	Novembre 2002
Algérie	Novembre 2002
Bélarus	Février 2011
Tunisie	Décembre 2014
Mali	Septembre 2015
Nigeria	Septembre 2015

Tableau n°2

Il est, en effet, difficile de tirer des conclusions globales sur les raisons de l'existence de retards considérables entre l'ouverture des négociations et la conclusion d'un accord, car les négociations se déroulent, comme il a déjà été souligné, dans l'opacité la plus totale¹⁷. Cependant, il va de soi que toutes les négociations n'avancent pas au même rythme, et que, dans certains cas, les négociations n'avancent pas du tout. Cela peut être dû à plusieurs facteurs, en tête desquels on trouve des conflits d'intérêt d'ordre politique ainsi que la réticence des futurs partenaires à faire des compromis réciproques sur certains aspects d'ordre technique. Si, en effet, la conclusion d'un accord de réadmission fait l'objet d'un agenda commun, les deux partenaires ne défendent pas la même cause. L'exemple le plus classique est celui du Mali. Ibrahim Boubacar Keita, chef de l'État malien, a annoncé la conclusion d'un accord de réadmission avec l'Union en s'attirant les foudres de la

¹⁵ Pour une démonstration schématique des routes migratoires vers l'Europe voir, B. Bréville, « Le droit d'asile remis en question : Haro sur Schengen », *Le Monde diplomatique*, janvier 2016, pp. 1, 14-15.

¹⁶ Voir, par exemple, l'article 23.3 de l'accord de réadmission conclu entre l'Union et la Fédération de Russie.

¹⁷ Voir A. Roig, Th. Huddleston, « EC Readmission Agreements : A Re-evaluation of the Political Impasse », *Eur. Journal of Migration and Law*, 2007, n°9, pp. 363-387. Les auteurs soutiennent que les négociations avec certains partenaires n'ont pas abouti dans la mesure où ces derniers espéraient obtenir un « accord-paquet » (*'package approach'*) qui comprendra, entre autres, un traitement privilégié concernant l'attribution des visas à l'égard de leurs propres ressortissants (pp. 375-379).

diaspora malienne. Cette évolution l'a amené à démentir la signature de l'accord qui prévoyait, entre autres, un rapatriement massif des Maliens en situation irrégulière¹⁸.

Dans une logique similaire, le ralentissement des négociations peut être dû à la volonté d'un futur partenaire de se servir des accords de réadmission pour obtenir des avantages sur le plan économique ou pour ses ressortissants installés dans un pays membre de l'Union. Dans ce cas, le retard est imputable au manque d'incitations pour les pays tiers de conclure un tel accord. À cet égard, la tentative de conclure un accord de réadmission EU-Maroc est typique. Alors que les négociations ont commencé au même moment que celles avec plusieurs États de l'Europe de l'Est¹⁹, le projet d'accord proposé par la Commission a été rejeté puisque le Maroc a contesté le traitement privilégié des pays de l'Est qui bénéficient de facilitations de visas²⁰.

La grande disparité entre les partenaires sélectionnés pour conclure des accords de réadmission et le constat que dans certains cas la laborieuse phase de négociation ne débouche que sur de maigres résultats, montrent que ces outils stratégiques couvrent des réalités multiformes qui sont camouflées *a posteriori* derrière l'homogénéité de façade de leur contenu.

B. Le contenu des accords

Les accords conclus par l'Union répondent tous au même modèle, alors que leur contenu est identique ou très similaire. Tant sur la forme que sur le fond, ils sont standardisés à un tel point qu'il n'y a pas d'accords « sur mesure » qui prennent en considération le profil et les spécificités des pays partenaires, à l'exception peut-être de l'accord de réadmission UE-Turquie.

Leur structure est simple. Ils se composent de sept ou huit sections suivant un ordre déterminé. Les aspects qui répondent aux préoccupations des partenaires sont traités dans les premières sections portant sur les obligations des partenaires concernant la réadmission, non seulement des ressortissants nationaux, mais aussi les ressortissants de pays tiers et des apatrides. Ceux-ci précèdent les aspects procéduraux et opérationnels du retour, qu'il soit forcé ou volontaire (p.ex. le contenu de la demande de réadmission, les moyens de preuve établissant la nationalité de la personne concernée, les modalités du transfert et les modes de transport envisageables). Les questions de plus grand intérêt et les dispositions générales sont placées en dernier lieu.

Il faut souligner que les accords de réadmission posent aussi le cadre pour la mise en place des structures chargées du suivi de leur application. Il s'agit des comités mixtes en matière de réadmission, composés de représentants de deux partenaires. L'Union est représentée par la Commission, assistée des experts des États membres, ce qui signifie que la Commission veille systématiquement à l'accord, alors que les membres du Parlement européen n'ont pas accès aux travaux de ces comités, même en qualité d'observateurs²¹. Cela étant, les États membres de l'Union peuvent conclure des protocoles d'application des accords avec le pays concerné pour déterminer, entre autres, les autorités compétentes, les modalités d'échange d'informations aux points de contact,

¹⁸ Devant l'échec des négociations avec l'Union, Edouard Philippe, en visite officielle à Bamako, le 23 février 2019, a mis sur l'agenda la perspective d'un accord de réadmission bilatérale France-Mali. Ainsi, les négociations pour le déplacement des migrants en situation irrégulière ont été poursuivies au niveau bilatéral entre le Mali et la France, l'accord permettra les réadmissions en échange des régularisations pour les Maliens déjà sur place ; voir, M. Le Cam, « La France négocie avec le Mali le retour des migrants irréguliers », *Le Monde Afrique*, 5 mars 2019, consulté le 20 mai 2019.

¹⁹ Voir le tableau n°1.

²⁰ N. El Qadim, *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*, 2015, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, science politique, 507 p.

²¹ COM(2011)76 final, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Évaluation des accords de réadmission conclu par l'UE*, 23 février 2011, COM(2016) 385 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, 7 juin 2016.

les langues de communication, les modalités de réadmission dans le cadre de la procédure accélérée. Ceux-ci concrétisent le cadre général posé par l'accord de réadmission.

En tant qu'outils d'éloignement du territoire de l'Union, les accords de réadmission font peser une menace, directe ou indirecte, sur les droits des migrants en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile, notamment lorsque ceux-ci ont besoin - du fait de leur vulnérabilité - d'un traitement spécifique (1). Le risque encouru porte sur leur exposition à certains pays tiers partenaires qui mènent des politiques contestables en matière de protection des droits fondamentaux, bien que leur expulsion soit, en principe, la conséquence d'une décision de retour prise par les autorités nationales conformément à la directive « Retour » (2).

1. Protection variable des droits fondamentaux

Une clause de non-incidence sur les autres obligations internationales déjà entreprises par les deux partenaires figure sous diverses formes dans les différents accords de réadmission déjà en vigueur. Son contenu diffère aussi selon les pays. Elle peut être sommaire mais aussi particulièrement détaillée en énumérant une liste exhaustive des textes internationaux qui protègent les droits de l'homme.

Accords de réadmission (présentation des partenaires par ordre chronologique)	Clause de non-incidence générale et sommaire	Clause de non-incidence avec référence uniquement à la Convention EDH	Clause de non-incidence - Référence détaillée à un ensemble d'obligations internationales
Hong Kong	Art. 16		
Macao	Art. 16		
Sri Lanka	Art. 16		
Albanie		Art. 17	
Russie			Art. 18
Ukraine	Art. 14		
Macédoine du Nord			Art. 17
Bosnie-Herzégovine			Art. 17
Montenegro			Art. 17
Serbie			Art. 17
Moldavie			Art. 17
Pakistan	Art. 15		
Géorgie			Art. 17
Arménie			Art. 18
Azerbaïdjan	Art. 18		
Turquie			Art. 18
Cap-Vert			Art. 17

Tableau n°3

En premier lieu, cela peut s'expliquer par le fait que certains pays partenaires ne sont pas Parties à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. L'article 15 de l'accord avec le Pakistan, par exemple, garantit de manière vague la « cohérence [de l'accord de réadmission] avec d'autres obligations juridiques » et ne fournit aucune liste d'instruments juridiques ayant une pertinence pour l'application de l'accord. Bien qu'il soit possible de lire cet accord à la lumière de l'Accord de partenariat CE-Pakistan (PAC) de 2004, qui énonce à l'article 1^{er} que « le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme sous-tend les politiques nationales et internationales de la Communauté et de la

République islamique du Pakistan et constitue un élément essentiel de cet accord »²², cette omission délibérée n'est pas sans conséquences pratiques. Ainsi, le Pakistan a procédé en 2015 à la suspension unilatérale partielle de l'accord de réadmission conclu avec l'Union en considérant que certaines opérations de réadmission ont été effectuées de manière illégale²³.

C'est, en effet, à partir de 2004 qu'une référence plus explicite aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme a été introduite dans les accords de réadmission. Il s'agit, plus précisément, de l'accord conclu avec l'Albanie qui mentionne expressément la Convention EDH. Pourtant, l'analyse des données présentées dans le tableau n°3 montre que cette évolution n'est aucunement le résultat d'une volonté de renforcer la protection en matière des droits de l'homme et que le contenu de la clause de non-incidence est lié au contexte socio-politique particulier de chacun des pays tiers partenaires. Ainsi, dans le cas des accords conclus avec l'Ukraine et l'Azerbaïdjan, la ratification des instruments internationaux pertinents en matière de protection des droits fondamentaux et l'adhésion au Conseil de l'Europe, n'ont pas fonctionné comme moteurs en faveur d'une clause détaillée de protection des droits de l'homme.

Une autre justification plausible de cette variabilité en matière de protection des droits de l'homme peut être rapportée au fait que certains pays partenaires de l'Union ne disposent pas de systèmes d'asile effectifs. Ainsi, une clause de non-incidence détaillée aurait pu leur imposer un fardeau excessif qu'ils ne seraient pas en mesure de respecter, d'autant plus qu'ils ne pourraient pas garantir la non-exposition des personnes concernées à des risques multiples. Ainsi que le souligne Tineke Strik, rapporteur à l'ACPE en vue de l'adoption de la résolution sur la pratique des accords de réadmission, « considérant que [certains] pays souhaitent généralement réadmettre le moins de migrants possible, conditionner le retour au respect des droits de l'homme par le pays de réadmission n'aurait pas l'effet escompté et inciterait plutôt ce pays à ne pas respecter les droits de l'homme »²⁴.

La mise en œuvre d'une procédure de réadmission vers un pays partenaire doit, au minimum, s'effectuer en respectant un ensemble d'instruments conventionnels et internationaux qui se complètent mutuellement, tels que : a) la Convention du 28 juillet 1951 et le protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, modifiée par le protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés ; b) la Convention EDH du 4 novembre 1950 ; c) la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 ; d) les traités internationaux relatifs à l'extradition et au transit ; et e) les traités multilatéraux internationaux comportant des règles pour la réadmission des ressortissants étrangers, tels que la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944.

La nécessité de se référer explicitement à cet armada législatif, au-delà du pur symbole, vise à garantir une protection accrue de cette partie vulnérable de la population. Cette nécessité est d'autant plus impérieuse si l'on considère la façon dont sont pratiqués actuellement les accords de réadmission, lesquels accords donnent l'impression que l'UE renvoie les migrants dans un 'no man's land' juridique, en favorisant l'aspect sécuritaire au détriment de la protection de la situation personnelle des migrants, y compris de ceux qui demandent leur retour.

2. Critiques courantes

Comme souligné précédemment, les accords de réadmission conclus par l'UE organisent l'exécution des décisions de retour des migrants en situation irrégulière en constituant le dernier

²²European Parliament, *Report on the proposal for a council decision on the cooperation agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on partnership and development*, C5-0659/2001, 20 avril 2004.

²³S. Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements, Identity, Determination, Dilemmas and the Blurring of Rights*, précité, pp. 16-18.

²⁴APCE, *Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière*, précité, C.III. §37.

maillon d'une chaîne qui commence bien avant. Ils interviennent pour conclure une série de décisions prises par les autorités nationales conformément aux exigences posées par les droits de l'homme²⁵. Ils ne comportent pas des garanties juridiques appropriées en termes de protection de droits de l'homme et cela, en dépit du fait que la CJUE a déjà élaboré un cadre juridique protecteur en faveur des personnes en situation irrégulière devant une expulsion imminente²⁶.

Cela étant, il faut évoquer deux séries de critiques constantes concernant ce mécanisme de gestion des migrants illégaux, qui démontrent en quoi les accords de réadmission permettent aux États de l'Union de se déresponsabiliser du sort de la personne renvoyée.

La première concerne en priorité le renvoi des personnes autres que les nationaux du pays du renvoi. Elle porte, en particulier, sur le risque d'un refoulement « en chaîne », notamment lorsqu'il s'agit de l'éloignement de migrants en situation irrégulière vers des pays dont ils ne sont pas des nationaux. Cela signifie qu'un migrant verra sa demande d'asile examinée dans le pays de renvoi ou le pays de transit dans lequel il a été réadmis, ou sera renvoyé dans son pays d'origine sur la base d'un deuxième accord de réadmission signé entre le pays de renvoi ou le pays de transit avec son pays d'origine. Ce principe est applicable même lorsque le pays d'origine est réputé pour ses pratiques peu soucieuses des droits de l'homme. Dans ces cas, « l'effet domino » est réel, bien qu'il soit interdit par des normes du droit international coutumier. Sur ce point, il suffit de rappeler, entre autres, l'article 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés qui prévoit qu'« aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »²⁷.

Dans une logique semblable, les ressortissants des pays tiers courent le risque d'être bloqués dans le pays de transit sans aucune protection effective, d'autant plus que les accords de réadmission utilisent le concept de « migrant en situation irrégulière » sans établir la distinction entre « les étrangers en situation irrégulière dont le statut juridique devrait être protégé et ceux pour qui cela n'est pas le cas »²⁸. Tel semble être le cas notamment lorsque les autorités nationales du pays du renvoi ne disposent pas de documents susceptibles d'établir leur nationalité ou ne veulent pas coopérer. Tel est aussi le cas lorsque les documents qui ont été utilisés pour le premier renvoi de la personne vers le pays de transit ne sont pas acceptés par son pays d'origine ou lorsque les pays d'origine sont peu enclins à coopérer pour identifier la personne concernée. D'ailleurs, la liste des documents servant à déterminer la nationalité de la personne renvoyée diffère d'un accord de réadmission à un autre ce qui montre l'existence « d'un cadre particulièrement hétérogène et diversifié qui contribue à la complexité du processus de réadmission »²⁹.

La seconde série de critiques porte sur la neutralisation, voire le refus, du droit au recours effectif, tel qu'il est établi par le régime d'asile européen commun (RAEC) et amélioré progressivement sur la base d'une jurisprudence particulièrement féconde issue de la CJUE³⁰. Le

²⁵ Pourtant, certains plaident le caractère non préjudiciable des accords de réadmission en s'appuyant sur leur caractère opérationnel. Cette approche est peu convaincante dans la mesure où les juridictions européennes, y compris la Cour EDH, ont affirmé à plusieurs reprises l'obligation des États de ne pas exposer les individus à un risque dans le cadre d'une expulsion en élargissant l'applicabilité des instruments nationaux.

²⁶ V. entre autres, CJUE, *El Dridi*, 28 avril 2011, C-61-11 PPU, CJUE, GC, *Achughbaban*, 6 décembre 2011, C-329/11, CJUE, *Boudjlida*, 11 décembre 2014, C-249/13, CJUE, *Zaizoune*, 23 avril 2015, C-38/14, CJUE, GC, *Abdida*, 18 décembre 2014, C-38/14. Sur l'apport implicite de la CJUE à l'amélioration de l'ambivalence du droit européen de l'immigration voir, L. Azoulai, « Le droit européen de l'immigration, une analyse existentielle », RTD Eur., 2018, p. 519 et suiv.

²⁷ L'art. 19 CDFUE sur l'interdiction des expulsions collectives.

²⁸ M. Rais, « Les accords de réadmission de l'Union européenne », *RMF*, janvier 2016, pp. 45-46, spéc. 45.

²⁹ S. Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements, Identity, Determination, Dilemmas and the Blurring of Rights*, précité, p. 49 (traduction libre).

³⁰ Pour une vue d'ensemble voir, entre autres, S. Peers, « Irregular Migrants: Can humane Treatment be Balanced against Efficient Removal? », *Eur. Journal of Migration Law*, 17/4, pp. 289-304.

problème devient endémique, dans la mesure où l'UE poursuit des partenariats avec des pays qui ne disposent pas de système de gestion des migrants et des demandeurs d'asile. Bien qu'il ne s'agisse pas substantiellement de « pays sûrs »³¹, il est opportun pour l'Union européenne de les qualifier de tels pour pouvoir délocaliser au plus vite de son territoire les migrants illégaux.

Outre le risque individuel ainsi encouru par les migrants, ces États portent de ce fait la lourde responsabilité de leur offrir l'accès à une procédure de détermination de l'asile juste et équitable. Sur ce point, la protection de la Cour EDH est très limitée, bien qu'elle ait déjà souligné concernant un ressortissant sri-lankais, poursuivi par les forces de sécurité nationales, que l'État de l'envoi a la responsabilité de s'assurer qu'une décision d'expulsion n'expose pas le requérant à un traitement qui n'est pas compatible à l'article 3 de la Convention³². Ce risque vaut également lorsque l'individu risque d'être exposé à un traitement dégradant. Dans l'arrêt *Abdida*, par exemple, la CJUE a souligné que « dans les cas exceptionnels où l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers atteint d'une grave maladie vers un pays dans lequel les traitements adéquats n'existent pas violerait le principe de non-refoulement, les États membres ne peuvent donc pas, conformément à l'article 5 de la directive 2008/115, lu à la lumière de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte, procéder à cet éloignement »³³.

Cela étant, le recours aux accords de réadmission ne doit pas être utilisé comme une technique pour emboîter dans un cadre juridique rigide des décisions prises de manière unilatérale par un acteur dominant sans tenir compte des droits des migrants qui sont forcés de venir sur le territoire.

Partie II – Un maillon essentiel de la lutte contre l'immigration clandestine

L'obligation d'un État de réadmettre ses propres ressortissants a été largement reconnue en droit international³⁴. Dès 1974, la CJUE a affirmé qu'« un principe de droit international, que le traité CEE ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les États membres, s'oppose à ce qu'un État refuse à ses propres ressortissants le droit d'avoir accès à son territoire et d'y séjourner »³⁵. Constituant un volet particulier de la faculté conditionnelle pour les États d'expulser les étrangers³⁶, ceux-ci ont l'obligation d'accueillir sur leur territoire leurs propres nationaux. Ce constat qui va de soi nous amène face à la question suivante : quelle est l'utilité des accords de réadmission au sens où l'éloignement peut s'appuyer tantôt sur l'obligation d'un État de réadmettre ses ressortissants et tantôt sur le droit d'un pays d'ordonner dans certaines occasions l'éloignement d'un non-national ?

La réponse est si évidente qu'elle peut paraître banale, mais la question est loin d'être rhétorique. Sous prétexte d'une irrégularité dans les documents nécessaires, il peut arriver que les États ne soient pas disposés à honorer cette obligation de réadmettre leurs propres ressortissants pour la simple et bonne raison que la personne est indésirable. La situation est différente s'agissant des

³¹ L'art. 38 de la directive procédure révisée, prévoit que ce statut est subordonné à une série de conditions cumulatives relatives au traitement du demandeur de protection internationale.

³² Cour EDH, *T.I. c. Royaume-Uni* (décision d'irrecevabilité), 7 mars 2000, req. n°43844/98.

³³ CJUE, GC, 18 décembre 2014, *Abdida*, précité, §48.

³⁴ Voir, l'article 5(b)(iii) de la DUDH qui prévoit que : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays, l'article 12.4. du Pacte internationale des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques et l'article 3.2. du Protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

³⁵ CJCE, *Van Duyn c. Home Office*, 41/74, 4 décembre 1974, §22 (en droit) ; v. aussi, CIJ, *Ahmadou Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, 20 novembre 2010 (arrêt sur le fond), §65.

³⁶ Voir, entre autres, Cour EDH, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, req. n°9214/80 et autres, §67, Cour EDH, *Boujlifa c. France*, 21 octobre 1997, req. n°25404/94, §42. Sur l'interdiction conditionnelle d'expulser voir, entre autres, Cour EDH, GC, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012, req. n°27765/09, §114 où elle souligne que « l'expulsion, l'extradition ou toute autre mesure d'éloignement d'un étranger par un État contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3 de la Convention, et donc engager la responsabilité de l'État en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3. », Cour EDH, GC, *N. c. Royaume-Uni*, 27 mai 2008, req. n°26565/05, §30.

personnes autres que les nationaux qui seront renvoyés dans leurs pays d'origine ou de transit par le pays d'accueil. Dans ces cas de figure, les accords de réadmission sont d'une importance majeure et jouent un rôle crucial. Ils mettent en place le cadre nécessaire pour assurer une obligation d'ordre international qui n'est pas forcément respectée si l'on ne prévoit corrélativement un cadre conventionnel. Ceci reste, comme nous l'expliquerons par la suite, encore perfectible (A). Se prononcer sur leur efficacité oblige donc à réfléchir à la cohérence indispensable d'une politique d'externalisation du contrôle des migrations qui réclame clarification et mise en perspective (B).

A. Faire évoluer l'instrument, relever le défi migratoire

Les accords de réadmission jouent un rôle central dans la lutte de l'Union contre les migrations illégales. Les statistiques disponibles montrent que ce mécanisme devient de plus en plus efficace mais reste toujours perfectible (1). Des améliorations doivent intervenir non seulement sur le plan opérationnel, mais aussi sur le fonctionnement général. En effet, il serait particulièrement utile de renforcer la coopération UE-partenaires, notamment lorsque ceux-ci ne sont pas disposés à honorer leurs obligations. À cet égard, la politique commune des visas constituera prochainement un moyen de pression de l'Union sur les partenaires lorsque ceux-ci ne facilitent pas les réadmissions (2).

1. Les statistiques disponibles

Les statistiques sur les retours indiquent que **le nombre de décisions de retour prises dans l'UE en 2017 a augmenté de 4 %** par rapport à 2016 (516 115 décisions en 2017 contre 483785 décisions de retour en 2016)³⁷. Selon la Commission, cette hausse est principalement imputable au fait qu'un grand nombre de recours d'asile, notamment de nombreuses procédures engagées au moment de l'afflux massif de migrants dans l'UE, touchent à leur fin et se concluent, régulièrement, par une décision négative³⁸. À cet égard, il est utile de mentionner que le nombre de demandes d'asile introduites dans l'UE en 2017 était de 43% inférieur à celui de 2016 (712 235 demandes contre 1 260 910 demandes), alors que le nombre de primo-demandeurs d'asile dans l'UE, c'est-à-dire des personnes qui ont déposé une demande d'asile pour la première fois dans un État membre de l'UE, s'élève en 2017 à 650 000, soit 55 000 de moins que le nombre total de demandeurs. En 2018, la situation s'est légèrement améliorée par rapport à 2017, le nombre total des demandeurs d'asile à l'UE s'élève à 645 725 personnes³⁹.

Ces statistiques peuvent être décisives sans pour autant être adéquates : tout d'abord, une majorité d'États membres applique les accords de réadmission de l'UE pour la totalité de leurs retours, tandis que d'autres continuent de recourir aux accords bilatéraux qu'ils avaient conclus avant l'entrée en vigueur de l'accord de réadmission de l'UE⁴⁰. Ensuite, les statistiques publiées ne contiennent pas de chiffres absolus faisant la distinction entre les retours volontaires et les retours « forcés », une distinction qui mérite sans aucun doute une attention particulière notamment lorsqu'il s'agit d'analyser des données concernant la réadmission des non-nationaux.

Il est aussi utile de souligner que la hausse du nombre de décisions de retour ne s'accompagne

³⁷ COM(2018)301 final, *Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil : Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, Bruxelles 16 mai 2018, p. 4.

³⁸ *Ibid.*, p. 16.

³⁹ Données annuelles arrondies, un tableau analytique est disponible dans [le site d'EUROSTAT](#), consulté le 20 mai 2019.

⁴⁰ Il faut pour autant souligner que les accords de réadmission conclus par l'Union remplace les accords bilatéraux que les États membres de l'Union ont déjà conclus avec le pays tiers partenaire. Tous les accords de réadmission examinés conclu par l'Union contiennent un article, intitulée « Relation avec les accords ou arrangements bilatéraux de réadmission des États membres », prévoyant l'incompatibilité des accords ou des arrangements, conclu ou susceptible d'être conclu entre l'État membre et le pays partenaire.

pas d'une augmentation similaire du nombre de retours effectivement exécutés⁴¹. Au contraire, les données communiquées par les États membres à EUROSTAT indiquent clairement que le nombre de retours exécutés en 2017 a diminué de près de 20 % par rapport à 2016, passant de 226 150 en 2016 à 188 920 en 2017. Cette diminution se traduit par une baisse considérable du taux de retour dans toute l'UE, lequel est passé de 45,8 % en 2016 à 36,6 % seulement en 2017. Cela est dû à un manque de coopération, non seulement de la part des individus concernés lorsque leur éloignement est forcé, mais aussi des autorités du pays d'origine qui ne sont pas réellement disposées à coopérer proprement aux fins de la réadmission des migrants en situation irrégulière.

À la lecture de ces statistiques, on s'aperçoit que l'efficacité des accords de réadmission n'est ni donnée, ni acquise. Ils ne peuvent pas nous fournir une grille de lecture capable de répertorier les différents paramètres du phénomène migratoire. Cela atteste l'urgence d'« entreprendre des études quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement et l'impact des accords de réadmission auxquels ils sont parties, aussi bien dans les pays de réadmission que d'envoi »⁴², un constat qui a été fait dès 2010 par l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe (ci-après « APCE »). Dans l'attente, la Commission a proposé le durcissement sélectif des modalités d'attribution des visas lorsqu'un État tiers partenaire n'honore pas les engagements provenant d'un accord de réadmission.

2. Le durcissement des modalités d'attribution des visas

Entré en vigueur le 5 avril 2010, le code des visas a mis en place une politique commune en matière d'entrée et de séjour sur le territoire des pays de l'Union qui vise, entre autres, à lutter contre l'immigration irrégulière⁴³. Il ne s'agit pas, bien entendu, de sa fonction principale consistant à faciliter les déplacements effectués de manière légitime, mais elle poursuit l'objectif de « lutter contre l'immigration clandestine par une plus grande harmonisation des législations nationales »⁴⁴.

Dans une communication relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, publiée en septembre 2017⁴⁵, la Commission a mis en exergue le rôle de levier que la politique des visas peut jouer dans la politique de l'UE en matière de réadmission. Elle a ainsi proposé au mois de mars dernier la modification du système commun de visas afin de forcer la collaboration des pays partenaires 'défaillants' ou réticents⁴⁶, une évolution qui a été approuvée en février 2019 par le Conseil⁴⁷.

Plus précisément, la Commission a privilégié la solution des « incitations négatives ciblées » en deux phases : dans un premier temps, la suspension de l'exception des droits de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique et, dans un second temps, la modification des conditions de délivrance de visas à entrées multiples. Selon la Commission, cette mesure est la plus appropriée et proportionnée et sera appliquée au regard de critères objectifs et pertinents qui ne sont pas précisés. Ainsi, « des mesures négatives dans le domaine des visas se révèlent très efficaces pour amener les gouvernements de pays tiers à coopérer avec les États membres en matière de réadmission des

⁴¹ Voir aussi, European Migration Network (LU EMN NCP), *Les bonnes pratiques en matière de retour et de réintégration des migrants en séjour irrégulier*, 2014.

⁴² APCE, [Résolution 1741\(2010\)](#), Accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière, texte adopté par l'Assemblée le 22 juin 2010 (22^e séance), pt 6.15 ; APCE, [Recommandation 1925\(2010\)](#), texte adopté par l'Assemblée le même jour ; un m v. aussi Doc. 12168, précité.

⁴³ [Règlement \(CE\) n°810/2009](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

⁴⁴ *Ibid.*, considérant 3.

⁴⁵ COM(2017) 558 final sur la simplification et l'amélioration des aspects opérationnels de la procédure de visa en tenant compte des résultats de négociations sur la refonte du code des visas.

⁴⁶ [COM\(2018\) 252 final du 14 mars 2018](#), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), p. 2.

⁴⁷ Voir le [communiqué de presse du Conseil de l'Union](#) sur les modifications à apporter au code de visas, publié le 20 février 2019.

migrants en situation irrégulière, bien qu'elles puissent devoir être combinées à d'autres mesures relevant d'autres domaines d'action des pouvoirs publics, pour porter pleinement leurs fruits »⁴⁸. Selon la Commission, ce nouveau régime n'aura pas de conséquences négatives pour les secteurs économiques et des voyages ainsi que pour la réputation de l'UE.

Cela étant, le nouvel article 25bis du Code des visas, « coopération en matière de réadmission », prévoit dans son 1^{er} § que les dispositions générales concernant le nombre limité de documents justificatifs, les droits de visa, l'exemption des droits de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique, le délai de traitement de 10 jours et la délivrance de visas à entrées multiples ne s'appliqueront pas aux ressortissants de pays tiers qui ne coopèrent pas en matière de réadmission. Le §2 prévoit que la Commission doit régulièrement évaluer la coopération des pays tiers en matière de réadmission, compte tenu de plusieurs indicateurs, alors que le §3 prévoit que les États membres peuvent notifier de graves problèmes pratiques persistants avec un pays tiers donné en matière de réadmission.

À l'aide de ce mécanisme dissuasif, la Commission évaluera en permanence, en fonction des indicateurs précis, la coopération des pays tiers en matière de réadmission. Lorsqu'un pays n'honore pas ses obligations, elle proposera au Conseil d'adopter une décision d'exécution appliquant des mesures restrictives spécifiques en matière de visas. À l'inverse, s'il s'avère qu'un pays coopère en matière de réadmission, la Commission pourra proposer au Conseil d'adopter une décision d'exécution prévoyant une réduction des droits de visa, une réduction du délai à statuer sur les demandes de visa ou un allongement de la durée de validité des visas à entrées multiples.

B. Combiner les méthodes, renforcer l'effectivité

La coopération entre les États en matière d'immigration irrégulière peut s'effectuer aussi sur la base des instruments de *soft law* (p.ex. memoranda d'accord, échanges de lettres et déclarations officielles). Le recours sur ce type d'instruments de coopération alternative en matière de réadmission présente l'avantage de la flexibilité, ils sont adoptés habituellement par des procédures simples et accélérées. Le revers de la médaille est qu'ils constituent l'aboutissement des processus tous azimuts d'échanges diplomatiques, moins transparents que ceux conduisant à l'adoption d'un accord de réadmission.

Bien que cela puisse être particulièrement préjudiciable en matière de protection des droits fondamentaux, les instruments en cause sont particulièrement efficaces sur le plan sécuritaire en démontrant la volonté ferme des États membres de l'UE de « coopérer [avec leurs partenaires] pour mieux déroger au(x) droit(s) »⁴⁹. Tel est le cas de la déclaration UE-Turquie, qui peut, bon gré mal gré, constituer un paradigme que l'Union serait tentée de réutiliser *mutatis mutandis* pour débloquer les négociations avec d'autres pays partenaires à devenir (1). Il ne s'agit pas d'une simple question d'école dans la mesure où l'Union redessine depuis 2015 certains contours de sa politique migratoire en conditionnant son aide pour le développement du continent africain au filtrage des migrations africaines vers l'Europe (2).

1. L'exemple de la déclaration UE-Turquie

La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 a pour objectif de réduire le nombre des migrants clandestins qui traversent la mer Égée pour arriver en Europe⁵⁰. Celle-ci ne remplace pas l'accord de réadmission gréco-turc qui est actuellement suspendu de manière unilatérale par la Turquie. Elle reste

⁴⁸ [COM\(2018\) 252 final du 14 mars 2018](#), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), p. 2.

⁴⁹ L. Imbert, « La coopération sans le(s) droit(s) : le foisonnement des accords « injusticiables » avec les pays tiers », *Plein droit*, 2017/3, n°114, pp. 45-48, spéc. p. 46.

⁵⁰ Communiqué de presse, [Déclaration UE-Turquie](#), 18 mars 2016, consulté le 20 mai 2019.

cependant complémentaire à l'accord de réadmission conclu entre l'Union et la Turquie en 2014 dans la mesure où elle aspire à résoudre un problème bien précis, lié aux conséquences de la guerre civile syrienne.

Plus précisément, celle-ci prévoit la réinstallation d'un nombre égal de Syriens en Europe « pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques ». De plus, la Turquie s'est engagée à « prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE »⁵¹. En contrepartie, l'UE s'est engagée à l'accélération de la libéralisation du régime des visas pour les citoyens turcs, le versement par tranches de 3 milliards d'euros au titre de la « facilité » en faveur des réfugiés en Turquie et la relance du processus d'adhésion à l'UE. Trois ans après son entrée en vigueur, cette déclaration est certes plutôt effective, mais la réadmission des Syriens est freinée à cause de la lenteur de l'examen des demandes d'asile en Grèce. Sa nature juridique a été mise en cause par deux Pakistanais et un Afghan bloqués en Grèce qui ont introduit des recours en annulation pour « rétablir la légalité procédurale » en soutenant devant le Tribunal de l'Union que la déclaration est un acte attribuable au Conseil européen matérialisant un accord international contraire au droit de l'Union. Le 28 février 2017, le Tribunal a estimé que la déclaration ne constituait pas un acte imputable au Conseil européen et ne relevait pas ainsi du contrôle de légalité prévu à l'article 263 TFUE. Elle s'agissait d'un acte conclu par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union et par leur homologue turc en marge du Conseil européen. Cela étant, le Tribunal a accepté l'exception d'incompétence soulevée par le Conseil européen⁵² en évitant en même temps de se prononcer sur la question de savoir si ladite déclaration était de nature politique, comme le soutenaient les institutions de l'Union, ou au contraire était un acte susceptible de produire des effets juridiques obligatoires, comme le soutenait le requérant⁵³. Le 12 septembre 2018, la CJUE a rejeté le pourvoi en soulignant que le Tribunal n'avait commis aucune erreur de droit en raison d'un défaut d'examen adéquat de la question⁵⁴.

Cela étant, le recours au dédoublement fonctionnel des membres du Conseil européen⁵⁵s'est

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Tribunal de l'UE, ordonnance du 28 février 2017 (ordonnance d'incompétence), NF/Conseil européen (T-192/16, EU:T:2017:128), du 28 février 2017, NG/Conseil européen (T-193/16, EU:T:2017:129), et du 28 février 2017, NM/Conseil européen (T-257/16, EU:T:2017:130). Pour une critique de ces ordonnances, voir J.-Y. Carlier et L. Leboeuf, « Droit européen des migrations », *JDE* 2018, n° 239, pp. 95-98.

⁵³ T-192/16, pt 71. Sur la question de la nature contraignante ou non de la déclaration, plusieurs visions ont été exprimées par la doctrine. Voir ainsi P. Garcia Andrade, « EU External Competences in the Field of Migration : How to Act Externally When Thinking Internally », *CMLRev*, 2018, pp. 157-200 qui considère que la déclaration est un instrument de *soft law*.

Pour l'opinion contraire, d'après laquelle « la déclaration ne contient pas simplement un certain nombre d'actions que les parties entendent appliquer sur une base volontaire mais bien des engagements à caractère obligatoire », voir O. Corten et M. Dony, « Accord politique ou juridique : quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile ? », disponible sur le lien : <http://eumigrationlawblog.eu/accord-politique-ou-juridique-quelle-est-la-nature-du-machin-conclu-entre-lue-et-la-turquie-en-matiere-dasile/>

⁵⁴ CJUE, *Ordonnance du 12 septembre 2018*, affaires C-208/17P À c)210/17 P. Les requérants avaient soulevé trois moyens qui ont été rejetés comme étant manifestement irrecevables par la CJUE : le premier était lié à une prétendue insuffisance de motivation des ordonnances attaquées. Le deuxième lié à une erreur de droit en raison d'un défaut d'examen adéquat de la question de savoir si la déclaration UE-Turquie était en réalité une décision du Conseil européen. Enfin, ils estimaient que les ordonnances attaquées méconnaissaient des questions de fait pertinentes.

⁵⁵ Selon la doctrine internationaliste, le concept de dédoublement fonctionnel constitue l'un des traits les plus marquants des organisations internationales. Formé par G. Scelle dans son *Précis du droit des gens*, ce concept renvoie à la dualité qui caractérise les représentants des États membres, à la fois agents de l'organe de l'organisation et organes de l'État d'origine. Ce dédoublement fonctionnel est bien présent aux instances intergouvernementales de l'Union en conduisant à l'adoption des actes par les représentants des États membres agissant comme délégués de leurs gouvernements respectifs plutôt que comme agents du Conseil européen ou

avéré plus performant que l'accord de réadmission conclu entre l'UE et la Turquie non seulement parce que les deux pays voisins ont déployé des efforts remarquables pour prévenir la migration irrégulière via les routes terrestres et maritimes mais aussi parce qu'ils ont collaboré étroitement pour démanteler les réseaux de passeurs afin de mettre un terme aux franchissements irréguliers vers la Grèce. Pourtant, il peut créer un « précédent inquiétant »⁵⁶ d'une attractivité tenue par un pseudo-équilibre entre responsabilité et solidarité et un paradigme à imiter pour externaliser davantage la politique migratoire de l'Union.

2. L'aide au développement pour l'Afrique

En novembre 2015, le Sommet de La Valette⁵⁷ réunissant les chefs africains et européens dans le cadre d'un dialogue euro-africain sur la migration et le développement, a marqué une première étape dans la réalisation d'un cadre de partenariat afin d'endiguer la migration irrégulière provenant du continent africain à sa source. Cette nouvelle politique d'externalisation prévoit, entre autres, la création d'un Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union pour l'Afrique⁵⁸.

L'objectif est de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique en créant des circonstances favorables à la stabilité et à la paix qui sont si nécessaires pour dissuader le nombre de traversées clandestines vers l'Europe. L'Union veut faire croire que le développement de certains États africains par l'investissement dans des infrastructures critiques, la création des débouchés économiques et des perspectives d'emploi dans des secteurs essentiels, tels que l'agriculture et l'amplification de la mobilité intra-africaine pourraient baisser le nombre des candidats à l'émigration sans pour autant tenir compte des facteurs de nature structurelle qui poussent ces personnes à quitter leurs pays. Sur ce point, il suffit de rappeler que l'histoire de la migration nous enseigne que la fermeture d'une route migratoire ne suffit pas à empêcher la création d'autres passages, qui peuvent être beaucoup plus dangereux pour les migrants. L'expérience actuelle montre que les flux migratoires sont soumis à des variations fortes et soudaines qui ne sont pas facilement anticipées.

Derrière l'apparente volonté de modifier le paradigme de la gestion de l'immigration irrégulière par délocalisation en renforçant la coopération avec des pays du continent africain se dessine la volonté nette de l'UE de verrouiller la voie d'entrée de la Méditerranée centrale et de l'Atlantique. La volonté de bloquer les candidats à la migration aux pays d'origine ou de transit atteste de la volonté des États membres de l'UE de « reporter leurs responsabilités sur des pays toujours plus lointains »⁵⁹, bien que le prix à payer sur le plan individuel soit considérable.

Alors que certains États tels que le Niger et le Nigéria n'ont pas hésité à accepter toutes les exigences de Bruxelles – qui exercent d'ailleurs des pressions en termes de commerce, aide et soutien politique – pour devenir un « modèle » dans la nouvelle stratégie d'externalisation des politiques migratoires européennes, dans d'autres États comme le Mali, la résistance est plus forte compte tenu du poids de la diaspora dans l'économie de ces pays⁶⁰. Cela est dû aussi au fait que les fonds envoyés

du Conseil. Outre la déclaration UE-Turquie, une autre illustration récente de ce phénomène porteur d'ambiguïtés quant à la justiciabilité des actes en question est fournie par l'accord anti-Brexit de février 2016.

⁵⁶ C. Teule, « 'Accord' UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit*, 2017/3, n°114, pp. 23-26 ; Pour une analyse critique de l'accord voir aussi, N. Aloupi, « L' 'accord' UE-Turquie : approche critique », in F. Gazin, C. Haguena-Moizard, *Les réformes du droit de l'asile dans l'Union européenne, En hommage à Dorothee Meyer*, PUS, 2019 (à paraître).

⁵⁷ *Déclaration politique et un plan d'action visant à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de population*.

⁵⁸ Doté initialement d'un budget de 1,8 milliard d'euros, augmenté à 2,98 milliards d'euros provenant de l'UE, la Commission a fait souligner le risque d'un déficit budgétaire et la nécessité d'impliquer aussi dans ce projet des acteurs privés ; voir aussi, C. Charles, P. Chappart, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, 2017/3, n°14, pp. 7-10.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁰ « [Processus de la Valette : Round 2](#) », Samir Abi, Secrétaire permanent de l'Observatoire ouest-africain des

par les migrants des certains pays africains constituent jusqu'au 10 % de leurs PIB (les fonds envoyés représentaient le 7,7% du PIB de Mali en 2014, le 10% du PIB sénégalais). Sous la pression médiatique et des associations des expatriées, le gouvernement malien a été obligé d'inscrire sa résistance dans son agenda politique et rassure constamment la population sur sa capacité à ne pas se laisser imposer une politique unilatérale d'expulsion. Il n'est pas sans intérêt de souligner que la résistance des gouvernants maliens est si forte qu'elle est « devenu un symbole des résistances qui peuvent opposer certains États à l'imposition des politiques migratoires »⁶¹.

Cela justifie aussi pourquoi la négociation des accords de réadmission avec le Maroc et l'Algérie est dans l'impasse, alors que les négociations commencées en 2016 avec la Tunisie et la Jordanie n'ont pas encore abouti. Dans une lettre adressée au Parlement européen en octobre 2017, la Commission a constaté que « la plupart des États tiers ne souhaitent pas engager des négociations sur des accords de réadmission pour des raisons essentiellement politiques, car de tels accords peuvent être une source d'hostilité publique »⁶². Ces pays tiers sont peu enclins à négocier ou retardent consciemment les négociations pour la conclusion des accords de réadmission, alors qu'ils acceptent de mener avec l'UE une action commune favorisant d'autres modalités alternatives de coopération (partenariats, dialogues, agendas, programmes)⁶³. Ainsi, la Commission a souligné la nécessité d'améliorer les méthodes de coopération alternatives, à savoir des « arrangements pratiques »⁶⁴ pour la réadmission des personnes en situation irrégulière, des pratiques qui font antichambre pour la reprise des négociations en vue de la conclusion d'un accord de réadmission.

Conclusion

L'architecture même des accords de réadmission témoigne du renforcement de la démarche sécuritaire dans la gestion du flux migratoire irrégulier au détriment du renforcement de l'aspect humanitaire dans la gestion de la crise migratoire. Leur mise en œuvre donne l'impression que l'UE piétine ses principes en matière de protection des droits de l'homme en donnant la priorité aux résultats souhaités : accroître les taux de retour et endiguer les flux de migration illégale. La recherche des nouveaux partenariats marque la volonté des États membres de l'Union de gérer de manière globale le phénomène de l'immigration irrégulière et de faire peser la responsabilité de la gestion des crises migratoire à venir sur des acteurs qui sont *de plano* inégalitaires.

Strasbourg, le 23 mai 2019

* * *
* *

migrations.

⁶¹ C. Lecadet, « Accords de réadmission : tentions et ripostes », précité, p. 17.

⁶² COM, Directorate-general Migration and Home Affairs, *Lettre de Claude Moraes on EU readmission developments – State of play October 2017*, p.2.

⁶³ S. Prestianni, « Contrôle (migratoire) contre 'nourriture' », *Plein droit*, 2017/3, n°114, pp. 11-14.

⁶⁴ *Ibid.*, p.2.