

G5 et Conférence préfectorale et consulaire sur l'immigration

Des conséquences prévisibles pour le droit d'asile¹

En France, un *comité interministériel de contrôle de l'immigration* a été créé en mai 2005, le directeur de l'OFPRA fait partie du comité des directeurs chargés de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile². Le 11 juillet, le directeur de l'OFPRA participait à la **1^{ère} conférence préfectorale et consulaire sur l'immigration à l'invitation** du ministre de l'Intérieur³. En juillet 2005, les ministres de l'Intérieur de la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne ont adopté des « *conclusions opérationnelles* » relatives au contrôle de l'immigration lors de la réunion du G5⁴.

Ces dernières années, le nombre de demandeurs d'asile a décliné de manière significative dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne. Le 11 juillet, le ministre de l'Intérieur a estimé cette baisse en France à 20% pour 2004⁵. Malgré cela, la lutte contre l'immigration irrégulière est toujours placée en première ligne, non seulement en mettant des obstacles à l'entrée et en cherchant à dissuader des étrangers d'accéder au territoire de l'Union mais aussi en insistant particulièrement sur le renvoi des personnes non autorisées à s'y maintenir.

Amnesty International (AI) reconnaît aux Etats un droit sur le contrôle de l'entrée, de la résidence et de l'éloignement de ressortissants étrangers sur leur territoire mais rappelle que ce droit doit s'exercer en accord avec les textes de droit international et les normes internationales concernant les droits humains et les réfugiés. L'exercice de la souveraineté d'un Etat ne peut se faire aux dépens des droits humains fondamentaux des demandeurs d'asile ou des migrants, quel que soit leur statut légal. Les Etats doivent respecter leurs engagements internationaux de protection des réfugiés et, en particulier, la Convention de Genève de 1951 et le principe de non refoulement.

Amnesty International Section Française (AISF) craint que plusieurs des mesures annoncées ne contribuent à rendre l'accès à une procédure d'asile plus difficile pour des personnes en quête d'une protection internationale et ne facilitent le renvoi d'étrangers n'ayant pu bénéficier d'un examen attentif de leur demande d'asile.

La dimension opérationnelle

Les ministres de l'Intérieur du G5 ont déclaré être favorables notamment au développement des « *vols groupés* » pour le retour des immigrés irréguliers (3.5), au déploiement des « *officiers de liaison* » (3.4), à la généralisation des empreintes biométriques (3.1), à l'appui des négociations des accords de réadmission (3.8) ainsi qu'à l'établissement d'« *un lien* » entre « *la politique de délivrance des visas* » et celle des « *laissez-passer consulaires* » nécessaires aux expulsions avec une liste de pays « *expérimentale* » (3.2).

Les mesures décidées par le G5 ne font l'objet d'aucune discussion entre les 25 Etats membres de l'Union, ni a fortiori au sein du Parlement européen. Les ministres du G5 affirment de plus en plus leur

¹ Note rédigée à l'occasion d'une visite du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

² Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005.

³ Voir la synthèse de l'intervention du ministre de l'Intérieur lors de la **1^{ère} conférence préfectorale et consulaire sur l'immigration**.

⁴ Conclusions opérationnelles de la réunion du G5 à Evian les 4 et 5 juillet 2005.

⁵ Selon l'OFPRA, le nombre de primo demandeurs a baissé de 52.204 en 2003 à 50.547 en 2004.

volonté de renforcer leur travail en sous-groupe et de soumettre ultérieurement certains de leurs projets aux 25 Etats membres. Comme l'a dit le ministre de l'Intérieur français le 11 juillet, « *l'obtention d'une attitude plus coopérative des pays d'origine* » dans la délivrance des laissez-passer dans le cadre du G5 est « *la première étape d'une généralisation à toute l'Europe* ».

La dimension opérationnelle des mesures décidées par le G5 ressort notamment à travers la mention de nombreux « *experts* » : un « *groupe d'experts* » pour examiner les propositions de « *patrouilles communes en Méditerranée* » et de « *collaboration en matière de retour* » (3.5), « *un vivier d'experts* » de chaque Etat membre pour l'Agence européenne des frontières (3.6) et un « *groupe ad hoc d'experts* » pour examiner la problématique des « *réadmissions en chaîne* » et des rapatriements vers les pays d'origine (3.8).

En France, le ministre de l'Intérieur veut réaliser « *un réseau unique d'agents de l'Etat spécialistes de l'immigration, issus des réseaux préfectoraux et consulaires* » et, à terme, une « *direction d'administration centrale unique* », mêlant asile avec immigration, intégration et nationalité. Il s'adresse aussi aux ambassadeurs et les invite à rendre compte de l'adéquation entre le nombre de visas acceptés et les retours constatés.

Le déploiement des Officiers de liaison

Les ministres du G5 ont déclaré qu'ils « *soutiendront le déploiement de leurs Officiers de Liaison Aériens respectifs, utiliseront leurs Officiers au bénéfice de tous chaque fois que possible et créeront des équipes d'Officiers de Liaison Aériens dans certains lieux à risques* ». Ils échangeront leurs expériences sur « *la copie des documents par les compagnies aériennes avant embarquement* » (3.4). Ils ont également décidé de « *renforcer les échanges de renseignements en s'appuyant sur les officiers de liaison en place dans chacun des pays et sur des rencontres régulières entre services spécialisés. L'engagement de ces services sur des objectifs communs et l'accroissement des échanges opérationnels prépareront la mise en place d'équipes communes d'enquête* » (3.9).

Le réseau européen des *officiers de liaison immigration* (OLI) ou *aériens* (OLA) se développe dans le monde. L'installation de tels officiers français dans des aéroports de Chine et de Hong-Kong figure dans les accords signés en janvier 2004 lors d'un voyage du ministre français de l'Intérieur dans la région. Ces officiers peuvent en effet être affectés dans des aéroports étrangers à des tâches de contrôle des documents des passagers, après les contrôles effectués par les autorités du pays concerné. Il est prévu d'accroître l'efficacité de ce dispositif par l'entrée en vigueur d'accords européens de réadmission, comme ceux signés avec Macao et Hong-Kong en l'occurrence.

En février 2004, le ministère de l'Intérieur nous a précisé que, pour la France, les délégations du *Service de coopération technique internationale de la police* (SCTIP) étaient alors susceptibles de participer à l'activité du réseau des OLI « *dans 96 pays* » et que, pour la Chine, des fonctionnaires seront en poste « *aux fins d'une meilleure assistance en matière de détection [...] des migrants potentiels* ». En fait, comme le confirmait le ministère, « *les questions relatives au traitement des demandes d'asile ne relèvent pas des attributions de ces officiers* ».

Un règlement de l'Union européenne adopté le 19 février 2004 prévoit que les officiers de liaison collectent des informations utilisées « *au niveau opérationnel* », notamment sur « *les moyens d'aider les autorités du pays hôte à éviter que les flux d'immigration illégale ne se forment sur leur territoire ou n'y transitent et [...] les moyens de faciliter le retour et le rapatriement des immigrés illégaux dans leur pays d'origine* ».

AISF s'inquiète de l'application de ces mesures. En effet, ni les annonces du G5, ni ce règlement ne font référence aux normes internationales de protection des réfugiés et plus largement de protection des droits de l'homme. AISF s'interroge sur les conséquences de la mise en pratique des moyens d'aide aux autorités du pays hôte pour éviter que les flux d'immigration illégale ne se forment sur leur territoire et des moyens de faciliter les retours : que fera un officier de liaison français en poste dans un aéroport étranger si un passager lui montre des documents non valides pour embarquer et s'il affirme être un opposant en danger qui doit fuir rapidement son pays.

Les retours, le G5 et le projet de directive européenne

Les ministres du G5 « ont désigné des points de contacts nationaux, constituant le réseau d'alerte en cas de situation exceptionnelle dont la création é été décidée le 12 mai 2005 » et « le groupe ad hoc d'experts examinera la problématique des réadmissions en chaîne et des rapatriements vers les pays d'origine en tenant compte des positions des partenaires concernés » (3.8).

Le 11 juillet, le ministre de l'Intérieur français s'est félicité de l'augmentation des reconduites à la frontière de 72% en deux ans et a demandé aux préfets de poursuivre leur effort pour aboutir à 23 000 reconduites en 2005⁶. Simultanément, le ministre recommande aux préfetures de n'envisager de régularisations qu'au cas par cas et la circulaire annoncée pour septembre « ne remettra pas en cause les objectifs d'éloignement ».

Le G5 a pris des décisions opérationnelles sur le retour des étrangers en situation irrégulière alors que la Commission européenne doit prochainement proposer des normes minimales dans ce domaine. La publication de cette proposition annoncée depuis deux ans et demi est régulièrement repoussée, elle pourrait être adoptée pendant la présidence britannique.

Au vu des discussions sur les normes communes minimales concernant le renvoi, AI pense que c'est le moment opportun pour les Etats membres de réexaminer intégralement leur politique actuelle, leur législation et leurs pratiques, concernant la politique de rétention et la politique de renvoi⁷. Afin de parvenir à un niveau élevé de garantie des droits fondamentaux, les normes communes devraient se conformer pleinement au droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains. L'Union devrait mettre au point un mécanisme de surveillance et d'obligation de rendre des comptes à l'échelle de l'Union, qui serait complémentaire des procédures nationales. Cette fonction devrait faire partie des compétences de la future Agence des droits fondamentaux.

Au sein du Conseil de l'Europe, le comité des ministres des Affaires étrangères a adopté, le 4 mai 2005, des lignes directrices que ses pays membres devraient suivre⁸. Ce texte porte sur toutes les étapes de l'expulsion, de la décision à l'expulsion elle-même, en passant par les conditions de détention. Les lignes directrices rappellent tout d'abord les principes de base du droit international, à savoir qu'un Etat ne pourra expulser une personne vers un Etat où elle risque d'être exécutée, soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. Elle ne pourrait pas non plus être expulsée si elle a droit, pour d'autres raisons, au statut de réfugié ou à une autre forme de protection internationale. Les expulsions collectives d'étrangers sont « interdites ». Le texte n'interdit pas l'expulsion d'un enfant mais précise que l'Etat devra s'assurer qu'il sera confié à sa famille, à un tuteur ou un centre d'accueil. La personne doit pouvoir faire appel de la décision d'expulsion et l'exercice du recours doit avoir un effet suspensif si la personne à éloigner « fait valoir un grief défendable prétendant qu'elle serait soumise à des traitements contraires aux droits de l'homme ».

Les vols groupés

Les ministres de l'Intérieur du G5 sont convenus de développer les « vols groupés pour le retour des immigrés irréguliers » (3.5).

En France, le ministre de l'Intérieur a relayé aux préfets le 11 juillet les décisions du G5 et leur a demandé « de monter quand c'est nécessaire des opérations de vols groupés avec nos partenaires du G5 ». Les « vols spécialement affrétés » ou « charters » ont été employés pour la première fois en 2003 pour refouler des étrangers maintenus en zone d'attente : cinq vols vers la Côte d'Ivoire et le Sénégal à partir de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

En 2003, la *Commission nationale de déontologie de la sécurité* a rendu un avis et des recommandations

6 10 000 en 2002, 12 000 en 2003, 15 000 en 2004 et 7 885 pour les cinq premiers mois de 2005.

7 AIEU, « Tenir les promesses en matière de droits humains : Programme en 10 points d'AI pour la Présidence britannique de l'Union européenne », juin 2005. Lettre ouverte d'AI à la présidence britannique entrante à l'occasion de la journée mondiale du Réfugié, « Le coût humain de la forteresse Europe : détention et expulsion de demandeurs d'asile et de migrants dans l'Union européenne », 20 juin 2005.

8 Conseil de l'Europe, Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) – Vingt principes directeurs sur le retour forcé, 4 mai 2005.

concernant deux vols, pour respectivement 54 et 65 personnes accompagnées par 88 et 90 « escorteurs »⁹. La Commission a observé que plusieurs présentations au réembarquement ont été faites « sans respecter le délai d'un jour franc » fixé par la loi et qu'une personne a dû être ramenée en France car une erreur avait été commise sur sa nationalité. Elle a précisé que des représentants des consulats concernés avaient demandé à venir et à consulter certains dossiers, ce qui peut être particulièrement dangereux pour des étrangers qui ont fui leur pays pour demander l'asile. En outre, plusieurs passagers ont été embarqués entravés, « à l'horizontale » et certains sont restés menottés durant le décollage contrairement aux recommandations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Lors du vol du 25 mars, une femme aurait été embarquée « momifiée ».

AISF a fait connaître à plusieurs reprises ses préoccupations sur les vols « groupés » ou « spécialement affrétés ». Pour AISF, le développement de vols groupés augmente le risque de renvois de personnes vers des pays où elles peuvent craindre pour leur vie, leur liberté ou leur sécurité. La volonté de remplir l'avion risque en effet d'entraîner des erreurs du fait de la précipitation induite, le souci de gestion rationnelle des éloignements peut conduire à la recherche abusive de personnes à refouler afin de remplir l'avion réservé à cet effet. Le risque de dérapages peut s'accroître par rapport aux vols réguliers du fait de l'absence de passagers commerciaux, au moment de l'embarquement ou pendant le vol. La présence nombreuse des « escorteurs » à l'embarquement empêche toute manifestation de résistance, seul moyen pour certains sur un vol régulier de faire comprendre au commandant de bord ou aux passagers leurs craintes en cas de renvoi.

Les textes internationaux interdisent « les expulsions collectives » lorsqu'une telle mesure est prise sans un « examen raisonnable et objectif » de la situation particulière de chacun des étrangers¹⁰. AISF se demande si, pour ces charters décidés par le G5, l'examen de chaque situation d'étranger reconduit pourra être « raisonnable et objectif », faute de quoi la France pourrait être sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'homme.

En effet, il est permis de douter de la conformité de certains de ces renvois avec les exigences de la Cour européenne au regard de diverses mesures du dispositif d'asile français : l'accélération récente de la procédure d'asile et les plus grandes difficultés pour les demandeurs à respecter les délais, les problèmes de traduction pour les non francophones, les difficultés à la frontière d'accès à la procédure d'asile et l'absence de recours suspensif contre une décision de refoulement et les difficultés pour un étranger en rétention administrative de dépôt d'une demande et d'accès à un interprète.

Le regroupement familial

Les ministres de l'Intérieur du G5 ont comparé les enjeux et les défis du point de vue de l'immigration familiale et sont convenus de « mettre un terme aux abus et détournements de procédures » (IV).

En France, le ministre de l'Intérieur a annoncé le 11 juillet la révision des règles de regroupement familial du fait de « situations inacceptables ».

Concernant les demandes de regroupement familial des réfugiés, AISF a été alertée par de nombreuses personnes faisant état d'importantes difficultés rencontrées. Les délais d'instruction des dossiers sont souvent particulièrement longs et la détresse des familles dans l'attente est accentuée par le manque de transparence de la procédure et l'impossibilité de connaître l'état d'avancement de l'instruction de leur dossier. Deux comités des Nations Unies ont exprimé leurs inquiétudes concernant les délais de traitement, le Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale et le Comité des Droits de l'Enfant « préoccupé par les délais souvent supérieurs à un an ». Le Médiateur de la République s'est dit concerné par ces problèmes, notamment par le manque d'information des réfugiés sur l'état de leur dossier et les longueurs de procédure. AISF s'est adressée au ministère des Affaires étrangères en mars 2004¹¹ et en mai 2005¹².

9 Saisines 2003-17 et 2003-19 de novembre 2003 pour les vols des 3 et 25 mars 2003.

10 Article 4 du protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'homme. En février 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a sanctionné la Belgique pour des renvois de Roms de Slovaquie, constatant notamment que les opérations avaient été annoncées à l'avance, que les intéressés avaient été convoqués simultanément et que les ordres de quitter le territoire présentaient un libellé identique (arrêt n°51564/99).

11 AISF, *Difficultés de regroupement familial pour les réfugiés*, mars 2004 SF04R12

12 AISF, *Difficultés de regroupement familial pour les réfugiés*, mai 2005, SF05R18.