



Accord de réadmission UE-Turquie : Les droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile sont-ils garantis ?

Note politique

EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Résumé

Le 21 juin 2012, la Commissaire Cecilia Malmström a rencontré l'ambassadeur de Turquie à Bruxelles, afin de lancer un accord de réadmission entre l'Union européenne (UE) et la Turquie. Après la signature du document et sa ratification, cet accord permettra aux pays signataires de renvoyer les ressortissants étrangers entrant et/ou résidant illégalement sur leur territoire.

En échange de la signature d'un accord de réadmission, l'UE offrirait aux ressortissants turcs la libéralisation des visas. Les conditions et la date d'application de cette libéralisation ne sont pas encore précisées, ce qui constitue pour le moment le principal obstacle à la ratification de l'accord, mais il est évident que la perspective, pour les ressortissants turcs, de pouvoir se rendre sans visa dans les pays de l'Union européenne est une mesure propre à inciter la Turquie à signer un tel accord.

Dans cette note politique, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) établit, de manière détaillée, les risques de la mise en place d'un tel accord entre l'UE et la Turquie pour le respect des droits des migrants, en situation irrégulière ou non, des réfugiés et des demandeurs d'asile. Le REMDH invite donc instamment toutes les parties à sauvegarder ces droits dans la pratique.

Les accords de réadmission conduits par l'UE illustrent bien la position européenne à l'égard des migrants et du droit d'asile, une position guidée par la volonté de renforcer les frontières extérieures de l'Europe, et de maintenir la liberté de circulation à l'intérieur. Même si ces accords n'ont rien de nouveau et ont été utilisés par les Etats, depuis plusieurs décennies, comme des outils de contrôle migratoire, la différence, toutefois, est que la négociation de ces accords est désormais placée sous la responsabilité d'un organe supranational, tandis que les membres de l'Union restent uniquement responsables de leur application pratique. En termes de redevabilité, le fait que la responsabilité se trouve diluée entre différents acteurs risque de rendre particulièrement difficiles le suivi et les interventions éventuelles contre les abus.

Bien que Commissaire Malmström ait affirmé que le retour des ressortissants étrangers se ferait « dans le respect total du droit international et des droits fondamentaux »¹, la manière dont les précédents accords entre

¹ Déclaration de la Commissaire Cecilia Malmström sur le lancement de l'accord de réadmission UE-Turquie, Référence: MEMO/12/477, 21 juin 2012.

l'UE et ses voisins ont été appliqués jusqu'à présent a abouti à des violations substantielles des droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile, aussi bien du côté européen que de celui de la partie contractante.

Si l'on en croit les clauses de cet accord, l'application des accords antérieurs et la situation actuelle des migrants et des réfugiés en Turquie et dans les pays de l'UE concernés, un accord de réadmission à l'heure actuelle entre l'UE et la Turquie risque de compromettre gravement le droit d'asile en Europe et d'aggraver les violations dont sont victimes les ressortissants de pays tiers en Turquie. C'est le cas, en particulier, de ceux qui risquent la détention ou l'expulsion, alors qu'ils sont éligibles au statut de réfugié ou à un droit d'asile temporaire en Turquie. Des négociations transparentes et un suivi indépendant de la mise en œuvre de l'accord sont indispensables pour minimiser le risque que les droits des migrants et des réfugiés ne soient violés dans le cadre même d'un futur accord de réadmission UE-Turquie. Le fait que la Turquie soit à l'évidence un pays de transit pour un volume considérable de demandeurs d'asile et de réfugiés sans papiers rend plus préoccupante encore la possibilité de tels abus.

Principales recommandations

- S'abstenir de conclure tout accord de réadmission avec la Turquie jusqu'à ce que la nouvelle loi nationale de ce pays sur les étrangers et la protection internationale soit effectivement entrée en vigueur, et que la conformité avec les normes internationales des pratiques de gestion des migrations en Turquie ait été vérifiée par des observateurs indépendants ;
- Si cet accord est mis en œuvre avant que cette nouvelle loi ne soit mise en pratique, faire en sorte que les demandeurs d'asile aient accès sans restriction au HCR, et que toutes les dispositions nationales relatives aux demandes de « protection temporaire », y compris les demandes formulées par des migrants qui se trouvent déjà dans des centres de détention, soit traitées et évaluées en toute équité par les autorités turques ;
- S'assurer qu'aucun accord de réadmission ne fait obstacle, dans la loi ou dans la pratique, au droit des demandeurs d'asile à remplir une demande auprès d'un Etat membre de l'UE, ou à solliciter sa protection ;
- S'engager dans un véritable processus de consultation de la société civile, tant en Turquie que dans les pays de l'UE, dans le cadre des négociations sur la mise en œuvre de l'accord de réadmission, et lui donner



accès aux aspects de cet accord qui auraient un impact direct ou indirect sur les droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile ;

- Mettre en place un mécanisme de suivi approprié, pour garantir une mise en œuvre des accords de réadmission qui soit en conformité avec le droit international et, en particulier, avec les principes des droits de l'Homme et les droits des migrants et demandeurs d'asile. A cette fin, impliquer les ONG internationales dans le suivi indépendant des procédures de mise en œuvre.

Introduction

Les accords de réadmission ont pour but de faciliter le rapatriement des migrants irréguliers vers leur pays d'origine et de renforcer certaines des obligations des Etats envers le droit international coutumier, telle l'obligation de réadmettre ses propres ressortissants. Toutefois, parce qu'ils imposent aux deux parties de réadmettre également les ressortissants de pays tiers qui sont supposés avoir transité par l'un des pays ayant signé l'accord – ce qui n'est pas une obligation au regard du droit international coutumier – ces accords sont de plus en plus souvent utilisés par les Etats – et par l'UE – pour réduire les flux de migrants irréguliers.

Cette note d'information rappelle le contexte historique des négociations de l'UE et de la Turquie en vue d'un accord de réadmission, et revient sur trois domaines de préoccupation en ce qui concerne les droits des migrants et des réfugiés. Ces préoccupations se fondent sur les clauses prévues par l'accord, sur la situation des migrants et des réfugiés dans les Etats membres de l'UE et en Turquie, et aussi sur une analyse de la façon dont de précédents accords ont été appliqués, et de l'impact qu'ils ont pu avoir sur les droits des migrants et des réfugiés. A la suite de cette étude, le REMDH formule une série de recommandations à l'attention de l'UE et des autorités turques.

En savoir plus :

Une politique européenne de réadmission a vu le jour en 1994. Les Etats membres ont trouvé bon d'adopter une procédure standard de réadmission avec les pays voisins de l'Union pour l'expulsion des migrants illégaux. En 1999, date de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la Commission européenne a acquis le pouvoir de négocier et de signer les accords de réadmission conclus entre l'UE et les pays tiers, au nom de tous ses Etats membres. En 2002, le Conseil européen réuni à Séville a recommandé que des clauses de réadmission soient inscrites dans tous les accords de coopération discutés avec des pays tiers.

Depuis lors, la Commission européenne a pris part à plus de vingt négociations différentes sur la réadmission. A la fin de l'année 2012, des accords avaient été signés avec seize pays différents (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie & Herzégovine, Cap-Vert, République de Macédoine, Hong-Kong, Géorgie, Macao, Moldavie, Monténégro, Pakistan, Russie, Serbie, Sri Lanka et Ukraine), et les négociations se poursuivent avec la Chine, l'Algérie, le Belarus, le Maroc et la Tunisie (en plus de la Turquie).

L'accord de réadmission UE-Turquie : feuille de route

La Turquie a été le premier pays invité par l'UE, en 2003, à entamer des négociations en vue d'un accord de réadmission. A cette date, il était clair désormais que le corridor Grèce-Turquie constituait l'une des principales voies de passage pour les migrants – originaires pour la plupart de pays voisins comme l'Irak ou l'Iran, ou de l'Asie du Sud – désireux de gagner l'Europe par l'Est.²

L'une des principales raisons qui expliquaient la réticence de la Turquie à participer à des discussions sur la réadmission était liée à une question politique plus large, à savoir une éventuelle accession de la Turquie à l'Union européenne. Après avoir posé officiellement sa candidature, en 1999, pour entrer dans l'Union, le gouvernement turc n'avait pas intérêt à entrer dans un autre type de négociations, qui auraient pour effet d'entériner son rôle de simple « pays tiers partenaire ».

Toutefois, lorsque les négociations en vue de l'accession à l'Union européenne se sont retrouvées au point mort, les négociations sur les accords de réadmission ont repris. Se fondant sur l'interprétation la plus couramment acceptée du droit international, la Turquie a exprimé le souhait de réadmettre uniquement ses propres ressortissants, ainsi que les ressortissants étrangers munis d'un permis de séjour turc, mais pas les migrants transitant illégalement par la Turquie.³ Ce n'est qu'un peu plus tard, sous la pression de l'UE, que le gouvernement turc a, bon gré mal gré, assoupli sa position, ajoutant toutefois que, compte tenu de la situation géographique de la Turquie et de l'ampleur des flux migratoires de transit dans le pays, le retour consenti de ressortissants d'un pays tiers risquait d'être une charge extrêmement lourde pour la Turquie. Pour cette raison, cet engagement devait être contrebalancé, de la part de l'Europe, par un engagement de proportions analogues dans d'autres domaines.

Alors que l'intérêt des pays européens à mettre en place un accord de réadmission est évident, il l'est moins pour de nombreux pays non européens d'origine et de transit, pour lesquels les migrations (aussi bien légales qu'illégalles) peuvent s'avérer rentables en termes économiques (envois d'argent aux familles) et sociaux (soupape de sécurité pour le chômage local), et à qui ces mesures peuvent finalement coûter très cher sur le plan domestique. Pour cette raison, les Etats membres⁴ et l'UE ont de plus en plus souvent tendance à lier les

² Pour un complément d'information, voir İçduygu A. & S. Toktas "How Do Smuggling and Trafficking Operate via Irregular Border Crossings in the Middle East?", in *International Migration* Vol. 40 (6), 2002.

³ Coleman N. *European Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, 2009.

⁴ L'Italie, l'Espagne et la France se sont montrées particulièrement actives à cet égard vis-à-vis de pays tiers du voisinage, tels que la Libye, la Tunisie et le Maroc.

accords de réadmission à de plus larges initiatives de coopération sur la question des travailleurs migrants, sur l'aide au développement et l'assistance technique, tout en proposant certains avantages en échange (concessions commerciales spécifiques, quotas d'entrée pour les travailleurs migrants, augmentation de l'aide au développement et, dans quelques rares cas, possibilités de facilitation, voire d'exemption, de visas).⁵

En 2009, alors que commençait une nouvelle phase de négociations, le gouvernement turc a demandé que les discussions portant sur la réadmission soient liées à des négociations sur la libéralisation des visas pour les ressortissants turcs se rendant dans un pays de l'Union européenne. A cet égard, il était absolument clair pour les autorités turques que les deux questions ne pouvaient être traitées séparément : tout progrès dans les négociations sur la réadmission serait conditionné par des avancées significatives sur le front des visas.

Un consensus autour d'un avant-projet d'accord a finalement été atteint en janvier 2011, mais aucun progrès véritable n'a été fait avant juin 2012, après que la position de l'UE fut passée d'une vague promesse de « facilitation des visas » à un engagement plus ferme envers la « libéralisation des visas dans une perspective graduelle à long terme ».⁶

Aucune date officielle n'a encore été annoncée pour la signature du document final. Cependant, une version provisoire de la décision du Conseil à ce sujet, qui reporte sur une période de trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord l'obligation faite aux deux parties de réadmettre les ressortissants de pays tiers, a été rendue publique.⁷

Analyse critique de l'accord de réadmission UE-Turquie

Pour garantir la cohérence des mesures prises, la Commission européenne, au fil des années, a normalisé la présentation des accords de réadmission. En résultat, tous les accords, y compris l'avant-projet de document

⁵ Tel est le cas, par exemple, des accords de « partenariat pour la mobilité », actuellement en cours de discussion avec plusieurs pays de la région euro-méditerranéenne. Pour des informations complémentaires, voir Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), « Partenariats pour la mobilité avec la Tunisie et le Maroc : des garanties concernant le respect des droits doivent être préalables à tout accord », 4 juillet 2012.

⁶ Conseil de l'Union européenne, « Council conclusions on EU-Turkey Readmission Agreement and related issues. 3071st Justice and Home Affairs Council meeting », 25 février 2011; « Council conclusions on developing cooperation with Turkey in the areas of Justice and Home Affairs. 3177th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting », 21 juin 2012.

⁷ Observatoire législatif du Parlement européen, « 2012/0122(NLE) Legislative Proposal ». « 2012/0122(NLE) Legislative Proposal », 22 juin 2012.

sur l'accord UE-Turquie⁸, incluent des conditions analogues.

Ces conditions sont les suivantes : le respect des obligations stipulées par la Convention relative aux réfugiés de 1951 et son protocole additionnel de 1967, des conventions internationales sur l'extradition et le transit, du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966, de la Convention de 1984 contre la Torture, de la Charte des droits fondamentaux (2000), et aussi, en ce qui concerne les mineurs non accompagnés, de la Convention sur les droits de l'enfant.

Malgré l'inclusion de telles sauvegardes, les accords entre l'UE et un pays tiers ne sont pas parvenus à protéger convenablement les droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile. Leur application concrète a très souvent abouti à des violations des deux côtés, y compris des violations du droit d'asile et du principe de non-refoulement. Etant donné le statut de la Turquie en tant que pays de transit pour un nombre important de migrants illégaux et de demandeurs d'asile originaires de pays tiers, l'accord UE-Turquie n'en est que plus préoccupant.

Trois points en particulier posent problème : 1) le manque de sauvegardes substantielles des droits pour les ressortissants d'un pays tiers après réadmission par la Turquie, qui risquent la détention arbitraire et l'expulsion, même s'ils sont éligibles au statut de réfugié ou à la protection

Les autres conditions incluses dans les accords sont

les suivantes: l'obligation pour l'Etat sollicité de délivrer à ses propres ressortissants (ou aux ressortissants étrangers qui ont transité par le pays) les documents de voyage nécessaires à l'expulsion ; l'obligation mutuelle pour les deux parties de réadmettre leurs propres ressortissants (ou les ressortissants d'un pays tiers) qui sont entrés illégalement sur le territoire de l'autre partie, ou y ont séjourné ; les délais à respecter - six mois maximum entre la notification d'entrée ou de séjour illégaux et la soumission d'une demande de réadmission, 25 jours maximum (ou 60 jours dans certaines conditions exceptionnelles) pour répondre aux demandes de réadmission, trois mois maximum pour prendre en charge les personnes dont la réadmission a été acceptée ; l'obligation pour l'Etat requérant de prendre à sa charge les frais de transport ; la création d'une commission mixte d'experts chargée de suivre la mise en œuvre de l'accord ; les clauses d'exclusion pour la réadmission (santé publique, sécurité de l'Etat ou ordre public).

⁸ "Draft Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the Readmission of Persons Residing without Authorization", tel qu'en janvier 2011.

temporaire ; 2) la marge excessive de libre-arbitre laissée aux autorités des pays membres de l'UE pour examiner les demandes de protection, et leur manque de respect vis-à-vis de leurs obligations internationales en matière de traitement des migrants clandestins interceptés et soumis à réadmission et 3) le manque de transparence, de suivi et de redevabilité en ce qui concerne la rédaction de l'accord et de son application concrète.

Inquiétude sur le traitement des ressortissants étrangers réadmis par la Turquie

Une préoccupation majeure, à propos de la future mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, concerne le traitement des ressortissants des pays tiers par la Turquie après réadmission. Bien que, jusqu'à présent, les cas de réadmission de ces ressortissants dans le cadre des accords de l'UE soient restés assez rare, compte tenu de la lourdeur des démarches administratives, il est fort à craindre que tel ne sera pas le cas dans le cadre de l'accord UE-Turquie. Bien que les relations assez fortes qui existent entre la Hongrie et l'Ukraine aient rendu leur accord bilatéral de réadmission assez facile à gérer, l'accord signé entre la Grèce et la Turquie a montré de nombreux dysfonctionnements. La Turquie n'accepte qu'un faible pourcentage des demandes de réadmission formulées par la Grèce, ce qui veut dire qu'un grand nombre de migrants clandestins présumés reste sur le territoire grec. Dans ce contexte, on a de bonnes raisons de penser que l'accord de réadmission avec l'UE donnera à la Turquie un poids politique suffisant pour l'amener à fixer un taux supérieur de réadmission pour les ressortissants de pays tiers.

Ni le cadre juridique de la Turquie, ni ses pratiques en ce qui concerne la gestion des demandeurs d'asile et des migrants sans papiers ne fournissent les garanties à la protection de leurs droits. On a pu relever au cours de ces dernières années des cas avérés de violations et de refoulement.

Bien qu'elle soit signataire de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et à son protocole de 1967, la Turquie prévoit une clause de « limitation géographique » (Article 1 (B) de la Convention), en vertu de laquelle elle n'est pas obligée d'appliquer la Convention aux réfugiés originaires d'un pays extérieur à l'Europe.⁹ Cela signifie que les demandeurs d'asile non européens, bien qu'ils soient tolérés et autorisés à séjourner temporairement dans le pays, n'ont aucun espoir d'obtenir le statut de réfugiés en Turquie, et ne sont

⁹ HCR, "2013 UNHCR country operations profile Turkey".



éligibles qu'à la protection temporaire – sur demande expresse, soumise à l'acceptation du ministère de l'Intérieur turc – et à une réinstallation par le HCR.¹⁰

La Turquie a adopté en avril 2013 une nouvelle loi prometteuse sur les étrangers et la protection internationale. Le pays dispose donc pour la première fois d'un cadre juridique national pour les droits et le statut à accorder aux personnes qui sollicitent la protection internationale, y compris celles qui tentent d'échapper à la violence généralisée et autres violations des droits de l'Homme. Une fois entrée en vigueur, cette nouvelle loi offrira aussi toute une gamme de procédures de sauvegarde, y compris un accès garanti au HCR, la présence de représentants légaux pour les immigrés détenus et la possibilité de faire appel des réponses négatives aux demandes d'asile et des ordres d'expulsion, avec effet suspensif.

Malgré cela, il est trop tôt pour savoir si cela conduira à des sauvegardes effectives dans la pratique. Par ailleurs, la loi maintient la clause de limitation géographique pour les non-Européens, qu'elle qualifie de « réfugiés conditionnels ». De plus, et alors que le processus d'adoption de la nouvelle loi est officiellement arrivé à son terme en avril 2013, les clauses qu'elle contient n'entreront pas en vigueur avant un an, période au cours de laquelle la Turquie se propose de créer une nouvelle Direction civile générale des migrations et de mettre au point les décrets d'application. Ce nouveau service prendra en charge toutes les mesures et applications relatives aux migrations et à l'asile, en lieu et place de la police nationale. Compte tenu des défis induits par une telle entreprise au niveau des questions législatives et institutionnelles de la gestion de l'asile et des migrations, on peut difficilement savoir combien de temps durera réellement la période de transition.

Etant donné ces incertitudes sur l'avenir du processus de réforme et en attendant que cette loi entre en vigueur, la législation inadéquate du pays et son cadre administratif en l'état actuel, de même que les violations des droits de l'Homme qu'ils engendrent, continueront de susciter de vives préoccupations.

En parallèle, alors que le régime actuel « d'asile temporaire » offre quelques garanties aux personnes qui sollicitent la protection internationale, les problèmes demeurent en termes d'accès à la procédure d'asile pour les demandeurs d'asile interceptés dans les zones frontalières dès leur arrivée ou pendant la phase de transit. Une

¹⁰ Global Detention Project, "Turkey Detention Profile", March 2010.

série récente de jugements prononcés par la Cour européenne des Droits de l'Homme sur des dossiers présentés contre la Turquie par des militants des droits de l'Homme, au nom des réfugiés concernés, démontre une volonté systématique de refuser l'accès à la procédure d'asile, une absence structurelle de solutions préventives aux situations de refoulement au niveau national, et un manque flagrant de sauvegardes, aussi bien dans la loi que dans ses applications, en ce qui concerne les pratiques de détention en Turquie.¹¹ L'absence de mécanismes d'évaluation personnelle et de traitement particulier pour les mineurs non accompagnés appréhendés pendant le transit constitue également un sujet de préoccupation majeure.¹²

D'après le texte agréé par les deux parties en juin 2012, l'accord de réadmission UE-Turquie ne s'appliquera pas aux ressortissants des pays tiers pendant une période de transition de 3 ans, à l'exception toutefois des ressortissants de « **pays tiers avec lesquels la Turquie a (déjà) conclu des traités ou accords bilatéraux de réadmission** ». ¹³ De fait, au cours de ces dernières années, la Turquie a signé des accords de réadmission bilatéraux avec plusieurs pays d'origine et de transit des migrants et réfugiés, et se montre particulièrement désireuse de la faire avec d'autres pays, essentiellement pour anticiper sur l'accord de réadmission avec l'UE, de façon à ce que les ressortissants étrangers en provenance des pays membres de l'Union européenne ne restent pas indéfiniment sur le sol turc (voir carte ci-dessous).¹⁴

Ces accords permettent le rapatriement, mais peuvent aussi conduire à un refoulement en chaîne des personnes qui fuient les persécutions ou les conflits armés¹⁵ vers des pays peu sûrs, si elles n'ont pas la possibilité d'accéder à une

¹¹ Voir *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey* (Appl.No.30471/08), *Keshmiri v. Turkey* (Appl.No.36370/08), *Tehrani and Others v. Turkey* (Appls.Nos.32940/08, 41626/08, 43616/08), *M.B. and Others v. Turkey* (36009/08), *Z.N.S. v. Turkey* (Appl.no.21896/08), *Charahili v. Turkey* (Appl.no.46605/07), *Ranjbar and Others v. Turkey* (Appl.no.37040/07), *Ahmadpour v. Turkey* (Appl.no.12717/08), *Alipour and Hosseinzadjan v. Turkey* (Appl.nos.6909/08, 12792/08, 28960/08), *D.B. v. Turkey* (Appl.no.33526/08) and *Dbouba v. Turkey* (15916/09), entre autres.

¹² Voir rapport d'Helsinki Citizens sur la Turquie, "Childhood on Hold: Conditions and Treatment of Separated Minor Refugees in Turkey", mars 2010.

¹³ Voir l'Art.24 du texte proposé en juin 2012.

¹⁴ Pour un complément d'information, voir la note d'information d'Helsinki Citizens sur la Turquie: 'Current State of the Negotiations for a Turkey/EU Readmission Agreement and Prospects for the Future', octobre 2012.

¹⁵ Dans le cadre de l'accord de réadmission UE-Ukraine, HRW a constaté que l'Ukraine violait à son tour principe du non-refoulement, en expulsant des réfugiés potentiels vers leur pays d'origine (par exemple des Ouzbeks en Ouzbekistan).

procédure d'asile et à des solutions effectives pour contester ce renvoi. C'est là une tendance alarmante, considérant les graves lacunes et inadéquations des systèmes d'asile dans plusieurs pays proches des frontières de l'Union, et en particulier la Grèce, dont on estime qu'elle sera le premier Etat membre à faire un usage immodéré du futur accord de réadmission UE-Turquie.¹⁶

Bien que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, en théorie, ne soient pas soumis à réadmission, on peut craindre qu'en réalité un certain pourcentage des personnes réadmis par la Turquie sous couvert de ce futur accord ne soit constitué de demandeurs d'asile auxquels la Grèce aura dénié arbitrairement l'accès à la procédure d'asile. Par conséquent, jusqu'à ce qu'il soit démontré que les efforts de réforme de la Turquie ont conduit à une véritable amélioration dans la pratique, aucun départ de Turquie dans ce cadre ne devrait être autorisé.

Atteintes au droit d'asile dans les pays de l'UE

Une autre préoccupation du REMDH est que le droit d'asile en Europe soit remis en cause dans le cadre de cet accord de réadmission.

Alors que l'accord est signé au niveau de l'UE, son application concrète est réalisée sur le terrain par les Etats membres. Cependant, on continue de noter une grande disparité dans la mise en œuvre des accords selon le pays concerné étant donné la marge de manœuvre considérable dont disposent les autorités nationales a) pour déterminer le transit de ressortissants étrangers dans un pays donné, et de là directement vers l'UE ; b) pour déterminer la nationalité et l'âge de la personne entrant ou résidant illégalement dans un pays ; c) pour examiner les demandes d'asile légales, ou les demandes de protection humanitaire ; d) pour la collecte, la conservation et le traitement d'un nombre considérable d'informations personnelles aux seules fins de renvoi.

Human Rights Watch, dans son analyse de l'accord de réadmission UE-Ukraine¹⁷, a rapporté que les pays membres de l'UE, dans ce contexte, ont non seulement renvoyé des migrants irréguliers et ignoré des

¹⁶ Voir Cour européenne de Justice, *M.S.S. vs. Belgium and Greece* (Appl. No. 30696/09), et rapport d'Human Rights Watch "The EU's Dirty Hands: Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece."

¹⁷ Human Rights Watch, "Buffeted in the Borderland. The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine", 2010.

personnes éligibles à l'asile, mais aussi expulsé des demandeurs d'asile ou des personnes appartenant à des groupes vulnérables (des mineurs non accompagnés, notamment), dont les droits à la protection n'avaient pas été correctement évalués. La Hongrie et la Slovaquie ont l'une et l'autre renvoyé en Ukraine des enfants non accompagnés, malgré l'obligation internationale de les protéger, tandis que, pour la plupart, les 50 personnes interrogées par HRW après avoir été renvoyées en Ukraine par ces deux pays ont affirmé qu'elles avaient demandé l'asile dès leur arrivée mais que leur requête avait été ignorée, et qu'elles avaient été expulsées en l'espace de quelques heures.

Les Etats membres de l'UE se sont aussi rendus coupables de renvois de ressortissants étrangers vers des pays où ils étaient exposés à la détention arbitraire, à la torture, au refoulement et autres formes de mauvais traitements, le plus souvent sans même examiner leur demande d'asile, ni leur donner la possibilité de remplir un dossier.

Dans le cadre de son traité d'amitié, de partenariat et de coopération avec la Libye, signé en 2008, l'Italie a commencé à intercepter des migrants en mer et à les renvoyer en Libye. En dépit du fait que la Libye est connue pour ne pas être un pays tiers sûr, qu'elle n'a pas de système d'asile, qu'elle détient indéfiniment des Erythréens et des Somaliens, qu'elle maltraite les migrants en détention et commet d'autres violations, des demandeurs d'asile potentiels et des mineurs non accompagnés ont été renvoyés de force par les autorités italiennes, sans identification préalable, et sans avoir eu la possibilité de demander l'asile. Dans un jugement qui fait date, la Cour de Justice européenne a condamné l'Italie pour avoir intercepté des migrants en mer et les avoir renvoyés en Libye, sans même avoir examiné leur droit à la protection. A la suite de ce jugement, l'Italie a signé un nouvel accord avec le gouvernement de transition libyen pour juguler l'immigration clandestine, selon des modalités qui n'ont pas été rendues publiques.¹⁸

Le risque de violations pourrait aussi s'aggraver dans le cadre de la procédure de réadmission accélérée, qui peut être utilisée pour obliger l'Etat sollicité à réadmettre dans l'urgence une personne appréhendée dans la zone frontalière. Ce type de procédure réduit non seulement fortement les possibilités pour les demandeurs d'asile de postuler pour le statut de réfugiés – délais limités, impossibilité pour les autorités de procéder à un examen attentif de l'histoire personnelle du demandeur – mais il limite aussi les moyens de la protection judiciaire, tel l'accès à des recours juridiques efficaces contre l'expulsion ou le rejet de la demande. Human

¹⁸ Voir jugement de la Cour européenne des droits de l'homme, Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Appl. No. 27765/09), et rapport d'Amnesty International, S.O.S. Europe, Human Rights and Migration Control, 2010.

Rights Watch a relevé de nombreux abus en la matière de la part de pays membres de l'UE, et estime que des procédures accélérées ont aussi été appliquées en dehors des zones frontalières. L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans son évaluation des accords de réadmission, en 2010, a également exprimé son inquiétude à propos des procédures accélérées.¹⁹

Dans les faits, le recours à la procédure de réadmission accélérée par les Etats membres de l'UE compromet gravement les droits des migrants et des demandeurs d'asile, et les empêche le plus souvent d'avoir accès aux voies légales de demande d'asile, ou de faire appel contre une décision d'expulsion ou de détention. Toutefois, malgré les violations répétées rappelées ci-dessus et les implications en termes d'obligations internationales pour les pays membres, on observe jusqu'à présent une absence de volonté politique pour garantir la sauvegarde des droits dans la mise en œuvre des accords. Dans ce contexte, les implications pour les droits des migrants et des réfugiés dans le cadre de l'accord de réadmission qui devrait être signé prochainement avec la Turquie sont extrêmement préoccupantes. Cette préoccupation est exacerbée par le fait que la Grèce, dont l'attitude envers les migrants et les demandeurs d'asile est considérée comme contraire aux normes de l'UE, semble être le principal Etat membre à devoir tirer profit du futur accord de réadmission avec la Turquie.

Les négociations : manque de transparence et de redevabilité

Les négociations de l'accord de réadmission avec la Turquie, comme cela s'était produit pour d'autres pays tiers, ont été conduites par la Commission européenne sans grande transparence, ce qui a empêché d'autres institutions politiques, de même que la société civile, d'intervenir en temps voulu pour exprimer leurs inquiétudes à propos de cet accord et de soumettre cette question à un examen approfondi.

Malgré l'obligation, à la suite du Traité de Lisbonne de 2007, d'obtenir l'approbation du Parlement européen pour l'accord final, les parlementaires ne sont pas impliqués dans le processus de négociation et par conséquent n'ont que la possibilité d'accepter ou de rejeter l'accord final une fois celui-ci signé par les deux parties. En outre, aucun eurodéputé n'a été admis au sein de la commission d'experts qui a été établi dans le cadre de l'accord pour suivre sa mise en œuvre effective, et qui entrera en fonction dès que l'accord final

¹⁹ Voir "Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants," Committee on Migration, Refugees, and Population, Rapporteur: Mme Tineke Strik, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, Doc. 12168.

aura été signé. Par ailleurs, il est très difficile pour les ONG, les organisations de société civile et les simples citoyens d'accéder à la documentation de l'UE en ce qui concerne les négociations de réadmission, au motif que cette révélation publique pourrait nuire aux relations de l'UE avec les pays tiers et compromettre l'accord lui-même.²⁰ La conséquence est que ces accords ont été rédigés dans l'intention de donner priorité à la diminution des flux migratoires au détriment des droits de l'Homme, comme le démontre l'absence de toute clause relative aux droits de l'Homme dans les accords de réadmission, de peur de décourager un peu plus les pays tiers.

Outre le manque de transparence du processus de négociation, on déplore aussi le suivi insuffisant de l'application concrète des accords, après leur mise en place, et de leur impact. La commission mixte, prévue par les accords de réadmission, a un mandat limité et ne surveille que les aspects techniques de la mise en œuvre. Les statistiques portant sur le nombre de migrants réadmis et sur leurs conditions de vie font rarement l'objet d'une évaluation, comme l'a souligné le rapport 2010 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe évoqué ci-dessus. Cette absence de suivi est particulièrement préoccupante à la lumière des nombreux comptes rendus qui font état de violations des droits de l'Homme dans le cadre des accords de réadmission, en raison des carences de la législation sur l'asile, de lois hostiles aux étrangers, ou de la criminalisation de l'entrée ou de la sortie irrégulière dans le pays de destination.

L'absence d'un suivi indépendant peut aussi donner naissance à une évaluation volontairement faussée des besoins en ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord, par exemple dans la manière d'équilibrer le budget entre le financement des technologies de contrôle des frontières et des centres de détention hors de ses frontières, les utilisant comme la panacée pour réduire les flux migratoires, et l'allocation de fonds nécessaires pour assurer le développement des compétences et des structures administratives qui permettraient de sauvegarder les droits des migrants et des réfugiés, aussi bien dans les pays de l'UE que dans les pays tiers.²¹

La nécessité d'un suivi indépendant a été soulignée à diverses reprises, notamment par le rapporteur du Comité sur les migrants, les réfugiés et la population, Madame Strik. La surveillance par des ONG et par d'autres acteurs internationaux devrait être facilitée et considérée comme un élément essentiel de la mise en œuvre des accords de réadmission, et les accords suspendus si des violations ont été systématiquement

²⁰ Voir note de Migreurop, "Accords de réadmission : La "coopération" au service de l'expulsion des migrants," no. 1, décembre 2012.

²¹ Voir le rapport "Detention at the Borders of Europe: Report on the Joint Global Detention Project." International Detention Coalition Workshop, Genève, Suisse, 2-3 octobre 2010.

constatées. Malgré quelques ouvertures positives de la Commission, qui a appelé à une plus grande implication de la société civile dans le suivi de l'accord, par exemple par la présence de représentants d'ONG en qualité d'observateurs dans la commission mixte, aucune mesure concrète n'a été prise à ce jour.

Conclusion

L'Union européenne et ses Etats membres ont conclu des accords de réadmission avec des pays qui non seulement n'ont pas mis en place un système d'asile opérationnel, mais dont les autorités violent régulièrement les droits des migrants soumis à réadmission – en raison soit de leurs pratiques de détention, soit de l'absence de droits économiques et sociaux, soit encore de refoulements en chaîne vers des pays où ils risquent la torture ou d'autres violences. Certaines clauses des accords de réadmission, telles que les procédures accélérées dans les zones proches des frontières ou dans les aéroports, laissent craindre que les demandeurs d'asile ne puissent pas faire valoir leur droit à protection avant d'être renvoyés. Le suivi des accords de réadmission reste rare et sporadique au mieux, laissant une marge importante aux violations et à la création de procédés douteux par des acteurs qui ont tout à gagner d'une sécurisation accrue de la gestion des migrations.

Il reste à remédier aux violations commises par le passé dans le cadre de ces accords, comme le montre la signature rapide d'un nouvel accord de coopération, en 2012, entre l'Italie et la Libye, alors que la Libye garde encore des migrants en détention. Ce manque de volonté politique à placer les droits des migrants et des réfugiés au centre des accords de réadmission ou autres accords négociés avec des pays tiers – y compris la Turquie - est un réel motif de préoccupation, et conduit le REMDH à penser que les violations des droits de l'Homme risquent fort de se poursuivre dans le cadre des nouveaux accords. Bien que la Turquie aille dans le bon sens en ayant voté une loi sur les étrangers et sur la protection internationale, les résultats de l'entrée en vigueur de cette loi restent à être examinés, et le respect par la Turquie des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants clandestins interceptés présente encore de graves lacunes. Le REMDH demande instamment à l'UE et à la Turquie de ne mettre en œuvre aucun accord de réadmission avant que le respect total des droits des migrants et des réfugiés puisse être garanti, à tous les stades de la procédure de réadmission, par les pays signataires aussi bien que par la Turquie.

Recommandations

Conformité des accords de réadmission avec les normes internationales relatives aux droits fondamentaux des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile :

A l'attention de l'Union européenne et de ses Etats membres :

- S'abstenir d'adopter tout accord de réadmission avec la Turquie jusqu'à ce que la nouvelle loi nationale de ce pays sur les étrangers et la protection internationale soit effectivement entrée en vigueur, et que la conformité avec les normes internationales des pratiques de gestion des migrations en Turquie ait été vérifiées par des observateurs indépendants ;
- Dans le cadre de la future mise en œuvre de l'accord de réadmission avec la Turquie, il est nécessaire de faire en sorte que les demandes individuelles d'asile et de protection soient convenablement traitées et évaluées par les autorités des Etats membres de l'UE – avec un droit d'appel suspensif – avant d'engager toute procédure de réadmission avec la Turquie ;
- S'abstenir de soumettre à la réadmission toute personne qui, pour le simple fait d'avoir émigré, risque la détention arbitraire ou toute autre sanction pénale après réadmission en Turquie et/ou dans son pays d'origine.

A l'attention de l'Union européenne, de ses Etats membres et de la Turquie :

- S'abstenir par principe d'inclure des clauses concernant la réadmission de **ressortissants d'un pays tiers** qui auraient transité ou sembleraient avoir transité par la Turquie ;
- Supprimer toute clause relative à une procédure de renvoi accélérée dans l'accord de réadmission final ;
- S'abstenir explicitement de renvoyer des personnes vulnérables, et en particulier les mineurs non accompagnés, quand une procédure de réadmission est mise en œuvre ;
- Faire en sorte que le genre et la vulnérabilité particulière des femmes migrantes et réfugiées soient pris en compte dans la mise en œuvre des accords de réadmission ;
- Mettre en place un mécanisme de suivi approprié, pour garantir une mise en œuvre des accords de réadmission qui soit en conformité avec le droit international et, en particulier, avec les principes des droits de l'Homme et les droits des migrants et des demandeurs d'asile. A cette fin, impliquer les ONG internationales dans le suivi des procédures de mise en œuvre.

Recommandations du REMDH concernant la garantie des droits des réfugiés et demandeurs d'asile :

A l'attention de l'Union européenne et de ses Etats membres :

- Promouvoir et continuer de soutenir avec force le développement d'un système d'asile efficace en Turquie, qui protège les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile et qui soit en conformité avec les normes internationales des droits de l'Homme, dans le cadre du processus d'accession de la Turquie à l'Union européenne, et plus largement du programme de coopération sur les migrations. Les initiatives de soutien au développement des capacités ne doivent pas viser uniquement les agences gouvernementales, mais aussi les acteurs de la société civile, qui ont un rôle important à jouer en matière de surveillance.

A l'attention de la Turquie :

- Supprimer la clause de « limitation géographique » et garantir le respect total de la Convention de Genève ;
- A la lumière de l'adoption bienvenue de la nouvelle loi sur les étrangers et la protection internationale, poursuivre les efforts de réforme de l'infrastructure législative et administrative, pour garantir que les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile ne soient pas soumis à la détention arbitraire et/ou à des mauvais traitements, et que les droits des demandeurs d'asile soient pleinement respectés, en conformité avec les normes internationales ;
- Jusqu'à ce que la nouvelle loi soit en vigueur et effectivement appliquée dans la pratique, faire en sorte et garantir que les demandeurs d'asile aient accès sans restriction au HCR et que toutes les demandes de « protection temporaire », y compris les demandes exprimés par les migrants des centres de détention, soient dûment traitées et évaluées en toute équité ;
- Faire en sorte que les réfugiés enregistrés auprès du HCR soient reconnus comme tels dans la pratique, et qu'en conséquence, ils aient droit à une protection sociale, qu'ils reçoivent un permis de séjour et qu'ils aient accès au marché du travail.

Recommandations du REMDH concernant des négociations et des partenariats respectueux de la transparence et de la concertation :

A l'attention de l'Union européenne, de ses Etats membres et de la Turquie :

- Permettre aux représentants de la société civile et aux institutions démocratiquement élues de surveiller la



mise en œuvre de l'accord de réadmission, notamment mais pas seulement, en participant à la Commission mixte de réadmission ;

- Rendre publics tous les documents relatifs aux accords de réadmission et de coopération conclus entre l'UE, ses Etats membres et la Turquie, afin de faciliter le suivi de leur implémentation par la société civile ou par d'autres ;
- Permettre à la société civile et aux institutions démocratiquement élues d'accéder aux documents pertinents pendant la phase de mise en œuvre des accords, en particulier les dispositions qui pourraient avoir un impact sur les droits des migrants et des réfugiés ;
- Faire en sorte qu'à l'avenir, les organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme, des réfugiés et des migrants, tant dans les pays de l'UE qu'en Turquie, ainsi que les institutions démocratiquement élues des deux parties (Parlements), soient informées des négociations en rapport et de leur contenu, et qu'elles soient régulièrement consultées aux divers stades de la préparation de tout accord portant sur les migrations.



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Vestergade 16 - 1456 Copenhagen K - Danemark
Téléphone : + 4532641700 - Télécopie : + 4532641702
info@euomedrights.net - www.euomedrights.org



Cette note politique est publiée grâce au soutien de l'Agence danoise d'aide au développement international (Danida) et de l'Agence internationale suédoise de coopération au développement (Sida). Le contenu de cette note d'information appartient au Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant la position de Danida ou de Sida.