

1 – Historique

Dès la fin de l'année 2002, l'Union européenne, dans le cadre de ses programmes de lutte contre l'immigration clandestine émettait des propositions en vue de l'harmonisation des législations européennes sur l'éloignement et la détention des personnes en situation irrégulière. Un livre vert (avril 2002), suivi d'une communication de la commission et d'un plan d'action du Conseil sur le retour (novembre 2002) prévoyaient à terme des normes contraignantes et des mesures opérationnelles communes. C'est sur ce deuxième volet que l'Union s'est d'abord concentrée : décision sur les charters communautaires (avril 2004), négociation d'accords de réadmission (en cours depuis 2000), directive sur la répartition des charges financières de l'éloignement...

Le 1^{er} septembre 2005 la Commission européenne a fait une proposition de directive sur le retour¹ des personnes en séjour irrégulier. Le texte présenté par la commission a pour **objectif d'harmoniser au niveau européen la législation en matière de rétention et d'expulsion des personnes en situation irrégulière**. Il n'a pas pour vocation la protection des personnes mais plutôt l'amélioration de l'efficacité de l'expulsion. L'idée est de l'assortir, pour sa mise en œuvre concrète d'un Fond pour le retour, actuellement en discussion devant le Parlement européen.

La Commission européenne a ensuite transmis sa proposition au Conseil et au Parlement européen, les deux institutions étant chargées de l'examen de son contenu et de son adoption suivant, pour la première fois dans cette matière, la procédure de codécision. Cela signifie que l'avis du parlement, contrairement aux directives précédentes est un avis contraignant à la même hauteur que celui du Conseil.

La directive est donc en cours de négociation au sein des deux institutions, en parallèle.

Le 12 septembre 2007, **la commission des Libertés du Parlement** a voté un compromis sur le rapport du député européen allemand Manfred Weber (PPE). Un vote en séance plénière est actuellement prévu pour le 29 novembre 2007. L'enjeu est de taille pour les parlementaires qui veulent à tout prix que le texte aboutisse puisqu'il prouverait que la procédure de co-décision est un instrument fiable et que le parlement européen est capable de négocier avec le Conseil des dossiers aussi épineux que celui de la lutte contre l'immigration clandestine, de surcroît sur des propositions législatives.

En juin 2007, la **présidence portugaise** proposait un compromis aux Etats membres et émettait le souhait de voir le texte adopté avant la fin de son mandat (décembre 2007).

Une procédure de conciliation entre les deux institutions aura ensuite lieu.

¹ Proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (COM 2005 391 final)

2 – L'action des ONG

La Cimade, avec ses partenaires européens² avait dès août 2005 proposé une série de « *principes communs sur l'éloignement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés* » mettant en évidence les principes fondamentaux qui doivent prévaloir dans l'élaboration de toute politique d'éloignement « *y compris dans la future directive européenne sur le retour* »³.

Parmi ces neuf principes, celui de la détention qui doit rester une exception et n'être utilisée qu'en dernier recours et pour laquelle une durée maximum, la plus courte possible, doit être prévue par la loi. Egalement, celui du bannissement de l'interdiction du territoire européen, le principe du retour volontaire, la protection des personnes vulnérables contre l'éloignement, le recours systématique suspensif contre une mesure d'éloignement...

Plus tard, une campagne pour l'inclusion dans le texte des parlementaires d'amendements demandant la protection des mineurs contre l'éloignement et la détention a été menée pendant de nombreux mois, a recueilli l'assentiment de nombreuses associations et parlementaires⁴ mais n'a pas été suivie d'effet puisque la commission des Libertés a quand même voté un texte permettant la détention pour 18 mois de mineurs accompagnant leurs familles.

Le rapport voté par la commission des Libertés est loin de respecter les principes défendus par les ONG. Pire, sur certains points, notamment la durée de la détention, il a même durci la proposition de la Commission qui proposait 6 mois. **Il n'est aujourd'hui plus concevable de continuer à espérer un changement positif du texte et des modifications de fonds qui permettraient que soient respectés les besoins et la dignité des individus. C'est pourquoi nous demandons avec insistance que soit rejeté ce texte.**

3 – Contenu de la directive

Si le texte a fortement évolué entre la proposition de la commission en 2005 et le compromis atteint par la commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures⁵ du Parlement en 2007, il n'en reste pas moins **qu'il s'agit d'un texte proposant des normes institutionnalisant l'éloignement et la détention des personnes en situation irrégulière.**

Il intervient alors que des standards sur la définition et la fin du séjour légal n'ont pas été harmonisées au niveau européen, créant ainsi les bases d'une répression commune avant de définir ensemble les bases de la légalité du séjour.

A l'instar des directives harmonisant le droit d'asile en Europe, c'est un texte qui n'a pas pour vocation à entériner les meilleures pratiques mais à s'aligner sur les standards minimum des Etats membres, à harmoniser vers le bas.

² Amnesty International Union Européenne, Jesuit Refugee Service Europe, ECRE, Caritas Europa, PICUM, Human Rights Watch, CCME, Save The Children, Sensoa, Quakers, FCEI, Eglise Evangélique Espagnole

³ Principes communs sur l'éloignement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés

⁴ site de la campagne : www.nominorsindetention.org

⁵ Ci-après « Commission des Libertés »

Les fondements de la directive⁶ reposent sur un système inspiré du système allemand : une détention très longue (18 mois), des mesures d'éloignements assorties d'une interdiction du territoire systématique. Les protections contre l'éloignement et la détention sont très faibles.

a) Des protections légales contre l'éloignement très faibles

La commission des Libertés améliore très légèrement la proposition de 2005 en ajoutant une liste un peu plus étendue de personnes vulnérables⁷, d'ailleurs reprise par la Présidence. Mais ainsi définies, ces catégories ne sont pas spécialement protégées. Le texte y fait allusion seulement pour les conditions dans lesquelles elles doivent être maintenues pendant la période d'éloignement : les personnes vulnérables doivent alors être traitées « spécifiquement ».

Le commission des Libertés énonce les principes issus des obligations internationales auxquelles sont tenus les Etats membres : non refoulement des demandeurs d'asile (Convention de Genève de 1951), intérêt supérieur de l'enfant (Convention Internationale des Droits de l'Enfant 1990), protection de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme). Mais aucune disposition spécifique ne garantit de manière opérationnelle leur mise en œuvre.

Seules deux catégories semblent relativement protégées par la commission : les mineurs non accompagnés ne *devraient pas* être éloignés ni détenus et les personnes malades *doivent* recevoir un titre de séjour pour soin. La Présidence ne reprend pas ces protections.

Quid des autres catégories : femmes enceintes, enfants mineurs avec leurs parents, personnes ayant des attaches familiales en Europe, victimes de torture ou de la traite... ? L'Union européenne ne prévoit aucune norme pour leur protection contre la détention ou la violence de l'éloignement ?

b) Une durée de détention démesurée

La détention peut être ordonnée lorsque la personne présente un risque de fuite ou une menace à l'ordre public. La commission des Libertés, **dans son rapport, laisse donc la porte ouverte à une détention « de contrôle » qui vise, non pas à retenir les personnes le temps de l'organisation de leur éloignement (comme c'est encore le cas en France) mais permet une véritable mise à l'écart, un contrôle sur les population indésirables. La définition de la proposition de la commission permet un véritable internement administratif et érige cela à la hauteur d'une norme européenne.**

Cette directive ouvre la voie à la généralisation de pratiques déjà en cours dans certains pays, qui consistent à priver de liberté les personnes migrantes y compris lors de l'examen de leurs demandes d'asiles ou de titres de séjour.

Ce qui vient corroborer cette observation est la durée de la rétention administrative ou judiciaire qui peut être étendue à 18 mois. La commission des Libertés propose que la détention puisse être prolongée jusqu'à 18 mois dans le cas où l'étranger ne

⁶ Telle que la propose la commission des Libertés du Parlement européen

⁷ Mineurs, mineurs non accompagnés, handicapés, personnes âgées, femmes enceintes, parents isolés, victimes de tortures, viols, ou autres formes de violences physique et psychologiques

coopère pas, où il y a des difficultés à obtenir les documents de voyage, ou lorsque celui ce représente une menace pour l'ordre public.

Lorsque l'on sait d'expérience que l'éloignement d'un étranger intervient dans les 10 premiers jours de sa détention en grande majorité⁸, il est évident que l'utilisation d'une durée si longue vise à punir et contrôler. La détention telle que définie par le Parlement est une criminalisation institutionnalisée des étrangers en Europe.

c) Une peine systématique d'interdiction du territoire européen

Une interdiction du territoire européen pourrait assortir toutes les mesures d'éloignement pour 5 ans au maximum. Le parlement propose que cette interdiction du territoire ne soit pas imposée, et qu'elle puisse être retirée ou suspendue pour des raisons humanitaires, ou autres.

Cette interdiction existe déjà dans plusieurs pays européens (Espagne, Allemagne, Pologne...). Elle ne peut que créer des situations absurdes et inacceptables en éloignant pour une durée très longue des personnes qui peuvent avoir toute leur vie en Europe, et en plongeant nécessairement dans la clandestinité celles et ceux qui voudrait revenir. Une telle mesure reviendrait également à faire de tout sans-papiers un coupable que l'on punit doublement, en le reconduisant et en lui interdisant de revenir.

4 – Principaux dispositifs d'éloignement et de détention existant en Europe

Les Etats membres de l'Union Européenne se sont tous dotés de dispositifs d'éloignement et de détention des personnes en séjour irrégulier différents en fonction des réalités géographiques, politiques et économiques. Ces systèmes sont globalement peu encadrés par le droit, les normes sur les conditions de la détention ne sont pas définies, les durées de détention varient de 32 jours à une durée illimitées.

Les anciens Etats membres sont traditionnellement des Etats d'immigration qui ont eut à organiser la venue des populations migrantes depuis des décennies et qui ont à ce titre développé et adapté des systèmes d'éloignement depuis longtemps. La détention est cependant conçue, dans les pays d'Europe du Nord comme un outil de gestion des migrations avant tout, avec une fonction de mise à l'écart et des détention longues voire illimitées (Grande Bretagne, Suède, etc.).

La France est une exception dans ce panorama puisqu'elle utilise un système assez encadré avec la détention la plus courte d'Europe (32 jours) et des protections plus nombreuses qu'ailleurs. Ce système pourtant plus protecteur engendre de nombreux drames humains.

Les pays d'Europe du Sud, outre les migrations intra-européennes dont ils font l'objet sont les portes d'entrée dans l'Union européenne sur la partie Sud. Ils voient arriver, notamment par voie maritime beaucoup de migrants et de demandeurs d'asile venant d'Asie et d'Afrique principalement. Ces pays ont développé des systèmes de détention « à l'arrivée », en instaurant une détention systématique des personnes lors du débarquement ou après le sauvetage en mer : détention dans des camps qui

⁸ Voir rapport Cimade « Contre l'allongement de la durée de la rétention administrative » 2003

servent à la fois de lieux d'identification, de dépôt de la demande d'asile, d'attente de la décision d'asile, de lieu de détention en attendant l'expulsion. Ces fonctions peuvent être alternatives ou cumulées. Les conditions de détention dans ces Etats (Italie, Espagne, Grèce, Chypre, Malte) sont régulièrement dénoncées par les organisations internationales et les ONG.

La directive européenne en préparation aurait vocation à s'appliquer également à ces lieux et processus. Elle n'empêchera pas la détention des demandeurs d'asile. Elle ne fixera pas de normes de protection suffisante pour empêcher les conditions actuelles, déjà déplorables, de se dégrader encore plus.

Les pays d'Europe de l'Est, nouveaux entrants dans l'Union européenne en 2004, également pour certains portes d'entrée dans l'Union européenne, se sont dotés de législations dans le cadre de leur adhésion à l'Europe. La Pologne, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie sont des Etats qui n'ont pas une grande tradition d'accueil des étrangers. Ils sont actuellement chargés de gérer pour l'Europe l'entrée de personnes migrantes par voie terrestre et ont été financés par l'Union européenne pour construire des centres de détention aux frontières. Les conditions sont également déplorables et les durées de détention inacceptables (jusqu'à plusieurs années).

5 – Conclusion

Ce projet de directive ouvre la voie à la généralisation d'une politique d'internement des migrants. Cette orientation est à l'exact opposé des valeurs qui ont fondé et permis la construction de l'Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Il appartient au Parlement européen de défendre les valeurs et les libertés fondamentales qui sont à la base du projet européen et qui lui donnent sens. Nous appelons les parlementaires européens à ne pas donner leur vote à ce projet.

Ces derniers ont aujourd'hui une responsabilité historique : réagir pour ne pas laisser retomber l'Europe dans les sombres heures de la ségrégation entre nationaux et indésirables, grâce à la systématisation des camps et de l'éloignement forcé. By CIMADE