



La criminalisation des migrants dans l'Union européenne

Marie Bazin

► To cite this version:

Marie Bazin. La criminalisation des migrants dans l'Union européenne. Science politique. 2010. dumas-00809408

HAL Id: dumas-00809408

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00809408>

Submitted on 9 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

SCIENCES PO GRENOBLE
1030 avenue Centrale – 38040 GRENOBLE
<http://www.sciencespo-grenoble.fr>



LA CRIMINALISATION DES MIGRANTS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Politiques sécuritaires et réalités quotidiennes

Marie Bazin

Mémoire soumis pour l'obtention du Master Spécialisé
« Organisation Internationale, OIG, ONG »

Sous la direction de Pierre Micheletti

Année universitaire 2009/2010

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9



LA CRIMINALISATION DES MIGRANTS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Politiques sécuritaires et réalités quotidiennes

Marie Bazin

Mémoire soumis pour l'obtention du Master Spécialisé
« Organisation Internationale, OIG, ONG »

Sous la direction de Pierre Micheletti

Année universitaire 2009/2010

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9

Ce travail a été effectué durant le stage à l'Association Européenne pour la Défense des droits de l'Homme (AEDH) sous la direction du tuteur professionnel Pierre Barge, président de l'AEDH, et de Pierre Micheletti, directeur de mémoire, professeur à l'IEPG.

The analysis has been undertaken during the internship at the European Association for the Defense of Human Rights (AEDH) under the direction of the intership supervisor Pierre Barge, president of the AEDH, and Pierre Micheletti, thesis supervisor, professor at the IEPG.

Cette analyse ne représente que l'opinion personnelle de son auteur et ne peut en aucun cas être attribuée à l'AEDH où le stage a eu lieu.

The analysis expresses the personnel opinion of its author and cannot be attributed to the organisation AEDH where the internship took place.

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont en premier lieu à Pierre Micheletti pour son suivi et ses précieux conseils. Je remercie également Dominique Mansanti pour l'intérêt qu'elle a porté à ce mémoire et pour le temps qu'elle y a consacré.

Pour l'opportunité de stage qui m'a été donnée, ainsi que toutes les facilités qui m'y ont été apportées, je me dois également de remercier Pierre Barge, mon tuteur de stage, et l'Association Européenne pour la Défense des droits de l'Homme.

Ce mémoire n'aurait pas pu aboutir sans la présence et l'écoute de Clara pendant ces six derniers mois, l'aide précieuse de Chloë, les encouragements de Gwénolée et Camille, et la patience de toute l'équipe de l'AEDH. Je leur en suis donc très reconnaissante.

Enfin mes derniers remerciements vont à Fabrizio Gatti pour avoir fait vivre sous sa plume le personnage de Bilal, dont les éclairages sur les enjeux et réalités de l'immigration ont été essentiels dans la genèse de ce travail.

RESUME

La criminalisation des migrants est une de stratégies utilisées dans l'Union Européenne pour contrôler et réduire les flux migratoires. Cette criminalisation passe par différents processus, à la fois juridiques, politiques, discursifs. Elle est le fait des politiques européennes et nationales de contrôle des flux migratoires qui désignent les migrants comme « illégaux » et organise la répression de l'immigration irrégulière sur cette base. Cette vision de l'immigration est également entretenue par les discours politiques et médiatiques qui articulent immigration et sécurité. La criminalisation et la stigmatisation de l'immigration ont des conséquences importantes sur le quotidien des migrants. Ceux-ci sont considérés comme des « illégaux » tout au long de leur parcours migratoire, de leur passage des frontières de l'UE à leur vie quotidienne dans les sociétés européennes. La généralisation de l'enfermement des migrants est le paroxysme de cette criminalisation, en tant que logique pénale visant des innocents.

SUMMARY

Criminalizing migrants is one of the strategies implemented by the European Union to control and reduce migration flows. Different processes, legal, political and rhetorical, lead to this criminalization. It is elaborated by European and national migration policies that point out migrants as “illegals” and organize the repression against irregular migration on this basis. This vision of migration is fostered by political and media discourses that mix migration and security issues. Criminalization and stigmatization of migration have major consequences on the migrants' everyday lives. They are considered as “illegals” throughout their migration journey, from the EU borders to their daily lives in European societies. The widespread use of imprisonment of migrants is the climax of this criminalization, as it has a criminal meaning and yet targets innocent people.

SOMMAIRE

PARTIE I. LES PROCESSUS DE CRIMINALISATION DES MIGRANTS DANS L'UNION EUROPEENNE

Chapitre 1. La législation européenne : lutter plutôt que protéger

§1. La législation en vigueur

§2. L'immigration dans le champ pénal : quelques situations nationales spécifiques

Chapitre 2. Une criminalisation issue d'évolutions juridiques parallèles

§1. Les grandes étapes de la politique migratoire européenne

§2. Des politiques de plus en plus répressives dans les Etats membres

Chapitre 3. Un discours qui articule immigration et sécurité

§1. Un même discours politique centré sur l'insécurité au niveau européen et national

§2. Le discours médiatique sur l'immigration

PARTIE II. UNE « ILLEGALITE » VECUE AU QUOTIDIEN

Chapitre 1. La criminalisation des migrants commence aux frontières de l'Union

§1. « Illégaux » avant même d'être entrés dans l'Union Européenne

§2. La frontière comme lieu géographique exacerbe la criminalisation des migrants

Chapitre 2. La vie quotidienne d'un étranger en séjour irrégulier

§1. Le statut irrégulier rend difficile l'exercice de ses droits

§2. Les stratégies de dissuasion des Etats membres

Chapitre 3. La généralisation de la détention des migrants : une logique pénale appliquée à des innocents

§1. L'enfermement : un élément fondamental des politiques migratoires européennes

§2. Les conditions de rétention et leurs conséquences

INTRODUCTION

Dans son livre *Le coût humain de la mondialisation*, Zygmunt Bauman décrit l'existence de deux mondes juxtaposés où les règles de vie, et surtout de circulation, sont diamétralement opposées. Le premier monde serait celui de la « mobilité mondiale », où l'espace et les frontières ne sont plus des obstacles ; tandis que le deuxième serait le monde de la « localité » où les habitants sont enfermés et ne peuvent se déplacer. Le fossé entre les deux mondes et les contraintes auxquelles font face les habitants du second monde sont décrits de la façon suivante par Bauman : « Les seconds voyagent discrètement, souvent dans l'illégalité, et payent pour l'entrepont bondé d'un bateau puant et en piteux état, parfois plus que les autres [les habitants du premier monde] pour jouir du luxe de la classe affaire. Ils sont accueillis avec des froncements de sourcils, et les plus malchanceux sont arrêtés dès leur arrivée et aussitôt expulsés. »¹. Ecrite en 1998 et se référant au niveau mondial et non européen, cette description fait pourtant aujourd'hui écho aux conditions difficiles dans lesquelles les étrangers émigrent vers l'Europe et aux drames humains réguliers aux frontières de l'Europe, où des migrants risquent voire perdent leur vie : le 11 juillet 2010 le naufrage d'une embarcation transportant des migrants africains vers l'Espagne a ainsi fait cinq morts parmi la trentaine de passagers².

L'immigration vers l'Europe, longtemps encouragée pour fournir de la main d'œuvre aux Etats européens après la seconde guerre mondiale, est depuis les années 1980 rendue plus difficile par des politiques nationales et européennes mettant en œuvre différentes stratégies de régulation, de contrôle et de dissuasion. Au cours des deux dernières décennies, l'immigration a pris une connotation négative, étant fréquemment désignée comme un « problème » que les dirigeants européens devraient résoudre. La construction européenne a accéléré ce phénomène. L'adoption de la Convention de Schengen en juin 1990 a fait de la Communauté européenne un espace de libre circulation, et des frontières extérieures la porte d'entrée de cet espace. Les règles traditionnelles liées à la circulation des personnes ont été considérablement modifiées, avec l'ouverture des frontières intérieures et la fermeture des frontières extérieures. Progressivement, l'Union Européenne a obtenu de plus en plus de

¹ BAUMAN (Z.), *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, 1998, p.137.

² « Cinq morts dans une embarcation clandestine en Espagne », *Le Nouvel Observateur*, 11/07/2010.

compétences en matière d'immigration et d'asile, avec un rôle allant de l'harmonisation des règles sur l'asile au contrôle des frontières. Les Etats membres conservent bien sûr le pouvoir de légiférer sur l'entrée et le séjour sur leur territoire, mais l'Union Européenne fixe les grandes orientations à la fois par l'activité législative et par la mise à disposition de moyens spécifiques pour les Etats membres (agence de contrôle aux frontières, base de données pour identifier les migrants, etc.).

La politique migratoire européenne est donc devenue restrictive et le discours de la « lutte contre l'immigration illégale » domine maintenant les débats. Progressivement, les questions d'immigration entrent dans le champ pénal, ce qui est une évolution lourde de sens étant donné la place et la signification du droit pénal dans l'architecture judiciaire des pays européens. Le droit pénal est employé pour « sanctionner les personnes qui causent un préjudice à autrui ou à la société dans son ensemble ».³ Dans les faits, la justice pénale condamne principalement les personnes ayant porté atteinte à autrui. Les infractions administratives, comme le franchissement irrégulier d'une frontière, ne sont pas censées être traitées de la même façon étant donné qu'elles ne nuisent pas à une personne précise. Criminaliser les migrants dans l'UE, c'est-à-dire faire de l'entrée et du séjour irréguliers des délits, revient à considérer l'immigration comme un phénomène qui porterait atteinte en tant que tel aux citoyens européens et qui serait donc condamnable et répréhensible pour cette raison. A travers la « lutte » contre le phénomène migratoire, ce sont donc les migrants eux-mêmes qui sont pointés du doigt et désignés comme des « criminels », bien que la migration et l'asile soient des droits, reconnus dans les instruments internationaux de défense des droits de l'Homme.

Se dirige-t-on vers la criminalisation des migrants comme outil principal de gestion de l'immigration ? Par quels processus les migrants sont-ils criminalisés et quelles sont les implications de cette criminalisation ?

Dans ce travail, le terme « migrants » désigne les personnes qui émigrent vers l'Union Européenne, régulièrement ou irrégulièrement, et quelles qu'en soient les raisons (politiques, économiques, familiales, etc.). Les immigrants installés en Europe depuis plus d'une génération n'entrent pas dans le cadre de cette étude. La criminalisation peut se définir comme un ensemble de discours, de textes législatifs ou programmatiques et de pratiques qui font de la migration un délit et des migrants des criminels. Cette criminalisation s'entend au

³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La criminalisation des migrations en Europe : Quelles incidences pour les droits de l'homme ?*, 2009, p. 6.

sens strictement pénal du terme, c'est-à-dire la qualification en délits d'activités liées à l'immigration, mais aussi au sens large, comme les lois et pratiques qui contribuent à ce que les migrants soient considérés et traités dans leur quotidien comme étant coupables d'un crime et donc susceptibles d'être réprimés du seul fait de leur mobilité.

Il s'agira donc d'étudier par quels processus les migrants sont criminalisés dans l'Union Européenne et ses Etats membres et dans quelle mesure cette criminalisation constitue un nouvel outil dans la politique de « lutte » contre l'immigration. La criminalisation des migrants existe en droit mais aussi et surtout dans les faits, du fait de l'atmosphère entretenue par le discours politique et médiatique et par la façon dont sont traités les migrants aux frontières et sur le territoire de l'Union Européenne. Après s'être penché sur les processus de criminalisation, nous étudierons donc les conséquences de cette criminalisation sur les réalités quotidiennes des migrants.

PARTIE I. Les processus de criminalisation des migrants dans l'Union Européenne

La criminalisation des migrants est une de stratégies utilisées dans l'Union Européenne pour réguler et réduire les flux migratoires. Cette criminalisation passe par différents processus, à la fois juridiques, politiques, discursifs.

Il s'agira donc de montrer dans un premier temps que la législation européenne, qu'elle soit communautaire ou nationale, criminalise les migrants présents dans l'UE ou candidats à l'entrée, car son objectif se réduit à lutter contre l'immigration plutôt que de protéger les personnes migrantes souvent éprouvées physiquement et psychologiquement et particulièrement vulnérables à l'exploitation et la discrimination. Dans un second chapitre, nous verrons que ce sont des évolutions juridiques et politiques similaires dans l'UE et les Etats membres qui ont abouti à la situation actuelle de répression à l'encontre des migrants. Enfin la criminalisation des migrants dans l'UE n'est pas uniquement un processus juridique, elle est également entretenue dans l'opinion publique par les discours politiques et médiatiques qui articulent immigration et sécurité.

Chapitre 1. La législation européenne : lutter plutôt que protéger

Les politiques migratoires dans l'Union Européenne relèvent à la fois des institutions européennes et des gouvernements nationaux étant donné que l'immigration et l'asile sont des compétences partagées entre l'Union et ses Etats membres. La législation européenne au sens large regroupe donc les différents instruments législatifs adoptés par l'UE et par les Etats. En matière d'immigration et d'asile cette législation se caractérise par son volet répressif important, au détriment de celui de la protection des droits fondamentaux. A l'échelle européenne comme à celle des Etats, l'accent est mis sur la « lutte contre l'immigration irrégulière » et il n'existe pas de texte contraignant garantissant le respect des droits des migrants sans-papiers.

§ I. Le droit de l'Union européenne en matière d'immigration

Le droit communautaire en matière d'immigration comprend deux volets visiblement distincts mais en pratique très liés : la législation sur l'immigration irrégulière et celle sur l'asile. La politique sur l'immigration irrégulière est dirigée par une logique de sanctions, contrairement à celle sur l'asile qui semble s'attacher à garantir les droits des demandeurs d'asile. Nous verrons qu'en réalité ces derniers ne sont pas nécessairement mieux lotis.

A. La politique de sanctions envers les migrants en situation irrégulière

Depuis les années 2000, la lutte contre l'immigration irrégulière est l'objectif principal de la politique migratoire européenne. Différents textes législatifs ont été adoptés depuis la création de l'espace Schengen en 1990 et la mise en place de l'espace de « Justice, liberté et sécurité » par le traité d'Amsterdam de 1997. Le droit européen en matière d'immigration a d'abord visé à gérer et contrôler les frontières extérieures de l'Union Européenne, puis à partir du milieu des années 2000 les migrants eux-mêmes ont été la cible des outils de répression de

l'immigration irrégulière. En revanche aucun texte européen n'est consacré spécifiquement aux droits des migrants en situation irrégulière dans l'Union Européenne, que ce soit pour reconnaître ces droits ou garantir leur accès aux migrants.

La création d'un espace de libre circulation à l'intérieur de l'UE par la Convention Schengen de 1990 (entrée en vigueur en 1995) s'est accompagnée de la fermeture des frontières extérieures. Les premiers outils de gestion de l'immigration mis en place par les Etats membres au niveau communautaire ont donc concerné le contrôle des entrées et sorties du territoire, la politique des visas, et la surveillance des frontières. Elément fondamental du dispositif Schengen, le système d'information Schengen (SIS) permet la coordination des autorités nationales en charge de la surveillance des frontières, des contrôles policiers et des douanes. Un SIS de deuxième génération (SIS II) est actuellement en cours d'établissement, et son règlement stipule qu'est introduit dans le mandant du SIS II le traitement des « signalements de ressortissants de pays tiers » et « l'échange d'informations supplémentaires et de données complémentaires aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour dans les Etats membres »⁴.

Aux fins du contrôle des flux migratoires irréguliers est également créé un réseau d'officiers de liaison « Immigration » dont le rôle est de fournir de l'expertise et des informations aux Etats membres de l'UE pour lutter contre « l'immigration illégale ». Mais l'assistance fournie par ces officiers de liaison aux Etats membres se cantonne au volet sécuritaire de la politique migratoire : collecter des informations entre autres sur « les flux d'immigration illégale », « les moyens d'aider les autorités du pays hôte à éviter que les flux d'immigration illégale ne se forment sur leur territoire », « les moyens de faciliter le retour et le rapatriement des immigrés illégaux »⁵. Au-delà de la collecte d'informations, les officiers de liaison apportent une aide directe aux Etats pour l'identification et le retour des migrants. En revanche aucune assistance n'est offerte pour que les migrants puissent exercer leurs droits effectivement.

D'abord limitée au contrôle des frontières et à la régulation des entrées dans l'UE, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière de l'UE s'est ensuite portée sur les migrants en situation irrégulière eux-mêmes. Suite à l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et

⁴ Article 2, Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

⁵ Article 2, Règlement (CE) n°377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration ».

l'asile en 2008⁶, le Conseil et le Parlement européen ont adopté deux directives axées sur la répression. La directive « retour »⁷ de 2008 organise le retour des personnes étrangères en situation irrégulière et institue la rétention administrative comme outil pour faciliter l'éloignement. Non seulement cette directive fait de l'expulsion un outil principal de la gestion de l'immigration, considérant les migrants comme des indésirables que l'on peut simplement renvoyer d'où ils viennent, mais au lieu de poser des normes strictes pour le retour, la directive comporte des dispositions floues défavorables aux personnes concernées : la rétention est autorisée si « le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement » mais il n'est pas précisé quel type de comportement est considéré comme un « empêchement » du retour.⁸ La durée maximale de rétention autorisée est par ailleurs allongée à 18 mois. Fabian Lutz, responsable de la politique de retour à la Commission européenne, a déclaré lors d'une conférence publique que la rétention administrative telle qu'introduite dans la directive « retour » n'était qu'une sanction nécessaire dans le prolongement de toute politique de régulation de l'immigration.⁹

Ainsi dans la même logique est adoptée la directive « sanctions contre les employeurs »¹⁰ en 2009. Alors que cette directive aurait pu être dédiée à la protection des droits des travailleurs migrants sans-papiers et à la lutte contre leur exploitation, l'article 1 stipule que l'objectif de ce texte est bien de « lutter contre l'immigration illégale »¹¹. Des sanctions financières sont prévues contre les employeurs, mais le but du contrôle des employeurs est l'interpellation et le renvoi des travailleurs en situation irrégulière puisqu'une des sanctions infligées aux employeurs est le paiement des frais de retour des étrangers employés irrégulièrement.¹² Dans un communiqué commun, les organisations européennes ENAR, PICUM, LEF¹³, et Solidar dénoncent le fait que la directive met davantage l'accent

⁶ Un des objectifs du Pacte étant de : « lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leurs pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ».

⁷ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁸ Article 15 de la directive 2008/115/CE.

⁹ Conférence publique du Jesuit Refugee Service (JRS) sur « *Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union* », Bruxelles, 8 juin 2010.

¹⁰ Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

¹¹ Article 1 de la directive 2009/52/CE.

¹² Article 5 de la directive 2009/52/CE.

¹³ European Network Against Racism (ENAR), Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), Lobby Européen des Femmes (LEF).

sur le statut du migrant que sur son exploitation par l'employeur et ne reconnaît pas les droits des travailleurs sans-papiers.

La législation européenne relative à l'immigration irrégulière a finalement pour objectif principal de « lutter » à la fois contre les flux migratoires et contre les migrants par différents moyens : des systèmes d'information pour contrôler les flux, un réseau d'experts chargés de surveiller « l'immigration illégale » ou encore un dispositif de retour associé à la rétention administrative.

B. Les demandeurs d'asile, des migrants « mieux lotis » ?

Bien que la répression en matière d'immigration soit focalisée sur l'immigration irrégulière, la situation n'est pas nécessairement plus favorable aux demandeurs d'asile. Pourtant le droit d'asile est reconnu au niveau international et européen, dans différents instruments contraignants¹⁴, et les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés sont spécifiquement codifiés, contrairement à ceux des migrants en situation irrégulière qui relèvent plutôt des instruments généraux de protection des droits fondamentaux.

Dès les débuts de la politique migratoire européenne, l'un des objectifs de l'UE est d'harmoniser les dispositifs d'asile nationaux pour aboutir à un système d'asile européen commun et garantir ainsi une protection équivalente des demandeurs d'asile dans tous les Etats membres. Plusieurs instruments sont adoptés et établissent des normes et procédures communes dans l'UE, principalement la directive « accueil des demandeurs d'asile »¹⁵, la directive « qualification » sur les conditions à remplir pour demander le statut de réfugié¹⁶, et la directive « procédure » pour l'octroi du statut de réfugié¹⁷. En 2009 commence la

¹⁴ Convention relative au statut des réfugiés de 1951, Charte européenne des droits fondamentaux de 2000.

¹⁵ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

¹⁶ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

¹⁷ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

procédure de création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) pour faciliter la coopération des Etats en matière d'asile et achever le système commun d'asile.¹⁸

Mais en pratique les demandeurs d'asile dans l'UE ne jouissent pas toujours effectivement de leurs droits et font souvent les frais de la politique de régulation des flux migratoires. A leur arrivée dans l'UE, les migrants peuvent être indistinctement des demandeurs d'asile, des migrants économiques, des candidats au regroupement familial, etc. Etant donné que les demandeurs d'asile ont des droits reconnus dans la Convention de Genève de 1951 et notamment le droit au non-refoulement, tout migrant qui entre dans l'UE en situation régulière ou irrégulière devrait être considéré comme un demandeur d'asile potentiel et avoir la possibilité de demander l'asile. Or Monica den Boer explique que l'une des stratégies de criminalisation des migrants a été de réduire la distinction entre migrants et réfugiés¹⁹, ce qui permet de justifier que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière l'emporte sur le respect des droits fondamentaux. Jane Freedman note également que les demandeurs d'asile sont tout autant stigmatisés que les migrants en situation irrégulière car ils sont considérés comme des « fraudeurs », une catégorisation qui s'appuie sur les pourcentages toujours plus importants de demandeurs d'asile déboutés²⁰, alors même que le taux de rejet des demandes d'asile est un des symptômes de la fermeture des frontières européennes et de la primauté du volet sécuritaire sur celui des droits de l'Homme. Le chapitre 3 de cette partie montrera plus en détails comment est construite l'image du « faux demandeur d'asile » utilisée pour justifier l'adoption d'outils répressifs à l'encontre des demandeurs d'asile.

Enfin les demandeurs d'asile doivent faire face à des contraintes importantes dans l'UE du fait du règlement « Dublin II » de 2003²¹. Le règlement « Dublin II » a été conçu comme un des éléments fondamentaux du futur système d'asile commun, afin de partager la charge de l'accueil des demandeurs d'asile entre les différents Etats membres. Par ce règlement, les demandeurs d'asile doivent obligatoirement voir leur demande examinée par le premier pays de l'UE dans lequel ils entrent, et ne peuvent se déplacer dans un autre pays de l'Union sous peine d'être en situation irrégulière. La base de données Eurodac qui contient les

¹⁸ COM (2009) 66 final, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, 18 février 2009.

¹⁹ DEN BOER (M.), « Crime et immigration dans l'Union Européenne », *Cultures et conflits*, n°31-32, 1998, p. 106.

²⁰ FREEDMAN (J.), « Criminalisation des demandeurs d'asile : une étude comparative des politiques de détention/rétention en France et en Grande-Bretagne », Colloque International CRPS, juin 2007.

²¹ Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

empreintes digitales de toute personne entrée dans l'UE irrégulièrement et/ou avec l'intention de demander l'asile, permet d'identifier les demandeurs d'asile en situation irrégulière présents dans un pays autre que celui de leur demande d'asile et de les renvoyer dans leur premier pays d'entrée. Ce système Dublin II est problématique sous deux aspects. D'une part l'existence d'un tel système part de l'hypothèse que les Etats membres sont tous aussi efficaces et respectueux des droits de l'Homme lors de l'examen d'une demande d'asile. Or les procédures en matière d'asile et taux d'acceptation des demandes varient beaucoup d'un pays à l'autre, certains pays comme la Grèce n'offrant pas d'assistance juridique ni la possibilité d'introduire un recours en cas de rejet de la demande.²² D'autre part le règlement « Dublin II » autorise la rétention des demandeurs d'asile aux fins de leur renvoi dans le premier pays d'entrée, alors même qu'elle devrait exceptionnelle.

L'UE, soucieuse d'aboutir à un système d'asile européen commun et de répondre aux critiques adressées au dispositif actuel, a entamé des procédures de refonte de la quasi-totalité des instruments juridiques sur l'asile, et notamment des trois directives « accueil », « procédure » et « qualification » et du règlement Dublin II. Ces révisions devraient permettre une meilleure protection des droits des demandeurs d'asile mais la procédure législative est actuellement bloquée au niveau du Conseil européen, les Etats membres ne parvenant pas à s'accorder sur un système de protection de l'asile global.²³ Il semble donc que les avancées en matière de répression de l'immigration soient bien plus importantes que celles en matière de protection des droits humains, et qu'il soit plus facile pour l'UE de criminaliser les migrants et demandeurs d'asile que de les protéger. Les progrès technologiques effectués pour doter la politique de lutte contre l'immigration irrégulière d'instruments de pointe en sont la preuve.

C. La technologie au cœur de la logique de criminalisation de l'immigration

La criminalisation des migrants dans l'UE passe par un processus législatif, comme nous l'avons montré précédemment, avec des dispositions répressives s'appliquant directement aux migrants, telles que l'expulsion ou la détention. Mais les moyens

²² Amnesty International, *The Dublin II Trap : Transfers of Asylum-Seekers to Greece*, 2010, p. 9.

²³ Priorités de la présidence belge dans le domaine de la politique d'immigration et d'asile, Réunion de la commission parlementaire « LIBE » du 12 juillet 2010.

technologiques mis en œuvre par l'UE dans le cadre de sa politique migratoire sont aussi symptomatiques de cette idée de « lutte » contre une immigration considérée comme si menaçante et dangereuse qu'elle nécessite des technologies sécuritaires de pointe.

Sylvia Preuss-Laussinotte explique que les politiques et technologies de sécurité ont d'abord appartenu au domaine de la politique pénale, mais ont ensuite été transférées aux politiques d'asile et d'immigration, en particulier pour les visas et le contrôle des frontières.²⁴ Les bases de données et la biométrie sont les deux technologies, indissociables, à la base de la gestion européenne des flux migratoires. Le Conseil européen a affirmé en 2003 qu'il fallait « dégager au sein de l'UE une approche cohérente en ce qui concerne les identificateurs ou les données biométriques, qui permettrait d'appliquer des solutions harmonisées pour les documents des ressortissants de pays tiers, les passeports des citoyens de l'UE et les systèmes d'informations (VIS et SIS II). »²⁵ A l'heure actuelle les trois principales bases de données en vigueur dans l'UE sont Eurodac, avec l'introduction d'éléments biométriques dans la base de données, SIS II et VIS. VIS est un système d'information sur les visas créé en 2008 qui vise à simplifier les procédures de visa mais aussi, et surtout, à lutter contre la fraude, faciliter les contrôles aux frontières, identifier les personnes cherchant à entrer sur le territoire de l'UE.²⁶

L'objectif de l'UE est d'aboutir à une interopérabilité des systèmes pour que les différentes informations contenues dans ces bases soient facilement échangeables entre les Etats aux fins de la gestion de l'immigration.²⁷ En ce qui concerne la biométrie, Preuss-Laussinotte souligne que son usage s'est intensifié après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis : l'UE justifie alors l'usage de cette technologie au nom de la lutte contre le terrorisme tout en l'appliquant également au contrôle de l'immigration.²⁸ Ainsi le traité de Prüm relatif « à l'approfondissement de la coopération transfrontalière notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale » est signé le 27 mai 2005 entre 7 Etats membres²⁹. Il crée des fichiers nationaux d'analyse ADN pour

²⁴ PREUSS-LAUSSINOTTE (S.), « L'Union Européenne et les technologies de sécurité », *Cultures et conflits*, n°64, 2006, p. 98.

²⁵ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Thessalonique du 19 et 20 juin 2003.

²⁶ Règlement (CE) n°767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court-séjour.

²⁷ Programme de La Haye, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 : « Le Conseil européen demande au Conseil d'étudier les moyens d'optimiser l'efficacité et l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE aux fins de la lutte contre l'immigration clandestine et de l'amélioration des contrôles aux frontières ».

²⁸ PREUSS-LAUSSINOTTE (S.), *op. cit.*, p. 101.

²⁹ Allemagne, Autriche, Espagne, France, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg.

faciliter la coopération entre Etats pour la poursuite d'infractions pénales³⁰, mais il faut noter que les types d'infractions pénales concernées par le traité ne sont pas précisés et que le traitement et la gestion des fichiers d'analyse ADN reviennent aux Etats signataires et sont soumis à la législation nationale. Nous verrons dans le second paragraphe que dans certains Etats membres de l'UE, l'entrée et le séjour irréguliers sont considérés comme des infractions pénales ; dans ce contexte, le traité de Prüm et ses fichiers ADN constituent des moyens technologiques importants mis au service de la politique migratoire des Etats.

§ II. L'immigration dans le champ pénal : quelques situations nationales spécifiques

Alors qu'au niveau européen la criminalisation des migrants est plutôt le résultat d'un ensemble de textes répressifs contre l'immigration irrégulière, certaines législations nationales criminalisent l'immigration au sens strictement juridique du terme, c'est-à-dire en faisant entrer l'immigration dans le champ pénal, en qualifiant certaines activités liées à l'immigration de délit pénal et en prévoyant des sanctions pénales pour les punir. Dans certains Etats de l'UE ce volet pénal de la gestion de l'immigration existe depuis plusieurs décennies et a même accompagné la construction de la politique migratoire, comme c'est le cas en France. Dans d'autres Etats la criminalisation des migrants relève d'une évolution récente de la législation.

A. L'immigration considérée comme un délit depuis la construction d'une politique migratoire : le cas de la France et de la Grande-Bretagne

Plusieurs pays européens prévoient des sanctions pénales en cas d'infraction aux règles sur l'entrée et le séjour sur leur territoire. Dans les pays à tradition d'immigration comme la France ou le Royaume-Uni, l'entrée et le séjour irréguliers sont considérés comme des délits depuis l'élaboration de la législation sur l'immigration.

³⁰ Article 2 du Traité de Prüm.

1. Le cas de la France

En France l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France prévoit une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et une amende aux étrangers qui entreraient en France sans documents ou visas ou qui resteraient sur son territoire après l'expiration de ces documents.³¹ Les multiples modifications apportées à la législation sur l'immigration depuis 1945 ont ensuite introduit de nouveaux délits et accentué les sanctions pour les délits initiaux. En plus de l'entrée et du séjour irréguliers, la falsification de documents à des fins d'immigration est condamnable, ainsi que les mariages de complaisance. Une nouvelle sanction pénale est introduite : l'interdiction de retour sur le territoire, pour un maximum de trois ans, avec éloignement du territoire si nécessaire. Ces dispositions figurent dans le nouveau Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) créé en 2005 pour regrouper toute la législation en vigueur en la matière.

L'étranger qui entre ou séjourne en France irrégulièrement peut ainsi être condamné à un an d'emprisonnement et à la fin de cette période être interdit de retour pendant trois ans.³² Le mariage ou la reconnaissance d'un enfant dans le but d'obtenir un titre de séjour entraîne une peine de 5 ans de prison.³³ Une telle disposition entraîne un risque de suspicion à l'égard de tout étranger en situation irrégulière qui souhaite se marier, suspicion basée sur le seul statut administratif. Enfin l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers est également passible d'une sanction pénale. La peine d'emprisonnement peut aller jusqu'à 5 ans et s'accompagner d'une amende de 30 000 euros.³⁴ La définition de cette « aide » est très large ; est concernée « toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France ». Une telle disposition crée un délit de solidarité pour les personnes qui viennent en aide aux sans-papiers que ce soit en leur fournissant une aide médicale, en les hébergeant, ou en leur apportant une aide alimentaire. Le GISTI note en effet que la loi ne fait pas de distinction entre l'aide humanitaire, non-lucrative, et l'aide à l'entrée irrégulière fournie par des passeurs en échange d'argent.³⁵ Bien que n'étant pas directement dirigée contre les étrangers en situation irrégulière, la répression des personnes qui les aident contribue à la criminalisation générale de l'immigration puisque

³¹ Article 19 de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

³² Article L621-1 du CESEDA.

³³ Article L623-1 du CESEDA.

³⁴ Article L622-1 du CESEDA.

³⁵ GISTI, « Les délits de la solidarité », disponible sur <http://www.gisti.org/spip.php?article1399>, consulté le 30 août 2010.

finalement la solidarité est ici un délit car elle est assimilée à la complicité avec des « criminels ».

En application de cette législation des migrants en situation irrégulière, y compris des demandeurs d'asile, ont été emprisonnés. Chowra Makaremí présente le cas de Joseph, congolais, arrivé en France en avion en transitant par la Turquie. Il est détenu en zone d'attente à l'aéroport de Roissy à son arrivée et y demande l'asile. Ses raisons pour demander l'asile ne sont pas jugées valables et il n'est pas autorisé à entrer sur le territoire au titre de l'asile. Son expulsion vers la Turquie échoue car les autorités turques refusent de l'admettre sur leur territoire. A son retour en France il est jugé en comparution immédiate pour entrée irrégulière et condamné à 3 mois de prison. C'est donc de la prison de Fleury-Mérogis qu'il envoie sa demande d'asile à l'OFPRA.³⁶ Ce cas est emblématique de ce que signifie la criminalisation des étrangers en droit pénal. Cette criminalisation peut aboutir à l'emprisonnement de personnes qui ne sont coupables d'aucun crime et qui ont au contraire voulu exercer un de leurs droits fondamentaux, celui de demander l'asile.

2. Le cas de la Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne le délit d'immigration a été créé en 1971 dans l'*Immigration Act*. Cette loi prévoit des sanctions pénales (une amende et une peine d'emprisonnement de six mois maximum) pour l'entrée irrégulière sur le territoire ou en violation d'une décision de déportation et le séjour irrégulier après la fin de validité d'un visa.³⁷ Le délit d'immigration est renforcé en 2005 par la loi sur le droit d'asile et l'immigration. Elle rend coupables d'un délit les personnes qui entrent au Royaume-Uni sans passeport. La loi stipule que les personnes sont coupables si elles ne peuvent pas présenter de document d'identité lors du premier entretien avec un agent de l'immigration. Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Mr Gil-Roblès, a critiqué cette disposition dans un rapport en 2005, soulignant le fait que beaucoup de demandeurs d'asile qui fuient des persécutions se déplacent sans documents d'identité ou, du fait des difficultés pour entrer légalement au Royaume-Uni,

³⁶ MAKAREMI (C.), « Pénalisation de la circulation et reconfigurations de la frontière : le maintien des étrangers en « zone d'attente » », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, p. 59.

³⁷ European Migration Network, « Ad-Hoc Query on criminal penalties against illegally entering or staying third-country nationals », 21 septembre 2009.

font appel à des passeurs qui leur confisquent leurs documents.³⁸ Le Commissaire Gil-Roblès explique également que la loi viole la présomption d'innocence car elle fait porter sur la victime la charge de la preuve. C'est donc au migrant de prouver que ses papiers ont été confisqués ou ont dû être laissés dans son pays d'origine.³⁹

La qualification des infractions au droit des étrangers en délits ou crimes s'accompagne d'un appel à la délation, relayé par le site internet de l'agence aux frontières britanniques (UKBA) et qui a pour effet de stigmatiser les migrants et renforcer la suspicion à leur égard. Sur ce site de l'agence, lié à celui du ministère de l'Intérieur (Home Office) une page est consacrée spécifiquement à la dénonciation de délits liés à l'immigration : « *Report an illegal immigrant or other immigration offence. If you know someone is breaking immigration laws, for example, by being in the UK illegally or by employing an illegal immigrant), you can send us information about it by email.* »⁴⁰. Notons également que la même page web invite à dénoncer le trafic de marchandises. Le trafic de biens et l'entrée illégale d'une personne sur le territoire semblent donc considérés comme des délits équivalents et les migrants « illégaux » comme des marchandises, ce qui en plus de les criminaliser, les déshumanise.

B. Les évolutions récentes vers la criminalisation : le cas de l'Italie et de la Grèce

Contrairement aux cas de la France et du Royaume-Uni, dans certains pays la criminalisation des migrants est le résultat de processus législatifs récents. Ces pays, traditionnellement des pays d'émigration, sont maintenant confrontés à une forte immigration en raison de leur situation géographique aux frontières de l'UE. Entre autres stratégies de dissuasion et de répression de l'immigration, ils ont créé ou sont en train de créer des sanctions pénales pour punir l'entrée et le séjour irréguliers sur leur territoire.

³⁸ Rapport de M. Alvaro Gil-Roblès, commissaire aux droits de l'Homme, sur sa visite au Royaume-Uni du 4 au 12 novembre 2004, à l'attention du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire, Strasbourg, 8 juin 2005, §74 et 75.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/contact/contactspage/191679/> consulté le 30 août 2010.

1. Le cas de l'Italie

Longtemps un pays d'émigration, l'Italie est devenue un pays d'immigration, en raison de sa situation de « porte d'entrée » de l'UE au sud, par ses îles de Lampedusa et de Sicile. Au milieu des années 2000 a commencé une réforme des lois sur l'immigration et l'asile, qui a abouti à l'adoption d'une législation sécuritaire visant à réprimer l'immigration irrégulière. En 2008 un décret-loi est adopté intitulé « Mesures d'urgence concernant la sécurité publique »⁴¹. Il permet l'expulsion des étrangers condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement (ce qui équivaut à une double-peine), fait du statut irrégulier une circonstance aggravante en cas de procès pour infraction pénale, et la location d'un logement à un immigré irrégulier devient une infraction pénale passible d'une peine de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement.⁴² En plus de faire de l'immigration une menace imminente sur la sécurité dans son intitulé, ce décret-loi établit un lien douteux entre irrégularité du statut et criminalité et une inégalité de traitement face à la justice entre les personnes en situation régulière et celles en situation irrégulière.

L'entrée irrégulière devient un délit dans la loi sur la sécurité et l'immigration adoptée définitivement le 2 juillet 2009 au terme d'un long débat politique.⁴³ L'entrée irrégulière en Italie est maintenant considérée comme une infraction pénale et passible d'une amende et d'une expulsion immédiate (le projet de loi initial prévoyait une peine de prison). L'étranger qui s'oppose à un ordre d'éloignement est susceptible d'être emprisonné, tout comme celui qui n'est pas en mesure de présenter ses papiers d'identité et de séjour sur demande à la police.⁴⁴

Par ces lois, le gouvernement italien établit volontairement un lien direct entre immigration et criminalité, rendant les migrants responsables de l'insécurité. Silvio Berlusconi a ainsi déclaré à la sortie d'un Conseil des ministres : « Les résultats des limitations que nous avons apportées à l'immigration clandestine sont très positifs. C'est important parce qu'une réduction du nombre d'extracommunautaires signifie moins de gens qui viennent augmenter la foule des criminels »⁴⁵. Thomas Hammarberg, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, a vivement critiqué la politique de sécurité du

⁴¹ Décret-loi n°92 du 23 mai 2008.

⁴² Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie du 13 au 15 janvier 2009, Strasbourg, 16 avril 2009, §62.

⁴³ « Les intellos de gauche se mobilisent pour les immigrés », *Courrier International*, 16/07/2010.

⁴⁴ Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie... *op. cit.*, §65.

⁴⁵ « Berlusconi qualifie les immigrés de criminels », *L'Expression*, 30/01/2010.

gouvernement italien, déclarant que ces lois étaient disproportionnées et que « les infractions liées à l'immigration devraient rester de nature administrative ».⁴⁶

2. Le cas de la Grèce

En Grèce la pénalisation de l'immigration apparaît dans la loi relative à l'immigration de 2005. L'entrée et le séjour irréguliers deviennent des délits et les migrants en situation irrégulière peuvent être poursuivis pénalement et risquent une peine de prison d'au moins 3 mois et une amende.⁴⁷ Une autre loi adoptée le 30 juin 2009 accentue la criminalisation des migrants et de ceux qui les aident. Cette loi stipule que l'hébergement d'un sans-papiers est une infraction pénale punie d'une peine d'emprisonnement de 10 ans maximum et d'une amende pouvant aller jusqu'à 30 000 euros par personne hébergée. Cette loi permet également la détention des étrangers considérés comme une menace à l'ordre public ou à la sécurité, et définit cette menace comme le fait d'être poursuivi pour une infraction punie d'une peine d'au moins 3 mois de prison.⁴⁸ Il suffit donc aux étrangers d'être simplement poursuivis, et non condamnés, pour une infraction pénale, pour être placés en détention administrative. Amnesty International précise dans son rapport 2010 que cette mesure est également valable pour les demandeurs d'asile.⁴⁹ Par cette loi, la Grèce viole la présomption d'innocence car elle prévoit des sanctions pour des personnes qui n'ont pas encore été jugées pour les infractions dont elles sont suspectées.

Le régime de détention des migrants en Grèce est à la fois un symptôme de la criminalisation des migrants et un moyen d'ancrer ce statut de « criminels » dans l'esprit des migrants et aux yeux de l'opinion publique. La loi grecque prévoit en effet le même régime de détention pour les migrants en situation irrégulière et pour les personnes suspectées de crimes. Aucun standard pour la détention des migrants n'a été élaboré, il n'existe donc pas de normes

⁴⁶ Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie... *op. cit.*, §84.

⁴⁷ Article 83, Loi n°3386/2005, citée dans PARLEMENT EUROPEEN, *Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats de l'Union Européenne, Rapport de visite en Grèce*, IP/C/LIBE/IC/2006-181, p. 12 (44 p.)

⁴⁸ Migreurop, « Grèce : Analyse du Projet de Loi relatif à la détention des étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière », juin 2009, disponible sur <http://www.migreurop.org/article1464.html>, consulté le 30 août 2010.

⁴⁹ Amnesty International, *Rapport 2010 – La situation des droits humains dans le monde*, 2010, p. 123.

spécifiques concernant l'accès des migrants retenus aux soins de santé, à des activités de loisirs, etc.⁵⁰

D'autres pays prévoient des sanctions pénales en cas d'infractions aux lois sur l'immigration. En Allemagne le paragraphe 95 du *German Residence Act* prévoit un emprisonnement de un à trois ans et une amende en cas d'entrée et de séjours irréguliers. Ce type de sanctions existe également au Luxembourg depuis 2008 (emprisonnement de deux ans maximum). En Pologne ou en Slovaquie l'entrée irrégulière n'est considérée comme un crime que si elle est commise en groupe ou avec violences. Dans les pays baltes la législation relative à l'immigration est récente et les trois pays prévoient des sanctions pénales variables selon les situations. En Estonie l'entrée irrégulière est punie d'une amende. En Lettonie, des sanctions sont prévues en cas d'entrées irrégulières répétées, et le séjour irrégulier et l'utilisation de faux papiers sont considérés comme des crimes passibles jusqu'à 2 ans d'emprisonnement. Le passage illégal des frontières lituaniennes est passible de 2 ans d'emprisonnement maximum et d'une amende, mais ces sanctions ne s'appliquent pas aux demandeurs d'asile. Enfin il semble que la Bulgarie, la République Tchèque, la Hongrie, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne n'ont pas associé leur législation relative à l'immigration à des sanctions pénales.⁵¹

⁵⁰ CPT, *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 23 to 29 September 2008*, Strasbourg, 30 juin 2009, p. 23.

⁵¹ European Migration Network, « Ad-Hoc Query on criminal penalties against illegally entering or staying third-country nationals », 21 septembre 2009.

Chapitre 2. Une criminalisation issue d'évolutions juridiques parallèles

La législation en matière d'asile et d'immigration dans les Etats membres et dans l'UE est le résultat d'évolutions juridiques parallèles et similaires entre ces deux niveaux de gouvernance. Les politiques migratoires ont une histoire tant européenne que nationales, avec le point commun d'avoir abouti dans les années 2000 à une sécurisation des questions migratoires.

§ I. Les grandes étapes de la politique migratoire européenne

La politique migratoire actuelle de l'Union Européenne est le résultat d'une évolution régulière depuis le début des années 1990 visant à faire de l'UE un espace de libre circulation et de justice, avant d'opérer un tournant sécuritaire au cours de la dernière décennie avec une fermeture des frontières extérieures

A. La construction d'une politique migratoire européenne

La politique migratoire européenne s'est construite conjointement à l'approfondissement de l'UE. D'abord un espace de libre circulation des marchandises, l'UE est devenue un espace de libre circulation des citoyens européens, grâce aux accords de Schengen de 1985 et à l'entrée en vigueur de l'espace Schengen en 1990. Cette ouverture des frontières intérieures de l'Europe s'est accompagnée d'un renforcement des mesures de sécurité intérieure, au sein du pilier « Justice et Affaires Intérieures » de l'UE. Selon Adrian Favell, la construction européenne a abouti au transfert des compétences en matière d'immigration des Etats à l'échelon européen. Les concepts de souveraineté et de contrôle étatique sont remis en cause par « l'européanisation » des questions migratoires.⁵² La création au sein de la Commission européenne de la DG « Justice et Affaires intérieures » en 1999 est

⁵² FAVELL (A.), « L'européanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration », *Cultures et conflits*, n°38-39, 2000, [En ligne], mis en ligne le 20 mars 2006. URL : <http://conflits.revues.org/index274.html>. Consulté le 23 août 2010, p. 1.

symptomatique de cette remise en cause du contrôle des Etats sur leurs affaires internes.⁵³ Le plan d'action de Vienne⁵⁴ adopté en décembre 1998 et visant à la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam de 1997 fait état de ces changements importants : il s'agit pour l'UE de gérer les transformations induites par les accords de Schengen et le traité d'Amsterdam concernant les affaires intérieures. La frontière extérieure de l'UE devient également un enjeu important mais les débats et prises de décision en matière de sécurité ne se cristallisent pas encore autour de cette question.

Le programme de Tampere de 1999, premier grand instrument programmatique de l'UE en matière d'affaires intérieures, porte sur la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, tel que prévu par le Traité d'Amsterdam de 1997, et met davantage l'accent sur la liberté et le respect des droits que sur les mesures de sécurité.⁵⁵ Ce programme pose les jalons de la politique migratoire européenne, avec pour objectif « une Union européenne ouverte et sûre ». Contrairement au programme de La Haye de 2004, le programme de Tampere ne s'adresse pas uniquement aux citoyens européens et reconnaît les droits des ressortissants étrangers, en particulier le droit d'asile.⁵⁶ L'objectif d'harmonisation des systèmes d'asile prend sa source dans ce programme, avec une référence claire à la Convention de Genève sur les réfugiés. Le traitement équitable des ressortissants de pays tiers est également posé comme un des principes de l'espace de liberté, sécurité et justice et un élément important de la politique migratoire. Cependant ce traitement équitable ne concerne que les migrants établis légalement dans l'UE. En cela, bien qu'ayant une vision plus humaniste que les suivantes, le programme de Tampere s'inscrit malgré tout dans la logique européenne de gestion des migrations qui distingue migrants légaux et migrants clandestins, accordant en priorité des droits aux premiers. Finalement, comme cela est reflété dans la législation, le programme de Tampere montre que la politique de lutte contre l'immigration irrégulière mise en œuvre à la fin des années 1990 est focalisée sur le contrôle des frontières, et des entrées et sorties avec la politique des visas, plutôt que sur la répression à l'encontre

⁵³ FAVELL (A.), « L'euphémisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique »... *op. cit.*, p. 9.

⁵⁴ Plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998 concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, dit Plan d'action de Vienne du 3 décembre 1998.

⁵⁵ Programme de Tampere adopté lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 1999.

⁵⁶ Programme de Tampere, §3 : « Cette liberté ne doit toutefois pas être considérée comme une prérogative des seuls citoyens de l'Union. Son existence même agit comme un aimant, attirant du monde entier nombre de personnes privées de cette liberté qui, pour les citoyens de l'Union, va de soi. Il serait contraire aux traditions de l'Europe de refuser cette liberté à ceux qui, poussés par les circonstances, demandent légitimement accès à notre territoire ».

des migrants eux-mêmes. Le plan d'action de Vienne de 1998 présente la même logique. En matière d'immigration irrégulière, il prévoit des dispositions concernant l'entrée, le séjour et le retour, mais celles-ci seront assorties de « droits pour les ressortissants des pays tiers en matière de libre circulation ».⁵⁷

B. Le tournant sécuritaire des années 2000

L'évolution de la politique migratoire européenne dans les années 2000 fait écho au paradoxe dont Paolo Cuttita fait état dans son analyse du « monde-frontière ».⁵⁸ Il explique que la construction d'un espace globalisé, caractérisé par la libre circulation des biens et des capitaux, ne peut que s'accompagner d'un contrôle accru des flux migratoires. Ainsi « au processus d'ouverture s'ajoutent de nouvelles stratégies de fermeture ».⁵⁹ Au sein de l'UE, ces « stratégies de fermeture » se développent à la suite des attentats de septembre 2001 aux Etats-Unis et de mars 2004 à Madrid.

1. Le programme de La Haye : l'« immigration illégale » devient un enjeu de sécurité

Le programme de La Haye de 2004⁶⁰ établit pour la première fois un lien direct entre sécurité de l'UE et des citoyens européens et immigration, et fait de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice un espace strictement réservé aux citoyens européens.⁶¹ L'« immigration illégale » est placée en tête des problèmes transfrontaliers, au côté du terrorisme et de la criminalité.

Le programme de La Haye approfondit les objectifs présentés dans le programme de Tampere, tout en apportant des nouveautés. Il est toujours question d'harmoniser les systèmes d'asile, mais l'idée d'un traitement des demandes d'asile en dehors de l'UE est introduite,

⁵⁷ Plan d'action de Vienne du 3 décembre 1998.

⁵⁸ CUTTITA (P.), « Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures et conflits*, n°68, 2007, pp. 61-84.

⁵⁹ *Idem*, p. 66.

⁶⁰ Programme de La Haye adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004.

⁶¹ Programme de La Haye, p. 1 : « La question de la sécurité de l'Union européenne et de ses Etats membres se pose avec une acuité renouvelée, au vu notamment des attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis le 11 septembre 2001 et à Madrid le 11 mars 2004. Les citoyens d'Europe attendent à juste titre de l'Union européenne que, tout en garantissant le respect des libertés et des droits fondamentaux, elle adopte une approche commune plus efficace des problèmes transfrontières tels que l'immigration illégale, la traite des êtres humains, le terrorisme et la criminalité organisée, ainsi que de leur prévention. »

posant les bases de l'externalisation de l'asile. Il s'agit ici d'éviter que les migrants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, entrent sur le territoire de l'UE avant que leur situation ne soit régularisée. Le programme de La Haye constitue donc un tournant dans la politique migratoire, en cela qu'il est axé sur la gestion des flux migratoires et la lutte contre l'immigration irrégulière sous tous ses aspects (lutte contre l'emploi irrégulier, politique de retour et de réadmission, contrôle des frontières, etc.). Alors que le programme de Tampere accordait une place aux droits des ressortissants étrangers et aux victimes de la traite des êtres humains, cette dimension est absente du programme de La Haye qui fait référence aux instruments de protection des droits fondamentaux en introduction, mais qui défend l'idée problématique selon laquelle il y aurait un équilibre à trouver entre répression et respect des droits de l'Homme lors de « la lutte contre l'immigration clandestine et de l'amélioration des contrôles aux frontières ». ⁶² Cela sous-entend qu'aux fins du contrôle de l'immigration irrégulière, les droits fondamentaux des migrants peuvent être réduits.

2. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile : la politique de retour comme outil principal de gestion des flux migratoires

En 2008 est adopté le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ⁶³, document intermédiaire entre le programme de La Haye et celui de Stockholm de 2009. Il rappelle les éléments principaux formant la politique migratoire européenne, précise la position du Conseil européen, et établit de nouveaux objectifs. La vision de l'immigration défendue dans ce programme est une vision utilitariste, les migrants étant censés répondre aux « besoins » des Etats membres. ⁶⁴ La priorité de l'UE devient l'organisation et la gestion de l'immigration professionnelle et le Pacte reprend le terme d'« immigration choisie », d'abord utilisé en France. ⁶⁵ Un système de « *blue card* », en référence à la « *green card* » américaine a d'ailleurs été prévu pour organiser les migrations de travail. Conjointement à cette politique d'immigration « choisie », le Pacte fait de la « lutte contre l'immigration irrégulière » sa deuxième priorité. ⁶⁶ Le contrôle des frontières ne constitue plus l'outil principal d'empêchement de l'immigration irrégulière, le Pacte consacre plutôt la politique de retour et

⁶² Programme de La Haye, p. 25.

⁶³ Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008.

⁶⁴ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, p. 2.

⁶⁵ Le Pacte a été adopté pendant la présidence française du Conseil européen.

⁶⁶ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, p. 7.

de réadmission. Les partenariats avec les pays tiers sont encouragés, mais dans le but principal de faire réadmettre les étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine. Différents moyens visant à faciliter l'identification et l'éloignement des étrangers sont prévus : l'identification biométrique, les vols conjoints entre plusieurs Etats membres pour expulser les migrants, la lutte contre le travail irrégulier, l'aide au retour volontaire. La fermeture des frontières extérieures se renforce et cette fermeture est considérée comme la condition de jouissance de l'espace interne de libre circulation. Les moyens de l'agence FRONTEX⁶⁷ sont renforcés et il est prévu de créer un corps de gardes-frontières européens. Le recours aux technologies est accentué, en vue d'une « gestion intégrée efficace de la frontière extérieure ». ⁶⁸

La politique migratoire semble devenir un « système », dont tous les éléments seraient mis en œuvre dans un seul but, celui de bouter les migrants hors des frontières de l'UE. Aucune référence n'est faite aux instruments de protection des demandeurs d'asile, et encore moins à ceux des droits de l'Homme. Le principe de non-refoulement, garantissant à toute personne se présentant aux frontières de pouvoir demander l'asile si elle le souhaite et de voir sa demande examinée sans être expulsée du territoire, n'est pas mentionné dans le Pacte. L'organisation PICUM souligne que les droits des migrants sans-papiers ne sont pas garantis par le Pacte, celui-ci étant basé sur le contrôle et les restrictions de l'immigration. ⁶⁹

3. Le programme de Stockholm : citoyens européens versus ressortissants étrangers

Enfin, dernière pierre à l'édifice de la politique migratoire européenne, le programme de Stockholm adopté en décembre 2009⁷⁰ se place dans le prolongement des textes programmatiques adoptés après 2000 et de la vision sécuritaire de l'immigration qui prime depuis lors. Le contrôle de l'immigration est toujours présenté comme une condition à la sécurité des citoyens européens⁷¹ et le programme pose comme priorité, paradoxale, que les mesures répressives « aillent dans le même sens et soient complémentaires » des mesures permettant de protéger les droits fondamentaux et notamment le droit d'asile. Le programme

⁶⁷ Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union Européenne.

⁶⁸ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, p. 9.

⁶⁹ PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de PICUM en 2009*, 2009, p. 16.

⁷⁰ Programme de Stockholm adopté par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2009.

⁷¹ Programme de Stockholm, p. 4.

de Stockholm se réclamant du Pacte européen, lui-même ignorant du principe de non-refoulement, il semble particulièrement difficile que les mesures répressives (principalement l'éloignement des migrants et le contrôle des frontières) n'aillent pas à l'encontre de la protection des droits de l'Homme et des droits des demandeurs d'asile. Le programme de Stockholm a été considéré comme une avancée concernant la justice et la liberté au sein de l'UE mais a également été critiqué car il place les citoyens européens, et eux seuls, au cœur de la politique des droits de l'Homme européenne.⁷² En cela, la vision du programme de Stockholm est bien dans la droite ligne de celle du programme de La Haye.

§ II. Des politiques de plus en plus répressives dans les Etats membres

Dans les Etats membres, la criminalisation des migrants est le fait d'une évolution de la législation vers plus de répression à la fois à l'encontre des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière, et se caractérise par l'ampleur des moyens policiers et militaires mis en œuvre pour empêcher l'immigration irrégulière.

A. Un arsenal législatif plus répressif

Comme montré précédemment, certains pays ont choisi comme stratégie de gestion de l'immigration de criminaliser les migrants au sens pénal du terme, c'est-à-dire de faire de l'entrée et du séjour irréguliers des délits. Cependant la criminalisation des migrants peut s'exercer de façon plus générale, par des lois répressives qui conduisent à traiter les migrants comme des criminels ou qui encouragent une suspicion diffuse à leur égard. Dans beaucoup de pays de l'UE, des modifications récentes des lois relatives à l'immigration et à l'asile ont eu lieu. Bien que reliées à des situations nationales spécifiques, ces évolutions législatives présentent des points communs. Il ne s'agit pas ici de présenter de manière exhaustive ces évolutions pour l'ensemble des pays membres, mais plutôt de mettre en lumière des similitudes et rapprochements entre certains Etats, qui vont dans le même sens que la législation européenne.

⁷² Conférence de PICUM, « *Undocumented Migrants and the Stockholm Programme, Assuring access to rights?* », 9 mars 2010.

La plupart des pays ont durci les conditions d'accès et de séjour sur le territoire, dans le but de limiter les flux migratoires. De telles restrictions réduisent considérablement les possibilités d'entrer régulièrement sur le territoire d'un Etat que ce soit pour des raisons politiques, économiques ou familiales. En conséquence, les migrants n'ont d'autre choix que l'entrée irrégulière. Au Royaume-Uni le franchissement des frontières sans document d'identité est un délit⁷³. Une telle disposition a pour objectif de réduire le nombre de migrants en situation irrégulière non-identifiables et qui ne peuvent par conséquent pas être renvoyés dans leur pays d'origine. Elle a également pour effet de criminaliser les migrants dès leur passage de la frontière. En France des « zones d'attente » aux frontières ont été créées pour empêcher l'entrée sur le territoire des migrants qui arrivent par train, bateau, avion, ou en traversant un poste-frontière. Ce sont des lieux, considérés comme étant juridiquement hors du territoire français, dans lesquels sont retenus les migrants dans l'attente de l'examen de leur situation administrative. Les droits des migrants y sont souvent moins bien garantis que sur le territoire français, ceux-ci n'ayant que peu ou pas d'informations sur leurs droits, et ne pouvant bénéficier de l'assistance d'un interprète.⁷⁴

La restriction du droit d'asile est une autre stratégie de dissuasion de l'immigration devenue courante dans les années 2000, directement liée au discours selon lequel il existerait des « bons » et des « faux » demandeurs d'asile, les seconds devant être identifiés et éloignés du territoire. Cette remise en cause du droit d'asile est corollaire du durcissement des conditions d'entrée dans les pays membres. Nous avons déjà vu que les conditions d'accès au Royaume-Uni ont été durcies pour tous les types de migrants. En Grèce l'accès au territoire est également rendu plus difficile pour les demandeurs d'asile par la détention fréquente des potentiels demandeurs d'asile aux frontières et le manque d'informations dispensées sur le droit d'asile.⁷⁵ Concernant les critères pour l'octroi du statut de réfugié, l'Espagne et la France ont tous deux réformé leur législation sur l'asile. En Espagne la nouvelle loi sur l'asile augmente les raisons d'exclusion du statut d'asile fondées sur des critères larges tels que « constitue un danger à la sécurité nationale » sans préciser les actes ou comportements constituant ce « danger ».⁷⁶ En France l'établissement du principe de pays d'origine « sûrs »

⁷³ Rapport de M. Alvaro Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'Homme, sur sa visite au Royaume-Uni du 4 au 12 novembre 2004, Strasbourg, 8 juin 2005, § 74-75.

⁷⁴ ISERTE (M.), « Enquête en « zone d'attente réservée » de l'aéroport Paris-Charles De Gaulle : vers une gestion sécuritaire des flux migratoires », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, p. 48.

⁷⁵ Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008, Strasbourg, 4 février 2009, §13.

⁷⁶ Amnesty International, *Rapport 2010 – La situation des droits humains dans le monde*, 2010, p. 102.

par la loi Villepin de 2003 crée un traitement des demandes d'asile différencié selon le pays d'origine, les personnes venant d'un pays dit « sûr » ne profitant pas des mêmes conditions de séjour que les autres et voyant leur demande examinée de manière accélérée.⁷⁷ Il existe également des obstacles administratifs au plein exercice du droit d'asile. Le raccourcissement des délais de dépôt des demandes d'asile en est un exemple. Des amendements à loi sur les étrangers ont été déposés aux Pays-Bas pour permettre d'étudier les demandes d'asile en 8 jours.⁷⁸ En France les demandeurs d'asile maintenus en rétention ont 5 jours pour déposer leur demande et les centres de rétention administrative interdisent aux retenus de posséder des stylos.⁷⁹

En application de la directive « retour » de 2008 de l'UE qui autorise une durée maximale de rétention des migrants de 12 mois, et même dans certaines situations de 18 mois, la plupart des Etats membres ont eux aussi allongé leur durée maximale. En Grèce cette durée est passée de 3 à 6 mois en 2009, avec une possible extension de 12 mois supplémentaire.⁸⁰ En Belgique la durée de rétention des migrants irréguliers est de 2 mois, mais si l'individu s'oppose à son expulsion en refusant d'être reconduit à la frontière, le décompte de sa durée de rétention est remis à zéro, ce qui signifie qu'il est possible d'être détenu pour une durée illimitée.⁸¹ En France le projet de loi Besson présenté à l'automne 2010 à l'Assemblée Nationale prévoit l'allongement de la durée de rétention à 45 jours au lieu de 32 actuellement.⁸² Malte constitue l'exemple extrême de la banalisation de la détention des migrants, car ce pays n'a aucune législation réglementant la durée de rétention, celle-ci durant en pratique entre 12 et 18 mois, mais pouvant aussi bien être illimitée.⁸³ L'allongement de la durée de rétention va de pair avec la généralisation de la privation de liberté pour les migrants, symptomatique de leur criminalisation comme nous le verrons en deuxième partie.

⁷⁷ Site Internet de la Cimade: <http://www.cimade.org/poles/defense-des-droits/rubriques/80-historique>

⁷⁸ Amnesty International, *Rapport 2010 – La situation des droits humains dans le monde*, 2010, p. 251.

⁷⁹ Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, Strasbourg, 20 novembre 2008, §123.

⁸⁰ Amnesty International, *Rapport 2010 – La situation des droits humains dans le monde*, 2010, p. 123.

⁸¹ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, Strasbourg, 17 juin 2009, §80.

⁸² ADDE, Acat France, Anafé, CFDA, Cimade, Fasti, Gisti, InfoMIE, Migreurop, MOM, Association Primo Levi, SAF, Syndicat de la magistrature, *Analyse collective du projet de loi « Besson » du 30 mars 2010 « relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité »*, juin 2010, p. 2.

⁸³ Rapport de suivi sur Malte (2003-2005), Evaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 29 mars 2006, §9.

Enfin l'obligation pour les services publics de reporter les migrants en situation irrégulière a été créée dans quelques pays et a également pour effet de criminaliser les migrants et d'encourager un climat de suspicion. Toutes les institutions publiques allemandes, y compris les services sociaux, ont le devoir de rapporter l'identité des migrants irréguliers aux autorités, et jusqu'en 2010, les services de santé étaient également concernés par cette mesure, ce qui empêchait les migrants d'avoir accès à des soins médicaux.⁸⁴ En Hongrie les services publics ont également l'obligation de signaler le statut irrégulier des migrants qui s'adressent à eux. Parfois, l'obligation de dénoncer ne figure pas dans la loi, mais les administrations choisissent néanmoins de reporter les personnes en situation irrégulière qui se présentent à elles, c'est le cas notamment à Chypre où les services de santé renvoient aux autorités les personnes sans-papiers.⁸⁵ D'autres pays ont tenté récemment d'introduire cette obligation dans la loi mais se sont heurtés à l'opposition de la société civile et les projets législatifs ont été abandonnés. En Italie où il existe une interdiction de dénoncer pour le personnel de santé, un amendement a été soumis au Parlement en 2008 visant à supprimer cette interdiction, mais a été rejeté en 2009.⁸⁶

B. L'adaptation des moyens policiers et militaires à la « lutte contre l'immigration illégale »

L'intensification de la répression à l'encontre de l'immigration irrégulière et des migrants sans-papiers prévue par la législation de nombre de pays membres se traduit en pratique par l'adaptation des moyens policiers et militaires à l'objectif de « lutte » contre l'immigration irrégulière. Comme l'explique Kobelinsky, l'immigration irrégulière étant au cœur des débats dans les Etats membres, ceux-ci mobilisent de plus en plus de moyens matériels et policiers pour contrôler les flux migratoires et faire la « chasse aux 'clandestins' ».⁸⁷

⁸⁴ Amnesty International, *Rapport 2010 – La situation des droits humains dans le monde*, 2010, p. 15.

⁸⁵ Réseau HUMA, « Stop à la pénalisation de l'assistance humanitaire », 18 décembre 2009, disponible sur http://www.huma-network.org/averroes_fr/Divers-articles/Stop-a-la-penalisation-de-l-assistance-humanitaire!, consulté le 12 septembre 2010.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ KOBELINSKY (C.), « « Faire sortir les déboutés ». Gestion, contrôle et expulsion dans les centres pour demandeurs d'asile en France », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, p. 114.

1. La réorganisation des services policiers et militaires

L'organisation des services militaires et de police et leurs modes de travail ont été bouleversés par les nouveaux enjeux liés à l'immigration. Les Etats européens ont créé des services de police spécifiquement consacrés au contrôle de l'immigration, ou ont inventé de nouvelles formes de coopération entre l'armée et la police. La France a créé une police de l'immigration en août 2005 pour renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière, placée sous la Direction centrale de la police aux frontières.⁸⁸ Il existe également un Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre, qui appartient au Ministère de l'Intérieur.⁸⁹ Pour le contrôle des frontières britanniques, une agence spéciale a été créée en 2008, la *UK Border Agency* (UKBA) qui réunit les services de gestion des frontières, des douanes, de l'immigration et des visas sous la même autorité. Aujourd'hui 9000 officiers aux frontières répartis dans 135 pays dépendent de la UKBA.⁹⁰ Aux fins du contrôle de l'immigration a été mise en place une coopération des services policiers et de renseignement français et britanniques. Un centre de coordination opérationnelle a été installé en décembre 2009 et rassemble la police aux frontières française, la direction générale des douanes française et l'agence aux frontières britanniques.⁹¹ A Malte, une unité spéciale regroupant les forces de police et les forces armées a été créée spécialement pour la gestion des centres de détention, et par conséquent la gestion et l'organisation des centres se font avec des pratiques militaires, qui vont souvent à l'encontre de l'intérêt des détenus.⁹² En Autriche également, l'armée participe à la « lutte » contre l'immigration irrégulière. Depuis 1990 l'armée est impliquée dans la surveillance des frontières, et des moyens humains importants y sont alloués, avec environ 290000 soldats ayant participé au contrôle des frontières entre 1990 et 2004.⁹³ A cette époque la Hongrie n'était pas encore membre de l'UE ni de l'espace Schengen, mais elle avait elle aussi adopté une logique de répression de l'immigration.

⁸⁸ Circulaire du 23 août 2005, cité dans ISERTE (M.), « Enquête en « zone d'attente réservée »... *op. cit.*, p. 34.

⁸⁹ Site officiel de l'administration française, http://annuaire.service-public.fr/services_nationaux/service-national_170689.html, consulté le 12 septembre 2010.

⁹⁰ REFUGEE COUNCIL, *Remote Controls: how UK border controls are endangering the lives of refugees*, 2008, p. 17.

⁹¹ Site du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/CPFolkstone.pdf>, consulté le 12 septembre 2010.

⁹² Rapport de suivi sur Malte (2003-2005), Evaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 29 mars 2006, § 39-44.

⁹³ DARLEY (M.), « Le contrôle migratoire aux frontières Schengen : pratiques et représentations des polices sur la ligne tchéco-autrichienne », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, p. 15.

Il est important de noter également que cette réorganisation des services policiers s'accompagne de méthodes de travail spécifiques, et en particulier la détermination d'objectifs chiffrés concernant la gestion de l'immigration. En France des objectifs de reconduites à la frontière sont fixés et augmentent chaque année : objectif de 20 000 reconduites en 2005, 27 000 en 2010.⁹⁴ Les policiers espagnols de certaines régions ont également reçu l'ordre d'arrêter un certain quota de migrants irréguliers par mois.⁹⁵ Au Royaume-Uni ce sont des objectifs chiffrés de réduction des demandes d'asile de 30 à 40% qui ont été fixés en 2003.⁹⁶ Selon Thomas Hammarberg, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, fixer des objectifs chiffrés pour la lutte contre l'immigration irrégulière entraîne un accroissement des contrôles d'identité discriminatoires, au faciès, et pousse les services policiers et administratifs à répondre aux objectifs quantitatifs au détriment des droits des migrants et à finalement adopter des pratiques plus répressives que celles qui sont prévues dans la loi.⁹⁷

2. Les nouvelles technologies, indissociables de l'accroissement des moyens policiers consacrés à l'immigration

Comme à l'échelle européenne, les Etats membres ont également mis la technologie au service de la gestion de l'immigration, de leur propre initiative ou en application de décisions européennes. Les Etats membres ont en particulier recours aux nouvelles technologies telles que la biométrie pour contrôler les entrées sur leur territoire et alimenter des bases de données sur les visas ou les demandes d'asile. Dès 1993, c'est-à-dire avant les initiatives européennes, le gouvernement britannique commence à collecter les données biométriques des demandeurs d'asile dans l'objectif de réduire les « abus » au système d'asile.⁹⁸ La collecte des données biométriques peut même être ciblée à certaines nationalités, comme lors de la décision en juillet 2003 de relever systématiquement les empreintes de tous les sri-lankais déposant une

⁹⁴ Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, Strasbourg, 20 novembre 2008, §98.

⁹⁵ Amnesty International, *Rapport 2010 – La situation des droits humains dans le monde*, 2010, p. 102.

⁹⁶ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme, sur sa visite au Royaume-Uni du 4 au 12 novembre 2004, Strasbourg, 8 juin 2005, §39.

⁹⁷ Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, Strasbourg, 20 novembre 2008, §99.

⁹⁸ REFUGEE COUNCIL, *Remote Controls : how UK border controls are endangering the lives of refugees*, 2008, p. 30.

demande de visa.⁹⁹ L'objectif de répression de l'immigration a donc conduit le gouvernement britannique à adopter des mesures discriminatoires à l'encontre d'un groupe de citoyens venant pourtant d'un pays en proie à des troubles violents, en violation de leur vie privée, et potentiellement de leur droit d'asile.

La France a également commencé à utiliser la biométrie pour gérer les demandes de visa, avec un projet expérimental nommé BIODEV (BIOMetrics Data Experimented in Visas) lancé en 2004 avec soutien de la Commission européenne. Il s'agit de collecter dans les consulats du Mali, du Sri Lanka, de Biélorussie, des Etats-Unis (San Francisco) et d'Algérie les données biométriques de tous les individus demandant un visa pour la France. Un projet BIODEV II a par la suite été mis en place, regroupant cette fois la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Espagne.¹⁰⁰ Le recours à une technologie intrusive pour la vie privée telle que la biométrie est justifié par les Etats par la nécessité de garantir la sécurité de l'UE, sous-entendant que l'immigration pourrait entamer cette sécurité.¹⁰¹

L'Union Européenne comme les Etats membres ont donc adopté une vision plus sécuritaire et répressive de l'immigration, utilisant les attentats survenus au début des années 2000 comme justification de cette répression accrue, bien qu'en réalité les réformes législatives ayant conduit à la criminalisation des migrants aient commencé dès les années 1990. Les politiques européennes et nationales ont évolué dans ce domaine parallèlement et conjointement, les deux niveaux de gouvernance étant intrinsèquement liés en matière d'immigration et d'asile à partir de la mise en place de l'espace Schengen. Ces évolutions législatives qui ont mené à la criminalisation des migrants au sens pénal du terme, comme montré au chapitre 1, et au sens plus général par la mise en œuvre de politiques répressives, se sont appuyées sur un discours articulant immigration et sécurité et visant à faire de l'immigration une menace, dans les débats politiques comme dans l'opinion publique.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Déclaration du 7^e Conseil des ministres franco-allemand, 12 octobre 2006, Portail sur la coopération franco-allemande, <http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/Cooperation-franco-allemande-en,238.html>, consulté le 12 septembre 2010.

¹⁰¹ Déclaration du 7^e Conseil des ministres franco-allemand : « La garantie de la sécurité intérieure des deux pays impose une architecture de sécurité, comportant non seulement l'usage des technologies de l'information modernes mais encore le recours renforcé aux procédures biométriques pour les visas et les titres de séjour ».

Chapitre 3. Un discours qui articule immigration et sécurité

Les nouvelles politiques en matière d'immigration et d'asile développées à partir des années 1980 et 1990 se sont appuyées sur des discours politiques et médiatiques présentant une vision presque unique de l'immigration : celle d'un phénomène social aux effets potentiellement négatifs pour les sociétés européennes. Denise Helly explique qu'une double image des migrants s'est construite dans les discours politiques et dans les médias dans les années 1990 et 2000, une image négative et une image positive, la première étant omniprésente selon l'auteur.¹⁰² Helly explique que le discours négatif « décrit les migrants comme des éléments indésirables, haussant les coûts de l'Etat-Providence, accroissant la criminalité ». ¹⁰³ Il est donc important de montrer comment ce discours négatif est construit et relayé par les autorités européennes et nationales dans les discours politiques, et comment il a été repris et entretenu par les médias.

¹⁰² HELLY (D.), « La légitimité en panne ? Immigration, sécurité, cohésion sociale, nativisme », *Cultures et conflits*, n°74, 2009, p. 11.

¹⁰³ *Ibid.*

§ I. Un même discours politique au niveau européen et national

Les réformes législatives conduites dans l'UE en matière d'asile et d'immigration s'ancrent dans un processus de sécurisation qui a gagné toute l'Europe et dont l'une des caractéristiques a été de progressivement élever l'immigration au rang des dangers menaçant l'intégration de l'UE et de ses Etats membres.

A. Processus de sécurisation dans l'Union Européenne : l'immigration considérée comme une menace

Dès les années 1980, pour justifier les réformes visant à accentuer la répression contre l'immigration irrégulière et à restreindre le droit d'asile, les discours politiques européens et nationaux se sont attachés à présenter l'immigration comme une menace contre laquelle il faudrait « lutter ». Christine Barats-Malbreil explique que le thème de l'immigration a été « problématisé » à partir des années 1980, c'est-à-dire appréhendé en tant que « problème » (le « problème de l'immigration ») plutôt que décrit comme un phénomène social complexe et multiple.¹⁰⁴ Le thème de l'immigration s'est ainsi fortement politisé, occupant une place centrale dans les débats politiques, qui en font d'abord un problème, puis après les attentats du 11 septembre 2001 une menace, un danger. Un processus de sécurisation dans l'UE s'est engagé, autour de l'immigration notamment, et a été théorisé entre autres par Didier Bigo et Jef Huysmans.

Déjà en 1998, Didier Bigo explique que l'immigration est souvent appréhendée « à travers le prisme de la sécurité » dans les discours politiques, les débats, les médias, bien que cette vision soit fortement critiquée par les associations de droits de l'Homme et le monde universitaire.¹⁰⁵ Mais le discours de la sécurisation est efficace car il s'appuie sur des « mythes » tels que la souveraineté de l'Etat ou l'intégrité des frontières. L'immigration,

¹⁰⁴ BARATS-MALBREIL (C.), « Politisation de l'immigration en France : logiques politiques et enjeux discursifs », *Quaderni*, n°36, 1998, p. 70.

¹⁰⁵ BIGO (D.), « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures & conflits*, n° 31-32, 1998, p. 13.

présentée comme la conséquence de la globalisation et de l'ouverture au monde, mettrait en péril l'Etat et la société, une telle hypothèse renforçant alors l'opposition entre le « Nous » à l'intérieur des frontières et le prétendu « ennemi » qui se trouve à l'extérieur.¹⁰⁶ La relation directe établie entre immigration et sécurité est donc « pleinement politique » selon Didier Bigo, la sécurité ici étant à la fois physique, sociétale, sociale, étatique.¹⁰⁷ La question des frontières cristallise les liens entre sécurité et immigration, permettant de rapprocher les préoccupations de sécurité intérieure à celles de sécurité extérieure autour de « possibles menaces liées à l'immigration ». Un grand éventail de menaces peut donc être rattaché au « problème de l'immigration » : le terrorisme, le crime organisé et la criminalité transfrontalière, l'expansion des mafias, les émeutes urbaines, les trafics en tout genre, etc.¹⁰⁸ Didier Bigo parle d'un « continuum de sécurité » entre ces différentes questions. Et effectivement, dans les textes programmatiques européens, on retrouve ce lien entre l'immigration et la menace criminelle et terroriste : « [l'UE] adopte une approche commune plus efficace des problèmes transfrontières tels que l'immigration illégale, la traite des êtres humains, le terrorisme et la criminalité organisée, ainsi que de leur prévention. Dans le domaine de la sécurité, notamment, la coordination et la cohésion entre les dimensions intérieure et extérieure ont acquis une importance accrue ».¹⁰⁹

Jef Huysmans a également analysé cette sécurisation du thème de l'immigration en Europe de l'Ouest, et plus généralement des thèmes liés aux affaires intérieures.¹¹⁰

B. La rhétorique au service de la criminalisation des migrants

Les discours politiques de sécurisation de l'immigration sont particulièrement efficaces car ils s'appuient sur une rhétorique visant à conquérir l'approbation de l'opinion publique, grâce à différents outils tels que la simplification à l'extrême des phénomènes sociaux, l'utilisation de termes péjoratifs, le recours au vocabulaire de l'illégalité. Cette rhétorique stigmatise et criminalise les migrants sciemment, puisque comme l'explique Didier

¹⁰⁶ BIGO (D.), « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? »... *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁷ BIGO (D.), « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? »... *op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁸ BIGO (D.), « L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 14, n°1, 1998, p. 25.

¹⁰⁹ Programme de La Haye, p. 12.

¹¹⁰ HUYSMANS (J.), *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londres, Routledge, 2006, 191 p.

Bigo, les discours politiques de sécurisation ne sont pas le fait de l'ignorance des hommes politiques mais sont bien construits dans un but électoral.¹¹¹

La stigmatisation et la criminalisation de l'immigration et des migrants s'est avant tout appuyée sur les expressions devenues courantes « immigration clandestine » et « immigration illégale ». La Commission européenne et le Conseil européen font un usage extensif de ces expressions, ce qui suscite régulièrement des débats au sein des institutions européennes. Dans le programme de La Haye de 2004, les termes « illégal », « illégalement », « clandestin » et « clandestinement » reviennent 10 fois, et un vocabulaire de la lutte est utilisé (les termes « lutte », « lutter » et « combattre » sont associés à l'immigration irrégulière 6 fois). Dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008, on retrouve également le champ lexical du danger, de la fraude, et de la lutte. Dans le discours de José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, pour présenter le programme de Stockholm la « lutte contre l'immigration illégale » est considérée comme un « défi », au même titre que la « lutte contre les crimes transfrontaliers » et la « lutte contre le terrorisme ».¹¹²

Au Parlement européen, l'expression « immigration illégale » a été rapidement exclue et remplacée par « immigration irrégulière » mais des débats ont régulièrement lieu dans l'enceinte du Parlement entre la Commission européenne et les parlementaires européens sur le vocabulaire utilisé pour traiter de l'immigration. Lors de la réunion parlementaire du 4-5 novembre 2009 de la commission parlementaire « Libertés civiles, justice et affaires intérieures » les parlementaires ont été plusieurs à dénoncer l'usage de l'expression « immigration illégale » dans le règlement portant création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration », en soulignant le fait que le mot « illégal » est idéologique et comporte une dimension pénale. De même dans la réunion du 7-8 avril 2010 de cette même commission, ce problème de terminologie a à nouveau été soulevé par des députés de différentes tendances politiques qui ont réclamé un abandon de tout vocabulaire renvoyant à l'idée de crime. La Commission européenne a répondu préférer utiliser le terme « immigration illégale » pour des raisons de « simplicité juridique ». Comme le souligne Thomas Hammarberg cette terminologie n'est pas neutre et criminalise les migrants. L'image négative de l'immigration renvoyée par l'UE est accentuée par le fait que l'adjectif « illégal », en plus d'être stigmatisant, est également utilisé de manière erronée pour désigner les migrants qui n'ont pas

¹¹¹ BIGO (D.), « Sécurité et immigration : vers une gouvernamentalité par l'inquiétude ? »... *op. cit.*, p. 13.

¹¹² Jose Manuel Barroso, « Le programme de Stockholm », SPEECH 09/290, Bruxelles, 10 juin 2009.

encore approché le territoire d'un Etat membre, bien que ces personnes n'aient pas encore commis d'infractions au regard de la législation sur l'entrée ou le séjour irrégulier.¹¹³

Dans les débats et discours politiques nationaux, le vocabulaire de l'illégalité et de la fraude est aussi très présent. On peut prendre ici l'exemple de la France. Charlotte Lessana explique qu'en France le discours politique sur l'immigration dans les années 1990 s'est établi à travers les références à la fraude, à la clandestinité, à la délinquance.¹¹⁴ Les débats à l'Assemblée nationale française pour la modification du CESEDA en 2006 ont aussi largement relayés cette vision de l'immigration, avec l'utilisation en priorité du terme « clandestin » plutôt qu'« irrégulier » par les députés de la majorité de droite.¹¹⁵ La communication politique officielle française en matière d'immigration entretient également cette criminalisation des migrants. La délégation française auprès du Conseil de l'Europe rapporte un entretien entre le ministre de l'Immigration Eric Besson et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe Thomas Hammarberg. Eric Besson y utilise extensivement le champ lexical de l'illégalité et de la lutte.¹¹⁶ Comme l'explique Eric Fassin, l'objectif ici n'est pas de résoudre un problème mais de le créer.¹¹⁷

La désignation des migrants comme des « illégaux » et l'amalgame avec la criminalité dans les discours européens ou nationaux avec l'exemple de la France permettent alors de justifier l'adoption de mesures répressives auprès de l'opinion publique. Mais comme le formule si bien Eric Fassin : « le problème de l'immigration ne se pose pas tout seul ; il n'existe que pour autant qu'il est posé, et il ne dure que parce qu'il est entretenu et renouvelé ».¹¹⁸ Ainsi les discours européens et gouvernementaux ne sont efficaces dans leur « problématisation » de l'immigration qu'à partir du moment où cette vision est également relayée et entretenue par les médias.

¹¹³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, La criminalisation des migrations en Europe : Quelles incidences pour les droits de l'homme ?, 2009, p. 10.

¹¹⁴ LESSANA (C.), « Loi Debré : la fabrique de l'immigré », *Cultures & conflits*, n°31-32, 1998, p. 131.

¹¹⁵ GIRIER (J.-M.), Représentations et idéologies dans les discours sur l'immigration au sein de l'espace public, Mémoire, Université de Lyon 3, 2007, disponible sur <http://www.memoireonline.com/09/07/590/identite-en-debat-representations-et-ideologies.html>, consulté le 12 septembre 2010.

¹¹⁶ Entretien du Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, Eric Besson, avec le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, 20 mai 2010 : « Eric Besson s'est facilité de la baisse de la pression migratoire dans la zone de Calais, grâce à une politique énergique de lutte contre les regroupements de migrants clandestins cherchant à passer illégalement au Royaume-Uni », disponible sur <http://www.delegfrance-conseil-europe.org/strasbourg/spip.php?article461> consulté le 12 septembre 2010.

¹¹⁷ FASSIN (E.), « L'immigration, un « problème » si commode », *Le Monde Diplomatique*, 2009, p. 22.

¹¹⁸ *Ibid.*

§ II. Le discours médiatique sur l'immigration

La place centrale qu'occupe maintenant le thème de l'immigration dans le débat politique est liée à sa médiatisation. L'immigration s'est politisée dans les discours médiatiques, avec un traitement médiatique plus ou moins idéologique. Progressivement s'est construite dans les médias la figure de l'immigré « délinquant » et « fraudeur », et l'on peut donc en déduire que les médias ont joué un rôle dans la criminalisation de l'immigration.

A. La politisation du thème de l'immigration dans les médias

La politisation de l'immigration dans la sphère politique est relayée par les médias qui reprennent les controverses et représentations idéologiques créées par la classe politique et participent à la construction d'une vision négative de l'immigration.¹¹⁹ Le thème de l'immigration a occupé à partir des années 1980 une place de plus en plus importante dans les médias. Dans une étude des médias allemands, français, grecs et italiens en 1999 et 2000, Anastassia Tsoukala a constaté que le nombre d'articles consacré à l'immigration clandestine avait augmenté, les faits divers commis par des étrangers faisant souvent l'objet d'articles.¹²⁰

Le discours médiatique contribue alors à renforcer l'image de l'immigration comme un problème, un danger, un phénomène contre lequel il faudrait lutter à tout prix. Différents types d'arguments sont repris par les médias et utilisés pour donner une connotation négative à l'immigration : l'argument « socio-économique » (les migrants sont décrits comme mettant en péril l'Etat-Providence et occupant les emplois des nationaux dans un contexte de chômage élevé), l'argument « sécuritaire » (l'immigration est liée à la sécurité intérieure et des frontières), l'argument « identitaire » (en lien avec la rhétorique sur l'identité nationale et les valeurs culturelles), et enfin l'argument « politique » en lien avec les discours racistes et xénophobes souvent adressés à l'opinion publique en période électorale.¹²¹ Le traitement de l'immigration dans les médias est alors idéologique, ce qui se traduit par l'usage des arguments cités plus haut, ou par le vocabulaire utilisé pour parler des migrants et de

¹¹⁹ VALENCE (A.), « Discours médiatiques et représentations sociales de l'immigration », *Accueillir*, n°252, 2009, p. 82.

¹²⁰ TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère en Europe », *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n°1, p. 65.

¹²¹ TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère... *op. cit.*, p. 69.

l'immigration. Par exemple les questions d'immigration sont traitées sous l'angle de la nationalité des personnes migrantes plutôt que sous un angle plus général comme processus social. Ainsi les médias associent facilement l'immigration aux « Africains » ou aux « Maghrébins » et ce sont alors des communautés ou nationalités qui sont présentées comme étant problématiques.¹²² Un autre outil rhétorique visant à pointer du doigt les migrants est l'usage de figures métaphoriques comme l'invasion, renforcée par des images aquatiques : les médias parlent volontiers de « flux » ou de « vagues » pour désigner le phénomène migratoire, ou de « raz-de-marée » ou « déluge » pour décrire l'arrivée des demandeurs d'asile dans un pays.¹²³

Le traitement du thème de l'immigration par les médias est résolument politique, car intrinsèquement lié aux discours et débats politiques. Il semblerait que la plupart des médias se soient imprégnés du discours majoritaire en Europe tendant à faire de l'immigration un problème.

B. La figure de l'immigré « délinquant » et « fraudeur »

Peu à peu, en relais des discours politiques sur l'immigration majoritairement négatifs, s'est construite dans les médias la figure de l'immigré « délinquant » et « fraudeur ». Le traitement médiatique de l'immigration contribue aujourd'hui à la criminalisation des migrants et ce dans plusieurs pays européens comme en témoignent plusieurs analyses comparatives de des médias conduites dans différents Etats membres. L'immigration y est traitée principalement dans sa forme irrégulière, et régulièrement associée à la délinquance, à la criminalité, à la drogue, et à toutes sortes de fraude.

Anastassia Tsoukala a comparé la presse allemande, française, italienne et grecque et a constaté que, quel que soit le pays, les journaux établissent un lien entre immigration et menace terroriste ou mafia. Lorsque des délits ou crimes sont commis, les journaux précisent toujours la nationalité des auteurs présumés des faits, en particulier lorsque des immigrants ont été interpellés.¹²⁴ Le vocabulaire utilisé par les différents journaux est spectaculaire et souvent péjoratif. En France, *Paris-Match* parle de « hordes sauvages » à propos des étrangers¹²⁵ ; le

¹²² VALENCE (A.), « Discours médiatiques... *op. cit.*, p. 82.

¹²³ TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère... *op. cit.*, p. 72.

¹²⁴ *Idem*, p. 65.

¹²⁵ *Paris-Match*, 22/11/1990, cité par TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère... *op. cit.*

quotidien italien *La Stampa* titre en 1997 « réfugiés : alarme à la criminalité »¹²⁶ et le journal italien *Il Corriere della sera* associe lui l'immigration à une « bombe sociale menaçante »¹²⁷. La migration est souvent décrite comme une menace grâce à un vocabulaire guerrier, ce titre par exemple dans un journal italien : « Blitz en chaîne, Albanais rapatriés »¹²⁸. Au Portugal, Cunha explique que les journaux télévisés font l'amalgame entre l'immigration d'origine africaine et la délinquance juvénile et la sécurité publique.¹²⁹ En Suisse également, selon une étude de l'Office fédéral de la Communication, les sujets relatifs à la migration sont le plus souvent consacrés à la criminalité, la drogue, les infractions au code de la route.¹³⁰ Les migrants, y compris les demandeurs d'asile sont aussi régulièrement pointés du doigt pour le poids supposé qu'ils feraient peser sur le système social des pays européens. Les demandeurs d'asile ont ainsi été qualifiés de « parasites sociaux » ou de « fraudeurs » par des journaux allemands.¹³¹

Cependant il est important de souligner ici que tous les médias ne diffusent pas une vision négative de l'immigration et ne contribuent pas à criminaliser les migrants et qu'il existe un traitement différencié du thème de l'immigration selon la tendance politique du média en question. Il ressort de la comparaison d'Aline Valence des journaux *Libération* et *le Figaro* sur la période 2002-2007 que les deux journaux ont adopté la représentation majoritaire de l'immigration selon laquelle l'immigration doit être contrôlée et régulée pour empêcher les fraudes présentées comme permanentes, et que ce contrôle justifie la restriction des droits des migrants. Cependant le journal *Libération* contrecarre cette vision en parlant régulièrement des mouvements associatifs d'opposition aux réformes de la législation en matière d'immigration, ou de défense des sans-papiers.

Discours politiques et médiatiques sont donc indissociables du processus de criminalisation des migrants dans l'UE et dans ses Etats membres. La classe politique a « problématisé » l'immigration et par là stigmatisé les migrants afin de justifier l'adoption de

¹²⁶ *La Stampa*, 19/03/1997, cité par TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère... op. cit.

¹²⁷ *Il Corriere della sera*, 21/03/1991, cité par TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère... op. cit.

¹²⁸ *Il Corriere della sera*, 04/12/1997 ; *Il Mattino*, 07/02/1997, cité par TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère... op. cit.

¹²⁹ CUNHA, « Immigrations africaine et est-européenne au Portugal, Deux traitements médiatiques », *Lusotopie*, 2001, p. 93.

¹³⁰ LEYBOLD-JOHNSON (I.), « Les immigrés ont mauvaise presse dans les médias suisses », *Infosud*, 25/05/2009.

¹³¹ TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère... op. cit., p. 71.

mesures répressives à l'encontre des immigrés en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, et cette vision négative de l'immigration est le plus souvent relayée par les médias. La criminalisation des migrants n'est donc pas uniquement le fait de législations pénalisantes ou répressives, elle passe également par les discours et une certaine rhétorique.

* * *

En somme, la criminalisation des migrants dans l'UE est le résultat de processus divers mais parallèles. Sa dimension la plus significative est l'entrée de l'immigration dans le champ pénal dans les Etats membres de l'UE et l'accentuation de la répression à l'encontre des migrants, que ce soit au niveau européen ou national. Les législations nationales et les textes européens font des migrants des « illégaux » au sens strict du terme, mais la criminalisation des migrants peut aussi être plus insidieuse, sous-entendue, par l'usage de technologies sécuritaires de pointe comme si l'immigration était une menace pour l'UE ou par les amalgames entre immigration et insécurité qui ont envahi les discours politiques et médiatiques. Le résultat de ces processus est que les migrants, désignés comme « illégaux » dans les textes, tendent à être traités comme tel au quotidien. Nous étudierons donc dans une deuxième partie que l'impact de la criminalisation des migrants sur leur vie quotidienne.

PARTIE II. Une « illégalité » vécue au quotidien

Si la criminalisation des migrants au sens pénal du terme n'est pas systématique dans l'UE, la stigmatisation des migrants en situation irrégulière et l'amalgame entre immigration et insécurité conduisent les migrants à être souvent perçus comme étant de potentiels criminels. Le statut d'« illégal » leur colle à la peau et conditionne tout leur parcours migratoire et toutes les étapes de leur vie dans le pays où ils ont immigré.¹³² Bien que les migrants dans l'UE ne soient pas tous et partout discriminés et confrontés à la répression, le discours sécuritaire ayant cours dans l'UE dans la classe politique, dans les médias, dans l'opinion publique, crée une atmosphère de suspicion et incite les migrants à vivre dans la clandestinité, voire à accepter le jugement qui est posé sur eux. Dans cette partie nous réfléchirons donc aux conséquences qu'a cette criminalisation sur les conditions de vie des migrants, de leur passage des frontières à leur séjour dans un pays de l'UE, jusqu'à, dans certains cas, leur détention, paroxysme du processus de criminalisation. Que signifie avoir un statut irrégulier lorsque l'on est un migrant dans l'Union Européenne ? Quelles sont les réalités qui se cachent derrière l'« illégalité » ?

Le premier chapitre s'attachera à montrer que la criminalisation des migrants commence aux frontières de l'Union Européenne. Nous verrons dans un second temps, qu'une fois la frontière franchie, la vie quotidienne d'un étranger en situation irrégulière dans l'UE est également semée d'embûches et que cette situation est porteuse d'atteintes aux droits de l'Homme. Enfin le troisième chapitre se penchera sur la généralisation de la détention des migrants comme logique pénale appliquée à des innocents.

¹³² MAKAREMI (C.), « Pénalisation de la circulation... *op. cit.*, p. 72.

Chapitre 1. La criminalisation commence aux frontières de l'Union

La question des frontières est essentielle lorsque l'on parle d'immigration, puisque les conditions du passage d'une frontière sont déterminantes dans le parcours migratoire et pour le statut d'un individu. L'irrégularité d'une situation commence à partir du franchissement d'une frontière sans les documents nécessaires, or les migrants sont de plus en plus considérés comme des « illégaux » avant le passage des frontières de l'UE, ce dont nous étudierons les raisons et les conséquences dans un premier paragraphe. Le second paragraphe s'attachera à montrer que la frontière comme lieu géographique exacerbe et intensifie la criminalisation des migrants.

§ I. « Illégaux » avant même d'être entrés dans l'Union européenne

Les individus qui émigrent vers l'UE sans posséder les documents nécessaires et valides sont souvent considérés comme des migrants « illégaux » avant même d'être entrés dans l'espace Schengen, du fait de l'externalisation des frontières. Leur vie clandestine commence donc avant les frontières européennes, et avec elle les difficultés et atteintes aux droits de l'Homme.

A. Externalisation des frontières : la frontière de l'UE ne constitue plus la limite entre légalité et illégalité

La construction européenne a entraîné un bouleversement du rapport traditionnel aux frontières étatiques avec la disparition des frontières intérieures lors de la mise en place de l'espace Schengen et le renforcement des frontières extérieures. Un bouleversement encore plus grand de la notion de frontière se dessine maintenant avec l'externalisation des frontières aboutissant au déplacement des frontières européennes vers le Sud et l'Est. Selon Audebert et Robin, le terme « externalisation » est emprunté au vocabulaire économique, et dans le cas des frontières, désigne « la volonté des pays européens (...) de conférer aux pays du Sud une

responsabilité croissante de la gestion et du contrôle des frontières des pays du Nord ». ¹³³ L'UE et les Etats membres cherchent en réalité à « lutter » contre l'immigration irrégulière le plus tôt possible et confient pour cela le contrôle des frontières et de l'immigration aux pays voisins de l'UE.

L'UE et les Etats membres ont développé différents procédés pour se décharger du contrôle de l'immigration sur les pays tiers voisins de l'UE et les pays d'origine de l'immigration. Les accords économiques entre l'UE et les pays tiers ont d'abord été utilisés comme leviers pour faire pression sur les pays tiers pour les forcer à contrôler l'immigration. L'accord de Cotonou, établissant un partenariat économique entre l'UE et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) contient un article obligeant les pays signataires à réadmettre leurs ressortissants présents dans l'UE en situation irrégulière et à contribuer à « normaliser les flux migratoires ». ¹³⁴ Ce sont ici les pays ACP qui sont visés et qui doivent donc, s'ils veulent commercer avec l'UE, empêcher leurs ressortissants de migrer irrégulièrement dans l'UE.

L'externalisation du contrôle des frontières s'est ensuite accentuée avec la conclusion d'accords bilatéraux entre certains Etats membres de l'UE et des pays tiers, spécifiquement créés pour le contrôle de l'immigration. Des protocoles de coopération ont par exemple été signés entre l'Espagne et plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et entre l'Italie et la Libye. ¹³⁵ Les accords de coopération espagnols prévoient ainsi un soutien financier aux pays tiers pour qu'ils mettent en place des patrouilles dans leurs eaux territoriales. L'accord Italie/Libye signé en 2004 puis renforcé en 2007 permet le contrôle conjoint de l'immigration le long des côtes libyennes et dans les eaux internationales par des patrouilles maritimes composées de militaires libyens et de policiers italiens. ¹³⁶ L'objectif est de réduire l'immigration irrégulière en interceptant les bateaux des candidats à l'immigration avant leur arrivée dans l'UE, c'est-à-dire sur les plages libyennes ou en mer. ¹³⁷ Cet accord est vivement critiqué pour ce qu'il signifie (confier le contrôle de l'immigration à un pays non-signataire de la Convention de

¹³³ AUDEBERT (C.), ROBIN (N.), « L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds ». L'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », *Cultures et conflits*, n°73, 2009, p. 36.

¹³⁴ Article 13 de l'Accord de partenariat ACP-CE du 23 juin 2000, révisé le 25 juin 2005, dit « Accord de Cotonou ».

¹³⁵ PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de PICUM en 2009*, 2009, p. 12.

¹³⁶ AUDEBERT (C.), ROBIN (N.), « L'externalisation des frontières des « Nords »... *op. cit.*, p. 44.

¹³⁷ *Idem*, p. 44.

Genève sur les réfugiés et peu respectueux des droits de l'Homme) mais aussi pour les violations des droits de l'Homme qu'il a engendré (notamment le refoulement de potentiels demandeurs d'asile vers la Libye, la non-assistance à des migrants en danger dans les eaux internationales).

Cette « délocalisation des frontières »¹³⁸ et cette externalisation du contrôle des frontières signifient que la frontière de l'espace Schengen ne constitue plus pour les migrants la limite entre leur « légalité » et leur « illégalité ». Ils peuvent être considérés comme des migrants « illégaux » par l'UE avant même d'avoir franchi les frontières européennes, et traités comme tels. L'externalisation des frontières a déjà eu des conséquences dramatiques pour de nombreux migrants. Dans le cadre de l'accord Italie/Libye, des migrants interceptés dans les eaux territoriales italiennes ont été ramenés directement à Tripoli et livrés à la police libyenne sans que leur soit donnée la possibilité de demander l'asile.¹³⁹ L'accord de coopération entre l'Espagne et le Sénégal a conduit à l'emprisonnement de 37 Sénégalais au Sénégal, condamnés pour avoir tenté d'embarquer vers l'Espagne.¹⁴⁰ Avec l'externalisation du contrôle de l'immigration c'est donc l'intention d'émigrer qui devient condamnable, avant même que le franchissement irrégulier des frontières ne soit commis. Les pays d'origine de l'immigration ont également été incités à adopter leurs propres lois pour punir l'émigration. Le Maroc a adopté une loi contre « l'émigration clandestine » en 2003 qui sanctionne les ressortissants marocains qui cherchent à émigrer.

L'exportation de la gestion de l'immigration aux pays d'origine aboutit donc à une confusion entre régularité et irrégularité pour les migrants et à une criminalisation du départ, et non plus seulement de l'entrée irrégulière.¹⁴¹

¹³⁸ RODIER (C.), « Des frontières et des hommes », 21 décembre 2009, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article1583.html>, consulté le 12 septembre 2010.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de PICUM en 2009*, 2009, p. 12.

¹⁴¹ MAKAREMI (C.), « Pénalisation de la circulation... *op. cit.*, p. 65.

B. « Clandestins » en dehors de l'Union Européenne

Le transfert du contrôle des frontières et de l'immigration aux pays voisins de l'UE a donc pour conséquence de faire des migrants n'ayant pas encore franchi les frontières européennes des « illégaux » et d'accentuer la répression à leur encontre avant même qu'ils n'aient commis ce que l'UE considère répréhensible. Les migrants font l'expérience de la clandestinité dès le début de leurs parcours migratoires et tout particulièrement à l'approche des frontières de l'espace Schengen.

La situation des migrants candidats à l'immigration vers l'UE mais bloqués dans les pays frontaliers est particulièrement difficile. Ces difficultés ont notamment été relatées par Anaïk Pian dans une étude des conditions d'immigration des Sénégalais vers l'Espagne par le Maroc. Elle explique que le passage vers l'Europe est rendu plus difficile par le durcissement des contrôles aux frontières et que par conséquent un grand nombre de migrants doivent rester une longue période au Maroc avant d'entrer dans l'UE, si tant est qu'ils y parviennent.¹⁴² Selon un rapport de Médecins sans Frontières, il y avait entre 6000 et 15000 migrants irréguliers au Maroc en 2005.¹⁴³ Les migrants irréguliers font l'objet d'une forte répression de la part des autorités marocaines, et selon Anaïk Pian, « le poids de la répression est tel que, pour les aventuriers, l'objectif de « passer » en Europe crée, avant même la mise en acte, le sentiment d'être clandestin ».¹⁴⁴ Les migrants doivent donc vivre dans la clandestinité, souvent dans des campements informels où les conditions sanitaires sont déplorables, pour échapper aux arrestations et à la détention au Maroc.¹⁴⁵

Les migrants qui empruntent une route migratoire passant par la Libye pour entrer dans l'UE sont aussi confrontés à la répression en Libye avant le passage vers l'Europe. Cette répression accrue est une des conséquences de l'accord de coopération Italie/Libye. Pour empêcher l'entrée des migrants dans l'UE, ceux-ci sont renvoyés d'Italie en Libye ou directement stoppés en Libye où ils sont souvent détenus et maltraités avant d'être expulsés.¹⁴⁶ Des centaines de milliers de migrants se trouvent ainsi en Libye et subissent selon Human Rights Watch (HRW) des « passages à tabac, des arrestations arbitraires et des retours forcés ». Les violences policières à l'encontre des migrants sont fréquentes, et les

¹⁴² PIAN (A.), *Aux nouvelles frontières de l'Europe. L'aventure incertaine des Sénégalais au Maroc*, Paris, La Dispute, 2009, p. 21.

¹⁴³ *Idem*, p. 22.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 90.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 85-88.

¹⁴⁶ Amnesty International, *Rapport 2010 -- La situation des droits humains dans le monde*, 2010, p. 191.

migrants sont quotidiennement victimes de l'hostilité de la population libyenne qui se traduit par des agressions et du harcèlement.¹⁴⁷

Dès les pays frontaliers de l'UE, les migrants candidats à l'immigration en Europe sont donc criminalisés, que ce soit par les institutions européennes et les Etats membres qui les considèrent déjà comme « illégaux » et concluent par conséquent des accords de coopération avec les pays tiers pour les empêcher d'entrer dans l'UE, ou par les pays frontaliers eux-mêmes qui accentuent la répression à leur encontre sous le coup de la pression européenne. Avant même d'avoir tenté de traverser la frontière européenne, les migrants font déjà l'expérience de la clandestinité. Cette « illégalité » est exacerbée sur le lieu physique de la frontière.

§ II. La frontière comme lieu géographique exacerbe la criminalisation des migrants

La frontière physique autour de l'espace Schengen, qu'elle soit maritime ou terrestre, est le lieu principal d'exercice de la politique de « lutte contre l'immigration illégale » engagée par l'UE et les Etats membres. En cela la criminalisation des migrants en situation irrégulière y est exacerbée car ceux-ci sont la cible directe du contrôle et de la répression aux frontières. Le contrôle des frontières s'est progressivement militarisé, comme s'il s'agissait de protéger l'UE d'un ennemi extérieur. Du fait du durcissement des conditions d'entrée et de l'accentuation de la répression aux frontières, l'espace géographique frontalier devient une zone de non-droit où les violations des droits de l'Homme sont multiples.

A. La militarisation du contrôle des frontières

La répression de l'immigration irrégulière est devenue une des priorités de l'UE et des Etats membres et l'immigration irrégulière est considérée, ou au moins présentée, comme une menace si grande pour la sécurité intérieure de l'UE que les autorités européennes et nationales doivent faire intervenir l'armée pour contrôler les frontières ou adopter des

¹⁴⁷ HRW, « Libye: Les migrants sont maltraités, l'Europe ferme les yeux », 12/09/2006.

méthodes qui témoignent d'une militarisation du contrôle. Le contrôle des frontières prend une ampleur sans précédent, comme s'il fallait repousser un ennemi extérieur qui chercherait à envahir l'Europe, avec l'établissement d'un parallèle avec le contexte de guerre. A travers le contrôle strict des frontières qui se dessine aujourd'hui, c'est véritablement une guerre contre les migrants qui s'exerce.

1. Les dispositifs militaires mis en place par les Etats membres

La militarisation du contrôle des frontières est d'abord le fait de certains Etats membres, dont la frontière se confond avec celle de l'espace Schengen. Ainsi nous avons déjà vu précédemment que l'Autriche a choisi de faire intervenir son armée pour contrôler sa frontière avec la République Tchèque, avant l'entrée de cette dernière dans l'UE. Le choix de charger l'armée de la surveillance des frontières est réellement politique, pour montrer la volonté du gouvernement de « lutter » contre les migrants.¹⁴⁸ Dans d'autres pays des méthodes militaires ont été appliquées à la surveillance des frontières. Les frontières espagnoles au Maroc au niveau des enclaves de Ceuta et Mellila ont rapidement été sécurisées, avec des moyens semblables à ceux utilisés dans des pays en conflit. A la fin des années 1990, le gouvernement espagnol a construit une clôture d'acier de 3 mètres de haut assortie d'un système électronique à détecteur de présence humaine.¹⁴⁹ Anaïk Pian compare la zone frontalière de Ceuta et Mellila à celle entre les Etats-Unis et le Mexique, et parle à leur sujet de « *borderlands* militarisés ». ¹⁵⁰ Dans le cadre de l'accord de coopération entre l'Italie et la Libye, les patrouilles maritimes sont composées de militaire libyens et de policiers italiens, et leur contrôle est facilité par la mise en place d'une surveillance des mers par radar et par satellite gérée depuis Tripoli.¹⁵¹ Pour ces différents exemples, le lieu physique de la frontière est surveillé grâce à des dispositifs militaires dans des points précis, à l'initiative des Etats.

¹⁴⁸ Dans une campagne officielle de l'armée autrichienne, il était ainsi dit : « Notre armée est là et montre ce dont elle est capable. Y compris quand il en va de la protection de notre démocratie, de notre liberté et de notre sécurité. Depuis neuf ans, nos soldats sont postés à la frontière nationale dans la région du Burgenland. 2000 hommes nuit et jour. Par tous les temps. Qui arrêtent les trois-quarts des migrants illégaux. Notre armée a protégé. Et s'il le faut, nos soldats protégeront encore ». Cité dans DARLEY (M.), « Le contrôle migratoire aux frontières Schengen... *op. cit.*, p. 15-16.

¹⁴⁹ PIAN (A.), *Aux nouvelles frontières de l'Europe... op. cit.*, p. 107.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 110.

¹⁵¹ AUDEBERT (C.), ROBIN (N.), « L'externalisation des frontières des « Nords »... *op. cit.*, p. 44.

2. L'agence FRONTEX : la militarisation de la « lutte » contre l'immigration à l'échelle européenne

Le contrôle des frontières prend un nouvel élan avec la mise en place en 2004 de l'agence FRONTEX, agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE.¹⁵² La surveillance des frontières prend une dimension européenne et s'étend à l'ensemble de la frontière extérieure de l'espace Schengen. Dans un premier temps, l'agence FRONTEX n'a pas pour objectif de contrôler seule les frontières, mais de coordonner les activités de surveillance des Etats membres et de leur apporter une assistance technique. Des opérations conjointes entre les Etats membres et FRONTEX sont mises en place à partir du milieu des années 2000, sur la base d'une « analyse de risques » effectuée par FRONTEX et dont les résultats ne sont pas divulgués. Les opérations visent à l'interception des migrants en mer ou sur terre. Depuis sa création, plus de 53 000 migrants ont été interceptés dans le cadre des opérations de FRONTEX.¹⁵³

La révision du règlement portant création FRONTEX laisse présager d'une évolution de l'agence vers plus d'autonomie, plus de pouvoir et de compétences, dont le résultat serait très proche d'un corps quasi militaire chargé de la surveillance des frontières extérieures de l'UE. Aujourd'hui déjà, l'agence a des caractéristiques qui témoignent de la militarisation du contrôle des frontières. FRONTEX est organisée selon une hiérarchie militaire, dont le directeur est le général Ilkka Laitinen de l'armée finlandaise. L'agence est indépendante en ce qui concerne les questions techniques (notamment l'acquisition et la gestion de matériel) et peut recruter ses propres agents.¹⁵⁴ Les recettes de l'Agence proviennent du budget de l'UE, des contributions des Etats membres, mais le règlement FRONTEX prévoit également que l'agence peut recevoir des « redevances perçues en rémunération de services »¹⁵⁵, ce qui fait de FRONTEX une « agence mercenaire » selon une avocate des droits de l'Homme à Bruxelles.¹⁵⁶ La révision du règlement FRONTEX vise à augmenter l'autonomie et les moyens de l'agence en matière de ressources humaines et matérielles et à lui permettre de cogérer les opérations de contrôle voire de les initier. L'agence se verrait également attribuer

¹⁵² Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union Européenne.

¹⁵³ Conférence de la Ligue belge des Droits de l'Homme francophone, « Frontex : la guerre aux migrants ? », 24 mars 2010.

¹⁵⁴ Articles 15 et 17 du Règlement (CE) n°2007/2004.

¹⁵⁵ Article 29 du Règlement (CE) n°2007/2004.

¹⁵⁶ Conférence de la Ligue belge des Droits de l'Homme francophone, « Frontex : la guerre aux migrants ? », 24 mars 2010.

une compétence en matière d'éloignement des migrants en situation irrégulière.¹⁵⁷ Hélène Flautre, députée européenne, a dénoncé le fait que l'attribution de pouvoirs plus importants à FRONTEX crée un véritable système d'interception, d'enfermement et d'expulsion des migrants, sans que l'Agence ne soit comptable de ses actions devant une institution démocratiquement élue comme le Parlement européen. La surveillance des frontières devient finalement le fait d'une agence quasi autonome qui décide de ses équipements et de ses moyens en fonction d'analyses de risques élaborées en interne sans regard extérieur. La responsabilité du contrôle est donc confiée à une autorité extérieure ce qui, selon Hélène Flautre, entraîne une dilution des responsabilités des institutions européennes et des Etats membres, notamment en cas de violations des droits de l'Homme par l'agence.¹⁵⁸

B. L'espace géographique frontalier : une zone de non-droit

Du fait de la militarisation du contrôle des frontières et du durcissement des conditions d'entrée sur le territoire européen, l'espace géographique frontalier devient progressivement une zone de non-droit. Certaines zones frontalières jouissent d'un régime juridique spécifique qui ne garantit pas toujours le plein respect des droits de l'Homme. Du fait de l'accentuation de la répression, les violations des droits de l'Homme aux frontières sont fréquentes et la plupart du temps impunies car exercées à l'encontre de migrants en situation de vulnérabilité qui ne sont pas en mesure de revendiquer leurs droits.

L'Allemagne et la France sont deux exemples de pays ayant créé des régimes juridiques spécifiques pour les zones frontalières, dans le cadre du contrôle de l'immigration. En Allemagne, en 1998, la zone frontalière a été étendue à 30 kilomètres en-deçà de la ligne frontalière et les agents fédéraux qui surveillent cette zone jouissent de pouvoirs spéciaux notamment pour déroger au droit d'inviolabilité du domicile. Paolo Cuttita explique que ces pouvoirs spéciaux permettent aux agents d'accéder aux habitations privées qui se trouvent dans cette zone de 30 km à n'importe quel moment s'ils estiment qu'un délit en lien avec le franchissement illégal de la frontière est en préparation ou a été commis.¹⁵⁹ En France le

¹⁵⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union Européenne.

¹⁵⁸ Conférence de la Ligue belge des Droits de l'Homme francophone, « Frontex : la guerre aux migrants ? », 24 mars 2010.

¹⁵⁹ CUTTITA (P.), « Le monde-frontière... *op. cit.*, p. 8.

régime des « zones d'attente » a été créé en 1992 et s'étend à tous les lieux de contrôle des personnes à leur entrée sur le territoire français (gares, ports, aéroports, postes-frontières).¹⁶⁰ Il s'agit de maintenir en zone d'attente les candidats à l'entrée sur le territoire le temps que leur statut soit examiné, et pour les demandeurs d'asile de déterminer si les raisons de leur demande d'asile sont fondées. Le projet de loi Besson de 2010 prévoit d'étendre le régime des zones d'attente à des lieux hors des passages frontaliers : « la zone d'attente s'étend du lieu de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche ». ¹⁶¹ Le régime spécial de la zone d'attente permet notamment le refoulement immédiat d'un migrant en situation irrégulière sans contrôle juridique. Dans l'attente de la détermination du statut du migrant et de son refoulement éventuel, la personne migrante est privée de liberté sous contrôle de l'administration, sans l'intervention du juge du contrôle des libertés et de la détention, pendant un maximum de 4 jours. Ce régime juridique spécial est la porte ouverte à des violations des droits de l'Homme et la France a été plusieurs fois condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Cour a notamment dénoncé des violations du droit d'asile dans les zones d'attente (aboutissant parfois au refoulement de demandeurs d'asile) et l'absence de recours effectif pour les migrants privés de liberté.¹⁶² Des rapports d'ONG font également état du manque de règles concernant la privation de liberté (notamment la non-séparation entre les mineurs et les adultes¹⁶³) et du fait que les migrants maintenus en zone d'attente ne reçoivent pas d'informations suffisantes sur leurs droits et n'ont pas toujours accès à un interprète.

Les frontières maritimes sont également des espaces frontaliers où un certain flou juridique existe. Les Etats sont responsables de ce qui advient dans leurs eaux territoriales, ils doivent donc prendre en charge les migrants qui pourraient être interceptés dans cette zone et respecter leurs droits en vertu de leur législation nationale et du droit européen. Cependant dans les eaux internationales le régime juridique est plus flou. Le droit maritime stipule que toute personne en péril en mer doit être secourue, quelque soit sa nationalité et son statut.¹⁶⁴ Cependant, compte tenu de l'accentuation de la « lutte » contre l'immigration irrégulière, les Etats étendent leur contrôle des frontières maritimes de leurs eaux territoriales aux eaux

¹⁶⁰ ISERTE (M.), « Enquête en « zone d'attente réservée »... *op. cit.*, p. 33.

¹⁶¹ Article 6 du projet de loi Besson.

¹⁶² COUNIL (C.), « Les droits de l'Homme en zones d'attente : condamnation européenne et résistances françaises », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, p. 77-78.

¹⁶³ HRW, *Perdus en zone d'attente, Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle*, 2009, p. 24.

¹⁶⁴ Convention internationale de 1978 sur la recherche et le sauvetage en mer.

internationales et ne respectent pas toujours le droit maritime en matière d'assistance en mer. Au contraire des violations des droits de l'Homme sont commises dans les eaux internationales, comme le refoulement de demandeurs d'asile, et le fait que ces atteintes soient commises dans les eaux internationales rend difficile l'établissement de la responsabilité de ces actes.¹⁶⁵

En somme les espaces frontaliers, du fait de leur régime juridique souvent particulier, sont potentiellement le lieu de violations des droits de l'Homme. Les frontières deviennent le théâtre de drames humains, avec la mort de nombreux migrants. PICUM rapporte que « au moins 14 797 migrants sont morts aux portes de l'Europe au cours des 10 dernières années ».¹⁶⁶ Les morts aux frontières ont augmenté parallèlement à l'intensification des contrôles et de la répression, comme en témoigne le rapport de Migreurop de 2009 *Les frontières assassines de l'Europe*. A la frontière gréco-turque par exemple de nombreux migrants sont victimes de la répression, notamment sous la forme de violences policières entraînant parfois la mort. Depuis 1988, 33 migrants ont été tués par balles lors du passage de la frontière gréco-turque.¹⁶⁷

Nous verrons dans un second chapitre que lorsque les migrants parviennent à franchir les frontières très surveillées de l'UE, la suite de leur parcours n'est pas plus facile, puisque leur vie quotidienne dans l'UE est conditionnée par leur statut irrégulier.

¹⁶⁵ CUTTITTA (P.), « Le monde-frontière... *op. cit.*, p. 9.

¹⁶⁶ PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de PICUM en 2009*, 2009, p. 13.

¹⁶⁷ MIGREUROP, *Les frontières assassines de l'Europe*, 2009, p. 37.

Chapitre 2. La vie quotidienne d'un étranger en séjour irrégulier

Les migrants présents sur le territoire de l'UE et dont le statut est irrégulier, ou précaire comme pour les demandeurs d'asile, voient leur vie quotidienne conditionnée par leur statut administratif. Chowra Makaremi explique qu'étant donné que l'entrée et le séjour irréguliers sont souvent considérés comme des infractions, les migrants en situation irrégulière sont installés dans « un statut de délinquant qui détermine l'ensemble de son parcours administratif à venir : à la préfecture, à l'OFPRA, au tribunal, à l'hôpital, dans un commissariat, etc. ».¹⁶⁸ Nous étudierons donc dans ce chapitre les conséquences de l'« illégalité » sur la vie quotidienne, et en particulier pour l'accès aux droits, ainsi que les stratégies développées par les Etats autour de ces droits pour dissuader les migrants d'émigrer et de s'installer en Europe.

En préambule, il semble pertinent de citer un extrait du billet d'Eric Fottorino dans *Le Monde* daté du 10 mai 2005 :

« On peut vivre, ou plutôt survivre, dans une forme de précarité aux fins de mois difficiles, aux congés rares et misérables. On peut aussi vivre sans papiers, c'est-à-dire sans identité, n'être rien aux yeux de tous, travailler au noir, raser les murs, n'avoir le droit que de se taire, bienheureux de trouver des employeurs pour exploiter la situation, dormir dans un garni loué hors de prix par un marchand de sommeil en situation parfaitement légale.

Voilà dessinée, à gros traits, la vie d'un sans-papiers en France. La peur bleue à la vue d'un policier. La crainte du contrôle. Le risque d'être taillable et corvéable sans pouvoir se plaindre de son sort. Se trouver dans ce cas bizarre d'avoir des enfants scolarisés, de payer certains impôts, d'être abonné au gaz ou au téléphone, mais ne pas exister en tant que personne humaine. »

¹⁶⁸ MAKAREMI (C.), « Pénalisation de la circulation... *op. cit.*, p. 72.

§ I. Le statut irrégulier rend difficile l'exercice de ses droits

Dans un rapport sur l'accès aux droits sociaux en Europe, le Comité européen pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe a montré que dans toutes les sociétés il existe des groupes vulnérables pour lesquels l'accès aux droits est plus difficile. Dans l'UE, les migrants, réguliers ou irréguliers sont un de ces groupes.¹⁶⁹ Nous verrons ici que du fait de la criminalisation de l'entrée et du séjour irréguliers, le statut irrégulier renforce cette vulnérabilité et empêche les migrants d'exercer et de faire valoir leurs droits, conduisant à leur exclusion des services économiques et sociaux.

A. Exercer et faire valoir ses droits en situation irrégulière

Dans une communication au colloque « Sans-papiers et institutions : regards croisés », François Brun s'interroge sur le degré d'exclusion des migrants sans-papiers en Europe, affirmant qu'il est faux de considérer les sans-papiers comme des « exclus » car ils sont en réalité intégrés aux sociétés européennes : ils consomment, paient parfois des impôts, travaillent, et leurs enfants sont scolarisés.¹⁷⁰ Comme le souligne Brun, les sans-papiers ont des droits fondamentaux en Europe, garantis notamment par la Convention européenne des droits de l'Homme, « ce n'est *que* leur capacité à faire valoir ces droits qui est en cause ». ¹⁷¹ Partant de ce postulat, il s'agit donc de montrer ici que bien que des droits fondamentaux restent attachés au statut administratif des sans-papiers, le statut irrégulier des migrants rend l'exercice et la revendication de ces droits plus difficile, en raison de la clandestinité et de la précarité.

Le contexte actuel de « lutte » contre l'immigration irrégulière dans les pays européens et de stigmatisation des migrants dans l'opinion publique pousse les migrants à vivre dans la clandestinité et sème des obstacles pour leur vie quotidienne. Tout d'abord, du fait de la crainte d'être contrôlés par la police et placés en rétention, les migrants en situation irrégulière renoncent souvent à faire valoir leurs droits, ayant peur d'attirer l'attention sur eux et sur leur

¹⁶⁹ Conseil de l'Europe, Comité européen pour la cohésion sociale, *Access to Social Rights in Europe*, Strasbourg, 28-30 mai 2002, p. 51.

¹⁷⁰ BRUN (F.), « Sans-papiers en Europe : une « exclusion » en trompe-l'œil », Colloque « Sans-papiers et institutions : regards croisés », Centre Interdisciplinaire de Recherche Comparative en Sciences Sociales (CIR), septembre 2005, p. 1.

¹⁷¹ *Idem*, p. 2

statut administratif. Dans leurs rapports aux services publics, sociaux, de soins ou autres, les migrants ont une peur permanente d'être dénoncés, notamment à cause d'obligations de dénoncer mises en place dans certains pays européens. Les migrants ont aussi une faible connaissance de leurs droits et des recours possibles qu'ils peuvent engager en cas de violation de ces droits. La barrière linguistique et le manque d'informations mises à disposition par les pouvoirs publics expliquent cette situation. Enfin on peut également supposer que les migrants en situation irrégulière n'ayant pas le droit de travailler, et donc pas la possibilité de gagner des revenus, ils sont plus vulnérables à l'exploitation, et revendiqueront moins le respect de leurs droits de travailleurs, soucieux de conserver un emploi, même non-déclaré, qui leur rapporte un minimum de revenus.

La difficulté à revendiquer ses droits se pose pour les droits économiques et sociaux, mais aussi pour certains droits fondamentaux qui protègent la personne humaine. Carens souligne l'importance du droit à la sécurité et à la protection de la personne humaine contre tout type de violences. Il explique que l'application de la législation sur l'immigration et la protection des droits fondamentaux doivent être dissociés pour garantir notamment que les migrants irréguliers victimes d'un crime puissent aller porter plainte auprès de la police et être protégés sans craindre d'être arrêtés et expulsés.¹⁷²

Au-delà de la crainte des pouvoirs publics et des autorités chargées de faire respecter la loi, les migrants en situation irrégulière peuvent aussi avoir des difficultés à faire valoir leurs droits du fait de la perception par l'opinion publique de l'immigration. Nous avons vu précédemment que dans plusieurs pays les médias entretiennent une image négative de l'immigration et des migrants, décrits comme des poids ou des menaces pour les sociétés européennes, ou comme une population vulnérable et déshumanisée. Cette connotation négative trop souvent attachée à l'immigration crée un climat de suspicion dans différents niveaux de la société. Dans une enquête sur les guichets de l'immigration dans les préfectures françaises, Alexis Spire a constaté que la méfiance vis-à-vis des immigrés, autour de la thématique de la fraude, est l'attitude qui domine chez les agents de la préfecture.¹⁷³ Il explique ainsi que « La rhétorique du soupçon élaborée par les acteurs politiques et largement relayée dans le champ médiatique n'est pas restée sans écho dans les préfectures ».¹⁷⁴ Les

¹⁷² CARENS (J.), « *The Rights of Irregular Migrants* », in *Ethics and international affairs*, vol. 22, n°2, 2008, p. 168.

¹⁷³ SPIRE (A.), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, p. 46-54.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 54.

employés de la préfecture développent une « obsession de la fraude » et un soupçon constant à l'égard des immigrés.¹⁷⁵ En conséquence, certains droits basiques ne sont pas toujours garantis pour les migrants, notamment concernant l'accès à l'information sur les procédures administratives, l'information sur les droits liés à certaines situations familiales ou certaines maladies.

Parfois les conséquences de l'image négative de l'immigration renvoyée par la classe politique et les médias sont beaucoup plus graves, et l'on passe d'un climat de suspicion à un réel climat de violence et de haine. A Rosarno en Italie, une véritable « chasse à l'homme » contre les immigrés a pris place en janvier 2010 suite à de violentes manifestations d'immigrés qui protestaient contre leurs conditions de travail comparables à de l'esclavage dans les plantations de fruits et contre les agressions dont ils étaient souvent victimes. 67 personnes ont été blessées et des centaines de migrants ont dû quitter la ville. Des organisations anti-mafia ont dénoncé l'exploitation des migrants en situation irrégulière par la mafia qui profite du fait que les personnes sans-papiers ne peuvent pas porter plainte ni demander la protection de la police.

Ces obstacles dressés devant les migrants en situation irrégulière qui les empêchent de revendiquer leurs droits aboutissent à une exclusion des migrants des services économiques et sociaux dans la plupart des pays européens.

B. L'exclusion des services économiques et sociaux

Dans la vie quotidienne, l'exercice de ses droits économiques et sociaux est très important, car ces droits sont facteurs d'intégration dans la société et permettent d'avoir une vie décente. Les migrants en situation irrégulière sont porteurs de ces droits, garantis par le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels de 1966, par la Convention européenne des droits de l'Homme, et par différents autres instruments plus spécifiques, comme par exemple les Conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Or du fait de leur statut irrégulier, les migrants sont souvent exclus des services associés à ces droits. Nous étudierons en particulier le thème de la santé et de l'accès aux soins, les enjeux autour du droit du travail et la question du logement.

¹⁷⁵ *Idem*, p. 53.

1. Un difficile accès aux soins

Le réseau HUMA (Health for Undocumented Migrants and Asylum seekers) composé de plusieurs ONG de pays membres de l'UE a conduit une étude sur les conditions d'accès à la santé pour les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile dans 10 pays de l'UE.¹⁷⁶ Il ressort de cette étude que l'accès aux soins pour les migrants sans-papiers n'est pas garanti dans l'UE et que les Etats membres utilisent l'accès aux soins comme moyen de contrôle de l'immigration, stratégie que nous étudierons plus en détail dans le second paragraphe. En théorie, dans la plupart des pays les demandeurs d'asile ont accès aux services de santé gratuitement ou dans des conditions similaires aux nationaux du pays d'accueil. Seuls les demandeurs d'asile en Allemagne et en Suède se voient restreindre l'accès aux soins, devant payer entièrement les consultations médicales (en Suède) ou ayant accès aux soins uniquement pour les maladies graves (en Allemagne).¹⁷⁷

La situation des migrants irréguliers est souvent plus complexe. Rares sont les Etats qui offrent aux demandeurs d'asile et aux migrants sans-papiers les mêmes conditions d'accès à la santé (dans le rapport du réseau HUMA, seule l'Espagne offre un traitement égal¹⁷⁸). L'accès aux soins pour les migrants sans-papiers est restreint dans la plupart des Etats par des critères de nécessité des soins et de revenus et par des procédures administratives complexes. Aux Pays-Bas, les migrants en situation irrégulière peuvent uniquement recevoir des soins « médicalement nécessaires » après validation par un médecin.¹⁷⁹ De même, en Belgique les migrants en situation irrégulière ont uniquement accès aux soins « urgents » sur certificat d'un médecin.¹⁸⁰ Les types de conditions sont les mêmes au Royaume-Uni, et les migrants doivent en plus payer l'intégralité des coûts des actes médicaux. Dans le rapport HUMA, la Suède et Malte sont les pays où l'accès aux soins est le plus difficile pour les migrants sans-papiers. Les législations suédoise et maltaise ne mentionnent pas les migrants en situation irrégulière et aucune règle n'est donc prévue pour leur garantir l'accès aux soins. A Malte, les migrants autorisés à recevoir des soins doivent s'identifier en présentant leur « *police number* », ce qui exclut immédiatement les migrants en situation irrégulière. En Suède, la loi ne mentionne pas les migrants sans-papiers, mais n'interdit pas non plus les services de santé de les recevoir.

¹⁷⁶ Belgique, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Malte, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni

¹⁷⁷ HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants and asylum seekers in 10 countries, Law and practice*, 2009, p. 150 et p. 61.

¹⁷⁸ *Idem*, p. 134.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 108.

¹⁸⁰ *Idem*, p. 23.

Pourtant en pratique beaucoup de praticiens refusent de soigner les migrants pour des raisons financières et parce qu'ils pensent violer la loi.¹⁸¹ Des barrières juridiques, administratives et financières se dressent donc devant les migrants en situation irrégulière, restreignant leur accès à un droit pourtant essentiel.

2. Le droit du travail

Dans le milieu du travail, avoir un statut irrégulier signifie n'avoir accès qu'à des emplois non-déclarés où la protection garantie par le droit du travail n'est pas toujours accessible. En théorie les travailleurs, quel que soit leur statut administratif, sont protégés par les Conventions de l'OIT et tous les travailleurs ont les mêmes droits. La réalité est plus complexe et les droits des travailleurs migrants ne sont pas toujours respectés. Tout d'abord, les migrants irréguliers, du fait de leur statut n'ont souvent accès qu'à des travaux précaires, où les conditions de travail sont très difficiles, parfois proches de l'exploitation et de l'esclavage comme c'est le cas dans les plantations agricoles. Un rapport de Médecins Sans Frontières sur les travailleurs migrants en Italie dans les exploitations agricoles a montré que sur 770 personnes interrogées, plus de la moitié n'avait pas de permis de résidence et environ 25% étaient des demandeurs d'asile en situation régulière mais sans permis de travail. Les conditions d'hébergement dans les fermes étaient déplorables : la moitié des travailleurs n'avait pas accès à l'eau courante ou à des sanitaires.¹⁸² Les employeurs ont souvent intérêt à employer des personnes en situation irrégulière car cela leur permet de les payer moins avec des conditions flexibles sans crainte de soulever des plaintes au sein des travailleurs migrants.

Ceci nous amène à la deuxième raison des difficultés des migrants dans le monde du travail : la protection de l'Etat offerte aux travailleurs est souvent plus faible pour les travailleurs en situation irrégulière. A la suite de l'adoption de la directive européenne sur les sanctions aux employeurs, les contrôles de l'inspection du travail auprès d'entreprises employant des personnes en situation irrégulière aboutissent à des sanctions pour les employeurs mais aussi à l'expulsion des travailleurs migrants. Une telle disposition n'incite pas les travailleurs migrants à faire valoir leurs droits et dénoncer des situations d'exploitation. En Irlande, l'inspection du travail est censée protéger les travailleurs migrants,

¹⁸¹ *Idem*, p. 160.

¹⁸² Médecins Sans Frontières, *A Season in Hell, MSF Report on the Conditions of Migrants employed in the Agricultural Sector in Southern Italy*, 2008.

mais peut aussi contribuer à leur expulsion.¹⁸³ Il est opportun de rappeler ici que la Convention pour les droits des travailleurs migrants et de leurs familles de 1990 n'a été signée par aucun Etat européen.

3. Le mal-logement

Le logement est un élément indispensable à des conditions de vie décentes et à l'intégration dans la société, mais en raison de leurs revenus souvent faibles et de leur statut irrégulier, les migrants sans-papiers sont les plus touchés par le mal-logement. Etant obligés de vivre dans la clandestinité pour échapper aux contrôles et aux arrestations, les migrants en situation irrégulière se retrouvent sans-abri ou forcés de vivre dans des logements insalubres à des prix élevés.¹⁸⁴ Les migrants sans-papiers n'ont que rarement accès aux dispositifs gouvernementaux de logement social ou d'hébergement d'urgence et doivent se tourner vers le parc de logements privés.¹⁸⁵ En Grèce, beaucoup d'immigrés sans-papiers vivent dans la rue, dans les parcs, dans des immeubles abandonnés.¹⁸⁶ La situation des demandeurs d'asile n'est pas nécessairement meilleure. La législation européenne oblige les Etats à les accueillir dans des hébergements spécifiques, mais ceux-ci ne sont pas toujours assez nombreux ou décents, et dans le cas où leur demande d'asile est rejetée, les migrants doivent immédiatement quitter ces centres et retrouvent des conditions de logement très précaires.¹⁸⁷

Alors que dans les sociétés européennes, et en particulier en Europe de l'Ouest, on observe une tradition d'intervention de l'Etat dans le domaine social pour garantir l'accès des individus à des droits basiques tels que l'accès à la santé, le droit du travail, etc., ces politiques ne concernent pas souvent les migrants en situation irrégulière et ceux-ci sont exclus des services économiques et sociaux. D'autres services que nous n'avons pas cités sont aussi concernés, comme ceux liés à l'éducation et à la formation, à la vie familiale... Une étude plus fine des politiques gouvernementales à destination des migrants en situation

¹⁸³ Atelier de PICUM, Violence et exploitation des femmes migrantes sans-papiers : établir des stratégies pour mettre fin à l'impunité, 25 juin 2010.

¹⁸⁴ FEANTSA, « Des politiques d'immigration inadéquates engendrent le sans-abrisme : Il est temps d'agir », Déclaration politique, 2002, p. 2.

¹⁸⁵ *Idem*, p. 4.

¹⁸⁶ SAPOUNAKIS (A.), « Les conditions de logement des immigrés en Grèce : un défi pour leur réintégration réussie dans la société grecque », *FEANTSA-Magazine Sans-abri en Europe*, Été 2010, p. 4.

¹⁸⁷ TROSTIANSKY (O.), « Les migrations et les sans-abri à Paris », *FEANTSA-Magazine Sans-abri en Europe*, Été 2010, p. 7.

irrégulière montrera que, plutôt qu’être la conséquence d’une « négligence » des Etats, l’exclusion des migrants des droits économiques et sociaux est un des multiples outils employés par les Etats européens pour limiter l’immigration irrégulière.

§ II. Les stratégies de dissuasion des Etats membres

Considérés comme un poids pour les systèmes de sécurité sociale et une menace pour l’emploi des ressortissants nationaux, les migrants irréguliers n’ont, du point de vue des autorités et de l’opinion publique, aucune raison de profiter de services publics sociaux ou de quelques bénéfices que ce soit. Au contraire, établir des dispositifs de protection pour les migrants irréguliers est vu comme renforçant l’attractivité de l’Europe pour les migrants et créant un risque « d’appel d’air ». Les Etats ont donc développé des stratégies de dissuasion de l’immigration irrégulière basée sur les restrictions des droits économiques et sociaux pour les migrants.

A. Des obstacles administratifs et juridiques créés par les politiques nationales

Comme nous l’avons vu précédemment, les migrants irréguliers ont des risques importants d’être exclus des services économiques et sociaux du fait de leur statut administratif et de ce qu’il implique, comme la vie clandestine. Mais l’accès aux droits économiques et sociaux est surtout entravé par les politiques nationales qui restreignent les conditions et critères d’accès aux services sociaux et créent des obstacles administratifs et juridiques.

Dans le domaine de la santé, le réseau HUMA remarque que les Etats étudiés dans son rapport ont mis en place des critères administratifs pour l’accès aux soins, tels que la nécessité de présenter des documents d’identité valides, de prouver sa résidence, de s’enregistrer auprès des autorités publiques, etc.¹⁸⁸ Par conséquent, bien que plusieurs Etats garantissent un accès des migrants sans-papiers aux soins primaires, l’accès effectif des migrants à la santé pose

¹⁸⁸ HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants... op. cit.*, p. 7.

problème. Au Portugal par exemple les migrants doivent prouver qu'ils résident dans le pays depuis plus de 3 mois et doivent s'enregistrer dans un centre de santé pour chaque acte médical.¹⁸⁹ En Espagne l'accès aux soins est conditionné par un enregistrement préalable auprès des autorités locales civiles avec présentation de papiers d'identité, qui donne ensuite droit à une carte de santé. Cet enregistrement est appelé « *empadronamiento* » et depuis 2003 la police peut accéder aux registres municipaux.¹⁹⁰ De plus plusieurs associations craignent que l'application de la directive « retour » en Espagne ne crée une obligation de dénoncer les migrants irréguliers lors de leur enregistrement pour les soins de santé, ce qui aurait pour conséquence de réduire considérablement leur accès à la santé.¹⁹¹ En France, jusqu'en 1993 les migrants en situation irrégulière étaient traités de la même façon que les ressortissants nationaux ayant des faibles revenus faibles revenus. Avec la création de l'Aide Médicale d'Etat (AME), un système administratif parallèle est mis en place pour les migrants, avec un certain nombre de critères : fournir des documents d'identité, une adresse en France ou la preuve d'un séjour non-interrompu pendant plus de 3 mois, prouver que l'on s'est trouvé sous un certain seuil de revenus pendant les douze derniers mois.¹⁹² En pratique l'accès à l'AME est difficile car les conditions sont complexes et le nombre de migrants qui y sont éligibles est assez faible car le seuil de ressources économiques fixé pour l'accès à l'AME est très bas, plus bas que le seuil de pauvreté français.¹⁹³ Dans d'autres pays comme la Hongrie ou l'Allemagne, les obstacles à l'accès à la santé créés par les gouvernements sont d'ordre juridique, puisque les autorités publiques qui s'occupent de migrants irréguliers, y compris les services de santé, ont l'obligation dans la loi de dénoncer les personnes en situation irrégulière qui s'adressent à elles.¹⁹⁴ En Suède, une loi votée en juillet 2008 interdit l'accès des migrants sans-papiers et de demandeurs d'asile déboutés aux soins d'urgence s'ils ne peuvent pas avancer les frais de santé.¹⁹⁵

Il existe cependant des exceptions dans certains pays : en Espagne 4 régions sur 17 ont décidé de délivrer une carte de santé aux migrants en situation irrégulière sans aucune condition administrative.¹⁹⁶

¹⁸⁹ *Idem*, p. 16.

¹⁹⁰ HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants... op. cit.*, p. 16.

¹⁹¹ Réunion du 8 juillet 2010 du sous-groupe migration de la Plateforme des ONG sur l'asile et l'immigration.

¹⁹² HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants... op. cit.*, p. 43.

¹⁹³ *Idem*, p. 135.

¹⁹⁴ PICUM, *Accès à la santé pour les sans-papiers en Europe*, 2007, p. 39 et p. 49.

¹⁹⁵ PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de PICUM en 2009*, 2009, p. 21.

¹⁹⁶ HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants... op. cit.*, p. 123.

Concernant les conditions de travail, PICUM rappelle que les Etats européens ont souvent profité des contextes de crise pour abaisser « les standards de ce qui est considéré comme un traitement acceptable des groupes vulnérables ». ¹⁹⁷ Les Etats ont adopté des lois restreignant l'accès au marché du travail pour les migrants et limitant les voies d'entrée légales pour les travailleurs peu qualifiés. ¹⁹⁸ La France a ainsi adopté une politique d'« immigration choisie » et a intensifié sa répression de l'emploi irrégulier, visant principalement les migrants sans-papiers.

B. Le déni des droits de l'Homme comme instrument de régulation des flux migratoires

La création par les Etats européens d'obstacles administratifs et juridiques à l'accès aux droits fait partie intégrante des politiques d'immigration nationales. Il n'existe pas de législation communautaire garantissant le respect des droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière, les Etats peuvent par conséquent faire des droits de l'Homme un instrument de régulation de l'immigration, en empêchant les migrants d'exercer effectivement ces droits pour dissuader les candidats à l'immigration irrégulière. Le réseau HUMA souligne que la plupart du temps les politiques migratoires nationales priment sur les considérations humanitaires et de droits de l'Homme. L'accès à la santé pour les sans-papiers et les demandeurs d'asile est ainsi directement lié à la question de la lutte contre « l'immigration illégale ». ¹⁹⁹ Le fait que les actions européennes en matière d'immigration soient concentrées sur la « lutte » contre l'immigration plutôt que sur la protection des droits aboutit à ce que, selon le réseau HUMA : « *nothing prevents Member States from using health care as an instrument to serve migration control purposes rather than considering it as a right that they should protect in accordance with their international Human Rights obligations* » ²⁰⁰

Les politiques des différents Etats membres de l'UE convergent dans un même sens : le durcissement des conditions d'accès aux droits dans le cadre de la « lutte » contre l'immigration irrégulière. Hachimi Alaoui et Nacu expliquent que les Etats créent des catégories de bénéficiaires des services sociaux strictes, et les personnes qui se trouvent à la

¹⁹⁷ PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe... op. cit.*, p. 22.

¹⁹⁸ PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe... op. cit.*, p. 22.

¹⁹⁹ HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants... op. cit.*, p. 6.

²⁰⁰ *Idem*, p. 12.

marge de ces catégories sont de plus en plus nombreuses à être exclues. « L'universalité des droits de l'Homme, proclamée sur le plan national et international, se voit contrecarrée par les politiques de 'maîtrise des flux migratoires' ». ²⁰¹ Dans une comparaison des politiques de santé de la France, la Suisse et la Grande-Bretagne, les auteurs remarquent que les restrictions pour l'affiliation des étrangers aux systèmes de soins s'accroissent au gré du durcissement des politiques d'immigration. Les Etats s'appuient sur la rhétorique de la fraude et utilisent l'argument des restrictions budgétaires pour justifier les atteintes portées aux droits des personnes en situation irrégulière. ²⁰²

Lors de leur séjour dans l'UE, les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile font donc l'expérience quotidienne difficile de leur « illégalité », souvent indissociable d'une vie clandestine et d'une plus grande vulnérabilité. Ils sont exclus des services économiques et sociaux, d'autant plus que les Etats européens tendent à utiliser les politiques sociales comme instruments de régulation et de dissuasion de l'immigration. En conséquence les atteintes aux droits de l'Homme à l'encontre des migrants sont fréquentes, ceux-ci ne pouvant pas, s'ils se trouvent en situation d'exploitation, ou dans un état de santé grave, se tourner vers l'Etat pour faire valoir leurs droits.

²⁰¹ HACHIMI ALAOUI (M.), NACU (A.), « Soigner les étrangers en situation irrégulière. Des politiques migratoires aux postures professionnelles », *Hommes et Migrations*, n°1284, mars-avril 2010, p. 163.

²⁰² *Idem*, p. 167.

Chapitre 3. La généralisation de la détention des migrants : une logique pénale appliquée à des innocents

La criminalisation des migrants dans l'UE atteint son paroxysme en cas de placement en rétention administrative des migrants en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile. Bien qu'appelée « rétention » car issue d'une décision administrative et non pénale, il s'agit bien d'une privation de liberté imposée aux migrants en vue de faciliter leur expulsion ou l'examen de leur statut administratif. La rétention des migrants s'est considérablement développée en Europe. Dans ce contexte la privation de liberté entre dans une logique pénale et de répression, à l'encontre de personnes n'ayant commis aucun crime et n'ayant pas été présentées à un juge. Dans une première partie nous montrerons que l'enfermement est devenu un élément fondamental des politiques migratoires européennes et que cette privation de liberté est porteuse de plusieurs significations. Nous étudierons dans un second temps les pratiques européennes en matière de rétention des migrants, en se penchant sur les conditions de rétention et en montrant que la privation de liberté a des conséquences graves sur la condition psychologique des migrants.

§ I. L'enfermement : un élément fondamental des politiques migratoires européennes

Depuis le début des années 2000, l'enfermement des migrants a pris un véritable essor dans l'UE, et la privation de liberté des migrants est maintenant envisagée comme une sanction, fondée sur une logique pénale, et par conséquent porteuse des germes d'atteintes aux droits de l'Homme.

A. Le recours croissant à l'enfermement dans les années 2000

Dans le contexte de « lutte » contre l'immigration irrégulière l'enfermement des migrants semble s'être imposé comme un dispositif indispensable de cette « lutte » dans les Etats membres de l'UE. Les centres de rétention pour les migrants se sont multipliés et la durée maximale de privation de liberté s'est progressivement allongée. Dans cette logique, les Etats membres ont été les pionniers, développant l'enfermement des migrants avant que celui-ci ne soit prévu et réglementé par les autorités européennes.

Tous les Etats membres de l'UE pratiquent la détention des étrangers en situation irrégulière, voire des demandeurs d'asile. L'usage et les modalités de détention varient d'un pays à l'autre. Certains pays font un usage extensif de la rétention administrative, c'est le cas de la France (1694 places de détention en 2008 contre 786 en 2003 ; et 32284 personnes placées en rétention en 2008), du Royaume-Uni (16310 personnes placées en détention administrative en 2008, dont 7030 demandeurs d'asile et 615 enfants), de Malte (la détention des étrangers en situation irrégulière et des demandeurs d'asile y est systématique et dure en moyenne 10 à 12 mois), des Pays-Bas (environ 4500 étrangers placés en détention pendant la première moitié de 2008), ou encore de l'Italie (5320 places réparties dans 20 centres de détention). En Belgique, le nombre d'étrangers placés en rétention administrative a diminué ces dernières années, passant de 8194 en 2007 à 6902 en 2008. Depuis octobre 2008, les familles avec enfants ne sont en principe plus placées en détention mais hébergées en maisons individuelles. Dans des pays comme le Danemark ou la Suède, le nombre de places en rétention pour les étrangers est assez réduit : 118 places au Danemark dans un seul centre, 185

places en Suède réparties dans 5 centres. Au total, la Cimade a recensé 235 camps pour la rétention des migrants dans toute l'UE en 2008, pour une capacité de plus de 30 000 places.²⁰³

Les Etats membres ont progressivement légiféré sur la rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, souvent pour créer des établissements spécifiques pour ces derniers pour les séparer des prisonniers de droit commun, pour fixer un cadre juridique pour la rétention, et pour réglementer les durées maximales de détention. Alors que les organes de défense des droits de l'Homme au niveau européen ont élaboré des principes fondamentaux pour la rétention des étrangers, stipulant la rétention doit être exceptionnelle, proportionnée, et la plus courte possible,²⁰⁴ les Etats de l'UE ont tendance à légiférer pour allonger la durée maximale de rétention et étendre les conditions dans lesquelles il est autorisé de recourir à l'enfermement des étrangers. L'évolution de la politique migratoire de l'UE encourage les Etats dans ce sens. La directive « retour » adoptée en 2008 autorise la rétention des migrants en situation irrégulière pendant 18 mois.²⁰⁵ Par conséquent, plusieurs Etats ont réformé leur législation pour transposer cette directive et ont choisi d'allonger la durée maximale de détention. En France la durée maximale de rétention est passée de 35 jours à 45 jours. En Grèce la durée maximale a été portée à 12 mois et en Allemagne à 18 mois, en application de la directive européenne. Dans d'autres pays, les durées sont variables, mais vont souvent jusqu'à plusieurs semaines ou mois. En Autriche, en Hongrie ou aux Pays-Bas, la durée maximale de rétention est de 6 mois. Malte ou la Lituanie par exemple ne prévoient pas de durée maximale de rétention, ce qui fait que la privation de liberté peut être illimitée en pratique. Dans un pays comme Chypre la limite est de 32 jours dans la loi mais dans la réalité les règles ne sont pas toujours respectées et la rétention peut durer plusieurs mois voire plusieurs années.²⁰⁶

La rétention des demandeurs d'asile est en principe exceptionnelle comme le stipule la directive « accueil » de 2003, mais cette directive ne réglemente pas précisément la privation

²⁰³ CIMADE, Rapport 2008 sur les centres et locaux de rétention administrative, p. 38.

²⁰⁴ Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe* », 28 janvier 2010.

²⁰⁵ Article, Directive 2008/115/CE du Conseil et du Parlement européen relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 16 décembre 2008.

²⁰⁶ JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union*, 2010, p. 156.

de liberté, laissant le champ libre aux Etats pour le moment.²⁰⁷ D'autre part, le règlement Dublin II pour la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile qui visait à créer un système d'asile harmonieux et à partager les responsabilités entre les Etats a en réalité des conséquences graves pour les demandeurs d'asile. La procédure Dublin II conduit souvent à la détention des demandeurs d'asile dans l'attente de la détermination de l'Etat responsable et de leur renvoi dans cet Etat. Ainsi en Hongrie les demandeurs d'asile sont privés de liberté le temps que la procédure Dublin aboutisse. Plusieurs pays autorisent la rétention des demandeurs d'asile, soit dans le cadre de la procédure Dublin comme nous l'avons vu, soit afin d'examiner la demande d'asile. En Belgique les demandeurs d'asile qui se présentent à la frontière sans documents peuvent être détenus pendant 2 mois pour l'examen de leur demande d'asile. A Malte les demandeurs d'asile sont systématiquement détenus pendant l'examen de leur demande, mais sont relâchés au bout d'un an si leur demande est toujours en cours.²⁰⁸

Ce recours extensif à l'enfermement de la part des Etats membres, soutenus maintenant par l'UE dans cette voie, montre que la privation de liberté est devenue un dispositif essentiel dans la « lutte » contre l'immigration menée par les autorités nationales et européennes. La carte des camps européens établie par Migreurop illustre cette réalité.²⁰⁹

B. La privation de liberté : une sanction, une logique pénale, une violation des droits de l'Homme

La rétention des migrants dans le cadre des politiques migratoires est une privation de liberté porteuse de plusieurs significations. L'utilisation d'euphémismes par les institutions nationales et européennes pour parler de l'enfermement des migrants (« rétention » ou « mise à disposition ») ne doit pas masquer la réalité de la privation de liberté.²¹⁰

Au cours de l'évolution des politiques migratoires nationales et européennes, la rétention des migrants est progressivement devenue un dispositif essentiel pour les pouvoirs

²⁰⁷ Directive 2003/9/CE du Conseil et du Parlement européen relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, 27 janvier 2003.

²⁰⁸ JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union*, 2010, p. 274.

²⁰⁹ Carte des camps de Migreurop en annexe.

²¹⁰ BIETLOT (M.), « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, p. 225.

publics, considérée comme une sanction nécessaire pour faire respecter les règles établies en matière d'immigration. Fabian Lutz, haut-fonctionnaire européen chargé de l'élaboration de la directive « retour » de 2008, vivement critiquée pour avoir porté la durée maximale de rétention des migrants à 18 mois, a ainsi déclaré lors d'une conférence publique que la détention des migrants était nécessaire comme sanction pour faire respecter la législation sur l'immigration. L'objectif de l'UE à travers cette directive était donc réellement de faire de la détention une sanction, et non un moyen de faciliter l'identification et l'expulsion des migrants en situation irrégulière. Jane Freedman souligne que la détention des demandeurs d'asile est également vue comme une punition en lien avec la rhétorique sur les fraudes et les « faux » demandeurs d'asile.²¹¹

Etant donné cette conception de la rétention administrative, il n'est pas surprenant de constater que le durcissement des contrôles de l'immigration s'est accompagné d'un recours grandissant à l'enfermement des migrants, dans une logique pénale plutôt qu'administrative. L'association Migreurop a entrepris de faire un état des lieux des camps d'étrangers en Europe, les « camps » désignant différents types de lieux, tous synonymes d'une mise à l'écart des étrangers et d'une privation de liberté. La logique pénale au cœur de l'enfermement des étrangers est à la fois interne et externe : interne en raison de la privation de liberté et des conditions de détention mais aussi externe à travers l'image des migrants qui est renvoyée lorsque ceux-ci apparaissent menottés, transportés en fourgons cellulaires, enfermés dans des établissements similaires à des prisons.²¹² Les lieux de privation de liberté varient d'un pays à l'autre, dans leur appellation et dans leur fonctionnement, mais la référence au système pénal est commune à la plupart des pays et l'utilisation politique de l'enfermement par les gouvernements est similaire. Les outils de surveillance employés s'apparentent à ceux du système pénal : hauts grillages, murs surmontés de barbelés, surveillance électronique et vidéo.²¹³ En Belgique l'arrêté royal qui fixe le régime disciplinaire des centres de rétention se réfère explicitement au système pénitentiaire.²¹⁴ D'autre part, les autorités publiques font une utilisation politique de l'enfermement, soulevant

²¹¹ FREEDMAN (J.), « Criminalisation des demandeurs d'asile... *op. cit.*, p. 3.

²¹² INTRAND (C.), PERROUTY (P.-A.), « La diversité des camps d'étrangers en Europe : présentation de la carte des camps de Migreurop », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, p. 73.

²¹³ BIETLOT (M.), « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger »... *op. cit.*, p. 233.

²¹⁴ *Idem*, p. 234.

la menace de l'incarcération pour dissuader les candidats à l'immigration et communiquant sur la détention des migrants pour renforcer leur « dangerosité socialement perçue ».²¹⁵

En conséquence de cette logique pénale et de sanction, les risques de violations des droits de l'Homme sont importants. Le Conseil de l'Europe a répété plusieurs fois que priver de liberté des migrants pouvait porter atteinte aux droits de l'Homme et devait rester une mesure exceptionnelle.²¹⁶ En tant que telle, la privation de liberté des migrants est une atteinte aux droits puisqu'elle est opérée sans l'intervention d'un juge.²¹⁷ Malgré tout des principes minimums pour la détention des migrants en situation irrégulière ont été établis, pour garantir l'accès des personnes retenues à une assistance juridique, à des soins médicaux, à un interprète, le droit de faire un recours contre la décision d'enfermement, et le droit à des visites et à des communications avec l'extérieur. En pratique ces droits ne sont pas toujours respectés. En Grande-Bretagne il n'existe pas de contrôle de la légalité de la détention par une autorité judiciaire indépendante. En Allemagne, les recours introduits par les personnes détenues ne sont pas suspensifs. Les interprètes ne sont pas toujours en nombre suffisant, comme c'est le cas en Belgique et en France, ce qui crée un manque d'informations sur les droits des personnes retenues.²¹⁸

La détention des migrants est une conséquence de la criminalisation des migrants, mais elle contribue également à renforcer cette criminalisation, étant donné la signification d'une telle privation de liberté : « La détention elle-même sert à rendre « criminel » la personne détenue ».²¹⁹

²¹⁵ VALLUY (J.), « La nouvelle Europe politique des camps d'exilés : genèse d'une source élitare de phobie et de répression des étrangers », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, p. 27.

²¹⁶ Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe* », 28 janvier 2010.

²¹⁷ BIETLOT (M.), « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger »... *op. cit.*, p. 222.

²¹⁸ INTRAND (C.), PERROUTY (P.-A.), « La diversité des camps d'étrangers en Europe... *op. cit.*, p. 82.

²¹⁹ FREEDMAN (J.), « Criminalisation des demandeurs d'asile... *op. cit.*, p. 4.

§ II. Les conditions de rétention et leurs conséquences

L'utilisation de la rétention administrative comme outil de répression et de dissuasion de l'immigration irrégulière a abouti à une généralisation et une banalisation de la détention. Non seulement l'enfermement en tant que tel a une signification juridique, politique et symbolique forte, comme nous l'avons montré précédemment, mais en pratique les conditions de rétention sont souvent très mauvaises ce qui entraîne des violations des droits des migrants et a des conséquences graves sur l'état de santé mental des personnes retenues.

A. Des conditions de détention souvent très mauvaises

L'enfermement des migrants s'est fortement développé en Europe dans les années 2000 et dans la plupart des cas la rapidité et l'intensité de ce développement a conduit à des conditions de détention très mauvaises, sans prise en compte des standards internationaux existants. On peut noter un certain nombre de caractéristiques communes dans les centres de rétention des différents pays membres de l'UE : surpopulation, promiscuité et tensions qui en découlent, surveillance étroite par des gardiens, prise en charge des migrants qui conduit à une certaine déshumanisation (attribution de numéros de matricule), etc.²²⁰ Thomas Hammarberg, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qualifie les conditions de détention d'« inhumaines et dégradantes » et dénonce le surpeuplement des centres de détention.²²¹ Plusieurs éléments participent de ces mauvaises conditions de détention : les conditions sanitaires générales, un mauvais accès aux soins, l'absence d'aide juridique, le traitement des personnes vulnérables, l'impossibilité d'obtenir des informations sur sa détention et sur les procédures administratives dans sa langue, etc.

Dans certains pays du Sud de l'Europe en particulier, où les arrivées de migrants sont très importantes depuis le début des années 2000, le recours à la détention est devenu quasi systématique et les conditions de détention sont extrêmement précaires et très souvent dénoncées par les ONG et les organisations internationales. Dans un rapport publié en 2009, l'ONG Médecins Sans Frontières (MSF) a dénoncé les conditions de détention dans les

²²⁰ INTRAND (C.), PERROUTY (P.-A.), « La diversité des camps d'étrangers en Europe ... *op. cit.*, p. 77.

²²¹ « Il est injuste de sanctionner pénalement les migrations », par Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme au Conseil de l'Europe, http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929_fr.asp

centres de rétention de Malte.²²² Les centres sont surpeuplés, l'hygiène y est déplorable (pas d'eau chaude, des toilettes en nombre insuffisant) et les personnes retenues sont parfois hébergées en tentes ou dans des containers. De même en Grèce, Médecins Sans Frontières attire l'attention sur les conditions de détention inacceptables, en grande partie liées à la surpopulation. Dans le centre de détention de Pagani, où la capacité d'accueil est d'environ 300 personnes, plus de 1200 migrants étaient retenus entre août et octobre 2009, avec seulement 8 douches et 8 toilettes.²²³ En Italie également les conditions de détention des migrants sont très difficiles, en particulier dans l'île de Lampedusa au milieu des années 2000 où le camp a accueilli jusqu'à 1300 personnes pour une capacité de 180 places.²²⁴ Cependant il ne faut noter que les conditions de détention peuvent être très variables d'un centre à l'autre dans un même pays. Ainsi le Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe a visité le centre d'identification et d'expulsion de Milan en 2008 et a noté que les conditions de détention y étaient relativement bonnes, avec un accès adéquat aux soins médicaux, la possibilité d'aller et venir au sein du centre et d'accéder à un jardin et des sanitaires en nombre suffisant.²²⁵

De telles conditions de détention sont porteuses d'atteintes aux droits de l'Homme, les allégations de mauvais traitements sont fréquentes, le droit d'accès à la santé des détenus y est souvent bafoués comme en témoigne le rapport du réseau HUMA²²⁶, et les recours juridiques contre l'enfermement sont très difficiles, en raison du manque d'informations, de l'absence d'interprètes, de l'interdiction qu'ont parfois les personnes extérieures d'entrer dans les centres. Ce contexte général a des conséquences psychologiques graves pour les migrants retenus.

²²² « Not criminals », Médecins Sans Frontières, Avril 2009.

²²³ MEDECINS SANS FRONTIERES, *Migrants in Detention, Lives on Hold, Greece*, Juin 2010, p. 9-10.

²²⁴ INTRAND (C.), PERROUTY (P.-A.), « La diversité des camps d'étrangers en Europe ... *op. cit.*, p. 79. A propos des conditions de détention sur l'île de Lampedusa, le livre du journaliste Fabrizio Gatti intitulé *Bilal, sur la route des clandestins*, publié en 2008, est particulièrement pertinent et intéressant.

²²⁵ CPT, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2009, Strasbourg, 20 avril 2010, p. 20.

²²⁶ HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants and asylum seekers in 10 countries, Law and practice*, 2009, 191 p.

B. Les conséquences psychologiques de l'enfermement

Dans une enquête menée en 2009 auprès de nombreux demandeurs d'asile et migrants en situation irrégulière maintenus en détention, le *Jesuit Refugee Service* (JRS) Europe a étudié les conséquences de la détention sur les migrants vulnérables.²²⁷ JRS-Europe s'est penché sur l'impact d'un certain nombre d'éléments sur la perception des migrants de leur détention et leur condition psychologique.²²⁸ Les chercheurs ont ainsi noté que la détention avait un impact important sur les individus, qui souffrent souvent de stress, perdent l'appétit et ont le sentiment de voir leur dignité bafouée (par exemple en raison de la mauvaise qualité de la nourriture), et finissent pas avoir une mauvaise perception d'eux-mêmes. 70% des migrants interrogés ont ainsi déclarés que la détention leur renvoie une image négative d'eux-mêmes. De plus un des constats importants de JRS est que ces conséquences néfastes de la détention touchent tous les migrants placés en rétention, quels que soient leur âge, la durée de la détention, leur statut administratif, leur sexe.²²⁹ Les migrants maintenus en détention se plaignent notamment d'être traités comme des criminels. Un demandeur d'asile détenu aux Pays-Bas a ainsi déclaré: « *The fact that they treat you like any other prisoner: like a criminal when you got to court of when you go to the authorities to answer questions* ». ²³⁰ Les personnes ont aussi exprimé leur stress face à l'incertitude quant aux raisons et à la durée de leur détention.²³¹ En tant que telle l'expérience de la détention est très difficile pour la plupart des migrants qui ressentent réellement l'enfermement, ont le sentiment d'être pris au piège. Ces sentiments sont d'autant plus forts que les détenus ne peuvent pas se projeter dans le futur, ne savent pas quand ils seront libérés ni ce qu'il se passera après leur libération.²³² Les cas de dépression sont par conséquent fréquents. Mathieu Bietlot souligne aussi que tous les migrants qui sont passés par des camps y ont éprouvé une privation de liberté et évoquent leur expérience en termes carcéraux.²³³

²²⁷ JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union*, 2010, 418 p.

²²⁸ Parmi ces éléments, on trouve : l'accès à l'information, l'organisation de l'espace au sein du centre de détention, les règles intérieures, les interactions entre les détenus et le personnel du centre, la sécurité, les activités proposées aux détenus, l'accès aux soins médicaux, la santé physique, les relations sociales à l'intérieur du centre, la communication avec le monde extérieur.

²²⁹ JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention...* *op. cit.*, p. 11.

²³⁰ *Idem*, p. 78.

²³¹ JRS a relevé des déclarations telles que : « *Waiting and not knowing when detention will end* », in JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention...* *op. cit.*, p. 79.

²³² JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention...* *op. cit.*, p. 82.

²³³ BIETLOT (M.), « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger »... *op. cit.*, p. 223.

En somme la rétention des migrants est non seulement une conséquence de leur criminalisation mais contribue également à donner aux migrants eux-mêmes le sentiment d'être des criminels et à créer un grand sentiment d'injustice chez ces personnes, qui déclarent souvent être venus en Europe seulement avec le souhait d'y trouver une vie meilleure. JRS-Europe conclue dans son rapport que les conséquences négatives de l'enfermement sur les personnes sont disproportionnées par rapport à la réalité de leur situation c'est-à-dire au fait que les migrants ne sont coupables d'aucun crime et sont théoriquement sous le coup d'une procédure administrative et non pénale.²³⁴

La généralisation de l'enfermement des migrants et de leur mise à l'écart dans des camps est donc significative de l'évolution des politiques migratoires européennes. Finalement au vu de l'intensification de la répression à l'encontre des migrants et de la stigmatisation de ces migrants dits « illégaux » l'usage de la détention comme sanction, dans une logique pénale, n'est pas surprenant. L'enfermement des migrants se banalise et ce qui devrait être considéré comme grave et contraire aux droits de l'Homme est progressivement institutionnalisé par l'UE. Quand bien même les conditions de détention, aujourd'hui mauvaises et montrées du doigt, s'amélioreraient, la rétention des migrants reste en tant que telle une privation de liberté et une atteinte aux droits.

* * *

De leur départ de leur pays d'origine à leur séjour dans l'UE, voire, à leur détention et leur expulsion, les migrants qui choisissent d'aller chercher une vie meilleure en Europe et qui, du fait des restrictions à l'entrée et au séjour, émigrent irrégulièrement, sont constamment renvoyés à leur statut d'« illégaux ». Les migrants sont criminalisés dès leur passage dans un pays voisin de l'UE et leur arrivée à proximité des frontières de l'espace Schengen, et le franchissement irrégulier de ces frontières renforce cette « illégalité » et conditionne ensuite leur parcours dans les sociétés européennes. Pour beaucoup de migrants en situation irrégulière, et de plus en plus de demandeurs d'asile, la rétention est un passage obligé lors du parcours migratoires, menant souvent à l'expulsion, mais pas systématiquement. L'enfermement est en effet de plus en plus considéré comme une sanction, une punition pour le non-respect de la législation, et non plus seulement comme un moyen d'expulsion.

²³⁴ JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention... op. cit.*, p. 13

CONCLUSION

La criminalisation des migrants dans l'Union Européenne au sens strictement juridique du terme n'est pas une tendance homogène. Le droit européen ne fait pas de l'immigration un délit au sens pénal et la situation au niveau national varie d'un Etat membre à l'autre, certains prévoyant des sanctions pénales en cas d'infraction à la législation sur l'immigration, d'autres pas. Mais la situation des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile dans l'UE doit être évaluée à la lumière des évolutions politiques et juridiques de ces deux dernières décennies. Les politiques migratoires des Etats membres et de l'UE sont devenues des politiques de « lutte » et de sanction à l'égard de l'immigration irrégulière, et des politiques utilitaristes en matière d'immigration régulière. La répression contre les migrants irréguliers s'est intensifiée, avec la remise en cause du droit d'asile, la généralisation de la détention, le contrôle strict voire militaire des frontières, la restriction de l'accès aux droits économiques et sociaux utilisée comme outil de dissuasion de l'immigration. Ces politiques s'accompagnent de discours mêlant immigration et insécurité, stigmatisant les migrants, créant des amalgames entre terrorisme, criminalité et immigration, afin de justifier l'adoption de mesures toujours plus répressives. Dans plusieurs Etats européens, les personnes qui aident les migrants en situation irrégulière deviennent elles aussi la cible de cette répression.

Les évolutions juridiques et politiques autour de la question de l'immigration sont donc inquiétantes à plusieurs égards, parce qu'elles transmettent et relayent une vision erronée et négative de l'immigration et parce qu'elles causent des violations des droits de l'Homme et entraînent des drames humains, notamment aux frontières.

En revanche, du point de vue des gouvernements européens, la criminalisation comme stratégie de régulation et de dissuasion de l'immigration est efficace. Le nombre de migrants qui arrivent dans l'UE par les côtes méditerranéennes a beaucoup diminué à la fin des années 2000 et les expulsions augmentent, facilitées par les accords de réadmission conclus avec des pays tiers. L'accord entre l'UE et la Libye en cours de discussion est considéré comme un élément important dans l'achèvement d'une soi-disant « Europe forteresse » et contribuera certainement à réduire encore les arrivées irrégulières dans l'UE. Mais en réalité l'Europe n'est pas une forteresse, et de telles politiques de durcissement des conditions d'entrée dans

l'UE ne contribuent qu'à pousser les migrants à emprunter des voies d'immigration toujours plus dangereuses et difficiles, et à renforcer la gravité de la situation.

Compte-tenu du coût humain des politiques migratoires actuelles et de leur impact à court terme sur les droits fondamentaux et à moyen terme sur la perception de l'immigration dans les sociétés européennes, les arguments avancés par les autorités européennes et nationales pour réprimer l'immigration semblent bien faibles. L'immigration irrégulière est présentée comme une menace à la sécurité des frontières extérieures de l'UE. Mais si l'on inverse la perspective, il apparaît que c'est la réponse déployée par les gouvernements qui constitue en elle-même une menace à la cohésion sociale des sociétés européennes.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- BAUMAN (Z.), *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, 1998, 204 p.
- BAUMAN (Z.), *La société assiégée*, Rodez, Le Rouergue/Chambon, 2002, 344 p.
- PIAN (A.), *Aux nouvelles frontières de l'Europe. L'aventure incertaine des Sénégalais au Maroc*, Paris, La Dispute, 2009, 237 p.
- SPIRE (A.), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 124 p.

Articles

- ABDALLAH (M.), « Europe, rêve(s) d'immigrés ? », *Hommes et Migrations*, n°1241, 2003, disponible sur <http://www.acrimed.org/article1185.html>
- AUDEBERT (C.), ROBIN (N.), « L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds ». L'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », *Cultures et conflits*, n°73, 2009, pp. 35-51.
- BARATS-MALBREL (C.), « Politisation de l'immigration en France : logiques politiques et enjeux discursifs », *Quaderni*, n°36, 1998, pp. 69-81.
- BIETLOT (M.), « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, pp. 221-250.
- BIGO (D.), « L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 14, n°1, 1998, pp. 25-46.
- BIGO (D.), « Sécurité et immigration », *Cultures & conflits*, n° 31-32, 1998, pp. 7-11.
- BIGO (D.), « Sécurité et immigration : vers une gouvernamentalité par l'inquiétude ? », *Cultures & conflits*, n° 31-32, 1998, pp. 13-38.

- BIGO (D.), GUILD (E.), « La mise à l'écart des étrangers, la logique du visa Schengen », *Politique étrangère*, Vol 70, n°2, 2005, pp. 445-447.
- BIGO (D.), « Circuler, enfermer, éloigner : zones d'attente et centres de rétention aux frontières des démocraties occidentales », *Cultures et Conflits*, n°23, 1996, pp. 3-5.
- BRUN (F.), « Sans-papiers en Europe : une « exclusion » en trompe-l'œil », Colloque « Sans-papiers et institutions : regards croisés », Centre Interdisciplinaire de Recherche Comparative en Sciences Sociales (CIR), septembre 2005, 14 p.
- CARENS (J.), « *The Rights of Irregular Migrants* », in *Ethics and international affairs*, vol. 22, n°2, 2008, pp. 163-186.
- COURNIL (C.), « Les droits de l'Homme en zones d'attente : condamnation européenne et résistances françaises », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, pp. 75-92.
- CUNHA, « Immigrations africaine et est-européenne au Portugal, Deux traitements médiatiques », *Lusotopie*, 2001, pp. 91-102.
- CUTTITTA (P.), « Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures et conflits*, n°68, 2007, pp. 61-84.
- DANESE (G.), « Des représentations de l'immigration aux modalités de la participation des immigrés en Italie », *Quaderni*, n°36, 1998, pp. 131-143.
- DAL LAGO (A.), « Cercueils fluides », *Cultures et conflits*, n°73, 2009, pp. 109-122.
- DARLEY (M.), « Le contrôle migratoire aux frontières Schengen : pratiques et représentations des polices sur la ligne tchéco-autrichienne », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, pp. 13-29.
- DARLEY (M.), FISCHER (N.), « La pénalisation du contrôle de l'immigration », *Champ pénal*, 2010, 4 p.
- DEN BOER (M.), « Crime et immigration dans l'Union Européenne », *Cultures et conflits*, n°31-32, 1998, pp. 101-123.
- DIAMANTI (I.), « Immigration et citoyenneté en Europe : une enquête », *Critique internationale*, n°8, 2000, pp. 73-95.
- FASSIN (E.), « L'immigration, un « problème » si commode », *Le Monde Diplomatique*, 2009, p. 22.
- FAVELL (A.), « L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration », *Cultures et conflits*, n°38-39, 2000, [En ligne], mis en ligne le 20 mars 2006. URL : <http://conflits.revues.org/index274.html>. Consulté le 23 août 2010.

- FREEDMAN (J.), « Criminalisation des demandeurs d'asile : une étude comparative des politiques de détention/rétention en France et en Grande-Bretagne », Colloque International CRPS, juin 2007, 11 p.
- GROENENDIJK (K.), « La nouvelle politique d'intégration (NPI) aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures et conflits*, n°69, 2008, pp. 113-129.
- HACHIMI ALAOUI (M.), NACU (A.), « Soigner les étrangers en situation irrégulière. Des politiques migratoires aux postures professionnelles », *Hommes et Migrations*, n°1284, mars-avril 2010, pp. 163-173.
- HELLY (D.), « La légitimité en panne ? Immigration, sécurité, cohésion sociale, nativisme », *Cultures et conflits*, n°74, 2009, pp. 11-62.
- INTRAND (C.), PERROUTY (P.-A.), « La diversité des camps d'étrangers en Europe : présentation de la carte des camps de Migreurop », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, pp. 71-90.
- ISERTE (M.), « Enquête en « zone d'attente réservée » de l'aéroport Paris-Charles De Gaulle : vers une gestion sécuritaire des flux migratoires », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, pp. 31-53.
- JULIEN-LAFERRIERE (F.), « La rétention des étrangers aux frontières françaises », *Cultures et Conflits*, n°23, 1996, pp. 7-43.
- KOBELINSKY (C.), « « Faire sortir les déboutés ». Gestion, contrôle et expulsion dans les centres pour demandeurs d'asile en France », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, pp. 113-130.
- LESSANA (C.), « Loi Debré : la fabrique de l'immigré », *Cultures & conflits*, n°31-32, 1998, pp. 125-157.
- MAKAREMI (C.), « Pénalisation de la circulation et reconfigurations de la frontière : le maintien des étrangers en « zone d'attente » », *Cultures et conflits*, n°71, 2008, pp. 55-73.
- PALIDDA (S.), « La criminalisation des migrants », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol 129, 1999, pp. 39-49.
- PALIDDA (S.), « Crimprev info n°22 - Criminalisation et victimation des migrants en Europe », *CRIMPREV*, [En ligne], Crimprev Info, Le programme CRIMPREV, URL : <http://lodel.irevues.inist.fr/crimprev/index.php?id=157>
- PERES (H.), « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », *Pôle Sud*, n°11, 1999, pp. 8-23.
- PREUSS-LAUSSINOTTE (S.), « L'Union Européenne et les technologies de sécurité », *Cultures et conflits*, n°64, 2006, pp. 97-108.
- RODIER (C.), TEULE (C.), « Enfermement des étrangers : l'Europe sous la menace du syndrome maltais », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, pp. 119-155.

- SAPOUNAKIS (A.), « Les conditions de logement des immigrés en Grèce : un défi pour leur réintégration réussie dans la société grecque », *FEANTSA-Magazine Sans-abri en Europe*, Été 2010, pp. 4-6.
- SLAMA (S.), « Immigration et libertés », *Pouvoirs*, n°130, 2009, pp. 31-47.
- SOLE (R.), « Le journaliste et l'immigration », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 4, n°1 et 2, 1988, pp. 157-166.
- SPRAKEL (J.), « Le droit à l'hébergement des sans-papiers – L'approche factuelle des Pays-Bas », *FEANTSA-Magazine Sans-abri en Europe*, Été 2010, pp. 24-26.
- TORPEY (J.), « Aller et venir : le monopole étatique des 'moyens légitimes de circulation' », *Cultures et conflits*, n°31-32, 1998, pp. 63-100.
- TROSTIANSKY (O.), « Les migrations et les sans-abri à Paris », *FEANTSA-Magazine Sans-abri en Europe*, Été 2010, pp. 7-9.
- TSOUKALA (A.), « Le traitement médiatique de la criminalité étrangère en Europe », *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n°1, pp. 61-82.
- VALLUY (J.), « La nouvelle Europe politique des camps d'exilés : genèse d'une source élitare de phobie et de répression des étrangers », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, pp.13-69.
- VALLUY (J.), « Quelles sont les origines du ministère de l'Identité nationale et de l'Immigration ? », *Cultures et conflits*, n°69, 2008, pp. 7-18.
- VALENCE (A.), « Discours médiatiques et représentations sociales de l'immigration », *Accueillir*, n°252, 2009, pp. 82-83.

Mémoire

- GIRIER (J.-M.), *Représentations et idéologies dans les discours sur l'immigration au sein de l'espace public*, Mémoire, Université de Lyon 3, 2007, 99 p.

Documents officiels de l'Union Européenne

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE :

Conclusions de la présidence :

- Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, conclusions de la Présidence, 200/1/99
- Conseil européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004, conclusions de la Présidence, 14292/04, 48 p.
- Conseil européen de Bruxelles, 21 et 22 juin 2007, conclusions de la Présidence, 11177/1/07 REV 1, 32 p.
- Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil européen, 15 et 16 octobre 2008, 15 p.
- Conseil européen de Bruxelles, 18 et 19 juin 2009, conclusions de la Présidence, 11225/2/09 REV 2, 32 p.
- Conseil européen de Bruxelles, 10 et 11 décembre 2009, conclusions de la Présidence, EUCO 6/09, 20 p.
- Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, doc. 17398/09, 11 décembre 2009, 82 p.

Droit de l'Union Européenne :

- Directive 2003/9/CE du Conseil et du Parlement européen relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, 27 janvier 2003
- Règlement (CE) N°343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, 18 février 2003
- Règlement (CE) n°377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration »
- Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts
- Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union Européenne

- Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres
- Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)
- Directive 2008/115/CE du Conseil et du Parlement européen relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 16 décembre 2008
- Règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, 26 octobre 2004
- Règlement (CE) n°2725/2000 du Conseil concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention du Dublin, 11 décembre 2000
- Directive 2009/52/CE du Conseil et du Parlement européen prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre d'employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 18 juin 2009

COMMISSION EUROPEENNE :

- Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, COM (2006) 402 final, 19 juillet 2006, 13 p.
- Commission européenne, Proposition de directive de Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (Refonte), COM (2008) 815 final, 3 décembre 2008
- Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride (Refonte), COM (2008) 820 final, 3 décembre 2008

PARLEMENT EUROPEEN :

Réunions des Commissions parlementaires :

- Réunion du 29 septembre 2009 de la Commission parlementaire « Libertés civiles, justice et affaires intérieures »
- Réunion du 4-5 novembre 2009 de la Commission parlementaire « Libertés civiles, justice et affaires intérieures »
- Réunion du 7-8 avril 2010 de la Commission parlementaire « Libertés civiles, justice et affaires intérieures »

Etudes :

- *Parlement européen*, Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne, *décembre 2007*, 292 p.

Rapports et positions des organisations internationales et non-gouvernementales

CONSEIL DE L'EUROPE :

Assemblée parlementaire :

- Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe* », 28 janvier 2010

Commissaire aux droits de l'Homme :

- Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme, sur sa visite au Royaume-Uni du 4 au 12 novembre 2004, Strasbourg, 8 juin 2005
- Rapport de suivi sur Malte (2003-2005), Evaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 29 mars 2006

- Point de vue de M. Thomas Hammarberg, « Les migrants ne doivent pas être privés de leurs droits fondamentaux », 30/05/2006
- Point de vue de M. Thomas Hammarberg, « Les Etats ne doivent pas imposer de sanctions aux demandeurs d'asile à leur arrivée sur le territoire », 17/03/2008
- Point de vue de M. Thomas Hammarberg, « Il est injuste de sanctionner pénalement les migrations », 29/09/2008
- Mémoire de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, Strasbourg, 20 novembre 2008
- Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La criminalisation des migrations en Europe : Quelles incidences pour les droits de l'homme ?*, 2009
- Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008, Strasbourg, 4 février 2009
- Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie du 13 au 15 janvier 2009, Strasbourg, 16 avril 2009
- Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, Strasbourg, 17 juin 2009

Comité européen pour la prévention de la torture :

- Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 29 September 2008, Strasbourg, 30 juin 2009
- Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2009, Strasbourg, 20 avril 2010

Comité européen pour la cohésion sociale:

- L'accès aux droits sociaux en Europe, Strasbourg, 28-30 mai 2002

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES :

- ADDE, Acat France, Anafé, CFDA, Cimade, Fasti, Gisti, InfoMIE, Migreurop, MOM, Association Primo Levi, SAF, Syndicat de la magistrature, *Analyse collective du projet de loi « Besson » du 30 mars 2010 « relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité »*, juin 2010, 84 p.
- Amnesty International, *Rapport 2010 – La situation des droits humains dans le monde*, 2010, 363 p.
- Amnesty International, *The Dublin II Trap: Transfers of Asylum-Seekers to Greece*, 2010, 57 p.
- CARITAS Europa, *Pauvreté en Europe : Les frontières invisibles – une barrière à l'inclusion*, 2010, 10 p.
- CIMADE, « Les migrants sont-ils condamnés à l'enfermement ? », supplément à *Causes Communes* n°43, décembre 2004-janvier 2005
- CIMADE, *Rapport 2008 sur les centres et locaux de rétention administrative*, 418 p.
- EPMWR, *The Rights of Migrant Workers in the European Union, 2006 Shadow Reports for Estonia, France, Ireland and the United Kingdom*, 2007, 99 p.
- European Migration Network, « *Ad-Hoc Query on criminal penalties against illegally entering or staying third-country nationals* », 21 septembre 2009
- FEANTSA, « Des politiques d'immigration inadéquates engendrent le sans-abrisme : Il est temps d'agir », Déclaration politique, 2002, 6 p.
- HUMA Network, *Access to health care for undocumented migrants and asylum seekers in 10 countries, Law and practice*, 2009, 191 p.
- HRW, « Libye: Les migrants sont maltraités, l'Europe ferme les yeux », 12/09/2006.
- HRW, *Perdus en zone d'attente, Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle*, 2009, 67 p.
- JRS-Europe, *Detention in Europe, Administrative detention of asylum seekers and irregular migrants*, 2004, 184 p.
- JRS-Europe, *Becoming Vulnerable in Detention, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union*, 2010, 418 p.
- MEDECINS DU MONDE – Observatoire européen de l'accès aux soins, *L'accès aux soins des personnes sans autorisation de séjour dans 11 pays d'Europe*, 2009, 154 p.
- MEDECINS SANS FRONTIERES, *A Season in Hell, MSF Report on the Conditions of Migrants employed in the Agricultural Sector in Southern Italy*, 2008.

- MEDECINS SANS FRONTIERES, *Migrants in Detention, Lives on Hold, Greece*, Juin 2010, 36 p.
- MIGREUROP, « Grèce : Analyse du Projet de Loi relatif à la détention des étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière », juin 2009, disponible sur : <http://www.migreurop.org/article1464.html>
- MIGREUROP, *Les frontières assassines de l'Europe*, 2009, 107 p.
- PICUM, "Comments on the Communication from the Commission on « Priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals » COMMISSION (2006) 402 final", 2006, 8 p.
- PICUM, "Decent Work for Undocumented Migrants", Policy Brief, 2007, 9 p.
- PICUM, "Undocumented Migrants – Symptom, Not The Problem", Policy Brief, 2007, 8 p.
- PICUM, *Accès à la santé pour les sans-papiers en Europe*, 2007, 120 p.
- PICUM, *Enfants sans-papiers en Europe : victimes invisibles d'une immigration restrictive*, 2008, 112 p.
- PICUM, *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de PICUM en 2009*, 2009, 57 p.
- FORUM REFUGIES, « Réaction au Pacte européen sur l'immigration et l'asile », 2008, 4 p.
- FIDH, *Délit de solidarité. Stigmatisation, répression et intimidation des défenseurs des droits des migrants*, 2009, 95 p.
- REFUGEE COUNCIL, *Remote Controls : how UK border controls are endangering the lives of refugees*, 2008, 87 p.

Articles de journaux

- « Les immigrés ont mauvaise presse dans les médias suisses », *Infosud*, 25/05/2009
- « Berlusconi qualifie les immigrés de criminels », *L'Expression*, 30/01/2010
- « Cinq morts dans une embarcation clandestine en Espagne », *Le Nouvel Observateur*, 11/07/2010
- « Les intellos de gauche se mobilisent pour les immigrés », *Courrier International*, 16/07/2010

ANNEXES

ANNEXE 1: Présentation de l'AEDH	99
ANNEXE 2: Stagiaire au sein de l'AEDH	101
ANNEXE 3: Programme de Tampere.....	102
ANNEXE 4: Programme de La Haye	108
ANNEXE 5: Pacte européen sur l'immigration et l'asile	117
ANNEXE 6: Programme de Stockholm.....	122
ANNEXE 7: Réunion de la commission parlementaire LIBE du 7 avril 2010.....	125
ANNEXE 8: Carte des camps 2009 de Migreurop	127

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	7
RESUME.....	9
SOMMAIRE	11
INTRODUCTION.....	13
PARTIE I. Les processus de criminalisation des migrants dans l'Union Européenne....	17
Chapitre 1. La législation européenne : lutter plutôt que protéger.....	18
§ I. Le droit de l'Union européenne en matière d'immigration	18
A. La politique de sanctions envers les migrants en situation irrégulière.....	18
B. Les demandeurs d'asile, des migrants « mieux lotis » ?	21
C. La technologie au cœur de la logique de criminalisation de l'immigration	23
§ II. L'immigration dans le champ pénal : quelques situations nationales spécifiques	25
A. L'immigration considérée comme un délit depuis la construction d'une politique migratoire : le cas de la France et de la Grande-Bretagne	25
1. Le cas de la France	26
2. Le cas de la Grande-Bretagne	27
B. Les évolutions récentes vers la criminalisation : le cas de l'Italie et de la Grèce	28
1. Le cas de l'Italie	29
2. Le cas de la Grèce	30
Chapitre 2. Une criminalisation issue d'évolutions juridiques parallèles.....	32
§ I. Les grandes étapes de la politique migratoire européenne	32
A. La construction d'une politique migratoire européenne.....	32
B. Le tournant sécuritaire des années 2000	34
1. Le programme de La Haye : l'« immigration illégale » devient un enjeu de sécurité	34
2. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile : la politique de retour comme outil principal de gestion des flux migratoires	35
3. Le programme de Stockholm : citoyens européens versus ressortissants étrangers	36
§ II. Des politiques de plus en plus répressives dans les Etats membres	37
A. Un arsenal législatif plus répressif	37
B. L'adaptation des moyens policiers et militaires à la « lutte contre l'immigration illégale »	40
1. La réorganisation des services policiers et militaires.....	41
2. Les nouvelles technologies, indissociables de l'accroissement des moyens policiers consacrés à l'immigration.....	42
Chapitre 3. Un discours qui articule immigration et sécurité.....	44
§ I. Un même discours politique au niveau européen et national	45
A. Processus de sécurisation dans l'Union Européenne : l'immigration considérée comme une menace	45

B. La rhétorique au service de la criminalisation des migrants	46
§ II. Le discours médiatique sur l'immigration.....	49
A. La politisation du thème de l'immigration dans les médias.....	49
B. La figure de l'immigré « délinquant » et « fraudeur »	50
PARTIE II. Une « illégalité » vécue au quotidien	53
Chapitre 1. La criminalisation commence aux frontières de l'Union	54
§ I. « Illégaux » avant même d'être entrés dans l'Union européenne.....	54
A. Externalisation des frontières : la frontière de l'UE ne constitue plus la limite entre légalité et illégalité	54
B. « Clandestins » en dehors de l'Union Européenne.....	57
§ II. La frontière comme lieu géographique exacerbe la criminalisation des migrants.....	58
A. La militarisation du contrôle des frontières.....	58
1. Les dispositifs militaires mis en place par les Etats membres	59
2. L'agence FRONTEX : la militarisation de la « lutte » contre l'immigration à l'échelle européenne.....	60
B. L'espace géographique frontalier : une zone de non-droit	61
Chapitre 2. La vie quotidienne d'un étranger en séjour irrégulier	64
§ I. Le statut irrégulier rend difficile l'exercice de ses droits	65
A. Exercer et faire valoir ses droits en situation irrégulière.....	65
B. L'exclusion des services économiques et sociaux.....	67
1. Un difficile accès aux soins.....	68
2. Le droit du travail.....	69
3. Le mal-logement	70
§ II. Les stratégies de dissuasion des Etats membres.....	71
A. Des obstacles administratifs et juridiques créés par les politiques nationales	71
B. Le déni des droits de l'Homme comme instrument de régulation des flux migratoires.....	73
Chapitre 3. La généralisation de la détention des migrants : une logique pénale appliquée à des innocents	75
§ I. L'enfermement : un élément fondamental des politiques migratoires européennes	76
A. Le recours croissant à l'enfermement dans les années 2000.....	76
B. La privation de liberté : une sanction, une logique pénale, une violation des droits de l'Homme.....	78
§ II. Les conditions de rétention et leurs conséquences.....	81
A. Des conditions de détention souvent très mauvaises.....	81
B. Les conséquences psychologiques de l'enfermement	83
CONCLUSION	85
BIBLIOGRAPHIE	87
ANNEXES	97
TABLE DES MATIERES	129