

# Une histoire honteuse

*La directive européenne sur la rétention et l'expulsion des personnes étrangères a été adoptée au Parlement européen avec les voix de trois députés luxembourgeois.*

*Serge Kollwelter revient ici sur sa carte blanche controversée du 25 juin sur les ondes de RTL. Par la suite nous publions les explications des députés européens qui ont bien voulu répondre à notre question de savoir ce qui a motivé leur vote du 18 juin 2008.*

Serge  
Kollwelter

Sur un continent européen vieillissant, les instances communautaires n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une politique d'immigration commune. Pour ne pas être accusées d'immobilisme et afin de répondre aux attentes sécuritaires, que très souvent elles ont elles-mêmes suscitées, elles mettent en place un cadre juridique répressif, appelé politique de retour. Dans ce contexte, une directive européenne sur la rétention et l'expulsion des personnes étrangères fut mise sur la table du Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) par la Commission européenne dès 2005. Pour la première fois en matière d'immigration et d'asile, il allait y avoir codécision, ce qui signifie que le Conseil « JAI » ne statue pas seul, mais à droit égal avec le Parlement européen. Nous reviendrons sur cet aspect.

Du côté des ONG, une pétition européenne fut lancée à l'automne 2007 par la CIMADE (Paris) contre cette « directive de la honte » (voir [www.directivedelahonte.org](http://www.directivedelahonte.org)), qui allait e.a. instaurer une période de rétention, c'est-à-dire de privation de liberté, en règle générale de 6 mois, mais pouvant être étendue à 18 mois. L'enfermement des mineurs et un bannissement de 5 ans de l'UE furent d'autres cerises sur le gâteau de la répression. Sept organisations du Luxembourg signèrent cette pétition : ACAT, ADA, ASTI, CARITAS, CLAE, CPJPO et SeSoPi. A vrai dire, le réveil du côté des ONG luxembourgeoises ne se produisit véritablement que début 2008, donc très tard. Sur l'initiative du député européen Claude Turmes, l'ASTI contacta les signataires de la pétition. Le 14 mars 2008, il y eut un briefing au siège des Verts, avec Claude Turmes et Felix Braz.

L'heure était grave... et tardive, les négociations entre le Parlement européen et le Conseil des mi-

nistres bien avancées déjà. Il s'avéra cependant que du côté des députés européens, les avis étaient bien plus partagés que ce n'était le cas au sein du Conseil. Comme un rassemblement était prévu devant le Parlement européen à Bruxelles début mai, les ONG luxembourgeoises décidèrent de contacter aussitôt les six eurodéputés luxembourgeois, en leur demandant de recevoir la délégation qui allait se déplacer dans la capitale belge. Madame Hennicot s'excusa, étant à Bilbao le jour en question. Réponse positive de Monsieur Turmes. Mot d'excuse après coup de Monsieur Spautz. Rien de la part des trois autres. Le 7 mai, les représentants des ONG européennes eurent une entrevue à Bruxelles avec le rapporteur parlementaire Manfred Weber (PPE, CSU). Les options des familles politiques étaient sur le point de se préciser, la Gauche et les Verts opposés à la directive, les socialistes divisés, quelques « chrétiens » du PPE avaient un conflit de conscience, des libéraux étaient encore dans le doute. On avait l'impression que le Parlement ne voulait pas rater cette première occasion où il était pris au sérieux, à savoir où sa voix comptait, et qu'il cherchait donc à tout prix un compromis avec le Conseil. A Bruxelles, notre rassemblement était « complété » par une manifestation de sans-papiers de Belgique, en quelque sorte les premiers « bénéficiaires » de la directive. De retour au Luxembourg, nous essayâmes d'établir un contact avec les eurodéputés du Luxembourg. Le 5 juin, le Conseil « JAI » se réunissait à Luxembourg, rendez-vous que nous manquâmes de relever ou de gratifier, ne serait-ce que d'une action symbolique. Ce jour-là, le compromis fut entériné côté JAI et, comme d'habitude, dans la complète intransparence. A la dernière minute, les négociateurs du Parlement avaient fait admettre le droit à une assistance juridique gratuite pour les retenus, dont les frais devaient, le

---

**On avait l'impression que le Parlement ne voulait pas rater cette première occasion où il était pris au sérieux (...) et qu'il cherchait donc à tout prix un compromis avec le Conseil.**

---

cas échéant, être couverts par le Fonds européen de retour. Cet accord allait être soumis à la session plénière à Strasbourg pour débat et adoption.

Côté ONG, nous décidâmes d'inviter les six euro-députés à un débat public le 14 juin à la Maison de l'Europe pour essayer d'élucider leur position et leur vote. Madame Hennicot et Monsieur Turmes se prêtèrent à cette première, Madame Polfer et Monsieur Spautz s'excusèrent, Madame Lulling nous indiquant par mail « [...] je vais consulter les collègues de mon groupe politique afin d'essayer de trouver un moyen de rendre ce texte plus acceptable » (5.6.2008). Monsieur Goebbels nous fit savoir que pour des raisons de répartition de travail, il ne suivait pas ce dossier, mais allait se concerter avant le vote avec son groupe (mail du 13 juin). Une petite délégation des ONG fut invitée par Monsieur Turmes à assister au débat de l'assemblée plénière le 17 juin à Strasbourg. Même si le déroulement du débat parlementaire connaît un tout autre rythme qu'au Krautmaat, les deux minutes allouées à chaque orateur donnèrent lieu à des interventions d'un niveau très inégal. Aucun des six Luxembourgeois ne prit la parole. On aura entendu les uns affirmer qu'il valait mieux avoir cette harmonisation-ci qu'aucune, même si elle était insuffisante. Quelques-uns comptaient sur l'adoption d'au moins un amendement, ce qui aurait signifié le retour de la directive au Conseil et une nouvelle négociation – pas de directive pour plusieurs années. Les interventions de députés socialistes montrèrent la division nord-sud de leur groupe, le sud étant en faveur de la directive, le nord contre. De la sorte, la majorité pour la directive allait être assurée. Le lendemain donc, la seule surprise – parce que non connue d'avance – fut le comportement des six Luxembourgeois. Monsieur Turmes fut rejoint par Monsieur Goebbels et Madame Hennicot, la seule députée du PPE votant contre la directive. Mesdames Lulling et Polfer ainsi que Monsieur Spautz avaient rejoint la grande majorité.

De retour au Luxembourg, nous essayâmes de connaître les motivations des trois supporters de la directive en le leur demandant par mail le 19 juin. Sans résultat. Il fallut la provocation du soussigné dans sa carte blanche du 25 juin sur RTL pour les faire sortir de leur mutisme. J'y saluais les trois parlementaires qui s'étaient opposés au *mainstream* de la xénophobie rampante. Les trois autres se réveillèrent. C'était moi le méchant qui portait atteinte à leur honneur. Madame Polfer répondit par un communiqué de presse, en invoquant le progrès qui consistait en une harmonisation, même insatisfaisante. Madame Lulling et Monsieur Spautz réagirent aussi par un communiqué de presse. Après avoir exprimé leur indignation, ils firent état de leur connaissance du dossier. C'est ainsi qu'ils affirmèrent qu'avec les six mois, la directive introduit enfin un maximum de rétention dans la législation luxembourgeoise. Tout le monde n'est pas censé savoir que pareil maximum se trouve dans la loi luxembourgeoise, et ce, depuis le 28 mars 1972,

et que ce maximum est de trois mois. Madame Lulling et Monsieur Spautz étaient parlementaires à ce moment-là, la première non encore convertie à la famille chrétienne. Les deux ont voté pour cette loi en séance plénière de la Chambre des députés le 1<sup>er</sup> mars 1972, Madame Lulling par procuration. Les deux députés de prétendre par ailleurs dans leur communiqué de presse que l'extension de la rétention à 18 mois sert à assurer la sécurité de nos concitoyens. Comme s'il s'agissait de criminels ! Cette affirmation est le fruit de l'imagination des deux parlementaires, puisque la directive ne connaît que deux raisons pour étendre la durée au-delà de 6 mois, à savoir respectivement le refus de collaboration du concerné et la non-obtention de documents de voyage de la part du pays d'origine. Invoquer des questions de sécurité, alors qu'il s'agit de personnes n'ayant commis ni crime ni délit, amène à un glissement dangereux du discours.

En guise de conclusion, quelques remarques quant à la directive et au processus communautaire qui était l'essence de ma carte blanche sur RTL.

1. Une fois le rapatriement d'une personne ne possédant pas les « bons » papiers décidé par un pays membre, il ne peut se faire que s'il y a accord de la part du pays d'origine pour reprendre cette personne. En France, la durée maximale de rétention est de 32 jours. On y considère que si le rapatriement ne peut se faire dans les 2 ou 3 premières semaines, il ne se fera plus. Pourquoi alors enfermer une personne jusqu'à 6, voire 18 mois ?

Il est sans doute insultant de recommander à celles et ceux qui votent en méconnaissance du dossier de faire connaissance avec la réalité du Centre de rétention de la prison de Schrassig.

2. Dommage que le dialogue recherché avant le vote à Strasbourg et après n'ait pas été accepté : serait-ce un double effet de surprise que, d'une part, la société civile puisse s'intéresser à des dossiers sensibles et, d'autre part, au vote des euro-députés à ce sujet ?

3. Monsieur Fayot, président de la commission des Affaires étrangères, nous a informés que depuis 2006, la Chambre des députés suit tous les dossiers européens, comme par exemple les projets de directives, dès qu'ils sont présentés par la Commission européenne. Ce ne fut pas encore le cas pour la directive sur la rétention et l'expulsion des personnes étrangères datant de 2005.

4. Qui connaît le vote des ministres luxembourgeois au sein des Conseils de ministres européens, comme le « JAI » ? Avec quel mandat y vont-ils ? Ces mandats sont-ils fixés *ex ante* avec le Krautmaat ?

5. Les moyens limités des ONG de suivre les dossiers européens sont flagrants, notamment en amont de la prise de décision des instances communautaires. Aussi les ONG nationales doivent-elles orienter leur travail vers le niveau européen.

---

**Les interventions de députés socialistes montrèrent la division nord-sud de leur groupe, le sud étant en faveur de la directive, le nord contre.**

---

## Motivations de vote des eurodéputés Lulling, Polfer et Spautz

### Astrid Lulling (CSV)

Ich habe für den Bericht über gemeinsame Normen für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatenangehöriger gestimmt, weil ich der Meinung bin, dass die Europäische Union die illegale Einwanderung nur durch strenge, aber gerechte, gemeinsame Regeln bekämpfen und verhindern kann. Diese Rückführungsrichtlinie, die erste Richtlinie im Migrationsbereich, die durch das Miteinscheidungsverfahren verabschiedet wird, ist ein gelungener Einstand in eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik.

[...] Europa kann sich nur der legalen Einwanderung öffnen, wenn die illegale Einwanderung klar definiert und mit gemeinsamen Regeln wirksam bekämpft werden kann.

Den humanitären Bedenken des Abschiebungsverfahrens wurden meines Erachtens auch Rechnung getragen, insbesondere durch die Einführung einer maximalen Haftdauer von 6 Monaten. Angesichts der Tatsache, dass bisher 9 Mitgliedsstaaten, darunter auch Luxemburg, noch über keine Obergrenzen verfügten, ist das ein großer Fortschritt.

Den Betroffenen eines Abschiebungsverfahrens wird zudem der Rechtsweg eröffnet, der es ihnen ermöglicht, rechtlich gegen das Verfahren vorzugehen. In letzter Konsequenz kann auch der Europäische Gerichtshof eingeschaltet werden. Außerdem garantiert diese Richtlinie einen kostenlosen Rechtsbeistand für die Betroffenen. Damit wird der willkürlichen Abschiebungspolitik einiger Mitgliedsstaaten ein Ende bereitet, und der Rechtsstaat wird gestärkt.

Ich möchte auch klarstellen, dass eine maximale Haftdauer von 18 Monaten, die durch eine 12-monatige Verlängerung der 6-Monate Haftdauer verhängt werden kann, nur in extremen Ausnahmefällen durchgeführt werden kann. Diese Haftdauer ist im Falle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder wegen akuter Fluchtgefahr vorgesehen, wenn es sich also um Personen handelt, die eine Gefahr für die Sicherheit der rechtschaffenen Bürger darstellen. Ich möchte gerne den Politiker sehen, der sich gegen mehr Sicherheit für unsere Bürger ausspricht.

*Commentaire (SK) : Madame Lulling persiste donc dans la double erreur. Il y a bel et bien une durée maximale de rétention à Luxembourg, et ce, depuis 1972 : il s'agit de 3 mois. La prolongation de la rétention au-delà de 6 mois n'a rien à voir avec des considérations de sécurité, la directive conçoit la rétention exclusivement si la personne concernée refuse de coopérer ou si les documents de voyage ne sont pas fournis par le pays d'origine (art 14.5 de la directive).*

### Lydie Polfer (DP)

La « directive retour » constitue, comme d'ailleurs la plupart des directives, un compromis, perfectible, entre des réglementations restrictives et d'autres plus généreuses comme celles du Luxembourg, où la durée de rétention est plafonnée à 3 mois. L'avantage de cette première étape en vue d'adopter des normes communes minimales en matière de retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, est de constituer une avancée pour beaucoup de pays, alors que les Etats membres qui, comme le Luxembourg, ont déjà adopté des conditions plus favorables peuvent les maintenir. En l'occurrence, il s'agit d'une nette amélioration du *statu quo* pour beaucoup, puisque pas

moins de 9 pays (Royaume-Uni, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Malte, Pays-Bas et Suède) appliquent actuellement des durées de détention illimitées, sans parler des pays (Belgique, Lituanie ou encore l'Allemagne) qui prévoient des durées de détention supérieures à celles prévues par la directive qui prévoit un délai de 6 mois, pouvant être prolongé de 12 mois. Ceci n'est qu'un exemple des améliorations apportées par cette proposition de directive obtenue d'ailleurs après plus de deux ans d'après négociations entre les différents représentants des pays membres et du Parlement européen. Ce texte fixe par ailleurs certaines garanties pour les familles et les enfants, de même qu'il précise les conditions de non-refoulement vers le pays d'origine.

Ceci m'a incitée, malgré certaines réserves et critiques, à voter finalement pour ce compromis.

Dans cette matière hautement sensible, toute présentation polémique, voire démagogique, ne peut que masquer la complexité et surtout empêche de trouver le consensus nécessaire pour faire des avancées réelles pour une grande partie des concernés.

### Jean Spautz (CSV)

Monsieur Spautz a soutenu lors du vote la position prise par la fraction du PPE-DE au Parlement européen, qui a été la même que celle du gouvernement du Luxembourg.

Cette directive est le premier dossier de codécision dans le domaine de l'immigration et pour la première fois, il y aura des règles communes dans chaque pays membre réglant le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Il faut des règles communes qui soient claires et strictes pour pouvoir régler le problème de l'immigration illégale et pour pouvoir arrêter l'exploitation des personnes se trouvant en situation irrégulière.

Un autre succès de cette directive est l'amélioration des conditions humanitaires des personnes se trouvant en situation d'irrégularité:

- le Parlement européen a prévu le droit à une assistance juridique gratuite, comme c'est le cas dans la directive sur la procédure d'asile ainsi que d'autres privilèges pour les familles et les mineurs d'âge en rétention;
- une surveillance obligatoire par les ONG et des contacts entre les personnes concernées et les ONG sont prévus.

En ce qui concerne la durée maximale de rétention à l'échelle européenne, l'art. 14 par. IV prévoit un plafond de rétention, que chaque État membre peut choisir librement jusqu'à un maximum de 6 mois. Seulement dans deux cas clairement définis, la durée de rétention peut être prolongée de maximum 12 mois. L'introduction d'une période maximale de détention est un succès dans la mesure où certains États membres appliquent toujours des périodes de détention non définies actuellement.

En plus, une déclaration séparée du Conseil garantit que les États membres qui appliquent aujourd'hui déjà des dispositions plus favorables que celles qui sont prévues dans la directive ne doivent pas prétexter une application stricte de la directive pour réduire ces normes.