



Sur la piste des charters d'expulsion européens

Pascaline Chappart

DANS **PLEIN DROIT** 2020/2 n° 125 , PAGES 11 À 14
ÉDITIONS **GISTI**

ISSN 0987-3260

DOI 10.3917/pld.125.0011

Date de mise en ligne : 23/06/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-plein-droit-2020-2-page-11?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.

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.

Éminemment politique, l'organisation de vols dédiés à l'expulsion des sans-papiers à l'échelon européen reste un sujet peu étudié, sans doute du fait de l'opacité qui prime dès lors qu'il est question de renvoi contraint (qu'il soit collectif ou non, qualifié de « forcé » ou de « volontaire assisté »), et a fortiori lorsqu'il s'agit d'arrangements, le plus souvent tenus secrets, liant des États, des agences régionales ou des organisations internationales à des entreprises du transport aérien.

Sur la piste des charters d'expulsion européens

Pascaline Chappart, *sociologue, associée au projet de « Air Deportation » coordonné par William Walters (Carleton University, Canada)*

En Europe, l'expulsion groupée de sans-papiers par des avions spécialement loués à cet effet s'est développée durant les années 1980. S'il est difficile de retracer précisément les dynamiques qui sont à l'origine de la mise en place d'une coopération intergouvernementale en la matière dans l'Union européenne (UE), c'est au cours de la décennie suivante qu'apparaissent les premiers « charters européens », la France et l'Allemagne semblant

en être les principales instigatrices. Vingt-cinq ans après, qu'en est-il des pratiques européennes ?

Le transport des expulsés

L'aviation civile internationale occupe dans la politique d'expulsion des sans-papiers une place cruciale, comme l'ont montré les travaux pionniers de William Walters¹. Principal moyen de transport des expulsés, l'avion est aussi un espace politique où se rejouent les relations de pouvoir et les résistances qui en émanent, qu'elles soient le fait d'un étranger refusant d'embarquer, de militants et de passagers contestant la reconduite à la frontière ou, *in fine*, de commandants de bord auxquels revient la

décision de faire débarquer ou non la personne en instance d'expulsion et son escorte. La location d'avions destinés à l'expulsion collective d'étrangers réduit largement ces interactions au profit d'un plan de vol régi par une logique de police. Au préalable, la responsabilité du transporteur contracté par les autorités aura été définie, avec provision ou non d'un pilote et d'une équipe en cabine. En France, la brigade de police aéroportuaire, rattachée à la police aux frontières, pilote régulièrement les avions loués à l'année par le ministère de l'intérieur pour reconduire les sans-papiers.

Terminal privatisé, espace aéroportuaire sécurisé et isolé des lieux fréquentés par les passagers

en partance sur des vols commerciaux... L'empreinte spatiale du dispositif d'expulsion groupée s'étend par-delà les frontières de l'espace Schengen : en juillet 2016 était inauguré un centre d'accueil des expulsés, financé par le Royaume-Uni, au sein de l'aéroport international de Lagos au Nigéria, pays qui figure parmi les principales destinations des vols d'expulsion européens. Les États semblent avoir adopté, au fur et à mesure de l'institutionnalisation de cette pratique contestée à l'échelle de l'UE et de l'implication croissante de l'agence européenne Frontex², un objectif d'invisibilisation.

Bien que l'on manque de données pour établir un panorama exhaustif des expulsions par charter en Europe, ces renvois ne représentent qu'une part marginale du système d'expulsion européen. La plupart se font sur des vols commerciaux réguliers, avec ou sans escorte, de façon individuelle ou groupée. Ce dernier point fait d'ailleurs l'objet de négociations entre les États et les acteurs du transport aérien : le nombre de personnes expulsées autorisées à bord varie en fonction des compagnies aériennes, selon les destinations et les éventuelles correspondances dans un pays de transit, la capacité du porteur, la présence, ou non, d'escortes, etc. D'après les données publiées par Frontex dans ses rapports annuels d'analyse des risques³, les « opérations conjointes de retour par voie aérienne », selon le jargon institutionnel, ont visé en moyenne 1,4 % des personnes renvoyées hors de l'UE entre 2012 et 2018. En l'absence d'autres sources, elles offrent un ordre de grandeur, même s'il est sujet à caution.

Depuis 2018, Frontex, symbole de l'Europe des charters, sert aussi d'intermédiaire entre les États membres de l'UE et les compagnies aériennes pour réserver des places

sur les lignes commerciales régulières. Cette évolution illustre les limites de la politique des charters dont la complexité de mise en œuvre et le coût ne correspondent guère au credo politique de la rationalisation des moyens, d'autant que la convergence des intérêts diplomatiques qui rend possible cette politique est ponctuelle et réversible.

L'institutionnalisation des charters européens

Avant de figurer dans les textes communautaires, les charters européens d'expulsion se sont déployés dans le cadre d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux dont on ignore largement la forme et le contenu. En 1993, l'Allemagne et la Suisse s'étaient accordées pour établir des quotas de personnes à reconduire en vue d'une gestion coordonnée de leur renvoi à destination du Kosovo. Quatre ans plus tard, un mémorandum d'entente renouvelait cet arrangement en prévoyant explicitement des contingents d'étrangers expulsables et le recours à des vols communs. Les concertations entre les États membres de la Communauté européenne et parties de l'accord Schengen ont constitué un cadre d'échanges fondamental sur leurs pratiques respectives.

L'élaboration d'un « laissez-passer européen » et d'une clause type de réadmission en 1994, ou encore les multiples recommandations visant à faciliter le transit aux fins d'éloignement sont révélatrices des difficultés rencontrées par les États pour organiser des reconduites à la frontière et de la volonté de les surmonter collectivement. Dès 1992, le Conseil européen s'accordait sur l'organisation d'une « gestion concertée » des renvois. L'inscription de cette politique à l'échelle européenne fait émerger

une nouvelle rhétorique d'entraide entre États membres, guidée par « des raisons d'efficacité, de rapidité et d'économie⁴ » qui, jusqu'à présent, servent de justification politique à la communautarisation des politiques de renvois. Par-delà la mutualisation des moyens matériels et humains, les États semblent rechercher dans ces collaborations un moyen de dépasser un certain nombre de contraintes juridiques et pratiques en bénéficiant d'arrangements plus favorables contractés par leurs partenaires, tels que les autorisations nécessaires au transit aéroportuaire des personnes expulsées, leur identification par les autorités consulaires (dont la mise en œuvre pratique est étroitement liée aux relations diplomatiques bilatérales), les frais liés au droit d'utilisation et d'atterrissage d'un aéroport à l'étranger...

L'histoire de l'eupéanisation des charters d'expulsion va, semble-t-il, de pair avec la coopération policière et transfrontalière, en Europe et au-delà, en matière de « lutte contre la migration irrégulière ». Les standards communautaires définis en 2004 dans la décision européenne relative à l'organisation de « vols communs pour l'éloignement⁵ » ont été inspirés des dispositions prévues dans un protocole d'accord franco-allemand relatif aux règles de sécurités applicables lors de l'organisation conjointe d'un vol spécial d'expulsion.

Depuis les années 2000, l'organisation des charters européens s'inscrit dans la construction d'une nouvelle économie morale et politique de l'expulsion à l'échelle de l'UE (qu'illustrent les dispositions prévues par la directive dite « Retour » et les débats en cours sur sa refonte⁶). L'irruption des « charters Dublin » dans l'UE ou encore des charters de « retours humanitaires » témoigne de cette évolution des pratiques nationales

et communautaires. La prégnance du motif policier et répressif dans les représentations sociales et militantes des charters d'expulsion éclipsent d'autres usages, tels ceux de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) dans le cadre de programmes de « retours volontaires assistés ». Il y a, semble-t-il, par-delà les catégories et les labels politiques, une histoire commune des charters d'expulsion qui reste à écrire.

Qu'est-ce qu'un charter européen ?

Il existe de multiples façons d'« européeniser » les expulsions groupées par voie aérienne. Un vol d'expulsion organisé par la police aux frontières française auquel participerait un représentant d'un autre État membre (escorteur, observateur, médecin, diplomate...) serait décompté parmi les « opérations conjointes de retour⁷ ». Les « opérations nationales de retour » n'impliquent, quant à elles, qu'un seul État membre mais peuvent être soutenues par Frontex. Le nombre de charters nationaux équivaut pratiquement à ceux organisés par plusieurs États membres. Les données publiées par Frontex montrent que plusieurs projets de charter européen ont échoué et ont finalement été mis en œuvre à l'échelon national. Enfin, les « opérations de retour par collecte » ont fait leur apparition en 2014 : des représentants de l'Albanie, de la Géorgie, du Monténégro, de Serbie, du Kosovo, de l'actuelle Macédoine du Nord (ARYM) et d'Ukraine viennent « collecter » leurs ressortissants respectifs dans un État membre de l'UE ou plusieurs, avec leur propre aéronef et leurs escortes. Cette reconfiguration questionne les logiques de sous-traitance à l'œuvre dans les politiques

européennes et, plus encore, le processus de déterritorialisation des pratiques d'expulsion qui va de pair avec l'externalisation du contrôle des frontières européennes.

Mais, d'un charter européen à l'autre, les modalités pratiques du vol et la définition des gestes et du matériel de coercition autorisés varient en fonction des arrangements fixés entre l'État organisateur et les participants – chacun étant responsable de l'escorte de « ses expulsés ». Calquée sur les pratiques nationales, cette disparité des régimes de contrainte s'observe aussi dans l'individualisation des dispositifs de « sécurisation » spécifiques aux personnes jugées « à risque » (nombre d'escorteurs par personne, isolement, surveillance renforcée, répartition des expulsés et des escorteurs dans l'aéronef). Par ailleurs, chaque État décide de l'octroi ou non de traitements médicamenteux ou d'un pécule à l'arrivée. L'officier aux droits fondamentaux de Frontex a pu s'émouvoir que l'argent confié par des expulsés à leur escorteurs ne leur a pas été restitué à l'arrivée au prétexte qu'il couvrait les frais du retour forcé...

Les « charters Dublin »

Depuis plusieurs années, les membres de l'UE utilisent des avions spécifiquement loués pour le transfert de personnes « dublinées » vers le pays de l'UE responsable de l'examen de leur demande d'asile. En matière d'exécution des « transferts » prévus par le règlement Dublin, il en va comme des

autres mesures d'éloignement : les États produisent plus d'expulsables qu'ils ne peuvent en expulser. À l'échelle de l'UE, près de 10 % des demandes de transfert d'un État vers un autre auraient été exécutées en 2017⁸. Certains États membres ont fait de ce raté institutionnel un nouveau cheval de bataille.

» les États semblent rechercher dans ces collaborations un moyen de dépasser un certain nombre de contraintes juridiques et pratiques en bénéficiant d'arrangements plus favorables contractés par leurs partenaires.

L'Allemagne s'est ainsi attelée à la négociation d'accords visant à faciliter leur mise en œuvre, quitte à contrevenir aux règles européennes en vigueur⁹. Des témoignages¹⁰ de personnes expulsées vers l'Espagne en 2018 font état des violences subies durant l'expulsion : humiliation, usage

de pistolets à impulsion électrique du type Taser, administration forcée de sédatifs... Des arrangements administratifs ont ainsi été conclus avec le Portugal, l'Espagne et la Grèce en 2018. Présentées par le gouvernement allemand comme une réponse ad hoc à l'enlisement de la réforme du régime d'asile européen commun, ces tractations servaient aussi des intérêts de politique intérieure pour désamorcer certaines tensions au sein de la coalition gouvernementale. D'autres furent engagées en 2018 avec le Luxembourg, l'Italie et la France, non sans produire quelques frictions diplomatiques révélatrices des divergences européennes... En octobre de la même année, le ministre de l'intérieur italien avait ainsi menacé de « fermer ses aéroports comme ses ports » aux « vols charters non autorisés » que l'Allemagne s'appropriait à organiser pour renvoyer des demandeurs d'asile¹¹. Si l'accord était sur le

point d'être signé, l'Italie entendait aussi obtenir des concessions quant à l'application du règlement Dublin et la surveillance des frontières en Méditerranée.

« *En France, en 2019, les reconduites Dublin sont en hausse de 60 %* ¹² » se félicitait, pour sa part, le ministre de l'intérieur français en février 2020, faisant notamment valoir l'arrangement contracté avec Berlin pour faciliter les renvois groupés de dubliné·es. Généralement, les personnes concernées se voient remettre un billet d'avion par la préfecture et embarquent de façon autonome, sans escorte, à bord d'un vol régulier. L'aviation civile internationale les classe parmi la catégorie des *Deportees unescorted* (DEPU), et la place qui leur est réservée se situe toujours à l'arrière de l'avion. En octobre 2018, une nouvelle catégorie propre aux transferts de personnes dublinées a été introduite dans le manuel d'exploitation des pilotes d'Air France : le « DEPU autonome ». Aucune procédure n'étant prévue à l'embarquement ni à l'arrivée, il revient de fait au commandant de bord et à son équipage de remettre la personne aux autorités de destination. Certains pilotes, comme François Hamant ¹³, y voient la banalisation des reconduites dans l'aviation civile, d'autant que le motif de l'asile tend à brouiller la contrainte qui est à l'origine de ce déplacement, à faire passer cette expulsion pour une chance d'être régularisé ailleurs. Depuis 2006, le ministère de l'intérieur loue à l'année des avions de 18 places disposant d'un rayon d'action d'environ 2 000 km, utilisés notamment pour organiser des « charters Dublin » dans toute l'UE, en particulier vers l'Italie ¹⁴, mais aussi pour renvoyer des

débuté·es de l'asile vers l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, le Kosovo. Un avion de la sécurité civile de 64 places et d'un rayon d'action de 2 500 km sert aussi de façon ponctuelle à la police aux frontières, notamment lors du renvoi de familles, d'individus réfractaires ou considérés comme dangereux. En l'absence de publicité, l'usage quotidien de ces vols spéciaux reste méconnu. Pourtant, la reconduction des marchés publics d'affrètement d'avions destinés à l'expulsion traduit l'ancrage de ce dispositif dans la politique de renvois.

Au Royaume-Uni ¹⁵, près de la moitié des 314 personnes renvoyées vers l'État de l'UE responsable de leur demande d'asile en 2017 l'ont été via cinq vols spéciaux à destination de Francfort et Leipzig, en Allemagne, ainsi qu'à bord d'un aéronef à destination de Sofia, en Bulgarie, après deux escales, à Toulouse puis à Vienne, en Autriche. Ces « charters Dublin » multidestinations se sont poursuivis, en 2018. Ils ont pour particularité d'être organisés par un département spécifique du Home Office. En outre, les observations émises sur le déroulement de ces « charters Dublin » révèlent, là encore, un recours accru aux techniques d'entrave et à la force. À deux reprises, en 2017, il a été constaté que l'ensemble des demandeurs d'asile transférés à bord de ces charters avait préalablement été entravé par des ceintures de contention.

Face à la diversification des pratiques à l'échelle de l'UE au cours des quinze dernières années, la définition initiale du charter européen semble brouillée. Cartographier aujourd'hui ces vols spéciaux, quel que soit le label politique qui leur est accolé (« forcé » ou « volontaire »), s'avère complexe. La permanence

du recours aux vols charters tient sans doute autant à la volonté des États de ne pas s'exposer dans l'organisation des expulsions qu'au souci des autorités de maintenir un certain ordre social, par ailleurs perceptible dans la criminalisation des mouvements anti-expulsion en Europe. ♦

¹ « Deportation as air power », 31 mai 2018, en ligne sur le blog *Border Criminologies* [www.law.ox.ac.uk]

² Lire l'article de Brigitte Espuche dans ce numéro.

³ Frontex, *Risk analysis for 2016*, p. 71 ; *Risk analysis for 2019*, p. 49.

⁴ Recommandation du 30 novembre 1992 concernant le transit aux fins d'éloignement, JOCE n° C5 du 10 janvier 1996.

⁵ Décision 2004/573/CE, 29 avril 2004.

⁶ Voir l'article de Claire Rodier, Claudia Charles et Patrick Henriot dans ce numéro.

⁷ En 2019, Frontex en donne la définition suivante : « opérations de retour au cours de laquelle deux États membres ou plus reconduisent conjointement des ressortissants de pays tiers en utilisant les mêmes moyens de transport ou en apportant une entraide technique (par le partage des ressources humaines et des moyens techniques) ». (Frontex, *Frontex Evaluation Report, « Return Operations 1st Semester 2019, Operational Response Division, European Centre for Returns, Return Operations »* Sector, p. 3).

⁸ La Cimade, « Application du règlement Dublin en France en 2017 », 22 juin 2018.

⁹ ECRE, « Bilateral agreements : implementing or bypassing the Dublin regulation ? », *Policy paper n° 5*, décembre 2018.

¹⁰ Flüchtlingsrat Berlin e. V., « Abschiebungen um jeden Preis ? », 27 novembre 2018.

¹¹ « Germany denies it plans to fly migrants back to Italy », *Reuters*, 7 octobre 2018.

¹² « Immigration : à la frontière franco-allemande, Castaner défend les éloignements », *Le Monde*, 15 février 2020.

¹³ Entretien avec François Hamant réalisé par Clara Lecadet, « Des pilotes contre les expulsions », *Vacarme*, n° 88, 2009, p. 87.

¹⁴ « Enquête sur les millions des avions d'affaires loués par l'État pour éloigner discrètement des migrants », *BuzzFeed News*, 7 septembre 2017.

¹⁵ Corporate Watch, « Deportation Charter Flights: updated report 2018 », 2 juillet 2018.