



# **LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Série LÉGISLATION COMPARÉE*

## **L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**

**n° LC 162**

**Avril 2006**



# **L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**

## **Sommaire**

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne .....	11
Belgique .....	19
Danemark .....	25
Espagne .....	31
Italie .....	37
Royaume-Uni .....	43



## **L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**

Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, présenté en conseil des ministres le 29 mars 2006, vise à modifier sur de nombreux points, en particulier sur les mesures d'éloignement, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Cette réforme des mesures d'éloignement conduit à s'interroger sur les moyens mis en œuvre dans les autres pays européens pour expulser les étrangers en situation irrégulière, qu'ils soient entrés en se soustrayant aux contrôles frontaliers ou qu'ils soient entrés régulièrement et soient restés dans le pays alors que leur titre de séjour n'était plus valable.

Les dispositions particulières, par exemple celles qui sont applicables aux mineurs, aux étrangers mis en cause dans une procédure pénale de droit commun ou à ceux qui sont considérés comme représentant un risque pour l'ordre public, n'ont pas été retenues. Les mesures de refoulement à la frontière n'ont pas été examinées non plus.

Pour chacun des pays étudiés, **l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni**, les points suivants ont été analysés :

– **la nature, administrative ou judiciaire, des décisions d'expulsion ;**

- **la procédure d’expulsion**, en précisant notamment dans quelles conditions **la rétention administrative** peut être décidée et prolongée ;
- l’existence d’un **contrôle juridictionnel des décisions d’expulsion** ;
- **les recours ouverts contre les décisions d’expulsion**, mais sans examiner les recours possibles contre les décisions de refus de séjour ;
- **l’exécution** des décisions d’expulsion ;
- **les conséquences du non-respect** des décisions d’expulsion.

Dans la présente synthèse, on a choisi de mettre l’accent sur **le rôle des tribunaux dans la procédure d’expulsion des étrangers en situation irrégulière**.

### **1) Dans aucun des six pays étudiés, l’expulsion des étrangers en situation irrégulière ne résulte de la décision d’un juge**

L’expulsion des étrangers en situation irrégulière résulte d’un **acte administratif dans tous les pays, sauf en Allemagne, où aucune décision spécifique n’est requise**.

*a) L’expulsion des étrangers en situation irrégulière résulte d’un acte administratif en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni...*

En Belgique et au Danemark, l’expulsion n’est en principe décidée que lorsque l’étranger, après y avoir été invité, ne quitte pas le pays de sa propre initiative. En **Belgique**, les décisions d’expulsion sont prises par le **ministre de l’intérieur**. Par délégation, ces pouvoirs sont notamment exercés par **les agents de l’Office des étrangers**. Au **Danemark**, **l’Agence pour les étrangers**, qui dépend du ministère pour les réfugiés, les immigrés et l’intégration, est chargée de l’application de la loi sur les étrangers.

En **Espagne**, les décisions d’expulsion relèvent de la compétence du **représentant du gouvernement national dans la province**. Elles sont prises à l’issue d’une procédure administrative de sanction, car séjourner dans le pays sans autorisation constitue une infraction administrative.

En **Italie**, l’expulsion des étrangers en situation irrégulière résulte d’une décision du **préfet**.

Au **Royaume-Uni**, ces questions sont traitées par **les fonctionnaires du service de l’immigration**, mais **le ministre de l’intérieur** a, indépendamment

de tout cas particulier, **la possibilité de prendre lui-même la décision**, par exemple pour accélérer la procédure.

*b) ... et ne requiert pas de décision spécifique en Allemagne*

En Allemagne, les mesures d'expulsion ne requièrent pas de décision spécifique, car **l'expulsion ne constitue qu'une modalité d'exécution de l'obligation de quitter le territoire dans laquelle se trouve tout étranger en situation irrégulière.**

Plus précisément, l'expulsion est considérée comme **l'exécution forcée de l'obligation de quitter le territoire**, le recours à l'exécution forcée étant notamment subordonné au caractère exécutoire de l'obligation de quitter le territoire. Or, pour les étrangers en situation irrégulière, l'obligation de quitter le territoire est dans tous les cas immédiatement exécutoire : soit en vertu de la seule loi sur les étrangers lorsque l'absence de titre de séjour résulte d'une entrée irrégulière ou du fait que l'étranger n'a pas sollicité de titre de séjour, soit sur le fondement de l'acte administratif refusant le séjour.

## **2) L'Italie est le seul pays où un juge intervienne dans la décision administrative d'expulsion**

**En Italie, la décision administrative d'expulsion doit être validée par un juge pour pouvoir être exécutée.**

En effet, depuis 2002, **la reconduite à la frontière sous escorte policière constitue la règle** pour toute expulsion administrative. Or, la **Cour constitutionnelle**, saisie par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, a estimé que cette mesure portait **atteinte à la liberté individuelle** et devait donc être **validée par un juge.**

De plus, la Cour constitutionnelle exclut que cette validation s'effectue selon une procédure écrite, de sorte qu'un **débat contradictoire** doit avoir lieu, l'étranger devant être assisté d'un avocat. Depuis 2004, c'est le juge de paix – un juge non professionnel – du lieu où la décision d'expulsion est prise qui valide les décisions administratives d'expulsion.

Les audiences de validation ont lieu dans les 48 heures suivant la décision d'expulsion et toute reconduite à la frontière sous escorte policière est exclue avant que la décision de validation n'ait été prise. Celle-ci peut faire l'objet d'un recours en cassation, qui n'est pas suspensif.

### **3) L'Allemagne et le Royaume-Uni limitent les possibilités de recours offertes aux étrangers en situation irrégulière**

En règle générale, l'étranger auquel un titre de séjour est refusé dispose de deux possibilités de recours : contre la décision de refus de séjour, puis contre la décision d'expulsion. Il n'en va ainsi ni en Allemagne, où la décision d'expulsion ne peut pas être contestée, ni au Royaume-Uni, où l'étranger ne peut, en principe, exercer qu'un recours.

**En Allemagne**, dans tous les cas, les étrangers en situation irrégulière peuvent être expulsés sans qu'un acte administratif spécifique soit nécessaire, car l'obligation de quitter le territoire dans laquelle ils se trouvent est directement exécutoire. **Aucun recours contre l'expulsion n'est donc possible.**

**Au Royaume-Uni**, l'étranger n'a en règle générale qu'une occasion de contester les décisions des services de l'immigration. En principe, ce n'est donc pas la décision d'expulsion, mais la décision de refus de séjour qui est contestée.

### **4) Les recours contre les décisions d'expulsion revêtent des formes très diverses, mais ils ne permettent que rarement aux étrangers de rester dans le pays**

**En Allemagne**, où aucun recours contre l'expulsion n'est possible, l'étranger peut demander que l'exécution de la décision d'expulsion soit suspendue pendant quelques mois pour des raisons humanitaires.

**En Belgique et en Espagne**, le juge administratif peut annuler les décisions administratives d'expulsion après en avoir contrôlé la légalité. Comme les **recours en annulation** ne sont pas suspensifs, l'étranger peut, en même temps qu'il demande l'annulation de la décision d'expulsion, **solliciter la suspension** de l'ordre d'expulsion jusqu'à ce que le recours en annulation ait été tranché. Par ailleurs, en Espagne, les demandes d'asile, qui ne sont pas nécessairement présentées à la frontière dès l'arrivée dans le pays, suspendent l'exécution des décisions d'expulsion.

**Au Danemark**, les décisions d'expulsion ne peuvent faire l'objet que d'un **recours administratif devant le ministre**. Ce recours est **dépourvu de tout effet suspensif**.

**En Italie**, les recours exercés contre les décisions d'expulsion sont examinés par le **juge de paix**. Ils ne sont **pas suspensifs**.

**Au Royaume-Uni**, tous les recours contre les décisions relatives à l'immigration, et en particulier contre les décisions d'expulsion, sont examinés

par un **organisme spécialisé qui n'appartient pas à l'ordre juridictionnel**. En principe, les étrangers n'ont le droit d'exercer qu'un seul recours, de sorte que les recours contre les décisions d'expulsion sont principalement exercés par les étrangers qui n'ont pas demandé de titre de séjour. **Les recours contre les ordres d'expulsion ne peuvent être exercés que depuis l'étranger, à moins que la personne sous le coup d'une mesure d'expulsion ne soit entrée régulièrement dans le pays**. Pour échapper à une décision d'expulsion contre laquelle ils ne pourraient pas présenter de recours depuis le territoire britannique, les autres étrangers utilisent la demande d'asile comme substitut de recours suspensif. En effet, à moins d'être manifestement infondées, les demandes d'asile suspendent l'exécution des décisions d'expulsion.

#### **5) Sauf au Royaume-Uni, les décisions de placement en rétention administrative sont partout prises, validées ou contrôlées par le juge**

Les six pays étudiés prévoient la possibilité de placer en rétention administrative les étrangers à l'encontre desquels une décision d'expulsion a été prononcée, voire les étrangers menacés d'expulsion. Cette mesure vise notamment à garantir l'exécution ultérieure de la décision lorsqu'une expulsion rapide n'est pas possible – par exemple parce que l'étranger ne possède pas de papiers d'identité – et donc à éviter que l'intéressé ne disparaisse.

*a) Le placement ou le maintien en rétention relève de la compétence du juge en Allemagne, au Danemark, en Espagne et en Italie*

**Mesure privative de liberté, la rétention doit être validée, voire décidée, par le juge judiciaire en Allemagne, au Danemark, en Espagne et en Italie.**

En Allemagne, la décision de placement en rétention administrative est prise par le tribunal d'instance, à la demande de l'administration. Du reste, les dispositions générales de la loi sur la procédure judiciaire relative aux décisions privatives de liberté s'appliquent aux décisions de placement en rétention administrative.

Au Danemark, en Espagne et en Italie, l'étranger peut être détenu par la police pendant 48 ou 72 heures. Il peut s'agir du régime de rétention administrative *stricto sensu* ou d'un autre régime de détention. Le délai initial de détention écoulé, l'intéressé doit être présenté à un juge, qui décide alors du maintien ou du placement en rétention administrative.

*b) Le placement en rétention résulte d'une décision administrative en Belgique et au Royaume-Uni, mais la loi belge organise le contrôle du juge*

En Belgique et au Royaume-Uni, c'est l'administration compétente pour prononcer les décisions d'expulsion qui place les étrangers en rétention administrative.

**La loi belge accorde toutefois au juge un rôle assez important dans le maintien en rétention.** En effet, la décision administrative de placement dans un centre fermé peut, comme toute mesure privative de liberté, faire l'objet d'un recours judiciaire : l'étranger a la possibilité de saisir la chambre du conseil du tribunal correctionnel. Il peut aussi faire réexaminer chaque mois sa situation par la chambre du conseil du tribunal correctionnel.

En revanche, **au Royaume-Uni, le contrôle du bien-fondé du maintien en rétention est effectué par l'administration, et l'étranger doit avoir épuisé tous les recours possibles avant de pouvoir saisir la *High Court*,** qui se prononce sur la légalité de la décision administrative de placement en rétention. En outre, les recours devant la *High Court* doivent être déclarés recevables avant d'être examinés.

## **L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**

### *ALLEMAGNE*

Les règles sur l'expulsion des étrangers en situation irrégulière résultent de **la loi du 30 juillet 2004 relative au séjour, à l'activité professionnelle et à l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral**. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et a, dans cette matière, repris l'essentiel des dispositions de la loi de 1990 sur les étrangers.

**La loi privilégie le départ volontaire des étrangers en situation irrégulière. Elle définit la mesure d'expulsion comme l'exécution forcée de l'obligation de quitter le territoire** et en limite l'application aux cas où deux conditions sont remplies : il faut que l'obligation de quitter le territoire soit directement exécutoire et que le départ de l'intéressé ait besoin d'être contrôlé, en particulier parce que le départ volontaire ne paraît pas garanti.

**L'expulsion ne requiert donc pas de décision spécifique**, de sorte qu'elle ne peut pas être contestée. En revanche, **la décision de placement en rétention administrative, prise par le juge judiciaire à la demande de l'administration, peut faire l'objet d'un appel**.

#### **1) L'auteur des décisions d'expulsion**

L'exécution de la loi sur les étrangers incombe à l'administration responsable de l'immigration dans les *Länder*. Il s'agit en général du **ministère de l'intérieur**.

**Les mesures d'expulsion ne requièrent pas de décision administrative spécifique, car l'expulsion ne constitue que l'exécution forcée de l'obligation de quitter le territoire. Le recours à l'exécution forcée est**

**subordonné au caractère exécutoire de l'obligation de quitter le territoire. Or, l'obligation de quitter le territoire dans laquelle se trouvent les étrangers en situation irrégulière est toujours immédiatement exécutoire.**

Cette possibilité d'exécution forcée, prévue par la loi sur les étrangers, existe de manière générale dans le droit administratif allemand. D'après la loi de 1953 sur l'exécution administrative, un acte administratif portant obligation ou interdiction ne vaut pas seulement titre exécutoire, mais peut aussi faire l'objet d'une exécution forcée par l'administration, directement et sans que le juge intervienne.

L'obligation de quitter le territoire peut être imposée par la contrainte à tous les étrangers qui ne détiennent pas de titre de séjour : soit en vertu de la seule loi sur les étrangers, soit sur le fondement d'un acte administratif leur signifiant la fin de leur droit à séjourner sur le territoire de la République fédérale.

Lorsque l'absence de titre de séjour résulte d'une entrée irrégulière ou du fait que l'étranger n'a pas sollicité de titre, la loi sur les étrangers dispose que l'obligation de quitter le territoire peut être imposée par la contrainte, aucune décision administrative n'étant nécessaire.

Dans les autres cas, la loi sur les étrangers fait découler l'obligation de quitter le territoire soit du refus de l'administration de délivrer un titre de séjour soit d'un autre acte administratif (retrait du titre détenu ou limitation de sa durée de validité par exemple). L'obligation de quitter le territoire ne peut être imposée par la contrainte qu'à partir du moment où l'acte administratif qui la fonde peut lui-même l'être, c'est-à-dire dès lors que les recours (1) relatifs à cet acte sont définitivement rejetés. L'exécution forcée de l'obligation de quitter le territoire n'est donc pas subordonnée à la délivrance d'un acte administratif spécifique.

**Ainsi, le caractère directement exécutoire de l'obligation de quitter le territoire permet que l'expulsion des étrangers en situation irrégulière soit réalisée sans décision administrative particulière.**

## **2) La procédure d'expulsion**

Il existe **deux procédures d'expulsion**. La première, sommaire et comparable au refoulement à la frontière, est applicable aux étrangers entrés clandestinement en Allemagne depuis moins de six mois. La seconde, qui offre plus de garanties aux intéressés, concerne les autres étrangers en situation irrégulière, c'est-à-dire, d'une part, ceux qui sont entrés régulièrement dans le pays et qui n'ont pas obtenu de titre de séjour et, d'autre part, ceux qui sont entrés clandestinement et qui s'y trouvent encore au bout de six mois parce qu'ils n'ont

(1) Ces recours n'ont aucun effet suspensif.

été l'objet d'aucune mesure d'éloignement pendant les six premiers mois de leur séjour en Allemagne.

Dans les deux cas, l'exécution de la mesure d'expulsion peut être garantie par le transfert des intéressés dans un centre de transit ou dans un centre de rétention.

*a) L'expulsion des étrangers qui sont entrés en Allemagne sans autorisation depuis moins de six mois*

**Ils peuvent être expulsés sans injonction préalable et sans être avisés par écrit.** Toutefois, il n'est pas possible d'expulser un étranger en situation irrégulière vers un pays où il court le risque d'être persécuté.

La loi prévoit la possibilité de **garantir l'expulsion de certains étrangers par le placement en rétention** (*Abschiebungshaft* : détention relative à l'expulsion). Elle énumère les motifs qui justifient une telle mesure, parmi lesquels le fait d'être entré sur le territoire de la République fédérale sans document valable. Les étrangers qui sont entrés clandestinement en Allemagne depuis moins de six mois et qui relèvent de la première procédure d'expulsion peuvent donc être placés en rétention administrative.

#### *La rétention administrative*

**La décision de placement en rétention administrative est prise par le juge judiciaire, à la demande de l'administration.** Celle-ci doit motiver sa requête, qui doit être écrite. Par ailleurs, la loi subordonne la rétention à la possibilité de mener à bien l'expulsion dans le délai de trois mois. Cette exigence exclut donc le placement en rétention des ressortissants des pays dont les services consulaires se sont, dans le passé, toujours montrés incapables de régler les formalités nécessaires à l'expulsion en trois mois. Conformément au **principe général de proportionnalité**, la rétention doit être la mesure la plus adaptée à la situation et tout dispositif de contrôle moins rigoureux – la présentation périodique à la police par exemple – doit être préférée, en particulier dans le cas de personnes âgées ou malades.

Le placement en rétention administrative est décidé par le **tribunal d'instance. La loi sur la procédure judiciaire relative aux décisions privatives de liberté s'applique.** Par conséquent, l'intéressé doit bénéficier des services d'un avocat ainsi que de ceux d'un interprète. Il doit être entendu, de même que, le cas échéant, son conjoint et son avocat (2). La décision de placement en rétention doit être motivée et mentionner la possibilité qu'a l'étranger de faire appel. Elle doit être notifiée non seulement à l'intéressé et à l'administration, mais aussi à une « personne de confiance », qui n'est pas nécessairement l'avocat.

(2) Certains Länder fournissent une aide juridique aux étrangers.

Cette personne peut faire appel de la décision de placement en rétention, tout comme l'avocat et le conjoint.

La loi limite à six mois la durée de la rétention administrative, mais prévoit une possibilité de prolongation de douze mois lorsque l'étranger « *fait obstacle* » à son expulsion, de sorte que la durée totale de la rétention peut atteindre **dix-huit mois**. Les décisions de prolongation doivent être prises selon la même procédure que les décisions initiales de placement en rétention.

En pratique, comme les tribunaux d'instance ne sont pas spécialisés dans le droit des étrangers (3), ils épousent en général la position de l'administration et prononcent des décisions de placement en rétention valables pendant trois mois et qui sont prolongées en cas de besoin. Ils vérifient que les conditions de fond du placement en rétention sont réunies, sans examiner si le principe de proportionnalité est respecté et si une autre mesure de contrôle serait envisageable. Les décisions de prolongation au-delà de six mois, justifiées par le fait que l'étranger « *fait obstacle* » à son expulsion sont prononcées lorsque l'intéressé ne dispose pas de papiers d'identité permettant d'établir son identité.

D'après la loi sur la procédure judiciaire applicable aux décisions privatives de liberté, celles-ci ne sont exécutoires que lorsqu'elles ne peuvent plus être contestées, à moins que les tribunaux n'ordonnent leur exécution immédiate. **En règle générale, les décisions de placement en rétention sont assorties d'une clause d'exécution immédiate.**

L'**appel** des décisions de placement en rétention est admissible dans les quatorze jours. Cependant, la clause d'exécution immédiate dont sont généralement assorties les décisions de placement en rétention prive l'appel de son effet suspensif, alors que celui-ci constitue la règle lorsque la décision contestée entraîne une atteinte à la liberté individuelle.

Selon les *Länder*, la rétention a lieu dans des centres réservés aux étrangers en situation irrégulière ou dans des établissements pénitentiaires. Les conditions de la rétention varient beaucoup d'un établissement à l'autre. Certains centres ont une importante capacité d'accueil. Ainsi, celui de Büren, dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, peut recevoir presque 600 personnes et celui de Köpenick, dans la banlieue de Berlin, presque 400. On estime que 40 000 personnes sont placées en rétention administrative chaque année. La durée moyenne de la rétention administrative est de l'ordre de trois à quatre semaines, mais elle est peu significative, à cause d'une importante dispersion autour de la moyenne.

(3) *Le contentieux des étrangers relève en effet des tribunaux administratifs.*

*b) L'expulsion des autres étrangers en situation irrégulière*

Les étrangers qui entrent clandestinement en Allemagne et qui ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement pendant les six premiers mois de leur séjour dans le pays relèvent de cette procédure.

**Ils doivent quitter le territoire et cette obligation s'impose à eux sans qu'un ordre écrit ne soit nécessaire.** Ils doivent le faire le plus rapidement possible, à moins qu'on ne leur ait donné un délai pour quitter le territoire (4), la loi fixant à six mois le délai maximal dans lequel un étranger en situation irrégulière doit quitter le territoire. Ce délai est librement déterminé par l'administration afin que l'intéressé puisse préparer son départ et éviter l'expulsion en partant volontairement. On considère généralement qu'un délai d'un mois suffit.

**La procédure d'expulsion *stricto sensu* n'est applicable que s'il apparaît douteux que l'étranger obligé de quitter le territoire le fasse de son propre chef ou si certaines circonstances justifient que le départ de l'intéressé soit contrôlé.** Le doute quant au départ volontaire de l'étranger doit se fonder sur des éléments concrets, comme le fait que l'intéressé n'a pas donné son congé à son bailleur. Par ailleurs, les circonstances qui justifient la nécessité de contrôler le départ de l'étranger sont énumérées par la loi. Il s'agit notamment du manque de moyens financiers, de l'absence de papiers d'identité, de l'affirmation de la volonté de rester en Allemagne et de la fourniture de renseignements erronés à l'administration.

La procédure d'expulsion commence par une **mise en garde** communiquée par écrit à l'étranger. La mise en garde doit préciser le délai dans lequel l'intéressé doit avoir quitté le territoire. Ce délai n'est pas un délai supplémentaire. Il correspond à celui qui vaut pour l'obligation de quitter le territoire. La mise en garde doit aussi mentionner le pays de destination et les conséquences du refus de quitter le territoire dans le délai prévu. La mise en garde est un acte administratif à part entière. En tant que tel, elle peut faire l'objet d'un recours administratif préalable ainsi que d'un recours en annulation devant le juge administratif. Toutefois, ces recours sont sans effet sur l'expulsion elle-même. Ils ne peuvent être pris en compte que si la mise en garde elle-même viole les droits de l'étranger. L'absence de mise en garde rend l'expulsion illégale. Cependant, une partie de la jurisprudence estime que la formalité de la mise en garde n'est pas nécessaire lorsque l'étranger est entré sans autorisation sur le territoire de la République fédérale.

(4) C'est en particulier le cas des étrangers auxquels un titre de séjour est refusé ou retiré. La décision administrative relative au titre de séjour énonce l'obligation de quitter le territoire dans un délai donné.

### *La rétention administrative*

Les étrangers qui relèvent de cette procédure d'expulsion peuvent être placés en rétention administrative pour l'un des motifs suivants :

- ils sont entrés dans le pays sans autorisation ;
- le délai dans lequel ils devaient quitter le territoire est écoulé et ils ont changé de domicile sans prévenir les autorités compétentes ;
- ils ne se sont pas présentés à la convocation que l'administration leur avait fixée pour exécuter une précédente décision d'expulsion ;
- ils se sont soustraits à une précédente mesure d'expulsion ;
- des indices laissent soupçonner qu'ils vont se soustraire à l'expulsion.

Ce dernier motif est souvent mis en avant pour demander le placement en rétention des étrangers expulsables. Bien que la jurisprudence exige que l'administration expose les raisons concrètes qui fondent ses soupçons, en pratique, les demandes de placement en rétention font allusion au seul fait que l'intéressé risque de disparaître.

La rétention est décidée par le juge selon la procédure exposée plus haut et applicable aux étrangers qui sont entrés clandestinement en Allemagne depuis moins de six mois.

### **3) La validation juridictionnelle des décisions d'expulsion**

L'expulsion des étrangers en situation irrégulière ne requérant pas de décision spécifique, le juge n'intervient pas à cette étape de la procédure.

### **4) Les recours contre les décisions d'expulsion**

**Quelle que soit la situation de l'étranger, l'expulsion résulte du fait que l'obligation de quitter le territoire est directement exécutoire sans acte administratif. C'est pourquoi aucun recours contre l'expulsion n'est possible, les recours étant exercés contre les décisions de refus de séjour.**

Le cas échéant, l'intéressé peut seulement demander au tribunal administratif une ordonnance de sauvegarde relative à l'acte administratif qui fonde l'expulsion, afin d'obtenir le maintien provisoire du *statu quo*.

*a) Les étrangers qui sont entrés clandestinement en Allemagne depuis moins de six mois*

En pratique, il leur est impossible de demander une ordonnance de *statu quo*.

*b) Les autres étrangers en situation irrégulière*

Ils peuvent demander une ordonnance de sauvegarde au moment où ils reçoivent la mise en garde préalable à l'expulsion. Si l'ordonnance leur est accordée, ils peuvent espérer stopper l'ensemble de la procédure. En pratique, une telle ordonnance est rarement accordée.

De plus, **l'intéressé peut demander que l'exécution de la décision d'expulsion soit suspendue pour des raisons humanitaires**. Cette suspension est prononcée par le ministre de l'intérieur du *Land*. Sa durée maximale est en principe limitée à six mois. Elle ne peut être prolongée au-delà de six mois que dans des cas très exceptionnels, avec l'accord du ministre fédéral de l'intérieur.

Par ailleurs, la loi de 2004 sur les étrangers prévoit que les *Länder* peuvent instituer une **commission** dite des « cas spéciaux » chargée de statuer sur la situation des étrangers susceptibles d'être expulsés, mais dont la présence en Allemagne peut, à titre exceptionnel, être justifiée pour des raisons humanitaires ou personnelles. Ces commissions peuvent délivrer des **titres de séjour**. Plusieurs *Länder* (Bade-Wurtemberg, Hesse, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Rhénanie du Nord-Westphalie, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein et Thuringe) ont mis en place une telle commission. **La saisine de la commission n'a pas d'effet suspensif**.

## **5) L'exécution des décisions d'expulsion**

Toute décision d'expulsion entraîne **l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction d'y revenir** (5). En règle générale, cette interdiction de séjour est valable pendant **une période limitée** à compter de la date effective à laquelle l'étranger a quitté le territoire.

Par ailleurs, la loi fait peser sur les étrangers et, le cas échéant, sur ceux qui les employaient indûment les coûts engendrés par l'exécution des décisions d'expulsion.

L'expulsion peut être exécutée par la force. En règle générale, les étrangers sont accompagnés par la police fédérale des frontières jusqu'à

(5) *Sous l'empire de la loi de 1990, l'expulsion des étrangers entrés clandestinement en Allemagne depuis moins de six mois n'entraînait pas d'interdiction de séjour.*

l'aéroport, voire à l'intérieur de l'avion qui les ramène dans leur pays, car la plupart des expulsions se font par voie aérienne.

### **6) Le non-respect des décisions d'expulsion**

L'étranger présent sur le territoire de la République fédérale alors qu'il a l'obligation de quitter le pays commet une **infraction pénale**. Il encourt une peine de prison d'au plus un an ou une amende.

\* \*

\*

Il y aurait entre 500 000 et 1 000 000 d'étrangers en situation irrégulière en Allemagne. En 2003, un peu plus de 36 000 expulsions ont eu lieu, et quelque 40 000 en 2002. Au cours de ces deux mêmes années, quelque 44 000 étrangers et 47 000 avaient été refoulés à la frontière.

## L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

### *BELGIQUE*

Les règles relatives à l'expulsion des étrangers en situation irrégulière résultent de **la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers**, ainsi que de **l'arrêté royal du 8 octobre 1981, pris pour l'application de cette loi**. Ces deux textes ont été modifiés à de nombreuses reprises depuis leur entrée en vigueur.

La loi privilégie le départ volontaire des étrangers en situation irrégulière, de sorte que **l'expulsion n'est, en principe, décidée que lorsque l'intéressé n'a pas obtempéré à un ordre de quitter le territoire dans un certain délai**.

**Toutes les mesures liées à l'expulsion, y compris le placement en rétention, sont prises par l'administration. Les décisions d'expulsion peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ainsi que d'une demande de suspension devant le Conseil d'État, tandis que les mesures privatives de liberté sont contestées devant le juge judiciaire.**

#### **1) L'auteur des décisions d'expulsion**

D'après la loi de 1980, les décisions d'expulsion sont prises par le ministre compétent pour les questions relatives à l'immigration, c'est-à-dire par le **ministre de l'intérieur**. Toutefois, l'arrêté du ministre de l'intérieur du 17 mai 1995 portant **délégation des pouvoirs du ministre** en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers prévoit que les décisions d'expulsion :

– applicables aux étrangers entrés en Belgique en se soustrayant aux contrôles frontaliers peuvent être prises par **les agents de l'Office des étrangers** (6), à condition que ces derniers possèdent un certain grade, par **les maires et les fonctionnaires municipaux** responsables de la police des étrangers (7), par les **officiers de police judiciaire** et par les **sous-officiers de gendarmerie** ;

– applicables aux autres étrangers expulsables (par exemple aux déboutés du droit d'asile qui n'ont pas quitté le pays lorsqu'ils auraient dû le faire) ne peuvent être prises que par les agents de l'Office des étrangers qui détiennent un certain grade.

## 2) La procédure d'expulsion

D'après la loi, l'étranger en situation irrégulière reçoit l'ordre de quitter le territoire, à moins qu'il ne soit reconduit à la frontière. Par ailleurs, ses données biométriques peuvent être relevées, il peut être assigné à résidence, voire placé en rétention dans un centre fermé pendant le temps nécessaire à la préparation de la mesure d'éloignement. De plus, dans l'attente d'une décision administrative en bonne et due forme, la police peut le « *soumettre à une mesure d'arrestation administrative* », dont la durée est limitée à 24 heures.

**En pratique, l'exécution des décisions d'expulsion s'effectue de manière graduelle.** L'étranger en situation irrégulière reçoit d'abord **l'ordre de quitter le territoire** avant une date donnée. Ni la loi ni l'arrêté royal ne contiennent d'indication sur le délai dont l'étranger dispose pour organiser son départ, de sorte que chaque cas est apprécié séparément. De plus, il arrive que l'Office des étrangers accorde une prolongation de ce délai pour tenir compte de situations très particulières, que l'intéressé doit exposer par écrit.

Le destinataire d'un ordre de quitter le territoire doit reconnaître avoir reçu notification de la décision d'éloignement. Celle-ci doit être motivée et indiquer les recours possibles. Elle rappelle également que, faute d'obtempérer dans le délai qui lui est indiqué, l'intéressé s'expose, d'une part, à des **poursuites pénales** et, d'autre part, à **être reconduit à la frontière et placé en rétention** pendant la durée nécessaire à la préparation de la décision d'expulsion.

L'étranger qui ne respecte pas un ordre de quitter le territoire – outre les contrôles organisés par la police de son propre chef, l'Office des étrangers fait

(6) L'Office des étrangers fait partie du Service public fédéral Intérieur, qui est l'administration placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur. L'Office des étrangers est chargé de l'exécution de la loi sur les étrangers. Il comprend notamment une direction « Éloignement ».

(7) Dans les communes les plus importantes, il existe un service compétent uniquement pour les étrangers, tandis que, dans les autres, c'est le service de la population qui traite les questions relatives aux étrangers.

procéder à des vérifications à l'adresse des personnes qui sont supposées avoir quitté le territoire – peut être reconduit par la contrainte à la frontière de son choix ou rapatrié vers une destination de son choix, à condition de disposer des documents nécessaires pour entrer dans ce pays.

#### *La rétention administrative*

**La décision administrative de placement en rétention peut, comme toute mesure privative de liberté, faire l'objet d'un recours judiciaire.** L'intéressé peut saisir la **chambre du conseil du tribunal correctionnel** dont relève son ancienne résidence ou le lieu où il a été arrêté. Après avoir entendu l'étranger – ou son avocat – ainsi que le ministère public, la chambre du conseil statue à huis clos dans les cinq jours. Elle se prononce sur la **légalité** de mesure, mais sans en examiner l'opportunité. Les ordonnances de la chambre du conseil peuvent, à leur tour, faire l'objet d'un appel auprès de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel, de la part de l'étranger ou du ministère public. L'appel doit être interjeté dans les 24 heures. Si les instances juridictionnelles ne respectent pas les délais prescrits ou si elles délivrent une ordonnance favorable à l'étranger, celui-ci est remis en liberté, mais il reste sous le coup de la décision d'expulsion.

La rétention est en principe limitée à deux mois, mais elle peut être prolongée, à condition que les démarches préalables à l'expulsion aient commencé dans les sept jours suivant le placement en rétention, qu'elles soient poursuivies et que l'éloignement de l'intéressé paraisse réalisable « *dans un délai raisonnable* ». La première prolongation est décidée pour deux mois. La deuxième prolongation ne peut être décidée que par le ministre, qui doit préalablement saisir la chambre du conseil du tribunal correctionnel, afin que celle-ci se prononce sur la légalité de la mesure. La durée maximale de la rétention est limitée à **cinq mois**, et à huit lorsque « *la sauvegarde l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige* ».

**Chaque mois, l'étranger peut faire réexaminer sa situation par la chambre du conseil du tribunal correctionnel.**

Bien que la loi limite à cinq mois la durée de la rétention, celle-ci peut être prolongée indéfiniment. En effet, lorsqu'une opération de rapatriement échoue, l'administration peut prendre une nouvelle décision de placement en rétention, que la jurisprudence ne considère pas comme une prolongation.

Il existe trois « centres fermés pour illégaux » (8), situés à Bruges, dans la banlieue de Liège et dans la région d'Anvers. Chacun d'eux a une capacité de 120 à 150 places.

(8) Les autres centres de détention sont réservés aux demandeurs d'asile en attente de réponse ou déboutés et aux étrangers arrêtés avant qu'ils ne passent la frontière. Ces centres sont gérés par l'Office des étrangers.

### 3) La validation juridictionnelle des décisions d'expulsion

À la différence des décisions de placement dans un centre fermé, les mesures administratives d'expulsion ne font l'objet d'**aucune validation juridictionnelle**.

### 4) Les recours contre les décisions d'expulsion

L'ordre de quitter le territoire peut, dans les trente jours qui suivent la notification de la mesure, faire l'objet d'**un recours en annulation** auprès du Conseil d'État.

Le recours en annulation n'ayant pas d'effet suspensif, l'étranger peut également assortir son recours en annulation d'une **demande de suspension** ordinaire ou d'une demande de suspension d'extrême urgence. La suspension n'est accordée que si les moyens invoqués apparaissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision d'expulsion. La demande de suspension n'a en elle-même pas d'effet suspensif.

Le 23 décembre 2005, le conseil des ministres a adopté un avant-projet de loi réformant le Conseil d'État et instituant le **Conseil du contentieux des étrangers**. Cette nouvelle juridiction devrait être compétente pour toutes les décisions individuelles prises en application de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, contre lesquelles un recours en annulation ou en suspension est actuellement ouvert auprès du Conseil d'État. Ce dernier deviendrait juge de cassation. Une procédure de filtrage des recours en cassation introduits contre les décisions du Conseil du contentieux des étrangers serait instituée. Comme tous les avant-projets de loi, celui qui institue le Conseil du contentieux des étrangers est actuellement soumis au Conseil d'État.

Par ailleurs, l'étranger en situation irrégulière qui est bien intégré en Belgique peut tenter de mettre en œuvre l'article 9-3 de la loi sur les étrangers en demandant au maire de la commune où il séjourne une autorisation de séjour, et ainsi bénéficier d'une mesure de régularisation exceptionnelle.

### 5) L'exécution des décisions d'expulsion

Les décisions d'expulsion entraînent **l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction d'y revenir**. En principe, cette interdiction d'entrée sur le territoire est valable pendant **dix ans** à compter de la date effective à laquelle l'étranger a quitté le territoire, à moins que la mesure d'expulsion n'ait été ensuite suspendue ou rapportée.

En règle générale, la première expulsion se déroule sans escorte policière, mais les conditions sont de plus en plus strictes à partir de la deuxième.

Après plusieurs tentatives manquées, l'étranger est expulsé à bord d'un avion militaire.

Les frais de rapatriement sont à la charge de l'intéressé. Pour l'organisation de leur voyage, les étrangers qui obtempèrent à un ordre de quitter le territoire peuvent s'adresser à l'Organisation internationale pour les migrations, qui peut également fournir une aide matérielle.

#### **6) Le non-respect des décisions d'expulsion**

Le refus de respecter une décision d'éloignement constitue une **infraction pénale**, qui est punie d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et/ou d'une amende comprise entre 130 € et 1 000 €

En cas de récidive dans les trois ans, la sanction est alourdie : le coupable encourt une peine de prison d'un mois à un an et/ou une amende comprise entre 500 et 5 000 €. L'étranger qui ne respecte pas une interdiction d'entrée sur le territoire consécutive à une mesure d'éloignement s'expose à la même sanction.

\* \*

\*

Dans son rapport annuel pour l'année 2004, l'Office des étrangers indiquait que 14 370 ordres de quitter le territoire avaient été délivrés cette année-là, 4 626 rapatriements directs opérés et 1 756 placements en centre fermé effectués. Il faisait état du sentiment des services de police de ne pas pouvoir intervenir efficacement à cause du manque de places dans les centres fermés, qui les oblige à délivrer des ordres de quitter le territoire, lesquels ne sont pas nécessairement exécutés.



## **L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**

### *DANEMARK*

Les principales règles sur l'expulsion résultent de **la loi sur les étrangers**. Depuis quelques années, celle-ci est fréquemment modifiée. Le texte actuellement en vigueur est la loi n° 826 du 24 août 2005. Le ministère compétent, le ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration a précisé les dispositions législatives dans plusieurs circulaires.

La loi encourage le retour volontaire des étrangers en situation irrégulière dans leur pays, de sorte que **l'expulsion n'est, en principe, décidée que lorsque l'intéressé ne collabore pas avec les autorités pour quitter le pays.**

**À l'exception des décisions privatives de liberté, qui relèvent de la compétence du juge (9), toutes les décisions liées à la procédure d'expulsion sont prises par l'administration et ne peuvent faire l'objet que d'un recours administratif non suspensif.**

#### **1) L'auteur des décisions d'expulsion**

Lorsqu'elles concernent des étrangers en situation irrégulière, les décisions d'expulsion sont prises par **l'Agence pour les étrangers**, qui dépend du ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration et qui est chargée de l'application de la loi sur les étrangers.

*(9) Il existe un seul ordre de juridiction, composé de 82 tribunaux, de deux cours d'appel et de la Cour suprême. Il n'y a pas de juridiction administrative : les litiges entre l'administration et les citoyens sont généralement résolus par des instances spécialisées avant d'être, le cas échéant, soumis aux juridictions ordinaires.*

## 2) La procédure d'expulsion

**D'après la loi sur les étrangers, tout étranger dépourvu de titre de séjour doit quitter le pays.** Il y est du reste encouragé, par des aides financières et par une assistance au retour. Il est également prévenu des conséquences entraînées par son refus de coopérer avec les autorités danoises, notamment du fait que la force peut être employée à son encontre.

**L'étranger qui ne quitte pas le pays volontairement peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion. La décision d'expulsion de l'Agence pour les étrangers est instruite et exécutée par la police.**

D'après la loi sur les étrangers, la décision d'expulsion doit tenir compte de la situation personnelle de l'étranger, en particulier de son degré d'intégration dans la société danoise, de son âge et de son état de santé, de ses liens avec des personnes résidant au Danemark, etc. Elle doit également mentionner le **délai** dans lequel l'intéressé doit avoir quitté le pays, la loi sur les étrangers précisant que ce délai ne peut pas être inférieur à quinze jours.

Conformément aux règles générales énoncées dans la loi sur les actes administratifs, la décision d'expulsion doit être **motivée**, mentionner les voies de recours offertes à l'étranger et fournir des indications pratiques à ce sujet. C'est la **police** qui notifie à l'intéressé la décision d'expulsion prise par l'Agence pour les étrangers. La notification doit être traduite, à moins qu'il n'existe aucun doute quant à la compréhension qu'a l'étranger de la langue danoise.

Pour garantir la bonne exécution de la décision d'expulsion, voire avant que celle-ci ne soit prise, la police peut adopter des **mesures de contrôle**. Elle peut exiger de l'étranger en situation irrégulière qu'il lui confie ses papiers d'identité, lui dépose une caution, soit transféré dans l'un des trois centres de transit (10) ou se présente régulièrement à elle. La mesure la plus fréquemment prononcée est le transfert dans un centre de transit, avec obligation de se présenter à la police deux fois par semaine. Ces mesures de contrôle peuvent être contestées devant le ministre de l'intégration, sans que le recours ait d'effet suspensif.

En cas de besoin, l'étranger peut être placé en **réention administrative** (*frihedsberøvelse* : privation de liberté). La loi sur les étrangers réserve l'application de cette mesure, d'une part, aux cas où les autres dispositifs de contrôle sont insuffisants pour garantir la présence de l'intéressé et, d'autre part, à ceux où l'étranger ne coopère pas à son départ, par exemple en refusant de donner des informations sur son identité.

(10) Ces centres de transit accueillent aussi les demandeurs d'asile, pendant toute la durée de l'examen de leur requête, ainsi que les déboutés du droit d'asile, en attendant qu'ils aient quitté le pays.

### *La rétention administrative*

**La rétention est décidée par la police.** Elle peut faire suite à une mise en garde à vue. L'étranger peut saisir le ministre pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration de la décision de la police, sans que ce recours soit suspensif.

L'étranger est informé du fait qu'il doit être présenté à un **juge dans le délai de 72 heures** et qu'il doit alors bénéficier de l'assistance d'un **avocat**. Il doit également être informé du fait qu'il peut entrer en contact avec la représentation diplomatique ou consulaire de son pays.

Si l'étranger n'est pas libéré au bout de 72 heures, le juge se prononce sur la **légalité** de la rétention décidée par la police et sur la nécessité de maintenir celle-ci. Le maintien en rétention est décidé pour quatre semaines. Il peut être prolongé par tranches de quatre semaines. **La durée totale de la rétention n'est pas limitée.** Les décisions de prolongation sont prises selon la même procédure que les décisions initiales de placement en rétention. Elles doivent respecter le principe de proportionnalité : le juge doit vérifier que les formalités nécessaires à l'expulsion progressent et que l'expulsion est envisageable dans un délai « *raisonnable* ».

Conformément au droit commun, les décisions judiciaires de placement en rétention peuvent faire l'objet d'un **appel**, qui est sans effet sur l'exécution de la décision d'expulsion.

**L'étranger peut être isolé des autres détenus** s'il apparaît que la mesure peut faciliter l'obtention des renseignements nécessaires à la complète appréciation de la situation de l'intéressé. L'isolement peut être total ou partiel. Une telle mesure doit être prise par le tribunal à la demande de la police, seulement si elle est nécessaire. Elle est valable pendant deux semaines et peut être prolongée par périodes de quatre semaines. La durée cumulée des périodes d'isolement total ne peut pas dépasser quatre semaines. La décision d'isolement peut être contestée devant la cour d'appel, mais l'appel n'est pas suspensif.

### **3) La validation juridictionnelle des décisions d'expulsion**

À la différence des décisions de placement en rétention, les décisions d'expulsion ne font l'objet d'**aucune validation juridictionnelle**.

### **4) Les recours contre les décisions d'expulsion**

Les décisions d'expulsion peuvent, dans le délai de sept jours, faire l'objet d'un **recours administratif auprès du ministre** pour les réfugiés, les

immigrés et l'intégration. Les recours administratifs des étrangers en situation irrégulière n'ont **aucun effet suspensif**.

Par ailleurs, dans des **circonstances très particulières**, humanitaires ou familiales, l'étranger qui est sous le coup d'une décision d'expulsion peut obtenir un **titre de séjour exceptionnel**.

### 5) L'exécution des décisions d'expulsion

Toute expulsion entraîne non seulement l'obligation de quitter le territoire, mais aussi **l'interdiction d'y revenir**. Pour les étrangers en situation irrégulière, qui font l'objet d'une mesure administrative d'expulsion, cette interdiction est valable pendant **une année**. C'est la police qui notifie aux étrangers cette interdiction. Le non-respect de l'interdiction de séjour constitue une infraction pénale, qui est sanctionnée par une peine de prison d'au plus six mois ou par une amende.

En principe, l'étranger qui ne quitte pas le pays de façon volontaire doit assumer tous les frais liés à son départ. S'il ne peut pas le faire, les dépenses sont prises en charge par l'État. En règle générale, les étrangers expulsés voyagent dans des avions de ligne. Cependant, des vols spéciaux sont parfois organisés pour rapatrier des personnes qui s'opposent par la force à leur expulsion.

### 6) Le non-respect des décisions d'expulsion

L'étranger présent dans le pays sans autorisation commet une **infraction pénale** et encourt une peine de prison d'au plus six mois ou une amende.

\* \*

\*

En juin 1998, le ministre de l'intérieur s'était engagé à donner chaque année au Parlement des informations détaillées sur le fonctionnement des procédures d'expulsion. Depuis cette date, il l'a fait à plusieurs reprises. Les dernières informations fournies concernent les années 2003, 2004 et les trois premiers trimestres de l'année 2005.

Pendant cette période, le nombre des expulsions administratives s'établit comme suit :

	2003	2004	Trois premiers trimestres de 2005
Nombre total d'expulsions administratives	172	177	113
– prononcées par l'Agence pour les étrangers	139	148	92
– prononcées par le ministre	33	29	21



## L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

### ESPAGNE

Les règles relatives à l'expulsion des étrangers en situation irrégulière résultent de **la loi organique n° 4 du 11 janvier 2000 relative aux droits et aux libertés des étrangers**. Ce texte a été modifié à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur, en particulier par la loi organique n° 8 du 22 décembre 2000, qui a notamment réintroduit la possibilité d'expulser les étrangers en situation irrégulière. Dans la version initiale de la loi organique n° 4 du 11 janvier 2000, ces derniers étaient seulement passibles d'une amende administrative.

Le décret royal n° 2393 du 30 décembre 2004 développe les dispositions de la loi sur les étrangers, en particulier les articles relatifs à l'expulsion.

**L'expulsion des étrangers est une mesure administrative immédiatement exécutoire.** Cependant, l'étranger peut obtenir la suspension de l'ordre d'expulsion en attendant que son recours en annulation ait été tranché. En revanche, **la décision de placement en rétention administrative, est prise par le juge judiciaire à la demande de l'administration.**

#### 1) L'auteur des décisions d'expulsion

La décision d'expulsion est prise par l'administration, par la sous-délégation du gouvernement, c'est-à-dire par la **représentation du gouvernement national dans la province**. Dans les communautés autonomes qui ne sont composées que d'une province, c'est la délégation du gouvernement qui est compétente.

Ces structures administratives comprennent des unités spécialisées dans l'application de la loi sur les étrangers.

La décision d'expulsion doit faire l'objet d'une instruction préalable, qui est confiée à la police.

## 2) La procédure d'expulsion

D'après la loi sur les étrangers, se trouver en Espagne sans titre de séjour constitue une **infraction administrative grave** (11). Les auteurs d'une telle infraction sont passibles d'une amende administrative comprise entre 301 et 6 000 €, le montant devant être déterminé en fonction des capacités financières de l'intéressé. Toutefois, **les étrangers en situation irrégulière peuvent se voir infliger, à titre de sanction, l'expulsion au lieu de l'amende.**

L'expulsion des étrangers en situation irrégulière n'est pas décidée selon la procédure administrative de sanction de droit commun, mais selon une **procédure sommaire, grâce à laquelle les expulsions peuvent être décidées en 48 heures.**

La procédure sommaire suit cependant les différentes étapes de la procédure de droit commun. La police notifie à l'étranger en situation irrégulière qu'une procédure d'expulsion est engagée à son encontre en lui soumettant une « avant-proposition » motivée d'expulsion. L'intéressé dispose alors de 48 heures pour fournir les informations qui lui semblent pertinentes. Il peut en particulier apporter les preuves de son intégration à la société espagnole et contester le bien-fondé du recours à la procédure sommaire, en théorie réservée aux cas exceptionnels, dans lesquels il convient que l'expulsion soit décidée dans les plus brefs délais.

Dès que la procédure d'expulsion est engagée, l'étranger a droit à l'assistance gratuite d'un avocat et, le cas échéant, à celle d'un interprète. Si la police, qui instruit la procédure, ne retient pas les observations de l'intéressé ou si ce dernier ne réagit pas, l'avant-proposition est transmise telle quelle à l'administration compétente pour prononcer l'ordre d'expulsion et l'étranger en est prévenu. Sinon, les observations de l'étranger sont vérifiées dans les trois jours et une nouvelle proposition est transmise à l'intéressé, qui dispose à nouveau de 48 heures pour fournir des informations. Ce délai écoulé, la proposition est transmise à l'administration compétente.

La décision d'expulsion doit être prise dans le délai de six mois à partir du moment où la procédure a été engagée. Pendant cette période, l'intéressé

(11) La loi sur les étrangers distingue trois catégories d'infractions administratives : légères, graves et très graves.

peut faire l'objet de **mesures de contrôle**, qui sont énumérées par la loi sur les étrangers : retrait du passeport, présentation régulière aux autorités, assignation à résidence, détention « de précaution » (12) pendant au plus 72 heures et placement en rétention administrative.

Devenue définitive, la décision d'expulsion est notifiée à l'intéressé. Elle doit être motivée et fondée sur les seuls éléments exposés dans la proposition. Elle doit aussi présenter les voies de recours offertes à l'étranger. Elle est **immédiatement exécutoire** (13).

#### *La rétention administrative*

Elle vise à garantir, d'une part, la présence de l'étranger pendant l'instruction de la proposition d'expulsion et, d'autre part, la bonne exécution de la mesure d'expulsion.

Elle est prononcée à la demande de la police par le **juge d'instruction** du lieu où l'intéressé est détenu, la police commençant, en règle générale, par placer l'étranger en détention (12). Le juge doit entendre l'intéressé et vérifier le bien-fondé de la mesure, en particulier sa proportionnalité. Il doit notamment vérifier l'absence de domicile et de papiers de l'étranger dont la rétention est demandée. Sa décision doit être motivée. La durée de la rétention, limitée au minimum nécessaire, ne peut dépasser **40 jours**.

La décision de placement en rétention peut faire l'objet d'un recours en modification devant le juge qui l'a prise dans les trois jours et, à titre subsidiaire, d'une demande de révision auprès de la juridiction supérieure. Ces recours n'ont pas d'effet suspensif.

**Au bout de 40 jours, les étrangers qui n'ont pas pu être expulsés** – par exemple parce qu'ils n'ont pas de papiers ou parce que les autorités de leur pays refusent de coopérer – **sont remis en liberté**. Ils ne peuvent être placés en rétention une nouvelle fois pour les mêmes motifs, mais l'ordre d'expulsion qui leur est remis les enferme dans la marginalité, car il les empêche de trouver un logement et de travailler légalement. De nombreux avis d'expulsion ne sont donc pas appliqués : presque 40 000 en 2003 et plus de 37 000 en 2004

La rétention administrative des étrangers en situation irrégulière menacés d'expulsion a été introduite par la loi sur les étrangers de 1985. À l'époque le Défenseur du peuple, que l'on peut comparer au Médiateur français, avait saisi le Tribunal constitutionnel, au

(12) Il s'agit d'une mesure privative de liberté propre aux étrangers en situation irrégulière et qui diffère de la garde à vue. La loi en limite la durée à 72 heures, mais ne prévoit pas de recours contre cette privation de liberté, qui n'est pas ordonnée par un juge. Par conséquent, l'étranger ainsi détenu peut, comme toute personne détenue illégalement, faire une demande d'habeas corpus, afin d'être présenté à un juge le plus rapidement possible.

(13) En revanche, la procédure de droit commun, applicable par exemple aux étrangers qui travaillent sans détenir les autorisations nécessaires, donne aux intéressés un délai minimal de 72 heures pour quitter le territoire.

motif que la mesure était incompatible avec l'alinéa 3 de l'article 25 de la Constitution espagnole, qui énonce : « *L'administration civile ne pourra pas imposer de sanctions impliquant, de façon directe ou subsidiaire, une privation de liberté.* » En 1987, le Tribunal constitutionnel valida cette disposition de la loi sur les étrangers, en soulignant que la rétention administrative, bien que partie intégrante d'une procédure administrative, était décidée par un juge.

En pratique, les demandes de placement en rétention concernent des étrangers en situation irrégulière qui n'ont ni domicile ni famille en Espagne. Les intéressés ne reçoivent pas toujours l'assistance d'un avocat et le juge n'effectue qu'un contrôle de légalité, de sorte que la plupart des demandes sont validées.

Il existe une dizaine de centres de rétention. Ceux de l'archipel des Canaries permettent d'accueillir plus de 1 600 personnes. D'après le règlement de février 1999 relatif à leur fonctionnement, ces établissements fermés (*centros de internamiento*) « à caractère non pénitentiaire » dépendent du ministère de l'intérieur.

### **3) La validation juridictionnelle des décisions d'expulsion**

À la différence des décisions de placement en rétention, les décisions d'expulsion ne font l'objet d'**aucune validation juridictionnelle**.

### **4) Les recours contre les décisions d'expulsion**

Conformément aux règles de droit commun, l'étranger peut intenter devant le juge administratif **un recours en annulation** de la décision administrative d'expulsion dans les deux mois **et solliciter, à titre préventif, la suspension de l'ordre d'expulsion** jusqu'à ce que le recours en annulation ait été tranché. La suspension est généralement ordonnée lorsque l'intéressé peut prouver qu'il a de fortes attaches en Espagne. Le cas échéant, ces recours peuvent être exercés depuis l'étranger.

Si le recours en annulation est rejeté, l'étranger peut faire **appel** de la décision du juge administratif devant le tribunal supérieur dans les quinze jours (14).

Par ailleurs, si l'intéressé dépose une **demande d'asile**, l'exécution de la décision d'expulsion est suspendue, jusqu'à ce que l'asile ait été octroyé ou refusé.

(14) *La juridiction administrative du premier degré siège au chef-lieu de la province, et le tribunal supérieur, qui comprend une chambre administrative, au chef-lieu de la communauté autonome.*

### 5) L'exécution des décisions d'expulsion

Toute décision d'expulsion entraîne **l'obligation de quitter le territoire dans un délai donné et l'interdiction d'y revenir.**

La loi précise que cette interdiction de séjour est prononcée pour une durée comprise **entre trois et dix ans.**

Les intéressés doivent assumer les frais liés à leur expulsion lorsqu'ils le peuvent, sinon le représentant diplomatique ou consulaire de leur pays est prévenu.

### 6) Le non-respect des décisions d'expulsion

L'étranger qui ne respecte pas une décision d'expulsion peut être expulsé sans qu'un nouvel ordre d'expulsion soit nécessaire, car il relève d'une **procédure de rapatriement accéléré**, la même que celle qui est applicable à toute personne qui tente d'entrer dans le pays ailleurs qu'à un poste frontière : il peut être détenu par la police pendant 72 heures avant d'être accompagné à la frontière.

\* \*

\*

On évalue à **environ un million le nombre des étrangers en situation irrégulière dans le pays.** En 2005, quelque 11 000 ordres d'expulsion ont été exécutés. Un peu plus de 13 300 l'avaient été l'année précédente. Cette diminution s'explique, d'une part, par le renforcement des contrôles aux frontières et par l'augmentation du nombre des refoulements qui en résulte, ainsi que, d'autre part, par la procédure exceptionnelle de régularisation de l'année 2005.



## L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

### ITALIE

**Le décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998 (15), dit « texte unique sur l'immigration », ainsi que son principal règlement d'application, le décret du président de la République n° 394 du 31 août 1999, énoncent les règles relatives à l'expulsion des étrangers en situation irrégulière.**

À l'origine, le texte unique fusionnait plusieurs textes, dont la loi n° 40 du 6 mars 1998 portant mesures diverses sur l'immigration et sur le statut des étrangers, dite loi Napolitano-Turco. Il a été modifié à plusieurs reprises, en particulier par la loi n° 189 du 30 juillet 2002 modifiant les dispositions applicables en matière d'immigration et d'asile, dite loi Bossi-Fini.

**Les dispositions relatives à l'expulsion actuellement en vigueur résultent de deux tendances contradictoires : d'une part, la volonté de contrôler l'entrée des étrangers dans le pays et de lutter contre l'immigration clandestine, manifestée notamment par les modifications au texte unique issues de la loi Bossi-Fini et, d'autre part, la nécessité de garantir aux étrangers, même en situation irrégulière, les droits fondamentaux énoncés par la Constitution.** Cette exigence a conduit le législateur à réformer le texte unique à plusieurs reprises à partir de 2002 (15), après que **la Cour constitutionnelle, saisie à chaque fois par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité**, en eut déclaré certains alinéas inconstitutionnels.

**Toutes les décisions administratives liées à la procédure d'expulsion doivent être validées par le juge judiciaire.**

*(15) Les décrets législatifs sont des textes législatifs adoptés par le gouvernement après que le Parlement lui a délégué sa compétence par le vote d'une loi d'habilitation, tandis que les décrets-lois sont des textes adoptés par le gouvernement en urgence et convertis ensuite en lois par le Parlement, ce dernier pouvant, à l'occasion de la conversion, modifier les dispositions prises par le gouvernement. Plusieurs modifications du texte unique sur l'immigration résultent de décrets-lois.*

## 1) L'auteur des décisions d'expulsion

L'expulsion des étrangers en situation irrégulière, qu'ils soient entrés en se soustrayant aux contrôles frontaliers ou qu'ils séjournent alors que leur titre de séjour est devenu caduc ou leur a été retiré, est une **décision administrative prise par le préfet**. La décision d'expulsion doit être **motivée** : les faits justifiant l'expulsion doivent être précisément exposés.

## 2) La procédure d'expulsion

Une copie de la décision d'expulsion est remise à l'intéressé en mains propres par un agent de la force publique. Si l'étranger est introuvable, la décision lui est notifiée à son dernier domicile connu. Lorsque l'étranger ne comprend pas l'italien, la décision doit être accompagnée d'une « synthèse » rédigée dans une langue qu'il comprend ou, à défaut, en anglais, en français ou en espagnol. La jurisprudence considère cette **traduction** comme partie intégrante des droits de la défense. Elle estime que, lorsque la décision d'expulsion n'est pas traduite dans la langue de l'intéressé, la raison de l'absence de traduction doit être précisée, faute de quoi la décision d'expulsion est sans effet. Elle considère que la traduction en anglais, en français ou en espagnol n'est admissible que lorsque l'administration ignore le pays d'origine de l'étranger, et donc sa langue.

En même temps que la décision d'expulsion lui est communiquée, l'étranger est **informé de ses droits** : assistance d'un avocat, éventuellement fourni par l'aide juridictionnelle, dans toutes les procédures judiciaires liées à l'expulsion, et possibilité d'exercer un recours contre la décision d'expulsion.

D'après la loi Napolitano-Turco, la décision d'expulsion comprenait, d'une part, l'ordre de quitter le territoire dans le délai de quinze jours et, d'autre part, celui d'observer certaines prescriptions de voyage et de se présenter à la police des frontières. Toutefois, dans certains cas, la décision d'expulsion pouvait prévoir l'accompagnement de l'intéressé à la frontière par la police. Cette possibilité était essentiellement limitée aux cas où l'étranger n'avait pas respecté une précédente décision d'expulsion et à ceux où l'administration soupçonnait qu'il se soustrairait à l'exécution de la décision d'expulsion.

**La loi Bossi-Fini a fait de la reconduite à la frontière sous escorte policière la règle.** C'est seulement lorsque l'expulsion est motivée par la caducité du titre de séjour depuis plus de soixante jours que l'étranger reçoit l'ordre de quitter le territoire dans les quinze jours. Toutefois, même dans ce cas, si l'administration craint que l'intéressé ne se soustraie à l'exécution de la décision d'expulsion, la reconduite à la frontière sous escorte policière peut être prévue.

La décision d'expulsion est **immédiatement exécutoire**. Son exécution **incombe à la police**.

### *La rétention administrative*

**Lorsque la décision d'expulsion ne peut pas être immédiatement exécutée**, par exemple parce qu'un certain délai est nécessaire soit pour vérifier la nationalité ou l'identité de l'intéressé, soit pour obtenir des titres de transport, **la police décide le transfert de l'étranger dans un centre de rétention** (*centro di permanenza temporanea ed assistenza*: centre de séjour temporaire et d'assistance). La communication de la décision de placement en rétention à l'intéressé doit respecter les mêmes règles de forme que la communication de la décision d'expulsion. Elle doit en particulier faire l'objet d'une présentation synthétique dans la langue de l'étranger.

La Cour constitutionnelle a estimé, dès 2001, que la rétention constituait une **privation de liberté incompatible avec l'article 13 de la Constitution, selon lequel** « aucune restriction de la liberté individuelle n'est admise, si ce n'est par un acte motivé de l'autorité judiciaire et dans les cas et les seules formes prévus par la loi. »

Par conséquent, les décisions de placement en rétention doivent être **validées par un juge**. Dans les 48 heures qui suivent leur adoption, le commissaire de police les communique au **juge de paix**, c'est-à-dire à un juge non professionnel (16). Le juge compétent est celui dont dépend le centre de rétention. La validation doit avoir lieu dans les 48 heures. Conformément à l'article 111 de la Constitution, selon lequel toute procédure doit être contradictoire, l'intéressé doit être prévenu « *en temps utile* » et conduit à l'endroit où l'audience de validation se déroule.

En vertu de l'article 24 de la Constitution, qui énonce : « *La défense est un droit inviolable devant tous les ordres de juridiction et à toutes les phases de la procédure. Des dispositions particulières assurent aux indigents les moyens d'ester en justice et de se défendre devant toutes les juridictions* », l'étranger doit être assisté d'un **avocat**, prévenu en « temps utile » et, le cas échéant, commis d'office, ainsi que, si besoin est, d'un **interprète**. L'audience de validation n'est pas publique. Le juge doit entendre l'intéressé, à condition que celui-ci se soit présenté. Il doit vérifier que la rétention administrative est justifiée et que toutes les règles de procédure ont été respectées. Si ce n'est pas le cas, la décision de la police n'a aucun effet.

Le juge prend sa décision par une **ordonnance motivée**. Il peut seulement valider ou refuser de valider le placement en rétention ordonné par la police. Sa décision peut faire l'objet d'un **recours en cassation**, qui n'est **pas suspensif**.

(16) Jusqu'en 2004, c'était le tribunal d'instance, statuant à juge unique, qui validait les décisions du préfet.

La durée de la rétention est limitée à trente jours. Elle peut, à la demande de la police, être prolongée de trente jours par le juge. Cette décision de prolongation peut également faire l'objet d'un **recours non suspensif en cassation**. Le recours doit être présenté dans les 60 jours.

Il y a une vingtaine de centres de rétention en Italie, la plupart d'entre eux sont dans le sud du pays. Leur capacité d'accueil varie entre 50 et 300 places.

#### *L'ordre de la police de quitter le territoire*

Lorsque l'hébergement dans un centre de rétention n'est pas possible ou lorsque l'étranger n'a pas été expulsé à l'issue du délai maximal de séjour dans un tel centre, **la police donne à l'intéressé l'ordre de quitter le territoire dans les cinq jours**. L'ordre, écrit, est accompagné d'une indication des conséquences que son non-respect entraîne sur le plan pénal.

Cette nouvelle modalité d'exécution de l'expulsion, *a priori* résiduelle, a été introduite en 2002 par le législateur, conscient des difficultés matérielles qu'entraîne la gestion des centres de rétention.

### **3) La validation juridictionnelle des décisions d'expulsion**

**La reconduite à la frontière sous escorte policière est devenue la règle avec la loi Bossi-Fini. Comme cette mesure porte atteinte à la liberté individuelle, elle doit être validée dans les 48 heures par un juge (17).**

Les **audiences de validation** des décisions d'expulsion se déroulent de la même façon que les audiences de validation des décisions de placement en rétention : les règles du **débat contradictoire** (18), du **contrôle au fond du juge**, de **l'assistance d'un avocat**, éventuellement commis d'office, et **d'un interprète** s'imposent. C'est le juge de paix du lieu où la décision d'expulsion est prise qui est compétent.

De plus, l'exécution de **la décision est suspendue** (19) jusqu'à ce que le juge l'ait validée.

(17) La Cour constitutionnelle, saisie par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité en 2001, en a décidé ainsi. La loi Napolitano-Turco prescrivait en effet l'accompagnement à la frontière par la police dans certains cas, mais sans validation par le juge. Sur ce point, elle a donc dû être modifiée dès 2002.

(18) La Cour constitutionnelle, saisie par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité en 2004, a exclu que la procédure de validation soit uniquement écrite, de sorte que le texte unique a dû être modifié à la fin de l'année 2004.

(19) Cette disposition a été ajoutée après que la Cour constitutionnelle eut, en juillet 2004, estimé que l'audience de validation ne pouvait pas se dérouler après l'expulsion.

Dans l'attente de la décision du juge, l'étranger est placé en rétention, à moins que la procédure de validation ne puisse avoir lieu à l'endroit où la mesure d'expulsion a été prise et avant même le transfert de l'intéressé dans un centre de rétention. Du reste, le texte unique prévoit que la police peut mettre à disposition du juge un local.

La décision de validation du juge de paix peut faire l'objet d'un **recours en cassation**, qui n'est **pas suspensif** et qui doit être présenté dans les 60 jours.

#### **4) Les recours contre les décisions d'expulsion**

Les décisions d'expulsion peuvent faire l'objet d'un **recours devant le juge de paix**. Le juge compétent est celui du lieu où la décision d'expulsion a été prise.

**Le recours n'est pas suspensif**. Il doit être présenté dans les **60 jours**, il peut être déposé par l'intermédiaire de la représentation diplomatique ou consulaire de l'Italie dans le pays de destination de l'étranger expulsé. Le juge dispose de **20 jours** pour trancher. L'étranger a droit à l'assistance d'un **avocat**, le cas échéant, au titre de **l'aide juridictionnelle**.

#### **5) L'exécution des décisions d'expulsion**

Les décisions d'expulsion entraînent **l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction d'y revenir**.

En règle générale, l'interdiction de séjour en Italie est valable pendant **dix ans** à compter de la date effective à laquelle l'étranger a quitté le territoire, mais la décision d'expulsion peut prévoir une période plus courte. Par ailleurs, le ministre de l'intérieur peut octroyer une autorisation spéciale permettant à l'intéressé de revenir.

Le non-respect de l'interdiction de séjour constitue une infraction pénale, qui est sanctionnée par une peine de prison dont la durée est comprise entre un et quatre ans.

#### **6) Le non-respect des décisions d'expulsion**

**L'étranger présent sur le territoire italien parce qu'il a contrevenu à un ordre d'expulsion encourt une peine de prison de un à quatre ans**. Toutefois, lorsque l'expulsion est motivée par la caducité du titre de séjour depuis

plus de soixante jours, l'étranger qui n'a pas respecté l'ordre de quitter le territoire n'est passible que d'une peine de prison de six mois à un an.

Par ailleurs, dans les deux hypothèses, une nouvelle mesure d'expulsion avec accompagnement par la police à la frontière doit être prise. Les règles de procédure doivent être à nouveau respectées.

\* \*

\*

Entre le août 2002 et juin 2004, presque 22 800 procédures d'expulsion avec accompagnement à la frontière ont eu lieu, dont 12 700 entre juillet 2003 et juin 2004.

## L'EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

### ROYAUME-UNI

Les règles sur l'expulsion des étrangers en situation irrégulière résultent des **diverses lois sur les étrangers actuellement en vigueur** : la loi de 1971 sur l'immigration, la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile, la loi de 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile, et la loi de 2004 sur le traitement des demandes d'asile et d'immigration. Depuis qu'elles sont entrées en vigueur, ces lois ont été modifiées. Leurs dispositions ont été précisées par des **règlements d'application**. Par ailleurs, un manuel d'instructions destiné aux personnels des services de l'immigration détaille les modalités d'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'expulsion.

**L'expulsion d'un étranger en situation irrégulière est une mesure administrative qui, en règle générale, est immédiatement exécutoire. Seules les personnes entrées régulièrement au Royaume-Uni bénéficient d'un recours suspensif. Les autres étrangers doivent quitter le territoire avant d'exercer leur recours.**

Les recours sont examinés par un **organisme indépendant spécialisé dans le contentieux de l'immigration**, la Commission de l'asile et de l'immigration (*Asylum and Immigration Tribunal* : AIT), dont les décisions ne peuvent être contestées que sur le fondement d'une erreur de droit.

En outre, **la multiplication des recours à des fins dilatoires est impossible** : tout étranger ne peut en principe saisir l'AIT qu'une fois. Ainsi, en l'absence d'éléments nouveaux, les recours contre les décisions de refus de séjour excluent les recours contre les décisions d'expulsion.

## 1) L'auteur des décisions d'expulsion

Comme toutes les questions relatives à l'immigration, les décisions d'expulsion relèvent de la compétence du **ministère de l'intérieur** (*Home Office*). Elles sont prises par un **fonctionnaire des services de l'immigration**.

La loi de 1971 sur l'immigration prévoit en effet que les étrangers qui sont entrés en se soustrayant aux contrôles frontaliers peuvent être expulsés sur décision d'un fonctionnaire des services de l'immigration, tandis que la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile énonce que les étrangers qui sont entrés régulièrement, mais qui ont outrepassé leur droit, peuvent également être expulsés sur décision d'un fonctionnaire des services de l'immigration.

Le manuel d'instructions des services de l'immigration précise que les dossiers d'expulsion des étrangers en situation irrégulière sont traités par des fonctionnaires ayant un certain niveau de compétence et d'expérience ou par des inspecteurs nommément désignés ayant reçu une délégation de pouvoir spécifique. Cette règle s'applique aux cas les plus simples, c'est-à-dire aux cas suivants :

- l'étranger séjourne depuis moins de dix ans au Royaume-Uni ;
- son parcours jusqu'au Royaume-Uni est facile à retracer ;
- il n'a pas de liens particuliers avec le Royaume-Uni, pas de famille par exemple ;
- aucune circonstance exceptionnelle ne justifie son séjour au Royaume-Uni.

Dans les cas plus complexes, la décision ne peut être prise qu'avec l'accord d'un fonctionnaire de niveau supérieur, voire du ministre de l'intérieur si le dossier est sensible, par exemple si un parlementaire est intervenu ou si l'affaire risque soit de trouver un écho dans les médias soit d'avoir des conséquences dans les relations avec la communauté à laquelle l'étranger appartient.

Depuis 2000, la jurisprudence considère qu'une personne qui entre sur le territoire britannique sans autorisation n'est pas nécessairement en situation irrégulière. C'est pourquoi le manuel d'instructions des services de l'immigration dispose désormais qu'un fonctionnaire ne peut établir d'avis d'entrée irrégulière que s'il est convaincu, au vu des informations rassemblées, que telle est bien la situation et s'il estime que sa décision ne fait pas subir un préjudice injustifié à l'étranger concerné. Il doit rédiger une courte note rendant compte de l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

**Dans tous les cas, la décision d'expulsion peut être prise par le ministre de l'intérieur**, qui peut se saisir à tout moment du dossier, pour des raisons de commodité ou d'efficacité, par exemple parce qu'il est manifeste que la procédure n'aboutira pas sans son intervention.

## 2) La procédure d'expulsion

Les services de l'immigration procèdent en **deux étapes**, qui peuvent être très rapprochées dans le temps.

**L'étranger en situation irrégulière se voit d'abord notifier sa situation au regard des lois sur l'immigration** (entrée ou séjour illégal), **puis la décision d'expulsion**. Il est alors informé des recours dont il dispose. **La décision d'expulsion est en principe immédiatement exécutoire**.

Si l'expulsion immédiate est impossible, par exemple parce que l'intéressé ne possède pas de pièce d'identité, les services de l'immigration peuvent prendre certaines **mesures pour garantir l'expulsion ultérieure** : rétention administrative, assignation à résidence, obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou de l'immigration, voire surveillance électronique, le recours à ce dispositif requérant actuellement l'accord des intéressés (20).

### *La rétention administrative*

D'après la loi de 1971 sur l'immigration, un étranger en situation irrégulière peut être placé en rétention sur **ordre d'un fonctionnaire des services de l'immigration** soit avant qu'une décision d'expulsion ne soit prise à son égard soit après qu'elle a été prise et en attendant qu'elle soit exécutée.

Le manuel d'instructions des services de l'immigration précise que la rétention ne doit pas être systématique, que sa durée doit être strictement adaptée au but recherché et qu'elle doit être mise en œuvre dans le respect de la légalité ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le même manuel prévoit aussi que la décision de placement en rétention ne peut être prise que par des fonctionnaires ayant un grade élevé, en particulier pour les dossiers sensibles, pour les conjoints de ressortissants britanniques, etc.

Au moment du placement en rétention, l'étranger doit être informé par écrit des **motifs** qui fondent la décision – il en existe six, parmi lesquels le risque de fuite et le caractère imminent de la décision d'expulsion –, ainsi que des faits qui justifient le choix de ces motifs. Ces faits sont au nombre de quatorze, parmi lesquels le non-respect des conditions d'entrée et de séjour, le refus de communiquer son identité ou sa nationalité, une précédente disparition.

En pratique, le document qui est remis à l'étranger est un formulaire sur lequel le fonctionnaire des services de l'immigration coche autant d'éléments

(20) Une extension de l'utilisation de la surveillance électronique est envisagée.

qu'il juge nécessaires. Ce document doit être compris par son destinataire, et donc traduit en cas de besoin. L'intéressé doit être également informé de son droit à demander la **mise en liberté provisoire**, auprès d'un fonctionnaire des services de l'immigration de grade plus élevé que celui qui a prononcé le placement en rétention, du ministre de l'intérieur ou de l'AIT.

Un document administratif datant de 2004 précise tous les lieux dans lesquels les étrangers en situation irrégulière peuvent être placés en rétention. Il peut s'agir des commissariats de police (où il est en principe impossible de passer plus de cinq nuits consécutives), des centres de rétention, ou des établissements pénitentiaires dans les cas nécessitant des mesures de contrôle particulières.

Selon les statistiques du ministère de l'intérieur pour 2004, au 25 décembre 2004, environ 1 900 personnes se trouvaient en rétention dans le cadre d'une procédure d'expulsion : 87 % dans l'un des dix centres de rétention du Royaume-Uni et 13 % dans des établissements pénitentiaires.

**Une vérification administrative interne du bien-fondé du maintien en rétention est organisée à différentes échéances, mais la durée totale de la rétention n'est pas limitée.**

La première vérification a lieu au bout de 24 heures et les suivantes toutes les semaines, puis tous les mois à partir du 28<sup>ème</sup> jour. Plus la rétention se prolonge et plus le niveau hiérarchique du fonctionnaire qui effectue le contrôle est élevé. À partir du 28<sup>ème</sup> jour, c'est une unité spécialisée des services de l'immigration qui s'en charge.

Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, au 25 décembre 2004, 35 % des personnes détenues l'étaient depuis moins de quinze jours, 22 % l'étaient depuis une durée comprise entre quinze et vingt-neuf jours, 14 % depuis une durée comprise entre un et deux mois, 11 % depuis une durée comprise entre deux et quatre mois, et 14 % depuis plus de quatre mois.

Il n'y a **pas de contrôle juridictionnel automatique du placement en rétention**. Toutefois, l'étranger en situation irrégulière peut en principe saisir à tout moment la *High Court* (21). En pratique, cette saisine n'est possible que si l'intéressé a préalablement épuisé les autres voies de recours et s'il a obtenu l'autorisation de saisir la *High Court*. Il peut alors demander à celle-ci d'examiner la légalité de la décision administrative de placement en rétention. En 2002, sur les 3 075 demandes d'autorisation d'exercer un tel recours, 260 ont été acceptées et 25 ont fait l'objet d'une décision favorable de la *High Court*.

Par ailleurs, l'étranger peut également demander à la *High Court* le bénéfice de l'*habeas corpus*.

(21) En Angleterre et au pays de Galles. Dans les autres parties du royaume, c'est une autre juridiction qui est compétente.

### 3) La validation juridictionnelle des décisions d'expulsion

Il n'y a pas de validation juridictionnelle des décisions d'expulsion.

### 4) Les recours contre les décisions d'expulsion

Les décisions d'expulsion peuvent faire l'objet d'un **recours auprès de l'AIT** (*Asylum and Immigration Tribunal*) (22).

L'AIT a été institué le 4 avril 2005 par la loi de 2004 sur le traitement des demandes d'asile et d'immigration. Il **examine tous les recours formés contre les décisions administratives relatives à l'immigration**. Ses membres sont nommés par le ministre de la justice, qui peut désigner, d'une part, des avocats comptant au moins sept ans d'expérience et, d'autre part, des non-juristes ayant des expériences professionnelles diverses. La composition de l'AIT varie suivant la nature des audiences. Ainsi, les cas les plus simples sont traités par un juriste ou par deux membres dont un seul est un juriste. La législation précédente prévoyait également l'examen des recours des étrangers par une instance similaire.

**Toutefois, de nombreux recours contre les décisions d'expulsion ne sont pas recevables. La procédure du « guichet unique » (*One-stop*)**, instituée par la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile et généralisée par celle de 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile, vise à constituer le plus tôt possible des dossiers complets, afin de traiter d'emblée les demandes dans leur totalité et **d'empêcher que les étrangers n'exercent une succession de recours dans un but dilatoire**. Le but recherché est que les étrangers déposent une seule demande, obtiennent une seule décision et ne déposent pas plus d'un recours. Pour cela, dès l'ouverture du dossier, les services de l'immigration peuvent adresser aux étrangers un questionnaire sur les raisons pour lesquelles ils souhaitent entrer au Royaume-Uni, les motifs justifiant leur séjour au Royaume-Uni, etc.

Les étrangers sont donc censés contester les décisions de refus de séjour, et non les décisions d'expulsion. Il suffit en effet qu'ils aient eu l'occasion de répondre au questionnaire des services de l'immigration pour que tout recours contre une décision ultérieure – d'expulsion notamment – soit irrecevable, à moins qu'ils ne puissent avancer des éléments nouveaux.

**Les personnes entrées régulièrement sur le territoire, mais qui ont poursuivi leur séjour sans autorisation, peuvent exercer leur recours contre la décision d'expulsion depuis le territoire britannique. Ce recours est suspensif**, car la loi interdit l'expulsion d'un étranger dont le recours est pendant.

(22) Comme il n'y a pas de juridiction administrative, les litiges administratifs sont tranchés par divers organismes (tribunaux, boards, etc.) qui ne font pas partie de l'ordre juridictionnel, mais dont les décisions peuvent être contrôlées par les juridictions supérieures.

Le recours doit être présenté dans le délai de cinq jours ouvrables suivant la réception de la notification si l'intéressé a été placé en rétention et de dix jours ouvrables sinon. **Les autres étrangers ne peuvent exercer leur recours qu'après avoir quitté le pays.**

En vertu de la règle du « guichet unique », un seul recours contre la décision d'expulsion est recevable. L'étranger n'a par exemple pas la possibilité de fonder un premier recours sur le non-respect du droit de l'immigration et un autre sur un motif humanitaire.

**La décision de l'AIT qui tranche le recours de l'étranger peut elle-même faire l'objet d'un recours auprès de la *High Court* (23),** mais uniquement sur le fondement d'une erreur de droit. Si la demande de recours est autorisée (24), l'affaire est renvoyée à l'AIT. L'étranger doit adresser sa requête dans le délai de cinq jours ouvrables suivant la réception de la décision contestée s'il a été placé en rétention et de dix jours ouvrables sinon. La nouvelle décision de l'AIT peut elle-même faire l'objet d'un recours, mais uniquement sur une question de droit et avec l'autorisation de l'AIT (ou de l'instance d'appel si ce dernier refuse).

Pour éviter de quitter le pays, les étrangers en situation irrégulière menacés d'expulsion (et qui n'auraient pas la possibilité de contester la décision d'expulsion depuis le territoire du Royaume-Uni si une telle décision leur était notifiée) peuvent déposer une demande d'asile. Celle-ci est utilisée comme un substitut de recours suspensif, car les demandeurs d'asile ne peuvent pas être expulsés avant que leur demande n'ait été définitivement traitée, à moins que celle-ci ne soit manifestement infondée (25). Toutefois, ces personnes sont automatiquement placées en rétention administrative lorsque l'administration estime que leur dossier peut être traité selon la procédure accélérée (26).

## **5) L'exécution des décisions d'expulsion**

**Les décisions d'éloignement entraînent l'obligation de quitter le territoire, mais n'empêchent pas l'étranger d'y revenir aussitôt** s'il justifie qu'il remplit les conditions d'admission. Dans ce cas, le contrôle est effectué par un fonctionnaire de niveau hiérarchique supérieur à celui qui s'est occupé du premier dossier.

(23) Voir note n° 21, page 46.

(24) D'après la loi, c'est la *High Court* qui autorise le recours. Cependant, pour éviter de surcharger la *High Court*, depuis le 4 avril 2005 et pendant une période transitoire d'une durée indéterminée, cette demande est adressée à l'AIT et, si celui-ci refuse d'ordonner le réexamen, le plaignant peut saisir la *High Court*.

(25) Dans ce cas, l'intéressé doit quitter le territoire avant d'exercer son recours et doit présenter celui-ci dans les 28 jours.

(26) L'objectif visé est qu'il ne s'écoule pas plus de quatre semaines entre la demande d'asile et la décision finale.

Les étrangers en situation irrégulière sont renvoyés dans un pays dont ils ont la nationalité, dans un pays qui leur a délivré un passeport, dans un pays à partir duquel ils ont embarqué pour le Royaume-Uni ou dans un pays où leur admission semble raisonnable.

Les frais de rapatriement sont à la charge du transporteur du voyage aller si celui-ci est connu, sinon ils sont à la charge de l'État. Par ailleurs, dans le cas où l'étranger en situation irrégulière signe un formulaire de retour volontaire, les frais de rapatriement sont en principe à sa charge. Ce n'est que s'il ne peut pas les assumer que l'État les prend en charge.

En cas de besoin, l'expulsion peut être exécutée sous escorte disciplinaire ou médicale. Si le transporteur du voyage aller est connu, c'est à lui que revient l'organisation de l'escorte pendant le trajet hors du territoire britannique.

## **6) Le non-respect des décisions d'expulsion**

D'après la loi de 1971 sur l'immigration, l'étranger qui débarque de l'avion ou du bateau dans lequel il a été installé en vue de son éloignement commet une infraction pénale punissable d'une amende d'au plus 5 000 £ (soit environ 7 300 €) et/ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus six mois.

La même loi prévoit que l'étranger qui fraude pour échapper à l'application d'une mesure d'expulsion, ou pour en obtenir soit le report soit la révocation commet une infraction pénale. Si l'infraction est jugée selon une procédure sommaire par une *magistrates' court*, l'étranger encourt une peine d'emprisonnement d'au plus six mois et/ou une amende d'au plus 5 000 £. Si l'infraction est jugée sur acte d'accusation par la *Crown Court*, il encourt une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans et/ou une amende d'un montant illimité.

\* \*

\*

En 2004, 50 780 étrangers en situation irrégulière ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement : 72 % ont été refoulés à la frontière, 25 % expulsés selon la procédure d'expulsion applicable à la plupart des étrangers en situation irrégulière et 3 % selon la procédure applicable aux cas particuliers (étrangers constituant une menace pour l'ordre public, etc.). En outre, 6 140 étrangers ont quitté le territoire britannique dans le cadre de programmes de retour volontaire.

