



READMISSION

S'appuyant sur la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée le 19 septembre 2016, le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières énoncera un ensemble de principes, d'engagements et d'accords entre les Etats Membres concernant les migrations internationales sous tous leurs aspects. Il doit apporter une contribution importante à la gouvernance mondiale et renforcer la coordination s'agissant des migrations internationales. Les « documents thématiques » élaborés par l'OIM pour examen par les Etats Membres donnent un aperçu des sujets essentiels et esquissent des suggestions afin d'éclairer les acteurs participant au processus de consultations de 2017 qui conduira aux négociations intergouvernementales et à l'adoption du pacte mondial sur les migrations.

INTRODUCTION

Le retour de personnes qui se trouvent en situation irrégulière dans des pays de destination occupe une large place dans les médias, surtout depuis quelques années. Bien que la « migration de retour » soit une question très vaste, le présent document traite uniquement de la réadmission des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile déboutés, ainsi que de la coopération inter-Etats en la matière. L'augmentation récente du nombre d'arrivées irrégulières dans l'Union européenne (UE) via la Méditerranée ou l'Europe du Sud-Est, qui a intensifié la pression sur les gouvernements pour qu'ils réagissent face à ce qui est considéré comme une « crise migratoire », est un exemple parmi d'autres qui a braqué les projecteurs sur cette question.

Le renvoi des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile déboutés est un aspect important sous l'angle de l'intégrité et de la crédibilité des politiques relatives aux réfugiés et de celles concernant les migrants. Des politiques de retour, de réadmission et de réintégration efficaces et respectueuses des lois et normes internationales sont au cœur d'une bonne gestion des migrations et visent à faire face à la migration irrégulière de manière à dissuader quiconque de risquer sa vie. Souvent, les accords de réadmission sont des composantes clés d'une coopération internationale plus vaste.

Comme pour tous les autres aspects de la gestion des migrations, les Etats sont obligés de se conformer au droit international en matière de retour et de réadmission. Ils sont ainsi tenus de protéger les droits des migrants en application du droit international pertinent, et notamment de respecter le principe de non-refoulement dans le cas des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le droit international les oblige aussi à accepter le retour de leurs ressortissants.

De même, les pays de destination ont un intérêt légitime à renvoyer les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile déboutés qui ne remplissent pas (ou ne remplissent plus) les conditions pour pouvoir rester sur leur territoire, et à veiller à ce qu'ils soient réadmis dans leur pays d'origine. Si les pays de destination sont fondés à prendre de telles mesures, il n'en demeure pas moins qu'un retour volontaire axé sur la réintégration est toujours préférable, non seulement parce qu'il est bien plus facile à gérer pour les pays d'origine et d'accueil, mais aussi parce qu'il est plus respectueux de la dignité des personnes renvoyées dans leur pays.



Terminologie

Les accords de réadmission sont des accords bilatéraux ou multilatéraux ayant force obligatoire pour les Etats parties, qui établissent les fondements, procédures et modalités et facilitent leur mise en œuvre de façon à permettre à un Etat de renvoyer rapidement et de façon ordonnée des non-nationaux qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions régissant l'entrée ou le séjour sur son territoire. Si les renvois sont principalement à destination des pays d'origine des intéressés, ils peuvent aussi – mais c'est plus rare – être à destination de pays par lesquels les intéressés ont transité. Ces accords sont donc des moyens administratifs utilisés pour énoncer clairement des procédures arrêtées conjointement au sujet du retour de migrants irréguliers, de demandeurs d'asile déboutés et de ceux qui n'ont plus besoin d'une protection internationale. Ils peuvent revêtir diverses formes : accords de réadmission standard, accords de coopération policière, mémorandums d'accord, échanges de lettres, etc..

La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016

La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (la Déclaration de New York)¹ demande aux Etats de coopérer étroitement pour que les migrations, y compris les retours et les réadmissions, se déroulent de manière sûre, ordonnée et régulière, en tenant compte de leur législation nationale. Elle lance aussi un appel en faveur d'une coopération entre les pays (d'origine ou de nationalité, de transit et de destination) pour faire en sorte que les migrants qui n'ont pas la permission de rester dans le pays de destination puissent retourner dans leur pays d'origine, de préférence sur une base volontaire. La recommandation n° 7 du rapport Sutherland vise à établir, « à l'échelle mondiale, des principes relatifs au retour, à la réadmission et à la réintégration ».

La coopération dans le domaine du retour et de la réadmission est un aspect important de la coopération internationale plus vaste sur les questions de migration, exige de bien identifier les documents de voyage et de veiller à leur délivrance en bonne et due forme, et doit être conforme au droit international des droits de l'homme et au principe de non-refoulement. Elle doit être menée dans le respect d'autres règles du droit international, du droit à une procédure régulière et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La Déclaration de New York recommande de coopérer pour faciliter et garantir des réadmissions et des retours sûrs et ordonnés, et d'améliorer la coopération en la matière entre les pays d'origine et de destination. Elle souligne que les accords de réadmission existants doivent être pleinement appliqués. Les Etats ont aussi déclaré qu'ils sont favorables à l'octroi d'une aide accrue au titre de l'accueil et de la réintégration de ceux qui sont de retour dans leur pays, et qu'une attention particulière doit être accordée aux besoins des migrants de retour en situation de vulnérabilité, tels que les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les victimes de la traite.

PRINCIPES EXISTANTS

Cadre normatif

Les accords de réadmission servent principalement à faciliter le retour, dans leur pays, de ressortissants d'un Etat. Au titre du droit international, les migrants ont le droit de retourner dans leur pays d'origine². Dans de nombreuses déclarations, les gouvernements se sont engagés ou ont renouvelé leur engagement à coopérer de différentes façons sur la question des retours. Certains traités internationaux, tels que l'Accord de Cotonou³, obligent les parties signataires à réadmettre leurs



ressortissants. La Déclaration de Khartoum, qui prévoit une coopération entre l'UE et les pays participant au Processus de Khartoum, oblige ses signataires à améliorer les capacités nationales en matière de gestion des migrations sous tous ses aspects, et à prendre des mesures face à la migration irrégulière, y compris dans le cadre d'une coopération dans le domaine du retour, et plus particulièrement du retour volontaire, et de la réadmission⁴. Celle-ci figure en permanence à l'ordre du jour de nombreux processus consultatifs régionaux sur la migration, tels que le Processus de Budapest⁵ et le Processus de Bali⁶. Dans le document consensuel intitulé « Agenda international pour la gestion des migrations » (Initiative de Berne, 2004), la politique gouvernementale en matière de gestion des retours fait également partie intégrante de la gestion des migrations.

Cependant, il arrive souvent que l'obligation de réadmission ne soit pas suivie d'effet, principalement en raison de la réticence des Etats à réadmettre leurs ressortissants. La situation est encore plus complexe lorsqu'il s'agit de réadmettre des personnes dans un pays autre que leur pays d'origine qui, souvent, est un pays par lequel elles ont transité – à savoir des ressortissants de pays tiers. C'est pourquoi il est fondamental que les accords de réadmission confirment les obligations d'un Etat à l'égard de ses ressortissants, en énonçant en détail les modalités de mise en œuvre tout en établissant les bases juridiques de l'obligation qui incombe à un Etat de réadmettre des ressortissants de pays tiers dans des circonstances définies.

Objectifs de développement durable

Les objectifs de développement durable (ODD) reconnaissent que des migrations bien gérées jouent un rôle central et qu'elles contribuent fortement au développement durable. Si plusieurs de leurs cibles mentionnent ou concernent la migration, c'est toutefois la cible 10.7 qui est la pièce maîtresse des ODD sous l'angle de la migration⁷ : « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées ».

ENJEUX

La Déclaration du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement qui s'est tenu en octobre 2013 souligne la nécessité de prendre des mesures concrètes pour renforcer la cohérence et la coopération à tous les niveaux⁸. Elle réitère la détermination de la communauté internationale à coopérer étroitement pour faciliter et garantir des migrations sûres, ordonnées et régulières, y compris lorsqu'il s'agit de retours et de réadmissions, en tenant compte de la législation nationale.

Le rapport du Secrétaire général publié en avril 2016 (*Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants*) insiste aussi sur l'importance des retours, en ce qu'ils garantissent l'intégrité des systèmes d'asile et de migration, et sur l'obligation incombant à tous les gouvernements d'accepter le retour de leurs ressortissants. Tout en soulignant la nécessité de promouvoir les retours volontaires de préférence aux retours forcés, ce rapport reconnaît aussi que tout retour doit être conforme aux normes internationales, et respecter le principe de non-refoulement, l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit à une procédure régulière⁹.

Malgré l'engagement pris par les Etats à l'échelle mondiale de coopérer en matière de réadmission, et en dépit de l'obligation qui leur est faite de réadmettre leurs ressortissants, un certain nombre de pays (surtout des pays d'origine et de transit) ne se sont pas encore dotés de politiques, législations ou cadres institutionnels spécifiques permettant de négocier et de mettre en œuvre des accords de réadmission. Il



est donc logique d'ancrer des mesures relatives à la réadmission dans des accords bilatéraux ou multilatéraux.

Un pays faillit à ses obligations internationales lorsqu'il refuse de réadmettre ses ressortissants. Si les incitations offertes à un pays d'origine sont insuffisantes pour l'amener à conclure un accord de réadmission, une panoplie de politiques et d'instruments, tels que des régimes de facilitation des visas/d'exemption de visa, l'accès à la migration de main-d'œuvre, les échanges commerciaux et d'autres formes de mesures d'encouragement techniques ou financières peuvent être envisagés pour atteindre cet objectif et contribuer à une réciprocité. Des incitations positives doivent être inscrites dans les politiques du pays de destination, afin d'encourager les pays d'origine ou les autres pays concernés à bien coopérer en matière de gestion des migrations et de réadmission.

Lorsqu'un accord de réadmission est mis en œuvre en violation du droit international des droits de l'homme et du principe de non-refoulement, les Etats manquent là aussi aux obligations internationales qui leur incombent à l'égard des personnes qu'ils renvoient, de sorte que ces accords de réadmission continueront d'être considérés par les pays d'origine et de transit comme des outils de répression unilatéraux et nuiront à la façon dont tous ces accords sont perçus ainsi qu'à leurs effets opérationnels. Quand des possibilités de migration sûre et régulière ne sont pas prévues au titre d'une politique de réadmission, on ne fait que perpétuer le cercle vicieux des migrations irrégulières suivies de retours forcés.

La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016 dispose que le retour des migrants qui ne remplissent pas les conditions prévues par les normes internationales ou nationales pour rester dans le pays d'accueil doit s'effectuer dans la sécurité, la dignité et le respect des droits de l'homme, sur la base : i) de la primauté du retour volontaire ; ii) de la coopération entre les pays d'origine et d'accueil ; et iii) d'un renforcement de l'aide à l'accueil et à la réintégration offerte à ceux qui sont renvoyés dans leur pays¹⁰.

Les accords de réadmission sont indissociablement liés au retour et à la réintégration, à la gestion globale des migrations et à la coopération internationale. Ces questions connexes et interdépendantes signifient que, pour aborder la réadmission selon une approche globale, toutes sortes d'acteurs, étatiques et non étatiques, doivent être mobilisés et travailler en coordination. Une approche globale de la réadmission, clairement définie dans le pacte mondial sur les migrations, s'impose pour que les accords de réadmission puissent être mis en œuvre dans le respect des normes internationales. Il est nécessaire que diverses entités coopèrent en matière de réadmission à l'échelle nationale (intra-institutions et interinstitutions) et internationale – entre pays d'origine, de transit et de destination. Cette coopération doit s'inscrire dans le cadre plus large de la gouvernance et de la gestion des migrations, et ne pas être considérée seulement comme un moyen de faire face aux flux de migration irrégulière en organisant des retours et des réadmissions.

Plusieurs obstacles à la réadmission ont été identifiés : a) une mauvaise compréhension et une mise en œuvre insatisfaisante des accords existants ; b) un manque de données et de travaux de recherche ; c) un manque de législations, structures et institutions permettant de bien négocier et mettre en œuvre les accords de réadmission ; d) la réticence de certains pays à réadmettre des personnes et à conclure des accords de réadmission ; e) une protection insuffisante des droits des migrants irréguliers, des demandeurs d'asile déboutés et d'autres personnes visées par la réadmission ; et f) un manque de coopération internationale et d'incitations à conclure des accords de réadmission.



MESURES SUGGEREES

Les mesures ci-après ont été jugées nécessaires en matière de réadmissions :

- 1) Intensifier le dialogue entre les pays et renforcer les incitations à la réadmission ;
- 2) Conclure des accords de coopération (standard) conformes aux normes internationales, qui respectent notamment le principe de non-refoulement, le droit à une procédure régulière et l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- 3) Mettre en place des structures juridiques et institutionnelles ainsi que des capacités et des moyens pour mettre en œuvre les accords de réadmission ;
- 4) Régler les aspects techniques de réadmission, y compris la gestion de l'identité et la gestion des dossiers ;
- 5) Mettre en place des mécanismes et des procédures qui garantissent des retours forcés dans la sécurité, la dignité et le respect des droits applicables des intéressés ;
- 6) Organiser des retours – en privilégiant réellement les retours volontaires ;
- 7) Le cas échéant, offrir une aide adéquate à la réintégration aux personnes qui retournent dans leur pays au titre d'accords de réadmission.

Ces mesures peuvent être renforcées par : des travaux de recherche et d'analyse dans le domaine du retour, et des analyses des lacunes et des besoins ; l'examen des pratiques législatives et institutionnelles et des recommandations en vue de révisions ultérieures ; un renforcement des capacités et des formations à l'intention des gouvernements et d'acteurs non gouvernementaux en matière de réadmissions et de retours ; un renforcement du dialogue et des échanges de bonnes pratiques ; et un suivi et des évaluations.

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, A/RES/71/1, New York, 2016.

² Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), art. 12.4.

³ L'accord entre l'UE et le Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) engage les parties à faciliter le retour des migrants illégaux. Entré en vigueur en avril 2003, il fait régulièrement l'objet de révisions.

⁴ Déclaration de la Conférence ministérielle du Processus de Khartoum (Initiative sur la route migratoire UE-Corne de l'Afrique), Rome, 28 novembre 2014.

⁵ Lancé en 1993, le Processus de Budapest est un forum consultatif destiné à élaborer des mécanismes intégrés et durables permettant des migrations ordonnées.

⁶ Le Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des personnes et la criminalité transnationale qui y est associée a été lancé en 2002 en vue de susciter une coopération internationale entre services régionaux de répression afin de dissuader et de combattre les réseaux de trafic illicite de migrants et de traite des personnes.

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1, New York, 2015.

⁸ Assemblée générale des Nations Unies, *Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement*, *Faire des migrations un atout*, 3-4 octobre 2013. Disponible à l'adresse

www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/resources.shtml.



⁹ Assemblée générale des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, *Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants*, A/70/59, New York, 2016. Disponible à l'adresse http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59&referer=/english/&Lang=F.

¹⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, A/RES/71/1, New York, 2016, paragraphe 58.