

Le laissez-passer européen, un instrument controversé de l'accélération du processus de retour des personnes en situation irrégulière

Par Anne Eck, doctorante au Centre d'études internationales et européennes (CEIE),
Université de Strasbourg, 8 février 2019

Dans sa Communication « Un agenda européen en matière de migration » du 13 mai 2015, la Commission européenne indique que « le système de retour de l'Union européenne [...] ne fonctionne pas parfaitement »¹, qu'un nombre relativement peu élevé de décisions en matière de retour sont exécutées (moins de 40 % en 2014) et que « L'Union devrait être prête à faire usage de tous les moyens de pression et de toutes les incitations dont elle dispose »² afin d'accroître le taux d'exécution de ces décisions. Dans cette Communication, la Commission indique également qu'il « faut d'abord veiller à ce que les pays tiers s'acquittent de l'obligation internationale qui leur incombe de reprendre en charge leurs propres ressortissants en séjour irrégulier en Europe ».³

Afin d'améliorer l'effectivité de cette reprise en charge, une Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 avait créé « un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers ».⁴ Il s'agit d'un document « de remplacement » délivré par les autorités des États membres et permettant l'éloignement des personnes qui ne sont pas en possession d'un document de voyage. Ce document est également appelé un « laissez-passer européen ». Le Règlement du 26 octobre 2016 « relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier »⁵ vise à favoriser l'acceptation du laissez-passer européen par les pays tiers.

Le laissez-passer européen est un instrument clé du processus d'accélération du retour des personnes en situation irrégulière (I.). Mais l'utilisation de cet instrument soulève des interrogations, aussi bien en termes de conformité au droit international (II.) que de protection des droits fondamentaux des individus (III.).

I. Le laissez-passer européen, instrument clé de la politique migratoire européenne

A. Pallier à l'absence de coopération des États tiers dans la délivrance de documents de voyage

Pour qu'une personne en situation irrégulière soit éloignée du territoire européen, il n'y a que deux possibilités. La première est la remise aux autorités chargées de la reconduite à la frontière

¹ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Un agenda européenne en matière de migration », COM(2015) 240 final, 13 mai 2015

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers - Journal officiel n° C 274 du 19/09/1996

⁵ Règlement (UE) 2016/1953 du parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et abrogeant la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 - Journal officiel n° L 311 du 17/11/2016

d'un document de voyage valide. A ce titre, le passeport, dont l'usage est défini par le droit international coutumier⁶, est en principe considéré comme preuve de nationalité de l'étranger et permet généralement l'éloignement vers le pays qui l'a émis.⁷ En effet, le passeport permet l'admission à bord des moyens de transport aérien ou maritime et l'accès au territoire de l'État tiers.

La seconde possibilité est la reconnaissance de la nationalité de la personne par les autorités de son pays d'origine, qui délivrent ensuite aux services chargés de la reconduite un document lui permettant de voyager, dénommé un « laissez-passer consulaire ». Pour établir la nationalité de la personne et délivrer un tel document, les autorités consulaires peuvent se baser sur plusieurs éléments de preuve de la nationalité. Il peut s'agir de la remise d'une carte nationale d'identité, d'un permis de conduire, d'un acte de naissance, ou de tout autre document officiel ou copie de ces documents. A ce titre, les accords bilatéraux ou européens de réadmission prévoient quels éléments constituent des preuves certaines de la nationalité⁸, et quels éléments constituent des présomptions de preuve de la nationalité.⁹

Mais pour pouvoir exécuter la reconduite à la frontière, les États membres se heurtent souvent soit à l'absence de reconnaissance de la nationalité de la personne à reconduire, soit à l'absence de délivrance du laissez-passer consulaire. La reconnaissance des étrangers en situation irrégulière et la délivrance du laissez-passer consulaire dépend en grande partie de la coopération diplomatique avec les pays d'origine.

C'est bien ce qui est rappelé dans la Circulaire « Information du 9 janvier 2019 relative à la réorganisation de l'appui aux demandes de laissez-passer consulaires (LPC) et aux modalités de centralisation des demandes »¹⁰, qui rappelle aux services préfectoraux les règles régissant la saisine des autorités consulaires, et la nécessité de promouvoir le dialogue consulaire en lien avec les conseillers diplomatiques régionaux. Lors de la Réunion de la Commission des affaires étrangères du 23 janvier 2018, M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations, indique que : « Il est vrai que la coopération des États d'origine pour la délivrance des laissez-passer consulaires est un point noir. Une partie importante de mon travail consiste à engager un dialogue afin d'encourager la coopération consulaire, et, ce qui est déterminant, la volonté politique. »¹¹

Dans son étude « l'Identification des demandeurs d'asile : Pratique et défis en Belgique » de septembre 2012, le Réseau Européen des migrations indique que ce que l'on doit entendre par « identification » peut différer en fonction des pays tiers concernés. Le rapport souligne que : « Pour certains pays d'origine, il peut suffire d'établir la nationalité, sans avoir une idée de tous les éléments d'identité. Cela est cependant plutôt exceptionnel. En effet, la plupart des pays

⁶ Richard A.C Alton and Jason Reed Struble, *The Nature of a Passport at the Intersection of Customary International Law and American Judicial Practice*, Annual Survey of International & Comparative Law: Vol. 16: Iss. 1, Article 6. 2010; p. 13 ; cité par Tristan Wibault, « FAQ Laissez-Passer Européen », Comité Belge d'Aide aux Réfugiés, 18 décembre 2013, p. 3

⁷ Tristan Wibault, « FAQ Laissez-Passer Européen », Comité Belge d'Aide aux Réfugiés, 18 décembre 2013, p. 3

⁸ Par exemple passeport, carte d'identité, livret et carte d'identité militaires, certificat de nationalité et autres documents officiels mentionnant ou indiquant clairement la nationalité, etc.

⁹ Par exemple photocopie des documents précités, carte de service d'une entreprise, déclaration d'un témoin, déclaration de l'intéressé et langue qu'il parle, empreintes digitales, etc.

¹⁰ Ministère de l'Intérieur, Direction générale des étrangers en France, NOR: INTV1900170J

¹¹ M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations, Compte rendu de la Réunion de la Commission des affaires étrangères n°035, 23 janvier 2018

d'origine souhaitent une identification permettant de se faire une idée de la nationalité, du nom, du prénom et de la date de naissance avant de délivrer un laissez-passer. »¹²

Un autre rapport du Réseau européen des migrations de décembre 2017 « Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers »¹³ indique que les difficultés rencontrées par les États membres sont principalement de deux ordres : d'une part l'absence de coopération des ressortissants des États tiers, qui ne donnent pas leurs documents d'identité ; et d'autre part le degré de coopération des États tiers eux-mêmes. Le Livre Vert relatif à une politique communautaire en matière de retour du 10 avril 2002, souligne également que « les pays d'origine retardent ou refusent souvent la délivrance des documents de voyage parce qu'il manque des informations sur la nationalité ou l'identité des personnes ». ¹⁴ Et dès 1994, le Conseil indiquait déjà que « la majorité des états membres ont des difficultés pour éloigner les ressortissants des États tiers sans documents de voyage. »¹⁵

Il convient de relever que dans ce domaine, la coopération des autorités des États tiers varie considérablement en fonction des pays concernés. Par exemple, dans un rapport sur les reconduites effectuées entre octobre 2014 et mars 2015, les autorités britanniques pointaient l'impossibilité d'éloigner des personnes vers l'Iran.¹⁶ De même, selon un rapport du Réseau européen des migrations de 2014, alors que la durée moyenne de réponse des autorités géorgiennes à une demande de délivrance de laissez-passer était de six à sept jours, les autorités pakistanaises pouvaient mettre une année à donner une réponse.¹⁷

Dès 1994, pour pallier à cette difficulté, une Recommandation du Conseil a créé un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers. Ce modèle type est également dénommé un laissez-passer européen. Avec la création de cet instrument, ce ne seront alors plus les autorités consulaires du pays tiers qui établiront la nationalité de la personne concernée et délivreront le laissez-passer, mais les autorités des États membres. En France, il s'agit du Ministère de l'Intérieur. Le Règlement contient une annexe qui établit le format du laissez-passer européen, qui contient des informations sur l'identité de la personne à reconduire¹⁸ ; sur la date, le lieu et l'autorité de délivrance ; et sur la durée de validité du document, qui est d'un seul voyage.

Mais dans son Livre Vert relatif à une politique communautaire en matière de retour précité, la Commission a constaté que « les pays de renvoi n'acceptent pas ou qu'exceptionnellement ou au cas par cas, ce laissez-passer de l'Union ». ¹⁹ Dans sa proposition

¹² Réseau européen des migrations, « L'identification des demandeurs d'asile : Pratique et défis en Belgique », septembre 2012

¹³ Réseau européen des migrations, « Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM - Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires », décembre 2017

¹⁴ Commission des communautés européenne, « Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier », COM/2002/0175 final, 10 avril 2002, p.21

¹⁵ Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers - Journal officiel n° C 274 du 19/09/1996

¹⁶ Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (2015) An Inspection of Removals. London, UK, October 2014–March 2015 ; cité dans Sergio Carrera, "Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights", 9 août 2016, p. 16

¹⁷ European Migration Network (EMN) (2014) Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member states' entry bans policies and use of readmission agreements between Member States and third countries. European Commission, Brussels ; cité dans Sergio Carrera, p. 18

¹⁸ Nom, prénom, date de naissance, sexe, nationalité, signes particuliers et adresse dans le pays tiers de retour

¹⁹ COM/2002/0175 final, p.21

du 15 décembre 2015 pour l'adoption d'un Règlement « relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour », la Commission indique que l'une des raisons de cette non-acceptation est que le document ne contient pas suffisamment d'éléments de sécurité pour en empêcher la contrefaçon.²⁰

Ainsi, le 26 octobre 2016, est adopté un Règlement « relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » (Règlement (UE) 2016/1953).²¹ Il abroge la recommandation de 1994. Le nouveau document de voyage européen contient des éléments de sécurité améliorés. Ce sont les éléments de sécurité appliqués au modèle uniforme de feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les États membres. Celui-ci prévoit des spécifications techniques secrètes, qui ne sont communiquées qu'aux organismes désignés par les États membres pour son impression. Chaque État membre désigne un organisme unique auquel il confie la responsabilité de l'impression du modèle uniforme. Le nouveau format du laissez-passer européen figure en annexe du Règlement. Les éléments sur l'identité et l'autorité de délivrance contenus dans le document restent inchangés.

En adoptant un Règlement au caractère contraignant, l'objectif est d'harmoniser les caractéristiques du laissez-passer européen afin qu'il devienne le document de référence des États membres pour le retour des ressortissants d'États tiers (Considérant 5 du Règlement). Le but est également d'alléger la charge administrative pour réduire la durée des procédures de retour (Considérant 9 du Règlement). Cette harmonisation devrait aussi permettre que le laissez-passer européen soit plus facilement identifiable par les États tiers (Considérant 6 du Règlement). Le Règlement indique par ailleurs que la reconnaissance du laissez-passer européen devrait constituer une exigence pour tout accord futur de l'Union en matière de réadmission et de coopération (Considérant 8 du Règlement).

S'ils utilisent le laissez-passer européen, les États membres devront donc se conformer au Règlement. Mais le Règlement ne prévoit pas d'obligation de recourir à ce document de voyage européen pour le retour, puisqu'il indique simplement que les États membres « devraient s'employer à faire en sorte que le laissez-passer européen soit utilisé pour le retour » (Considérant 8 du Règlement). A l'instar de la Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994, le Règlement ne fait en réalité qu'harmoniser les caractéristiques techniques du laissez-passer européen, sans harmoniser les règles relatives à sa délivrance. Ainsi, les règles relatives à la délivrance du laissez-passer européen ne font l'objet d'aucunes dispositions pour permettre leur application uniforme dans l'ensemble des États membres.

Ce qui diffère considérablement de l'utilisation du laissez-passer européen telle que prévue par les accords européens de réadmission.

B. L'utilisation du laissez-passer européen encadrée par les accords européens de réadmission

Les accords européens de réadmission prévoyaient déjà l'utilisation du laissez-passer européen dès la conclusion du premier accord européen de réadmission avec Hong Kong entré en vigueur

²⁰ Commission européenne, « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », COM(2015) 668 final, 15 décembre 2015

²¹ Journal officiel n° L 311 du 17/11/2016, p. 13–19

le 1^{er} mars 2004. Il est dénommé « document type de voyage de l'Union européenne à des fins de réadmission ». L'utilisation du laissez-passer européen dans les accords européens de réadmission est formellement délimitée et encadrée.

Mais les conditions d'utilisation du laissez-passer européen varient selon les accords. A titre d'exemple, les accords de réadmission avec la Russie et le Pakistan ne permettent pas l'utilisation du laissez-passer européen. Dans tous les autres accords, si le laissez-passer consulaire expire mais n'est pas renouvelé par le Consulat, c'est l'utilisation du laissez-passer européen qui est prévue à l'expiration du délai prévu par l'accord (par exemple après un délai de 30 jours pour le Sri Lanka, de 15 jours pour Hong Kong, de 14 jours pour l'Ukraine, et de 3 jours pour l'Arménie et pour la Turquie).

Les accords prévoient que le seul fait que les autorités consulaires de l'État tiers ne répondent pas à la demande de reconnaissance de la nationalité de la personne dans un délai déterminé conduit à un accord implicite de reconnaissance de la nationalité par les autorités consulaires saisies. Dans les cinq derniers accords en date - avec la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Turquie et le Cap Vert -, si ces autorités n'ont pas délivré le laissez-passer consulaire à l'expiration d'un certain délai après l'accord implicite de reconnaissance, c'est l'utilisation du laissez-passer européen qui est prévue. Ainsi, dans ces cinq accords, en cas de silence des autorités consulaires, la réadmission pourra être réalisée avec un laissez-passer européen au bout de 63 jours pour la Turquie, de 20 jours pour l'Azerbaïdjan, de 15 jours pour la Géorgie et l'Arménie, et de 12 jours pour le Cap-Vert. La réadmission devient alors quasi-automatique et ne nécessite plus l'intervention des autorités du pays d'origine.

L'utilisation du laissez-passer européen dans le cadre d'accords européens de réadmission est caractérisée par sa prévisibilité juridique. Ce qui n'est pas le cas de l'utilisation du laissez-passer européen en dehors de ces accords. En effet, le Considérant 6 du Règlement (UE) 2016/1953 prévoit l'utilisation du laissez-passer européen dans le cadre de simples arrangements administratifs ou accords informels entre les États membres et des États tiers, ou entre l'Union européenne et des États tiers.

Il est alors beaucoup plus difficile d'en délimiter l'usage, usage également controversé au regard du droit international coutumier.

II. La remise en cause de l'utilisation du laissez-passer européen au regard du droit international coutumier

A. D'une utilisation dans le cadre d'accords informels vers une utilisation en dehors de tout accord

Le Considérant 6 du Règlement (UE) 2016/1953 préconise l'utilisation du laissez-passer européen dans le cadre d'« autres arrangements » conclus avec les pays tiers par l'Union Européenne ou les États membres. Mais aucune définition de ce qu'il faut entendre par « autres arrangements » n'est donnée. Il s'agit vraisemblablement d'accords sous forme simplifiée, tels que les

arrangements administratifs, qui sont caractérisés par leur souplesse, la simplicité et la rapidité de leur conclusion.²²

Nous pouvons citer à cet égard l'accord intitulé « Joint Way Forward » conclu entre l'Union européenne et l'Afghanistan le 5 octobre 2016²³, qui permet aux États membres d'émettre des laissez-passer européens s'ils n'obtiennent pas de laissez-passer consulaire des autorités afghanes après un délai de quatre semaines à compter de la demande de réadmission. Ou de l'accord de coopération policière que l'Italie a conclu avec le Soudan le 3 août 2016. Dans le cadre de cet accord, 48 personnes originaires du Darfour ont été reconduites à Khartoum.²⁴

Le mémorandum d'entente que la Belgique a conclu avec la Mauritanie en novembre 2018 est également un arrangement administratif. La Belgique a conclu des accords similaires avec le Maroc en avril 2016 et avec la Tunisie en juillet 2018, afin *d'accélérer le processus d'identification*. La Belgique a également conclu de tels accords avec le Soudan et le Kazakhstan.²⁵ Selon la porte-parole du secrétaire d'État, « Ce sont des accords diplomatiques, ce n'est pas bon de les divulguer pour les relations bilatérales. »²⁶ *Ainsi, si certains de ces accords sont publiés, d'autres sont considérés comme étant des accords administratifs confidentiels dont le contenu ne peut être divulgué.*²⁷ Selon Benoît De Boeck, en charge des questions d'enfermement et d'expulsion à la Coopération et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers de Belgique, ces accords manquent de transparence et « C'est la porte ouverte à tous les abus. Ces accords sont aussi parfois négociés avec des pays au régime totalitaire. »²⁸

Lors de la Réunion de la Commission des affaires étrangères du 23 janvier 2018, M. Pascal Teixeira Da Silva indique que « la France, comme l'Union européenne, utilise des mesures incitatives, dans le cadre d'une approche globale. Mais il existe aussi des mesures restrictives : l'Union européenne s'est ainsi donné la possibilité en juin d'activer le lien « visas-réadmission » [c'est-à-dire de conditionner l'octroi des visas à la réadmission des ressortissants en séjour irrégulier]. Il a suffi d'en menacer le Bangladesh pour que le pays signe un arrangement sur les procédures. »²⁹

En plus des arrangements administratifs, le considérant 6 du Règlement prévoit aussi l'utilisation du laissez-passer européen dans le cadre de la « coopération en matière de retour qui n'est pas couverte par des accords formels », c'est à dire dans le cadre d'accords informels.

²² Claude Chayet, « Les accords en forme simplifiée », *Annuaire Français de Droit International*, Année 1957, volume 3, pp. 3-13

²³ Jean-Marc Germain, « Rapport d'information sur la situation migratoire en Europe », Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, 22 février 2017

²⁴ GISTI, « L'Europe collabore avec un dictateur pour mieux expulser vers le Soudan », 11 octobre 2017

²⁵ Aubry Touriel, « Pourquoi les accords de rapatriement entre la Belgique et les pays tiers sont-ils secrets? », RTBF, 29 novembre 2018

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Question parlementaire de Mme Tinne Van der Sraeten au ministre de l'Intérieur sur « les réfugiés du Bhutan » (n°1541) 23 janvier 2008, CRABV 52 COM 079, <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/52/ac079x.pdf>; cité par Tristan Wibault

²⁸ Aubry Touriel, « Pourquoi les accords de rapatriement entre la Belgique et les pays tiers sont-ils secrets? », RTBF, 29 novembre 2018

²⁹ M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations, Compte rendu de la Réunion de la Commission des affaires étrangères n°035, 23 janvier 2018

Dès lors, l'utilisation du laissez-passer européen peut être prévue par de simples accords oraux. Et selon Jean-Pierre Cassarino, la flexibilité des arrangements administratifs est telle que, dans certains cas, c'est la pratique elle-même qui finit par tenir lieu d'accord.³⁰

Nous pouvons citer à ce titre la collaboration entre les États membres et les autorités soudanaises au travers de missions d'identification menées par des fonctionnaires soudanais sur le territoire européen, en dehors de tout accord formel. Une mission d'identification menée par les autorités soudanaises en Belgique a ainsi conduit au renvoi de dix soudanais entre octobre et décembre 2017. Amnesty International a indiqué dans une déclaration publique que ces expulsions sont contraires au principe de non-refoulement, « tant du point de vue du fond que de la procédure »³¹, en ce que « même si ces personnes n'ont semble-t-il pas exprimé la volonté de déposer une demande d'asile en Belgique, les autorités restaient néanmoins tenues d'examiner minutieusement la situation individuelle de chacune avant de prendre la décision de les expulser, afin qu'aucun renvoi ne soit effectué si la personne concernée risquait de subir à son arrivée de graves violations des droits humains. »³²

Bien que le Règlement (UE) 2016/1953 ne prévoie l'utilisation du laissez-passer européen que dans le cadre d'un accord, qu'il soit formel ou informel, entre l'Union - ou un État membre - et un État tiers, une pratique tendant à l'utilisation du laissez-passer européen par les États membres en dehors de tout accord se développe. Certains États européens émettent alors des laissez-passer européens pour éloigner la personne en situation irrégulière vers un pays avec lequel aucun accord n'existe à ce sujet. Il s'agit alors de l'identification unilatérale de ressortissants d'États tiers par les États européens, sans l'aval des autorités des pays d'origine de ces ressortissants.

Le 31 janvier 2014, un parlementaire du Groupe des Verts/Alliance libre européenne a soumis à la Commission une question écrite relative aux hypothèses, si elles existent, dans lesquelles le laissez-passer européen pourrait être utilisé par un État membre en dehors d'un accord de réadmission bilatéral ou européen. Le 31 mars 2014, la Commission a répondu que ce document peut être utilisé « pour tout type d'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers hors du territoire de l'Union européenne », ajoutant que « toute délivrance d'un tel document doit être précédée d'une décision de retour et de contacts appropriés avec le pays tiers, dans le respect de la législation nationale, de l'acquis de l'Union et des normes et accords internationaux. »³³

Les illustrations de la pratique d'une identification unilatérale sont cependant nombreuses. Nous pouvons citer le renvoi en Afghanistan de neuf Afghans le 16 décembre 2009, malgré le désaccord des autorités consulaires afghanes.³⁴ Il s'agissait d'un vol groupé du Royaume Uni et de la France. Une intervenante de la CIMADE en Ile-de-France a également indiqué que cette pratique a été observée « pour une poignée de pays », dont le Cap-Vert, le Bangladesh, le Sénégal et la Côte d'Ivoire. C'est le cas pour un père de famille capverdien placé au centre de

³⁰ Jean-Pierre Cassarino, La politique de réadmission dans l'Union européenne, Etude, 2010, pp. 29-32. ; cité dans Tristan Wibault, p. 6

³¹ Amnesty International, « Belgique. Des expulsions vers le Soudan contraires au principe de « non-refoulement », Déclaration publique, 30 janvier 2018

³² *Ibid.*

³³ Questions parlementaires, 31 mars 2014, E-000998/2014, Réponse donnée par Mme Malmström au nom de la Commission, JO C 300 du 05/09/2014

³⁴ Pascaline Chappart, « Quand l'Union européenne laisse passer... les expulsés », in Migreurop, Atlas des migrants en Europe. Approche critique des politiques migratoires, Armand Colin, novembre 2017 ; cité par La CIMADE, « Retours et réadmissions : des expulsions mal nommées » ; cité dans La CIMADE, « Retours et réadmissions : des expulsions mal nommées », p. 37

rétenion du Mesnil Amelot en février 2013, père de deux enfants scolarisés, salarié et résident en France depuis neuf ans, qui a été libéré suite à une mobilisation citoyenne. La Préfecture des Hauts de Seine avait indiqué que le consulat du Cap Vert ayant refusé de délivrer le laissez-passer permettant l'expulsion, le ministère de l'Intérieur « a décidé de délivrer lui-même le laissez-passer ». ³⁵ Et en septembre 2017, selon un communiqué du Groupe de défense et d'accompagnement des étrangers et migrants (GADEM), les autorités françaises auraient eu recours à un laissez-passer européen suite au refus de reconnaissance des autorités marocaines pour expulser un père de famille vivant en France depuis plus de dix ans.³⁶ Un membre du cabinet du ministère de l'Intérieur aurait par ailleurs indiqué à une responsable de la CIMADE qu'ils en signent « quelques-uns pas mois » vis-à-vis des États qui acceptent cette pratique.³⁷

Mais dans un rapport d'observations de décembre 2017, la CIMADE a indiqué qu'alors que deux personnes avaient été reconduites au Sénégal par la France avec un laissez-passer européen, elles ont été renvoyées vers la France par les autorités sénégalaises dès leur arrivée au Sénégal.³⁸ Selon la même association, cela s'est déjà produit le 29 mai 2013 : un sénégalais a été expulsé « puis libéré à Paris après avoir été refoulé par les autorités sénégalaises ». ³⁹ Un autre exemple fortement médiatisé est celui de refoulement vers la France par les autorités maliennes de deux individus arrivés au Mali avec des laissez-passer européens le 28 décembre 2016.

Dans un Communiqué, le gouvernement du Mali a à cette occasion signalé : « Le Gouvernement de la République du Mali, de tout temps, a clairement indiqué à nos partenaires européens, son opposition à l'usage de laissez-passer européens pour expulser des maliens ou des personnes présumées maliennes »⁴⁰, rappelant que « seul le passeport ou le laissez-passer malien donne droit à l'accès au territoire malien ». ⁴¹ Le gouvernement du Mali a appelé les compagnies aériennes à ne pas accepter les personnes détentrices d'un tel document à bord de leurs vols, « sous peine de reconduite aux frontières par les mêmes vols ». ⁴² De même, l'Association Maliennes des Expulsés a rappelé qu'une note verbale a été émise en ce sens le 27 juin 2015, prévoyant « le renvoi systématique par les mêmes vols des personnes expulsées au Mali et ne possédant pas de documents délivrés par le Consulat du Mali. »⁴³

Les États tiers n'acceptent donc pas nécessairement l'utilisation du laissez-passer européen comme instrument de renvoi en dehors de tout accord préalable. Mais leur prise de position dépend des rapports de force entre États. Si l'État tiers ne refuse pas l'accès à son territoire à la personne dont la reconduite a été réalisée par ce biais, la réadmission sera réputée acceptée. Il s'agit d'une acceptation « post factum ». C'est un mode de réadmission par le fait accompli.

³⁵ Erwan Manac'h, « Expulsions : comment la France contourne le droit international », Politis, 18 octobre 2013

³⁶ Zanaïb Aboulfaraj, « La France aurait fait appel à un laissez-passer européen pour expulser un Marocain présumé », Yabiladi, 7 septembre 2017

³⁷ Erwan Manac'h, « Expulsions : comment la France contourne le droit international », Politis, 18 octobre 2013

³⁸ Réunion du Réseau pour la Migration et le Développement avec le directeur de la police aux frontières, 23 février 2017 ; cité dans La CIMADE, « Retours et réadmissions : des expulsions mal nommées », in Rapport d'observations, Coopération UE-Afrique sur les migrations Chronique d'un chantage, Édition Rafael Flichman, décembre 2017, p. 37

³⁹ Erwan Manac'h, « Expulsions : comment la France contourne le droit international », Politis, 18 octobre 2013

⁴⁰ République du Mali, Ministère de l'Économie Numérique et de la Communication – Porte-Parole du Gouvernement, « Communiqué du Gouvernement de la République du Mali », 29 décembre 2016

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Ousmane DIARRA, Association Malienne des Expulsés, « L'utilisation du laissez-passer européen par certains pays européens constitue une violation de la Convention de Vienne », 6 janvier 2017

Ce mode de réadmission soulève des interrogations en termes de légalité. Selon Tristan Wibault, juriste au Comité Belge d'Aide aux Réfugiés, « le seul fait que les personnes ne soient pas renvoyées dans l'État de provenance ne permet pas de considérer qu'un tel mode de réadmission soit légal ». ⁴⁴

Ce mode de réadmission est en effet controversé, aussi bien par la doctrine que par les autorités des États tiers.

B. Une utilisation controversée en termes de conformité au droit international coutumier et de visibilité

1) Une non-conformité au principe de reconnaissance préalable par les autorités du pays d'origine

Le Règlement (UE) 2016/1553 prévoit que « les États membres doivent respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international et du droit de l'Union » (considérant 22 du Règlement). Et d'après la Cour de justice de l'Union européenne, « [...] il ressort de l'article 3, paragraphe 5, TUE, [que] l'Union contribue au strict respect et au développement du droit international. Par conséquent, lorsqu'elle adopte un acte, elle est tenue de respecter le droit international dans son ensemble, y compris le droit international coutumier qui lie les institutions de l'Union. » ⁴⁵

Le principe de la reconnaissance préalable de ses nationaux par l'État de destination et un principe de droit international coutumier.

L'annexe 9 de la Convention de Chicago sur l'aviation civile internationale ⁴⁶ consacre ce principe. Selon les articles 5.26 et 5.28 de la Convention, l'État de destination est l'autorité désignée pour déterminer si l'étranger en situation irrégulière est ou non son national. Or cette Convention contribue à codifier les normes du droit international coutumier. ⁴⁷ De même, selon l'étude du Comité Belge d'Aide aux Réfugiés, le développement des accords de réadmission, qui prévoient systématiquement l'accord préalable du pays de destination, constitue également un élément permettant de faire état d'une coutume internationale. ⁴⁸

La Commission européenne a elle-même même indiqué dans son Opinion n°6658/99 du 10 mars 1999 que l'existence d'un principe général de droit international prévoyant une obligation pour les États tiers de réadmettre leurs nationaux, en l'absence d'un accord de réadmission, est douteuse. ⁴⁹

⁴⁴ Tristan Wibault, p.11

⁴⁵ CJUE, Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. (C-366/10) contre Secretary of State for Energy and Climate Change, 21 décembre 2011; §101 ; cité par Tristan Wibault, p. 8

⁴⁶ Organisation de l'aviation civile internationale, Annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale, Facilitation, Quinzième édition, octobre 2017

⁴⁷ Tristan Wibault, p.4

⁴⁸ Tristan Wibault, p.3

⁴⁹ Council Legal Service, Opinion n°6658/99, 10 mars 1999. La Commission a refusé de rendre cette opinion publique. Son contenu en a néanmoins été diffusé par Statewatch : <http://www.statewatch.org/news/jul00/01lome.htm> ; cité dans Tristan Wibault, p.2

Cependant, dans certains des exemples cités, l'utilisation du laissez-passer européen conduit à une réadmission de ressortissants d'États tiers en dehors de toute reconnaissance préalable par l'État de destination. Cette utilisation du laissez-passer européen est donc vraisemblablement contraire au droit international coutumier.

L'illégalité de cette pratique au regard du droit international coutumier est dénoncée par certains auteurs et par certains acteurs de la communauté internationale. Le gouvernement du Mali a indiqué que « cette utilisation de laissez-passer européen est contraire aux Conventions internationales ». ⁵⁰ Dans son communiqué du 6 janvier 2017, le Président de l'Association malienne des expulsés indique que cette utilisation « constitue une violation de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, dans la mesure où ces migrants expulsés vers le Mali n'étaient pas accompagnés par des documents délivrés par les services consulaires de la République du Mali. » ⁵¹ Cette procédure dépasse alors les prérogatives dévolues à un État.

De même, Sergio Carrera indique que l'utilisation du laissez-passer européen crée un dilemme du point de vue de la souveraineté des États tiers d'origine et des standards de droit prévus par les instruments internationaux en ce qui concerne la capacité des États à déterminer la nationalité. ⁵²

Le réseau Migreurop dénonce également le fait que l'utilisation du laissez-passer européen ne respecte pas le principe de l'égalité entre États souverains garanti par la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des Traités, puisqu'elle permet l'expulsion d'une personne sans qu'elle n'ait été identifiée par le pays dont elle est supposée être originaire. ⁵³

Les pays africains présents au Sommet Union européenne – Afrique de la Valette des 12 et 13 novembre 2015 avaient également manifesté leur opposition à l'utilisation du laissez-passer européen, et l'Ambassadeur de l'Union africaine auprès de l'Union européenne Ajay Bramdeo avait alors indiqué qu'un tel document « est inconnu en termes de droit international et de pratique internationale. » ⁵⁴

En ce qui concerne les juridictions françaises, la Cour d'Appel de Douai, dans une ordonnance du 14 décembre 2009, indique à ce titre que « l'administration n'établit, par aucune pièce ni même aucune référence à aucun texte, en dehors du fait qu'elle indique avoir procédé ainsi à plusieurs occasions précédentes identiques, que [...] le "laissez-passer européen" [...] serait équivalent dans ses effets au laissez-passer consulaire refusé ». ⁵⁵ Elle souligne l'absence de référence à un texte permettant de considérer « qu'un laissez-passer unilatéral français tiendrait lieu de laissez-passer diplomatique d'un pays de destination » ⁵⁶, et émet des doutes sur le fait que l'intéressé ne soit pas « refoulé vers la France par des autorités du pays à l'arrivée [en Afghanistan] ». ⁵⁷ La Cour n'a de ce fait pas prolongé la rétention administrative de l'intéressé.

⁵⁰ République du Mali, Ministre de l'Economie Numérique et de la Communication – Porte-Parole du Gouvernement, « Communiqué du Gouvernement de la République du Mali », 29 décembre 2016

⁵¹ Ousmane DIARRA, Association Malienne des Expulsés, « L'utilisation du laissez-passer européen par certains pays européens constitue une violation de la Convention de Vienne », 6 janvier 2017

⁵² Sergio Carrera, p. 3

⁵³ Migreurop, « Le Laissez-passer européen, un pas supplémentaire vers l'expulsion à tout prix », 7 février 2017

⁵⁴ Statewatch, "Statewatch Observatory on the refugee crisis in the Med and inside the EU", 21 octobre – 24 novembre 2015

⁵⁵ Cour d'Appel de Douai, ordonnance du 26 novembre 2012, n°B12/04399

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

Il ressort des développements précédents que l'identification du ressortissant d'un État tiers et la délivrance d'un document de voyage par les États européens sans accord préalable de l'État tiers est vraisemblablement contraire aux principes de droit international coutumier.

L'utilisation du laissez-passer européen est également controversée du fait de l'absence de visibilité et de contrôle sur cette utilisation.

2) L'absence de visibilité et de contrôle sur l'utilisation du laissez-passer européen

Aucun contrôle n'est exercé par les institutions de L'Union européenne sur l'utilisation que font les États membres du laissez-passer européen. En effet, puisque le Règlement ne définit pas les conditions de délivrance du laissez-passer européen, la Commission ne contrôle pas l'utilisation qu'en font les États membres.

Aucune analyse d'impact n'avait été réalisée avant l'adoption du Règlement, la Commission le justifiant par l'urgence d'adopter des mesures pour augmenter le taux de réadmission.⁵⁸ Il n'existe pas non plus de données chiffrées, ni sur le nombre de laissez-passer européens délivrés, ni sur les principaux pays de destination, ni sur les cas de figure dans lesquels les États membres ont recours au laissez-passer européen. Enfin, il n'existe pas de mécanisme d'évaluation indépendant de l'application du Règlement.

Dans une question ad hoc du 24 août 2010⁵⁹, la Suède s'était informée auprès des autres États membres⁶⁰ pour connaître leur pratique en la matière. Certains États ont indiqué qu'ils n'utilisent pas ce document (par exemple la Slovaquie et Malte), d'autres États disent « l'utiliser assez rarement sans qu'il ne soit possible de toujours saisir dans quels cas de figure ils ont recours au document-type »⁶¹, la Belgique a indiqué l'utiliser si les autorités du pays d'origine l'acceptent.

Les Pays-Bas utilisent le laissez-passer européen quand ils sont sûrs que les personnes seront acceptées à la frontière. Tristan Wibault indique que « Selon la législation néerlandaise (Paragraaf A4/4.2.2 Vreemdelingencirculaire 2000), les autorités néerlandaises sont autorisées à dresser un laissez-passer européen si il n'est pas possible d'obtenir les documents consulaires dans un délai raisonnable, si il y a des preuves suffisantes de la nationalité et de l'identité de la personne et si il existe des chances raisonnables que la personne sera bien réadmise à son arrivée à la frontière. »⁶² Il s'agit donc d'une utilisation en dehors d'un accord préalable, qui a été validé par un arrêt du Conseil d'État néerlandais du 28 mai 2004.⁶³

Aucune étude n'a été réalisée par l'Union européenne sur les conséquences de cette technique sur les droits des individus auxquels elle s'applique. L'utilisation du laissez-passer européen

⁵⁸ Commission européenne, « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », COM(2015) 668 final, 15 décembre 2015, p.5

⁵⁹ Réseau européen des migrations, "Ad-Hoc Query on Obtaining a new travel document for irregular third-country national for return procedure", 24 mars 2015

⁶⁰ Six États n'ont pas souhaité rendre leur réponse publique : Autriche, Belgique, Irlande, Lituanie, Portugal, Royaume-Uni

⁶¹ Tristan Wibault, p.10

⁶² *Ibid*

⁶³ Arrêt du Conseil d'État néerlandais du 28 mai 2004 n°200403186/1 ; cité par Tristan Wibault, p.10

est donc empreinte d'une absence de contrôle, d'évaluation et de transparence, ainsi que d'une forte disparité de l'usage qui en est fait en fonction des États membres concernés.

Or l'utilisation du laissez-passer européen n'est pas exempte de conséquences sur les droits des individus auxquels il s'applique.

III. Des conséquences non-négligeables sur les droits des individus auxquels le laissez-passer européen s'applique

A. L'absence de voies de recours spécifiques et d'appréciation de la situation de l'individu par les autorités du pays d'origine

L'utilisation du laissez-passer européen constitue une mesure d'exécution de la décision de retour. Or conformément à la Directive Retour du 16 décembre 2008⁶⁴, seule la décision de retour en elle-même est susceptible de voies de recours. Ainsi, il n'existe aucune voie de recours à disposition des individus contre l'utilisation du laissez-passer européen. Il n'existe pas non-plus de voies de recours à disposition des autorités consulaires, qui ne seront pas nécessairement informées de son usage, celles-ci n'étant pas consultées lors de son émission. Cela est particulièrement le cas si le laissez-passer européen est utilisé de façon unilatérale. Ainsi, même dans le cas où l'utilisation du laissez-passer européen contrevient aux prescriptions du droit international coutumier, aucune voie de recours n'existe contre cette utilisation.

Par ailleurs, l'éloignement d'un ressortissant d'État tiers au moyen d'un laissez-passer européen conduit également à l'absence d'appréciation de sa situation par les autorités de son pays d'origine. Cette appréciation constitue cependant une prérogative de souveraineté nationale. En effet, si les autorités consulaires considèrent que les droits de leurs ressortissants n'ont pas été respectés, elles peuvent refuser de délivrer un laissez-passer consulaire.

Bien que conformément au droit de l'Union européenne, c'est aux autorités judiciaires nationales de se prononcer sur la légalité de la décision de retour, il existe des situations où les individus sont dans l'incapacité de faire valoir leurs droits. Par exemple quand la personne n'a pas pu contester la décision de retour dans les délais prévus. En France, la Préfecture peut délivrer une décision d'éloignement contestable dans un délai maximum de quarante-huit heures. Or les individus ne comprennent pas toujours la portée de cette décision et les voies de recours, ou sont dans l'impossibilité de trouver un avocat pour contester la décision dans ce court délai, en particulier le weekend. S'ils ne peuvent contester la décision dans les délais, aucun examen au fond de leur situation personnelle ne sera réalisé. Une requête hors délai sera nécessairement déclarée irrecevable. Si ces individus sont ensuite placés en rétention pour exécuter cette décision de renvoi, il ne leur sera pas possible de contester la décision d'éloignement devenue exécutoire, malgré l'absence de tout examen de leur situation personnelle.

⁶⁴ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

De même, certaines personnes sont dans l'impossibilité matérielle de contester la décision d'éloignement dans les délais. Il peut s'agir de personnes placées dans un local de rétention administrative, dans lequel les individus n'ont pas toujours accès à un avocat. La durée maximale de ce placement est de quarante-huit heures et c'est également la durée maximale pour contester la décision d'éloignement. La légalité de la décision d'éloignement ne pourra alors pas être examinée par les Tribunaux.

Enfin, en France, quand une personne est placée Centre de rétention administrative pour son éloignement, elle ne dispose que de quarante-huit heures pour effectuer le recours contre la décision de reconduite, et il se peut qu'elle ne puisse pas réunir pas tous les justificatifs de sa situation personnelle et éventuellement de son droit au séjour dans ce délai. Il peut s'agir de preuves de vie familiale, de durée de présence en France, de craintes dans son pays d'origine, ou d'incompatibilité de son état de santé avec la reconduite. Des examens médicaux peuvent être pratiqués au cours de la rétention (par exemple en cas d'hépatite, de VIH, etc.), mais l'obtention des résultats de ces examens peut prendre plusieurs semaines. Or cela n'est pas suspensif de la reconduite à la frontière, et la personne risque donc d'être éloignée avant que sa situation médicale n'ait été réellement évaluée.

Si la personne a exercé un recours contre la décision de renvoi et que son recours est rejeté, l'appel de ce rejet n'est pas suspensif de l'éloignement. Les personnes peuvent donc être éloignées alors que leur appel est en cours. Il en va de même pour l'appel des décisions de refus d'attribution du statut de réfugié.

Dans de tels cas, certains Consuls, quand ils considèrent que leurs ressortissants n'ont pas pu faire valoir leurs droits, refusent de délivrer un laissez-passer consulaire. Il s'agit du dernier ressort dont dispose la personne pour ne pas être éloignée. Ainsi, le Consulat du Nigéria a refusé de délivrer un laissez-passer à un ressortissant nigérian « au regard de l'état de santé de l'intéressé »⁶⁵, et la Cour d'Appel d'Aix en Provence a de ce fait rejeté la demande de prolongation de la rétention de l'intéressé, qui n'était pas éloignable en l'absence de tout document de voyage, et qui a donc été libéré. De même, le Consulat de Mongolie a refusé de délivrer un laissez-passer pour un ressortissant mongol « en raison de la présence en France, à Clermont-Ferrand de ses trois enfants, dont deux sont nés en France, où ils sont actuellement scolarisés depuis plusieurs années, et de son épouse ».⁶⁶ La Cour d'Appel de Montpellier a donc rejeté la demande de prolongation de la rétention de l'intéressé, qui a été remis en liberté.

Or, l'utilisation du laissez-passer européen ne permet pas cette appréciation souveraine, puisqu'elle contourne l'intervention des services consulaires.

C'est également ce qu'a souligné le gouvernement du Mali dans son Communiqué du 29 décembre 2016, indiquant que : « Cette utilisation de laissez-passer européen [...] ne permet au Mali ni d'apporter toute assistance nécessaire à nos compatriotes, ni d'empêcher l'expulsion vers le Mali de non-maliens ni surtout de veiller que nos compatriotes ne soient maltraités, que tous leurs droits soient respectés et leur dignité préservée ».⁶⁷

Les autorités maliennes mettent en lumière une autre conséquence de l'utilisation du laissez-passer européen sur les droits des individus, qui est le risque de renvoi vers un pays qui n'est pas le pays de nationalité de la personne.

⁶⁵ Cour d'Appel d'Aix en Provence, ordonnance du 29 avril 2016, n°16/00302

⁶⁶ Cour d'Appel de Montpellier, ordonnance du 12 novembre 2015, n°2015-537

⁶⁷ République du Mali, « Communiqué du Gouvernement de la République du Mali », 29 décembre 2016

B. Le risque de renvoyer un individu vers un pays qui n'est pas le sien

Lors de l'utilisation du laissez-passer européen par les États membres, il n'existe pas de liste des critères utilisés pour déterminer la nationalité de la personne concernée. Le Règlement n'indique pas non-plus qui est alors responsable de déterminer la nationalité.

En principe, en cas de doute, les autorités du pays d'origine n'identifient pas la personne. En l'absence de confirmation de la nationalité auprès du pays d'origine, il existe bien un risque de renvoi d'une personne dans un pays qui n'est pas le sien.

Plusieurs exemples illustrent ce risque. Nous pouvons citer le cas d'un demandeur d'asile débouté bhoutanais que la Belgique a expulsé au Népal. Le refus des instances d'asile de reconnaître son origine bhoutanaise avait servi de fondement pour établir un laissez-passer à destination du Népal. Mais cette personne a été renvoyée en Belgique par le Népal.⁶⁸

De même, des ressortissants chinois ont été éloignés depuis la Guyane de vers le Surinam.⁶⁹ La responsable rétention de la CIMADE en Outre-mer a indiqué que les Préfectures de Guadeloupe et de la Réunion produisent des laissez-passer préfectoraux pour procéder à ces expulsions alors que la nationalité n'est pas établie, et que, bien que ces expulsions se fassent de manière officieuse et sans autorisation, les autorités locales semblent l'accepter.⁷⁰

Enfin, nous pouvons également citer l'exemple de la suspension unilatérale par le Pakistan de l'application de l'accord européen de réadmission en novembre 2015. Les autorités pakistanaises ont considéré que des personnes ont été réadmisses sans que leur nationalité pakistanaise n'ait été vérifiée. Le 2 décembre 2015, les autorités pakistanaises ont de ce fait refoulé trente personnes arrivées de Grèce par un vol conjoint coordonné par Frontex.⁷¹

Il n'est prévu aucun mécanisme de suivi du respect des droits des personnes éloignées au moyen d'un laissez-passer européen. En pratique, si les autorités du pays d'origine ne vérifient pas l'identité de la personne à son arrivée, ou si la personne qui n'est pas ressortissante de ce pays n'est pas reconduite vers l'État européen, il n'est pas possible de savoir ce qu'il adviendra de cette personne. Il n'existe pas de garanties permettant de s'assurer que celle-ci ne sera pas renvoyée vers un autre pays tiers où elle pourrait être soumise à des traitements inhumains et dégradants.

De plus, l'individu ne sera pas attendu par les autorités du pays d'origine, qui ne pourront donc pas lui porter assistance. Or, selon Tristan Wibault, « En cas de crise humanitaire dans le pays de destination, il est pourtant indispensable de s'assurer que la personne retournée puisse exercer ses droits les plus fondamentaux tels que l'accès à la nourriture, à un hébergement, à des soins de santé ».⁷² D'autant plus que ces renvois peuvent se faire dans des pays touchés par des conflits armés, et dont les autorités nationales sont fragiles. A cet égard, la Cour européenne

⁶⁸ Tristan Wibault, p.10

⁶⁹ Erwan Manac'h, « Expulsions : comment la France contourne le droit international », Politis, 18 octobre 2013

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Frontex (2015) Evaluation report joint return operation Greece to Pakistan. Warsaw, 2 December 2015 ; cité par Sergio Carrera, p. 18

⁷² Tristan Wibault, p. 10

des droits de l'homme retient pourtant la responsabilité des États signataires dans la prise en compte du contexte humanitaire dans le pays de renvoi.⁷³

L'on peut également citer en ce sens le cas du renvoi en Iran, sans accord préalable de ce pays, de ressortissants ouzbeks ayant obtenu le statut de réfugié en Iran. Dans son arrêt *Ghorbanov et Autres c. Turquie* du 3 décembre 2013⁷⁴, la Cour européenne des droits de l'homme constate que la Turquie s'est bornée à exécuter le renvoi sans accord préalable de l'Iran, alors que les familles ont été renvoyées dans un environnement inconnu avec leurs jeunes enfants et nourrissons, et qu'elles sont restés sans abris dans des conditions hostiles.⁷⁵ La Cour conclut à la violation de l'article 3 de la Convention sans juger nécessaire d'examiner si cette expulsion fait courir un risque de refoulement en chaîne.

Sans mentionner le fait qu'une personne réadmise vers un État dont elle n'a pas la nationalité ne pourra bénéficier des droits réservés aux nationaux, et que ces personnes encourent le risque d'être soumises à l'exploitation et d'être exposés à de graves violations des droits de l'homme. C'est ce que constate le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants de l'Organisation des Nations Unies dans un rapport du 24 avril 2013⁷⁶, faisant référence aux renvois vers des États de transit d'individus qui n'ont pas la nationalité de ces États.

En conclusion, l'utilisation du laissez-passer européen, procédé instauré par l'Union européenne et dont les caractéristiques techniques ont été rendues contraignantes par l'adoption du Règlement (UE) 2016/1953, n'est pas encadrée ni contrôlée par les institutions de l'Union européenne. Bien que pour les institutions de l'Union européenne, le laissez-passer européen constitue un simple instrument technique permettant de faciliter le retour, son utilisation n'est pas neutre. Certains États membres tentent de développer de nouvelles pratiques à partir des laissez-passer européens, pratiques conduisant à une identification unilatérale par les États européens des personnes à éloigner vers des États tiers. Or, cette pratique n'est reconnue ni par le droit international coutumier ni par les autorités de nombreux États tiers. Se pose la question de l'évolution de ces pratiques. Une attention toute particulière devra être prêtée à cette évolution au regard des conséquences non-négligeables sur les droits des individus que l'utilisation du laissez-passer européen est susceptible d'emporter, aussi bien en termes de possibilités de contrôle par les autorités consulaires des pays tiers qu'en termes de risque de renvoyer un individu vers un pays qui n'est pas le sien.

⁷³ CEDH, *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni* (Requête n° 8319/07 et 11449/07) - 28 juin 2011, §282 : le Royaume-Uni violerait les droits fondamentaux de deux ressortissants somaliens s'il les renvoyait à Mogadiscio

⁷⁴ V. CEDH, *Ghorbanov et Autres c. Turquie* (Requête n° 28127/09) - 3 décembre 2013; §§32-35.

⁷⁵ “[...] were being sent to an unknown area with their young children and babies.” (§34). “[...] they had to spend approximately twelve days in Iran, in winter conditions and without a place to stay [...]” (§35).

⁷⁶ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, « Étude régionale: la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants », A/HRC/23/46, Distr. Générale, 24 avril 2013

Références bibliographiques

Règlement, Directive et Recommandation

Règlement (UE) 2016/1953 du parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et abrogeant la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 - Journal officiel n° L 311 du 17/11/2016, p. 13–19

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier - Journal officiel n° L 348 du 24/12/2008, p. 98–107

Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers - Journal officiel n° C 274 du 19/09/1996 p. 0018 – 0019

Commission européenne et Commission des Communautés européennes

Commission européenne, « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », COM(2015) 668 final, 15 décembre 2015

Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration », COM(2015) 240 final, 13 mai 2015

Commission des communautés européennes, « Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier », 10 avril 2002, COM/2002/0175 final

Parlement européen

Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, « Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », Document de séance n°A8-0201/2016, 6 juin 2016

Questions parlementaires, 31 janvier 2014, E-000998-14, Question avec demande de réponse écrite à la Commission, Article 117 du règlement, Hélène Flautre (Verts/ALE), Objet: Conformité de l'utilisation des laissez-passer européens au droit communautaire, JO C 300 du 05/09/2014

Questions parlementaires, 31 mars 2014, E-000998/2014, Réponse donnée par Mme Malmström au nom de la Commission, JO C 300 du 05/09/2014

Accords de réadmission de l'Union européenne avec des pays tiers

Accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 27/11/2002, ratifié le 01/03/2004, Journal officiel de l'Union européenne n° L 017 du 24/01/2004

Accord entre la Communauté européenne et la République socialiste démocratique de Sri Lanka concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 04/06/2004, ratifié le 01/05/2005, Journal officiel de l'Union européenne n° L 124 du 17/05/2005

Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie, signé le 25/05/2006, ratifié le 01/06/2007, Journal officiel de l'Union européenne n° L 129 du 17/05/2007

Accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine sur la réadmission des personnes, signé le 18/06/2007, ratifié le 01/01/2008, Journal officiel de l'Union européenne n° L 332/48 du 18/12/2007

Accord entre la Communauté européenne et la République islamique du Pakistan concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 26/10/2009, ratifié le 01/12/2010, Journal officiel de l'Union européenne n° L 287 du 04/11/2010

Accord entre l'Union européenne et la Géorgie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 22/11/2010, ratifié le 01/03/2011, Journal officiel de l'Union européenne n° L 052 du 25/02/2011

Accord entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 19/04/2013, ratifié le 01/01/2014, Journal officiel de l'Union européenne n° L 289/13 du 31/10/2013

Accord entre l'Union européenne et la République d'Azerbaïdjan concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 29/07/2013, Journal officiel de l'Union européenne n° L 59 du 28/02/2014

Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 16/12/2013, ratifié le 01/10/2014, Journal officiel de l'Union européenne n° L 134/3 du 07/05/2014

Accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 18/04/2013, ratifié le 01/12/2014, Journal officiel de l'Union européenne n° L 282/15 du 24/10/2013

Réseau européen des migrations

Réseau européen des migrations, « Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM - Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires », décembre 2017

Réseau européen des migrations, "Ad-Hoc Query on Obtaining a new travel document for

irregular third-country national for return procedure”, 24 mars 2015

Point de contact français du Réseau européen des migrations, « Établir l’identité pour la protection internationale : Défis et pratiques », *Deuxième étude ciblée 2012*, Octobre 2012

Réseau européen des migrations, « l’Identification des demandeurs d’asile : Pratique et défis en Belgique », septembre 2012

Organisation internationales

Nations Unies, Conseil des droits de l’homme, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l’homme des migrants, François Crépeau, « Étude régionale: la gestion des frontières extérieures de l’Union européenne et ses incidences sur les droits de l’homme des migrants », A/HRC/23/46, Distr. Générale, 24 avril 2013

Organisation de l’aviation civile internationale, Annexe 9 à la Convention relative à l’aviation civile internationale, Facilitation, Quinzième édition, octobre 2017

Institutions nationales

Home Office britannique, “The return of illegal migrants - the use of a standard European travel document”, in *Documents considered by the Committee on 10 February 2016 - European Scrutiny Contents*, Document Numbers (37449), 15391/15 + ADD 1, COM(15) 668, 10 février 2016

Ministère de l’Intérieur, Direction générale des étrangers en France, « Information du 9 janvier 2019 relative à la réorganisation de l’appui aux demandes de laissez-passer consulaires (LPC) et aux modalités de centralisation des demandes », NOR: INTV1900170J, 9 janvier 2019

Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations, Compte rendu de la Réunion du de la Commission des affaires étrangères n°035, 23 janvier 2018

Jean-Marc Germain, Commission des affaires étrangères de l’Assemblée Nationale, « Rapport d’information sur la situation migratoire en Europe », 22 février 2017

Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (Belgique), « Le respect du principe de non-refoulement dans l’organisation des retours des personnes vers le Soudan », Bruxelles, 8 février 2018

République du Mali, Ministre de l’Economie Numérique et de la Communication - Porte Parole du Gouvernement, « Communiqué du Gouvernement de la République du Mali », 29 décembre 2016 ; in Réseau Educations Sans Frontières, « Communiqué du gouvernement Malien refusant le LP UE »

Jurisprudences

Cour européenne des droits de l’homme, Ghorbanov et Autres c. Turquie (Requête n° 28127/09)

- 3 décembre 2013; §§32-35.

Cour européenne des droits de l'homme, Sufi et Elmi c. Royaume-Uni (Requêtes n° 8319/07 et 11449/07) - 28 juin 2011, §282

Cour d'Appel d'Aix en Provence, ordonnance du 29 avril 2016, n°16/00302

Cour d'Appel de Montpellier, ordonnance du 12 novembre 2015, n°2015-537

Cour d'Appel de Douai, ordonnance du 26 novembre 2012, n°B12/04399

Ouvrages

Sergio Carrera, "Identity Determination Dilemmas: Whose National Are You?", in *Implementation of EU Readmission Agreements – Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer Briefs in Law, 2016, p. 13-21

La CIMADE, « Retours et réadmissions : des expulsions mal nommées », in *Rapport d'observations, Coopération UE-Afrique sur les migrations Chronique d'un chantage*, Édition Rafael Flichman, décembre 2017, p. 32-39

Articles de doctrine

Claude Chayet, « Les accords en forme simplifiée », *Annuaire Français de Droit International*, Année 1957, volume 3, pp. 3-13

Tristan Wibault, « FAQ Laissez-Passer Européen », Comité Belge d'Aide aux Réfugiés, 18 décembre 2013

Sources électroniques

Organisations Non Gouvernementales

Amnesty International, « Belgique. Des expulsions vers le Soudan contraires au principe de « non-refoulement », Déclaration publique, 30 janvier 2018, [consulté le 7 janvier 2019], <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR1478112018FRENCH.pdf>

Association Européenne des Droits de l'Homme, « Un "nouveau" laissez-passer européen, pour améliorer l'efficacité de la politique de retour », 27 juillet 2016, [consulté le 7 janvier 2019], <http://www.aedh.eu/un-nouveau-laissez-passer-europeen-pour-ameliorer-lefficacite-de-la-politique-de-retour/>

Association Malienne des Expulsés, Ousmane DIARRA, « L'utilisation du laissez-passer européen par certains pays européens constitue une violation de la Convention de Vienne », 6 janvier 2017, [consulté le 7 janvier 2019], <http://www.expulsesmaliens.info/L-utilisation-du-laissez-passer.html>

GISTI, « L'Europe collabore avec un dictateur pour mieux expulser vers le Soudan », 11 octobre 2017, [consulté le 7 janvier 2019], <https://www.gisti.org/spip.php?article5744>

Migreurop, « Le Laissez-passer européen, un pas supplémentaire vers l'expulsion à tout prix », 7 février 2017, [consulté le 7 janvier 2019], <http://www.migreurop.org/article2774.html>

Statewatch, “Statewatch Observatory on the refugee crisis in the Med and inside the EU”, 21 octobre – 24 novembre 2015, [consulté le 7 janvier 2019], <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-med-docs.pdf>

Presse

Zanaïb Aboulfaraj, « La France aurait fait appel à un laissez-passer européen pour expulser un Marocain présumé », *Yabiladi*, 7 septembre 2017, [consulté le 7 janvier 2019], <https://www.yabiladi.com/articles/details/57183/france-aurait-fait-appel-laissez-passer.html>

Nathalie Birchem, « Deux associations dénoncent les expulsions de migrants vers l'Afghanistan », *La Croix*, 05 octobre 2017, [consulté le 7 janvier 2019], <https://www.la-croix.com/France/Immigration/Deux-associations-denoncent-expulsions-migrants-vers-lAfghanistan-2017-10-04-1200882038>

Erwan Manac'h, « Expulsions : comment la France contourne le droit international », *Politis*, 18 octobre 2013, [consulté le 7 janvier 2019], <https://www.politis.fr/articles/2013/10/expulsions-comment-la-france-contourne-le-droit-international-24143/>

Aubry Touriel, « Pourquoi les accords de rapatriement entre la Belgique et les pays tiers sont-ils secrets? », *RTBF*, 29 novembre 2018, [consulté le 7 janvier 2019], https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_pourquoi-les-accords-de-rapatriement-entre-la-belgique-et-les-pays-tiers-sont-ils-secrets?id=10085053