

VU Research Portal

Pénaliser l'émigration: l'Europe complice

Alpes, M.J.

2016

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Alpes, M. J. (2016). *Pénaliser l'émigration: l'Europe complice*. Plein Droit (GISTI).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Les États de l'Union européenne sont signataires de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui garantit, dans son article 13, le droit de chacun à quitter son pays y compris le sien. Pourtant, ces mêmes États n'hésitent pas à signer des accords de réadmission et à coopérer avec les autorités de pays qui font de l'émigration un délit... souvent sous l'impulsion des États européens.

Pénaliser l'émigration : l'Europe complice

Maybritt Jill Alpes, *université d'Amsterdam*, **Nausicaa Preiss et Charlotte Blondel**, *Science Po*

Être en possession d'un visa n'est pas une garantie d'entrée dans un pays. Aux postes frontières, les policiers ont le pouvoir de ne pas admettre un voyageur sur le territoire de l'Union européenne. S'ils estiment qu'une personne ne remplit pas les conditions d'entrée dans l'espace Schengen, celle-ci peut se voir soudainement renvoyée de force dans son pays d'origine. Or, certains de ces États, tels que le Cameroun, criminalisent la « sortie irrégulière » du territoire : Qu'arrive-t-il donc lorsqu'une personne est renvoyée dans ces pays où l'émigration dite « illégale » est

sanctionnée par la loi ? Rappelons que l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme garantit le droit de chacun à quitter tout pays y compris le sien. L'émigration illégale est une notion contrevenant à cette règle fondamentale¹.

Les « non-admissions » représentent une cause importante de retour involontaire, même si, du fait des contrôles au départ de plus en plus stricts dans les pays d'origine, les chiffres sont en diminution. Alors que 16 695 ressortissants de pays tiers n'ont pas pu entrer en France en 2008, leur nombre est tombé à 11 365 en 2014, soit plus de la moitié du nombre de personnes qui ont été renvoyées après avoir reçu une obligation de quitter le territoire français².

Aux frontières et notamment dans les aéroports, la police aux frontières française examine les documents de voyage pour déterminer la régularité de l'entrée. Les motifs de non-admission sont variables : absence de visa, doutes sur la validité de ce dernier voire sur les raisons du voyage lui-même, défaut d'hébergement ou d'un hébergement conforme, de ressources financières, d'assurance médicale et/ou de billet de retour. Les sanctions appliquées au transporteur obligent aujourd'hui les compagnies aériennes à renvoyer immédiatement et à leurs frais les « non-admis » dans leur pays d'origine.

Les officiers de police disposent d'un temps très limité pour prendre une décision d'admission

ou de non-admission, et il est très difficile pour les voyageurs de contester ces notifications administratives³. Pour les personnes qui envisageaient de demander l'asile, la non-admission pourra entraîner un refoulement du demandeur d'asile, pourtant prohibé par la Convention de Genève. De plus, des décisions discrétionnaires de la police dans les pays de destination risquent d'être interprétées comme une vérité de fait par la police du pays d'origine. Si ce pays pénalise la sortie irrégulière du territoire, la décision de non-admission place les personnes dans une situation de grande vulnérabilité au retour.

La coopération au-delà du droit

Au Cameroun, la « tentative d'émigration illégale » est considérée comme une infraction pénale. En effet, la loi n° 1990-43 sur les conditions d'entrée, de séjour et de sortie du territoire camerounais prévoit une peine d'emprisonnement de deux à six mois et/ou une amende de 500 000 francs CFA (760 euros) pour un étranger ou un ressortissant qui ne remplit pas les conditions requises pour la sortie du territoire, telles que la détention d'un passeport et d'un visa valable dans le pays de destination⁴.

Les ressortissants non admis sont interrogés dès leur retour au Cameroun. Entre juin 2011 et mai 2013, la police aux frontières de l'aéroport de Douala a rapporté 142 interrogatoires, 8 cas de détention prolongée et 5 poursuites pénales qui ont impliqué des voyageurs non admis sur le territoire européen⁵. La procédure est la suivante : si la police camerounaise des frontières décide de poursuivre un Camerounais non admis aux frontières européennes, elle le remet à la police judiciaire qui le place en prison en attente de son jugement. La cour pénale la plus

proche de l'aéroport de Douala et de la prison est le tribunal pénal de première instance de Bonanjo qui a enregistré en 2013 au moins 50 cas de poursuites pénales pour « tentative d'émigration illégale ».

Robert⁶, par exemple, a été renvoyé de force au Cameroun après une tentative avortée pour entrer en Turquie via Istanbul où il effectuait un transit pour se rendre à Dubaï. À son retour à Douala, il a été transféré à la prison de New Bell où il a été détenu quasiment un mois avant d'être présenté à la cour. Robert, comme la plupart des détenus, n'avait pas d'avocat. Il a fallu du temps à sa famille et environ 400 euros pour obtenir la faveur du juge. Après un mois de détention, la cour l'a condamné à un mois de prison.

La police camerounaise et la justice ont poursuivi Robert pour « départ illégal » alors qu'il était en possession de documents de voyage en règle pour se rendre à Dubaï quand il a quitté le Cameroun. Ce n'est qu'à partir du moment où il a essayé d'entrer en Turquie que Robert a commis une infraction ; il a été poursuivi au Cameroun pour le délit de « tentative d'émigration illégale » parce qu'il a utilisé le passeport de quelqu'un d'autre au moment d'entrer en Turquie. Mais de fait, il avait bien émigré de manière régulière puisqu'il était parti légalement de son pays vers Dubaï.

Dans le cadre du « renforcement du dialogue » avec les pays d'origine des migrants, la France coopère avec la police camerounaise pour renforcer les contrôles de ses frontières. Le 21 mai 2009, les deux pays ont signé, à Yaoundé, un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire qui prévoit une allocation de 50 000 euros à la police aux frontières camerounaises pour « optimiser son efficacité opération-

nelle » dans la lutte contre la fraude documentaire et la migration dite « illégale »⁷.

Dans cet accord, la police française s'engage en particulier à fournir une expertise afin d'apporter une « amélioration [...] au cadre légal de la répression de l'immigration irrégulière et de la fraude documentaire » (art. 8). Elle promet également de former la police camerounaise pour élaborer un « traitement judiciaire spécifique des infractions en matière d'immigration irrégulière et de fraude documentaire ». Par ailleurs, la France encourage la réforme de l'état civil camerounais en lui accordant une aide de 1,5 million d'euros sur cinq ans et qui vise à mettre en place un « état civil fiable » permettant de lutter contre la fraude documentaire et, ainsi, de prévenir les départs dits irréguliers. Enfin, des experts français sont présents à l'aéroport de Douala, dont un « conseiller technique [pour le] contrôle des flux migratoires »⁸.

Par l'accord de 2009 et différents projets de coopération⁹, la France souhaite donc renforcer l'efficacité du contrôle des frontières européennes depuis le Cameroun en focalisant son action sur la fraude documentaire. La répression judiciaire et policière des « tentatives d'émigration irrégulière » au Cameroun va dans le sens de cette coopération.

Poursuites judiciaires

Le Cameroun n'est pas le seul pays dans lequel l'émigration est pénalisée. En Tunisie, la loi n° 1975-40 concernant les passeports et les documents de voyage punit les Tunisiens qui cherchent à quitter le territoire de manière irrégulière. L'article 35 prévoit une amende de 36 à 120 dinars (16 à 55 euros) et/ou une peine de prison de 15 jours à 6 mois. Les articles 38

à 54 de la loi de 2004, modifiant celle de 1975, ont aggravé les sanctions contre les tentatives d'émigration irrégulière, avec des peines s'échelonnant entre 3 et 20 ans de prison et/ou prévoyant une amende de 8 000 à 100 000 dinars.

D'autres États ont promulgué des lois pénalisant le délit d'émigration irrégulière. En Algérie, la loi n° 09-01 du 25 février 2009 prévoit à l'article 175 bis que toute personne qui quitte le territoire sans répondre aux exigences de la loi est soumise à une peine d'emprisonnement de deux à six mois et/ou à une amende de 20 000 à 60 000 dinars (170 à 510 euros). Au Maroc, l'article 50 de la loi n° 02-03 du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et du séjour des étrangers au Royaume du Maroc,

à l'émigration et l'immigration irrégulières, prévoit une amende et/ou une peine d'emprisonnement pour tout Marocain qui ne se conforme pas aux conditions de sortie du territoire telles que la présentation des documents administratifs nécessaires ou le passage par des postes frontaliers définis par la loi.

Dans d'autres pays, ce sont des lois visant les trafiquants qui peuvent être détournées et appliquées contre les migrants. Au Sénégal, la loi n° 2005-2006 contre la traite des personnes est ainsi utilisée contre les personnes qui ont tenté d'émigrer illégalement¹⁰. Il convient donc d'étudier la manière dont les lois sont appliquées pour mettre en évidence les dangers encourus par les personnes non-admises.

Au Pakistan, la sortie irrégulière du territoire est également punie. L'ordonnance sur l'émigration de 1979 prévoit une peine de prison de cinq ans maximum pour les ressortissants qui ont violé les conditions de sortie du pays. Selon une étude des autorités canadiennes, l'Agence fédérale d'investigation de Lahore arrête les Pakistanais renvoyés de force et les voyageurs non admis suspects d'avoir violé une loi régulant l'entrée dans un pays étranger¹¹. Un avocat pakistanais interrogé en 2003 affirmait que la détention des Pakistanais renvoyés de force dans leur pays était monnaie courante.

Enfin, dans le sillage des libéralisations de visa pour la Macédoine, le Monténégro et la Serbie, le Commissaire aux droits

de l'Homme du Conseil de l'Europe a exprimé ses inquiétudes quant aux contrôles à la sortie qui visent les Roms dans les Balkans¹². En Macédoine, l'article 37 de la loi de 2011, amendement et complétant la loi sur les documents de voyage, prévoit qu'une personne qui a été renvoyée d'un pays suite à la violation des règles d'entrée ou de

séjour se verra refuser la délivrance d'un passeport. Si cette situation se produit alors que le passeport a déjà été délivré, il sera confisqué pendant un an¹³. Les retours forcés se soldent donc systématiquement par une interdiction de sortie du territoire¹⁴. En pratique, la police aux frontières, tamponne les passeports des Roms et ceux de la minorité albanaise pour les empêcher de quitter à nouveau le territoire¹⁵.

Même si la Cour constitutionnelle de Macédoine a déclaré, en 2014, que certaines dispositions de cette loi étaient inconstitutionnelles, le Centre européen des droits des Roms s'est dit inquiet à propos de pratiques discriminatoires qui persisteraient¹⁶.

Responsabilités de l'Europe ?

Il est possible de constater une corrélation temporelle entre les accords qui lient pays européens et pays tiers et la promulgation de lois criminalisant l'émigration irrégulière dans ces pays. Les lois algériennes, par exemple, ont été votées en 2008 et 2009 après la signature et l'entrée en vigueur de l'Accord euro-méditerranéen d'association (2005) et des accords de réadmission bilatéraux avec l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, la Suisse et le Royaume-Uni de 2001 à 2009. La loi tunisienne a été renforcée quelques mois après la signature de l'accord de coopération policière avec l'Italie en 2003. Les dispositions légales marocaines sur l'émigration ont été promulguées en 2003, après la signature de l'accord d'association euro-méditerranéen, du Partenariat pour la mobilité (2000) et après la plupart des accords bilatéraux signés avec les pays européens. Enfin, la loi macédonienne a été votée en 2011, soit 3 ans après la signature de l'accord de réadmission avec l'UE et après celle de 15 accords de réadmission bilatéraux avec des États européens.

Comme l'ont souligné le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants et le Conseil de l'Europe, la notion de « départ illégal » est difficilement conciliable avec le droit à quitter tout pays y compris le sien. Une infraction basée sur cette notion devient d'autant plus problématique lorsque la justice du pays d'origine ne res-

» Il est possible de constater une corrélation temporelle entre les accords qui lient pays européens et pays tiers et la promulgation de lois criminalisant l'émigration irrégulière dans ces pays.

pecte pas certaines normes fondamentales. Un système qui mêle une force policière importante et de faibles droits de la défense favorise les cas d'extorsions monétaires, de violences et d'emprisonnements de personnes dont le projet de voyage a échoué¹⁷. Or, les investissements européens destinés à améliorer les contrôles aux frontières des pays tiers se sont concentrés sur l'opérationnel, et non sur l'amélioration des systèmes judiciaires. Les nouvelles initiatives de la Commission européenne en faveur du renforcement des capacités policières aux frontières subsahariennes, par exemple, ne mentionnent aucune garantie en termes de droits de l'Homme¹⁸.

L'Union européenne transfère certaines de ses responsabilités concernant le contrôle de ses frontières aux pays d'origine et de transit des migrants. Ainsi, les normes entre pays d'origine et pays de destination s'harmonisent : ce n'est plus tant l'immigration, mais l'émigration, qui est réprimée. Même si le lien de causalité n'est pas prouvé, les corrélations temporelles entre les accords signés avec l'Europe et la promulgation de lois pénalisant l'émigration montre qu'une même tendance anime les politiques migratoires européennes et celles des pays d'origine, et que cette tendance à la pénalisation peut être le résultat des pressions exercées par l'Union européenne. Or, il est important de rappeler que le traité de Lisbonne enjoint les États

membres de l'Union européenne à respecter et encourager les droits humains fondamentaux dans sa politique extérieure (article 10) - dont le droit à quitter tout pays y compris le sien. ♦

¹ United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, addendum. Mission to Tunisia (3 to 8 June 2012)*, p. 16, 2013, et Council of Europe - Commissioner for Human Rights, *The right to leave a country*, October 2013.

² Statistical Office of the European Communities, Eurostat, *Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded) et Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded)*, 2015.

³ Les voyageurs non admis ont la possibilité d'envoyer des référés pour contester des décisions administratives telles que le refus d'entrer. Ces démarches sont cependant assez rares, soit que les avocats intervenant aux frontières ou les personnes elles-mêmes jugent inopportun une telle contestation, soit que les secondes méconnaissent cette possibilité de contester leur refoulement. En effet, en zone d'attente, où sont maintenus les non-admis, les permanences d'avocats ou les services d'assistance juridique sont limités.

⁴ Pour plus d'informations sur les textes de loi, voir Blondel, Conciatori, Preiss, Sayos Monras, Seiller, Uhlmannsiek, « Post-deportation risks: Criminalized departure and risks for returnees in countries of origin », 2015, disponible sur <http://refugeelegalaidinformation.org/post-deportation-monitoring-network-suggested-reading-list>.

⁵ Maybritt Jill Alpes, « Airport Casualties: Non-admission and Return Risks at Times of Internalized and Externalized Border Controls », *Social Sciences*, 4 (1), 2015.

⁶ Les prénoms ont été modifiés.

⁷ Ministère de l'intérieur, « La France et le Cameroun signent un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire », communiqué du 21 mai 2009. L'accord inclut une clause de réadmission qui facilite le renvoi forcé de ressortissants dans leur pays d'origine, de même qu'il porte la base d'une coopération policière franco-camerounaise. L'Accord France Cameroun relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développe-

ment solidaire signé à Yaoundé le 21 mai 2009 est en ligne sur le site du Gisti.

⁸ Arrêté du 22 octobre 2015 portant classement des postes d'experts techniques internationaux par groupes et indemnités de résidence à l'étranger.

⁹ L'ASACA, ou Projet d'appui au renforcement de la sûreté de l'aviation civile, a par exemple été signé en 2011 entre la France et 20 États dont le Cameroun. Il prévoit des améliorations dans la lutte contre la fraude documentaire, avec une aide globale de 3,35 millions d'euros octroyée sur une période de 3 ans.

¹⁰ Les peines prévues vont de 5 à 10 ans de prison, assorties d'une amende de 1 à 5 millions de francs CFA. Nations unies, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Senegal, 17- 25 August 2009*, p. 15.

¹¹ Immigration and Refugee Board of Canada, *Pakistan: Whether the Penal Code, Passport Act 1974 and Emigration Ordinance 1979 contain provisions regarding returning nationals who are failed refugee claimants; amendments, if any, to the Passport Act and Emigration Ordinance; interview and detention of failed Pakistani refugee claimants by the Federal Investigative Agency (FIA) upon their return to Pakistan; possibility of punitive measures against returning nationals*, 2003.

¹² Council of Europe: Commissioner for Human Rights, *The right to leave a country*, October 2013.

¹³ European Roma Rights Centre, *Macedonia: Challenging Discrimination Promoting Equality, Country Profile - 2011-2012*, 2013, p. 27.

¹⁴ Council of Europe, *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to "the former Yugoslav Republic of Macedonia", from 26 to 29 November 2012* Strasbourg, 9 April 2013, CommDH(2013)4.

¹⁵ Amnesty International, *Annual Report 2013 - Macedonia*.

¹⁶ European Roma Rights Centre, *Highest Court in Macedonia Upholds Freedom of Movement for all Macedonians, Including Roma*, July 15, 2014, et European Roma Rights Centre, *Written Comments of the European Roma Rights Centre Concerning Macedonia For Consideration by the Human Rights Committee at its 114th session (29th of June - 24th of July 2015)*, 2015, p. 5.

¹⁷ Maybritt Jill Alpes, 2015, *Ibid*.

¹⁸ European Union, Council of the European Union, *Special Meeting of the European Council took place on the 23rd of April 2015 - statement*.