



# Accords de réadmission : tensions et ripostes

Clara Lecadet

DANS **PLEIN DROIT** 2017/3 n° 114 , PAGES 15 À 18  
ÉDITIONS **GISTI**

ISSN 0987-3260

DOI 10.3917/pld.114.0015

Date de mise en ligne : 19/10/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-plein-droit-2017-3-page-15?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour GISTI.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

**Le principe de la réadmission des étrangers par leurs États d'origine apparaît comme la pierre de touche de la politique de libre circulation mise en œuvre par l'UE à partir des années 1990 et de son corollaire, les renvois d'étrangers en situation irrégulière. Les accords de réadmission signés avec les pays tiers permettent d'inscrire les expulsions dans un cadre juridique « négocié » et d'atténuer leur caractère unilatéral. Fondée sur des rapports de force interétatiques inégaux, reproduisant largement les partitions héritées de la période coloniale, la réadmission a cristallisé au Mali l'opposition aux nouvelles formes d'hégémonie imposées par les politiques migratoires.**

# Accords de réadmission : tensions et ripostes

---

**Clara Lecadet**, *anthropologue, chercheuse au IIAC, CNRS-EHESS*

---

Jusqu'en 1995, la conclusion d'accords bilatéraux sur la réadmission des étrangers sans papiers n'est que recommandée<sup>1</sup> dans la législation européenne. Sur le fond de ce cadre commun, chaque État dispose d'une très grande marge de manœuvre pour conclure des partenariats avec les pays avec lesquels il a, pour des raisons historiques, économiques et/ou politiques, des rapports privilégiés. Car, à des accords portant exclusivement

sur la réadmission des migrants et donc politiquement risqués (car susceptibles d'être perçus comme une forme d'imposition unilatérale), sont préférés des accords mixtes, dans lesquels la réadmission apparaît au titre de simple « clause migratoire ». Ce qui était envisagé comme une possibilité au cas par cas<sup>2</sup> par le Conseil européen devient vite la norme. Une décision du 15 décembre 1997 du comité exécutif Schengen, qui aborde la question des moyens nécessaires à l'identification des personnes « à réadmettre », établit une liste d'indices et de preuves attestant de

l'irrégularité du séjour et de l'identité de la personne.

Avec la signature en 1997 du traité d'Amsterdam, la Communauté européenne peut conclure des accords de réadmission au nom des États membres, une décision qui prend une tournure plus radicale en 1998 avec l'obligation faite aux États membres d'inclure des clauses de réadmission dans tous les partenariats économiques conclus avec des pays tiers. La priorité est donnée au renforcement des relations bilatérales et à la formation de partenariats économiques et politiques avec les pays de provenance

des immigrés. En 2002, le Conseil de l'Union européenne adopte un « programme d'action en faveur du retour » qui montre clairement sa préoccupation avouée quant à la non-coopération des pays tiers en matière d'identification des étrangers soumis à une mesure de renvoi. Les accords de réadmission visent donc à faciliter la reconnaissance et l'identification des étrangers par les pays tiers ou par des pays de transit dans l'éventualité de leur expulsion, mais aussi à renforcer les « capacités de coopération » des pays tiers, en les dotant de moyens techniques et financiers pour qu'ils consolident ou mettent en place des dispositifs de contrôle migratoire sur leurs propres territoires.

La question de l'identification nationale devient cruciale. En effet, l'expulsion d'un étranger en situation irrégulière ne se joue pas seulement dans le rapport à l'autorité administrative et judiciaire de l'État qui expulse mais aussi dans la complexité des rapports de force internationaux. Les consulats jouent un rôle clef dans ce processus d'identification et de délivrance des laissez-passer et il existe d'énormes différences de pratiques et de politiques : pour les pays qui ont signé des accords bilatéraux de réadmission avec des pays européens, comme le Sénégal et la Turquie, ce processus de reconnaissance et d'octroi d'un laissez-passer est presque une routine, tandis que d'autres pays comme l'Inde, le Cameroun et l'Égypte sont plus réticents et délivrent plus rarement des laissez-passer<sup>3</sup>.

L'adoption par l'Union européenne de frontières communes favorisant la libre circulation de ses membres va donc de pair avec un renforcement du contrôle des frontières extérieures qui deviennent un enjeu crucial de la construction d'un espace européen. La réadmission en est le levier ; encore faut-il

que des accords soient formalisés avec les États d'origine des étrangers en situation irrégulière, afin de permettre leur renvoi légal. L'Union européenne a construit la fiction du bilatéralisme comme réciprocité : le consentement des États d'origine sur le principe de la réadmission de leurs ressortissants signerait la fin de l'unilatéralisme en matière d'expulsion.

Derrière l'apparente volonté de coopération et de réciprocité se dessinent pourtant d'autres enjeux. L'accord de Cotonou, signé entre l'Union européenne et les pays de la zone « Afrique Caraïbes Pacifique » en juin 2000 au Bénin, marque ainsi la subordination de l'aide au développement au principe de la réadmission. Cette conditionnalité provoque de vives critiques et des appels à la mobilisation contre une confiscation du pouvoir économique et politique par les élites en Europe et en Afrique<sup>4</sup>.

### Résistance malienne

La réadmission interroge la capacité des États d'origine des étrangers en situation irrégulière à imposer un rapport de force favorable à la protection de leurs ressortissants. Ces États, dont la plupart sont historiquement d'anciennes colonies, se sont montrés impuissants à influencer sur le traitement et le devenir de leurs nationaux soumis à une mesure d'expulsion. Le fait que le principe de la réadmission soit admis et défendu dans le « cadre stratégique pour une politique de migration de l'Union africaine », adopté en 2006 à Banjul en Gambie, montre l'efficacité des pressions exercées par l'UE et l'Organisation internationale des migrations pour que les États africains se dotent d'un arsenal législatif et de dispositifs policiers conformes aux intérêts des États occidentaux.

Les accords de réadmission sont non seulement l'objet de négociations discrètes mais ils ne sont pas toujours immédiatement identifiables. De nombreux États ont signé de tels accords<sup>5</sup>, d'autres opposent des refus réguliers à faciliter l'expulsion de leurs ressortissants, mais rares sont les pays où cette question a fait l'objet d'une mobilisation publique. Or, depuis presque une décennie, la question de la réadmission a engendré au Mali un espace de contestation et de mise en cause de la responsabilité de l'État malien. Une première campagne, menée en 2008-2009 par l'Association malienne des expulsés (AME)<sup>6</sup> et le Forum pour un autre Mali, auxquels s'associe un front élargi d'organisations, vise à protester contre la signature annoncée comme imminente d'un partenariat économique avec la France incluant une clause de réadmission. Un mouvement destiné à pousser l'État à s'engager réellement dans la protection de ses ressortissants vis-à-vis des mesures d'expulsion et à les prévenir est porté par l'AME mais aussi par une partie de la presse et de la classe politique malienne<sup>7</sup>. La stigmatisation de la politique européenne et de la criminalisation des migrants s'accompagne d'une injonction vis-à-vis de l'État malien de protéger et de défendre ses ressortissants<sup>8</sup>. Des manifestations à Bamako et à Kayes obligent les deux parties à revenir à la table des négociations ; elles portent sur le nombre de régularisations par la France de sans-papiers maliens, qui constituerait une contrepartie acceptable à la facilitation des renvois pour le gouvernement malien<sup>9</sup>. L'État malien tente, dans un premier temps, d'obtenir des garanties pour ses ressortissants, mais les négociations achoppent sur le nombre de régularisations, jugé dérisoire. Les accords sont quali-

fés de « *piège pour la coopération bilatérale* ».

Le 8 janvier 2009, une lettre ouverte adressée au président Amadou Toumani Touré, dénonce le joug de l'« *ancienne puissance coloniale* », un « *accord de dupes* », une « *logique du tri et du rejet* », une « *France amnésique* »... Lors

d'un meeting au siège de l'AME, le 10 janvier 2009, un appel est lancé, qui réaffirme l'opposition des organisations de la société civile à la signature des accords. L'idée d'une résistance proprement malienne est un des ressorts de la contestation et elle prend un tour vic-

torieux lorsqu'elle obtient gain de cause. Ce refus du gouvernement est devenu un symbole des résistances que peuvent opposer certains États à l'imposition des politiques migratoires, la campagne qui l'a précédé a aussi fait la démonstration de l'efficacité des mobilisations conjointes entre pays de séjour et pays d'origine. Des collectifs de sans-papiers en France, le Haut Conseil des Maliens de l'extérieur au Mali (une instance représentative de la diaspora malienne), des associations d'expulsés au Mali et des associations et réseaux de défense des droits des migrants en Europe et en Afrique se sont retrouvés dans cette campagne. En janvier 2009, des membres de la Coordination Sans-Papiers 75 interviennent en direct depuis Paris dans une émission de la radio rurale de Kayes, première région de migration au Mali, pour exhorter les Maliens à se dresser contre la signature de ces accords, annoncée comme imminente. Des manifestations se succèdent en France

et au Mali. Le 7 janvier 2009, la Coordination Sans-Papiers 75 appelle à un rassemblement général devant le consulat du Mali à Paris en dénonçant ces accords. Le lendemain, à Kayes, un collectif d'associations organise une marche où convergent plusieurs centaines de personnes, derrière des bande-

» L'expulsion d'un étranger ne se joue pas seulement dans le rapport à l'autorité administrative et judiciaire de l'État qui expulse mais aussi dans la complexité des rapports de force internationaux.

roles affichant ces slogans : « *Non à l'accord de gestion concertée des flux migratoires ne tenant pas compte de la dignité humaine et du libre choix des citoyens du monde* », « *Nous demandons la régularisation de tous les "sans-papiers" déjà en place en France !* »

En France, l'association Droits Devant !! organise plusieurs manifestations devant les consulats.

Cette mobilisation porte sur un aspect relativement technique des rapports politiques au niveau international. Si elle s'est soldée par le refus du Mali de signer un accord, il n'en reste pas moins qu'elle n'a pu empêcher les pratiques consulaires d'identification, au coup par coup, et de reconnaissance des nationaux maliens avant leur renvoi. La campagne malienne de 2008-2009 contre la réadmission s'est cantonnée aux négociations préalables à la signature des accords et s'est essouffée avec leur abandon.

### Exercice d'équilibriste

La question de la réadmission est relancée lors d'une visite à Bamako du ministre des affaires étrangères néerlandais le 11 décembre 2016, à l'issue de laquelle celui-ci se targue de la signature d'un accord historique

avec le Mali<sup>10</sup>. Devant le tollé suscité par cette annonce au Mali, l'ambassade du Royaume des Pays-Bas à Bamako se rétracte et explique dans une note verbale, le 15 décembre 2016, que le « communiqué » publié le 11 décembre n'a pas le statut d'un « *accord dans le sens du droit international* ». Argument repris lors d'une conférence de presse conjointe du ministre des affaires étrangères néerlandais et du ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine. Le flou autour de la nature du document et de ce à quoi il engage le Mali alimente les polémiques. La colère provoquée par la disjonction entre les discours publics sur la défense des intérêts des Maliens et les négociations discrètes menées par les représentants des États semble à son comble. Sous l'impulsion des représentants de la diaspora malienne en France, une « *coordination des Maliens de France et d'Europe contre la réadmission des expulsés* » verra le jour. Mais sa capacité de mobilisation est grevée par les antagonismes de fond qui opposent les stratégies militantes et le rapport au pouvoir politique des collectifs de sans-papiers et des représentants de la diaspora. Dans le même temps, l'occupation du consulat malien à Bagnolet par le collectif « *Mains propres* », très soutenu dans la diaspora malienne, témoigne de la défiance qui s'est installée parmi les immigrés maliens vis-à-vis de leurs autorités consulaires, sur des questions allant des procédures administratives pour l'établissement ou le renouvellement des passeports à celle du traitement des sans-papiers. Sur fond de contagion de ce mouvement de contestation des autorités consulaires maliennes en France puis en Espagne, de marches organisées à New York et à Bamako contre le désintérêt du gouvernement, la réadmission cristallise les tensions

vis-à-vis du gouvernement malien. Une motion de censure déposée en décembre 2016 et incluant la question de l'opacité de ces tractations autour de la réadmission est rejetée mais elle oblige le premier ministre Modibo Keïta à un exercice d'équilibrisme, entre défense ardente de ses compatriotes fragilisés par le durcissement des conditions du séjour dans les pays d'accueil et expression de l'allégeance à la souveraineté des États qui décident ces mesures. Ce sera ensuite au président Ibrahim Boubacar Keïta de tenter de mettre un terme à la polémique en rassurant la diaspora sur l'importance de son rôle dans le développement du pays.

### Formalisation des accords : une question en trompe l'œil ?

La plasticité de la définition des accords bilatéraux au sens du droit international invite *in fine* à relativiser la question de la formalisation de tels accords. Qu'il se soit agi d'un accord ou seulement d'un communiqué conjoint, ce texte a été interprété comme la concrétisation du cinquième point de la déclaration politique et du plan d'action du Sommet de la Valette de novembre 2015, sur la « coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration ». Malgré les démentis et les dénégations du gouvernement malien, ces mois de polémique ont créé un climat de doute et de suspicion persistant, entretenu par l'opacité des tractations interétatiques sur la question du retour des Maliens en situation irrégulière. Le sujet de leur formalisation devenait secondaire par rapport à la volonté populaire d'arracher du off des rencontres internationales, de l'opacité des rapports interétatiques, la question pourtant hautement publique du sort des nationaux maliens à l'étranger. Ces polémiques appa-

raissent comme une tentative de réappropriation politique de la question de la responsabilité de l'État vis-à-vis de ses ressortissants, mais elles témoignent aussi du fait que leur sort se jouait en réalité déjà ailleurs.

La focalisation sur la formalisation de la réadmission semble être l'épouvantail qui empêche que soient interrogées les pratiques qui permettent déjà, de fait, l'expulsion des Maliens depuis l'Europe : les missions d'identification menées par des agents maliens en Europe mais aussi la tentation pour les pays de l'UE de court-circuiter la procédure consulaire de réadmission qui a toujours été considérée comme ralentissant voire empêchant les renvois. L'impression d'un laissez-passer européen en cas de refus de coopération des autorités consulaires a toujours été formellement possible mais rarement utilisée, tant elle sape les fondements d'un modèle bilatéral dans la gestion des expulsions. La volonté d'échapper au soupçon de l'unilatéralisme est en effet constitutive de la construction de la politique européenne de retour. Le gouvernement malien, constamment tiraillé entre ses engagements politiques internationaux et sa volonté affichée de rassurer ses nationaux à l'étranger, aura su en jouer habilement pour clore cet épisode de contestation intérieure. Un communiqué du 29 décembre 2016 indique que deux personnes expulsées vers le Mali sur des vols Air France et Aigle Azur, ont été renvoyées vers la France sur les mêmes vols. Le fait qu'elles aient été munies d'un laissez-passer européen explique cette décision du gouvernement malien qui entend ainsi réassurer sur sa capacité à ne pas se laisser imposer une politique unilatérale d'expulsion. Si cette décision apparaît particulièrement opportune pour un gouvernement mis en difficulté sur la question de

la réadmission, elle pourrait également montrer la voie de possibles ripostes face à l'exercice à sens unique des mesures d'expulsion. ◆

<sup>1</sup> « Recommandation du Conseil, du 30 novembre 1994, concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers », JO n° C 274 du 19 septembre 1996, p. 20-24 : [admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_396Y0919\\_07.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_396Y0919_07.html). « Recommandation du Conseil, du 24 juillet 1995, concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission », *ibidem*, p. 33 : [admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_396Y0919\\_08.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_396Y0919_08.html)

<sup>2</sup> [europa.eu/legislation\\_summaries/other/l33105\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33105_fr.htm)

<sup>3</sup> Alexis Spire, « Le poids des consulats », *Plein droit*, n° 62, 2004.

<sup>4</sup> Fabienne Bédéchian et al., *L'accord de Cotonou : les habits neufs de la servitude*, Éditions Colophon, 2002.

<sup>5</sup> La France a signé des accords de ce type avec le Gabon, la Tunisie, la République Démocratique du Congo, le Bénin, le Sénégal, le Cap-Vert, Sainte-Lucie, la Dominique, le Brésil, le Surinam. Il en existe aussi entre l'Italie, la Libye, la Tunisie et l'Égypte et entre l'Espagne et des pays de l'Afrique subsaharienne dans le cadre de son « plan Afrique ».

<sup>6</sup> Voir Clara Lecadet, « La voix de l'expulsé », *Plein droit* n° 107, décembre 2015.

<sup>7</sup> Alou Badra Haïdara, « Accord de gestion concertée des flux migratoires : La société civile mobilisée pour que le Mali ne signe pas l'accord », *L'Indépendant*, 6 janvier 2009 : « [...] Le slogan de cette campagne est "Malidenw Genisseben an t'a signé". Traduction libre en français : "Nous ne signons pas l'accord pour refouler les Maliens de France" » ; Éditorial « Non à l'accord Mali-France de réadmission des expulsés ! », *Sanfin Journal du Mouvement Ouvrier et Populaire du Mali*, n° 40, janvier-février 2009 ; Youba Konaté, « L'accord de réadmission France-Mali : Encore du suspens pour nos compatriotes sans papiers de l'hexagone », *Le Zénith Balé*, n° 1118, 12 janvier 2009.

<sup>8</sup> « Sit-in de l'Association Malienne des Expulsés (AME) hier devant l'Assemblée nationale. La police disperse brutalement les manifestants », *L'Indépendant*, n° 1981, 18 juin 2008, p. 3 ; « Sommet euro-africain sur l'immigration : la société civile organise un contre-sommet », *Le Républicain*, 10 septembre 2008 [en ligne].

<sup>9</sup> « Visite de Patrick Stéfani : Le Mali signera-t-il l'accord de réadmission ? », *Les Échos hebdo*, n° 1020, 6 juin 2008.

<sup>10</sup> [www.government.nl/latest/news/2016/12/11/koenders-concludes-migrant-return-agreement-with-mali-for-eu](http://www.government.nl/latest/news/2016/12/11/koenders-concludes-migrant-return-agreement-with-mali-for-eu)

<sup>11</sup> Patricia Buirette, « Accords bilatéraux », *Encyclopædia Universalis* [en ligne].