

L'enfermement des étrangers à Chypre

Marie Martin

Mission EP-Migreurop à KISA avril - octobre 2010

Indépendante en 1960, la République de Chypre exerce un contrôle sur environ 70 % de l'île depuis que la « ligne verte », tracée à la suite du conflit de 1974, sépare les communautés chypriotes grecque et turque. Reconnue seulement par la Turquie, la République Turque de Chypre Nord a proclamé son indépendance de façon unilatérale en 1983. Pour la République de Chypre, la partie nord est un espace de son territoire, annexé à la Turquie. Aucune solution n'a pour le moment été trouvée au « problème chypriote » malgré la médiation des Nations Unies, dont un contingent de forces de maintien de la paix est posté sur la ligne verte depuis plus de 35 ans.

Plus récemment, et en vue de son élargissement, l'UE a également tenté d'amener les différentes autorités de l'île à une réconciliation, préalable à une éventuelle adhésion de Chypre à l'Union européenne. Mais la communauté chypriote grecque a rejeté par référendum le Plan Annan¹ prévoyant la réunification de l'île, de son côté, la communauté chypriote turque l'avait approuvée à 64,9 %. En conséquence le Conseil de l'Union européenne est parvenu, en 2004, à faire adopter une solution intermédiaire : le règlement 866/2004 « relatif à la ligne verte ».

Cet accord permet à la République de Chypre d'intégrer l'Union Européenne malgré la délicatesse de la situation politique. La partie nord n'étant ni reconnue internationalement, ni rattachée à la partie sud administrativement, il a été décidé que le droit européen ne s'appliquerait pas dans les territoires où le gouvernement chypriote grec n'exerce pas de souveraineté. C'est à la République de Chypre qu'il incombe de surveiller les flux de personnes et de marchandises qui franchissent la ligne verte aux points de passage officiellement ouverts depuis 2004. En revanche, tous les Chypriotes détenteurs d'une carte d'identité chypriote sont citoyens de l'Union, qu'ils résident au nord ou au sud de l'île.

Espace transitoire entre l'Union Européenne et sa périphérie, espace de contrôle, la ligne verte n'est pas une frontière mais une ligne de démarcation : il s'agit donc d'une zone poreuse par laquelle les migrants irréguliers peuvent aisément passer pour entrer dans l'espace européen depuis la partie nord de l'île, ce qui suscite de fortes inquiétudes de la part des autorités européennes et chypriotes grecques.

Obsession du chiffre, pressions populaire et institutionnelle de la part de la Commission, désir de « prouver » la légitimité de son appartenance à l'Union Européenne, méfiance de l'autre exacerbée par les tensions avec la communauté chypriote turque et avec la Turquie, les enjeux migratoires sont donc très forts sur cette île de la Méditerranée.

Carrefour des civilisations tout au long de son histoire et situation géographique stratégique qui demeure, Chypre est désormais une nouvelle porte d'entrée vers l'Europe. Pour beaucoup de migrants, cependant, le voyage s'arrête sur l'île (qui ne fait pas partie de l'espace Schengen), si ce n'est, pour un nombre croissant d'entre eux, dans une cellule en prison ou en centre de rétention.

¹ Nom du secrétaire général des Nations Unies entre 1997 et 2006.

Le facteur européen est ambivalent : élément d'attraction pour les migrants, moteur de réformes juridiques profondes notamment en droit des étrangers, l'entrée dans l'Union alimente également les fantasmes et les velléités sécuritaires qui sous-tendaient déjà la politique migratoire chypriote avant 2004.

1- L'enfermement des indésirables

1.1 Un contexte juridique particulier

Il y a environ 200 migrants enfermés en République de Chypre.

Deux lois fondent le droit des étrangers à Chypre : le code des étrangers et de l'immigration, datant des années 1930 et amendé de nombreuses fois, en particulier durant la phase d'accession à l'UE ; et la loi sur les réfugiés², adoptée en 2000, fixant les cadres de la procédure d'asile ainsi que des droits des réfugiés et demandeurs d'asile en accord avec le droit européen.

Au regard de la loi chypriote et du droit européen, l'enfermement des étrangers est interprété d'une façon particulièrement stricte, ce qui laisse transparaître la méfiance de l'Etat chypriote envers les migrants quels qu'ils soient.

La loi sur les réfugiés permet l'enfermement des demandeurs d'asile suite à une décision de justice, et ce dans deux cas : soit pour vérifier l'identité de la personne, soit pour réexaminer un dossier d'une personne dont la demande d'asile avait déjà été rejetée (et à condition que de nouveaux éléments soient présentés au dossier). La durée de rétention maximum est de 32 jours.

Quant à l'enfermement des personnes qui n'ont pas fait de demande de protection internationale, le code des étrangers et de l'immigration prévoit que tout étranger considéré comme « indésirable » (la version anglaise de la loi fait références aux migrants « interdits » - « *prohibited* ») est passible d'une peine d'emprisonnement, trois mois dans le cas d'une arrestation pour travail irrégulier ou pour être entré sans document de voyage en règle sur le territoire.

De nombreux étrangers sont donc accusés d'avoir commis un délit pénal et sont emprisonnés. Le code des étrangers et de l'immigration autorise à cet égard leur mise en rétention lorsqu'une décision de renvoi a été émise par un fonctionnaire de l'Immigration (*Migration Officer*). Malgré l'adoption de la directive retour³ que chaque État membre devait avoir intégré dans sa législation avant la fin de l'année 2010, le code des étrangers et de l'immigration ne précise pas de durée maximale à l'enfermement.

1.2 Criminalisation et enfermement automatique des étrangers

Ce ne sont donc pas, dans la logique des gouvernements chypriotes successifs, des « étrangers indésirables » qui sont mis en rétention et expulsés, mais des personnes « interdites » ayant commis une infraction pénale. La criminalisation des étrangers atteint son paroxysme lorsque l'on regarde de plus près le panel des délits passibles d'une peine de prison et d'une expulsion. Il est en effet particulièrement préoccupant de constater les infractions qui permettent d'avoir recours de façon

² La République de Chypre a ratifié la Convention relative aux droits des réfugiés de 1951 en 1963, et son protocole en 1968.

³ Directive n°2008/115 (CE) du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.*, 24 décembre 2008.

excessive à l'emprisonnement, à la mise en rétention et à l'expulsion des étrangers. La sanction est largement disproportionnée au regard du délit commis, sachant que le pouvoir d'appréciation laissé aux fonctionnaires de l'immigration est très large. Au-delà des personnes en séjour irrégulier, des étrangers avec un titre de séjour peuvent être arrêtés, mis en prison et en rétention pour travail irrégulier, des infractions mineures comme des vols ou possession de stupéfiant. Ces derniers perdent bien souvent leur statut et ne peuvent donc rester sur le territoire chypriote.

La logique de criminalisation et de catégorisation comme « indésirable » qui s'en suit permet donc aux autorités d'arrêter et renvoyer un grand nombre de migrants indésirables. S'il y a peu d'accords de réadmission effectifs⁴, des renvois sont organisés régulièrement : certains sont financés par le Fond européen du retour (Syrie, Sri Lanka, Pakistan, Vietnam ou Philippines), d'autres sont organisés dans le cadre des charters collectifs de Frontex, appelés pudiquement « opérations de retours conjointes » (Nigeria).

Le profil des migrants détenus et expulsés est large (étudiants, travailleurs irréguliers, travailleurs migrants accusés d'un délit, demandeurs d'asile, migrant séjournant irrégulièrement en République de Chypre) ; et il permet de comprendre les principes d'un système qui, au mieux exploite les migrants non Européens⁵, au pire les pousse à l'irrégularité.

Le délai d'enfermement des retenus est particulièrement préoccupant puisque le code des étrangers ne fixe aucune limite de temps à la rétention des étrangers. Les autorités procèdent néanmoins à des renvois dans des délais assez courts. Selon le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, en visite à Chypre en juin 2008, 85 % des retenus au centre de rétention de Nicosie passaient en moyenne 4 ou 5 jours en rétention avant d'être renvoyés⁶. En se fondant sur l'expérience des associations, on constate toutefois qu'il existe de nombreuses personnes enfermées pendant plusieurs mois voire plusieurs années avant d'être renvoyées.

La plupart du temps, ces longues périodes d'enfermement sont liées à l'absence de délivrance de laissez-passer et de documents de voyage par les autorités consulaires du pays d'origine. Le rapport Hammarberg⁷ note que la durée de rétention n'excède pas généralement 2 à 3 mois, or à la lecture des dossiers suivis par l'organisation KISA, on constate que de nombreuses personnes sont enfermées plus de trois mois.

1.3 L'enfermement des non-expulsables

L'enfermement arbitraire et les délais excessifs en rétention posent la question de la privation de liberté des étrangers non-expulsables.

Il y a tout d'abord les nombreux cas de migrants qui attendent indéfiniment que leur ambassade ou leur consulat leur délivre un passeport ou un laissez-passer. Leur rétention dure le temps nécessaire à l'obtention de ces documents, or certains pays comme l'Iran sont réticents à les délivrer. Les délais sont parfois très importants car les autorités consulaires se situent dans un autre pays. Les rapports

⁴ La République de Chypre a signé un accord de réadmission avec le Liban, les autres accords étant des accords intra-européens (Italie, Suède mais ne semblent pas être utilisés en tant que tels. Au moment de l'écriture de cet article, il est prévu qu'un accord de réadmission avec la République de Syrie soit conclu sous peu (automne 2010).

⁵ Les cas de renvoi de citoyens de l'Union européenne sont rares.

⁶ Disponible sur [Internet](#)

⁷ Ibid

du CPT (Comité de prévention contre la Torture)⁸ et du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe parus en 2008 ainsi que le rapport parlementaire de l'Union Européenne sur les conditions de rétention et d'enfermement des ressortissants des pays tiers dans les pays de l'Union⁹ ont souligné ce problème.

Dans les cas extrêmes où les personnes ne peuvent être renvoyées car aucun laissez-passer ne leur a été délivré, la durée de rétention peut aller jusqu'à trois ou quatre années.

Il y a aussi des demandeurs d'asile qui sont écroués. Or les autorités chypriotes précisent qu'aucun requérant n'est enfermé en sa qualité de demandeur d'asile. La loi sur les réfugiés de 2000 pose des cadres très précis des circonstances pouvant amener à une telle situation. La plupart des demandeurs d'asile sont donc placés en rétention en vertu du code des étrangers et de l'immigration. Par exemple des requérants sont arrêtés à la suite d'un délit commis au regard du code des étrangers et de l'immigration. C'est d'ailleurs ce qu'argue la Cour Suprême pour qui l'arrestation pour entrée irrégulière (même si une demande d'asile est enregistrée par la suite), pour un délit mineur (travail irrégulier par exemple) ou pour séjour irrégulier d'un demandeur d'asile, est tout à fait légale.

Concernant ces demandeurs d'asile, une fois leur peine de prison effectuée, ils peuvent être placés en rétention car ils sont considérés comme « interdits ». Ces demandeurs d'asile ont un statut hybride : non-expulsables parce que leur dossier est en cours d'examen et l'ordre de renvoi est suspendu, mais la décision du maintien en rétention demeure. Le placement en rétention – quasi automatique – de nombreux demandeurs d'asile – une fois leur peine de prison effectuée – est très révélateur de la façon dont le gouvernement chypriote conçoit les demandeurs d'asile : des indésirables dont la demande de protection internationale sera très probablement rejetée et qui pourront alors être expulsées. De façon ironique, nous pourrions penser que les autorités chypriotes pourraient gagner du temps et les placer en rétention directement, ainsi les demandeurs d'asile auraient tout loisir de suivre le cours logique de la procédure de leur dossier, et pourraient même faire appel d'un éventuel rejet, le tout, entre les murs du centre de rétention.

Un autre cas est révélateur du peu de considération des autorités chypriotes vis-à-vis des personnes en quête de protection. Il concerne les requérants dont la demande a été rejetée et qui sont arrêtés avant même d'avoir reçu la notification de leur décision. À Chypre, il est possible, pour un demandeur d'asile, de faire appel du rejet de sa demande de protection internationale auprès de l'Autorité de Recours des Réfugiés (Refugee Reviewing Authority) et le cas échéant, de faire ensuite un second recours auprès de la Cour Suprême si le premier appel n'est pas favorable. Toutefois, si l'Autorité de Recours des Réfugiés rejette l'appel, le demandeur d'asile perd automatiquement son permis de séjour, et il est considéré par les autorités comme « migrant irrégulier ». Alors que cette mesure prenait auparavant effet à la réception de la lettre portant notice du rejet, une récente modification de la loi au début de l'année 2010 prévoit que la perte du statut soit effective au moment même de l'envoi de la lettre. De plus en plus de demandeurs d'asile qui n'ont pas encore reçu la lettre de notification sont alors arrêtés, mis en prison pour séjour irrégulier puis transférés vers un lieu de rétention. Cette pratique exprime clairement les motifs des autorités chypriotes : des arrestations déloyales des migrants, irrespectueuses d'un droit de recours juste et équitable. Ainsi de plus en plus de migrants souhaitant former un recours auprès de la Cour Suprême, ne peuvent le

⁸ Disponible sur [Internet](#)

⁹ Disponible sur [Internet](#)

faire qu'en rétention, la demande de réexamen du dossier n'annulant que l'ordre de renvoi, pas l'ordre d'enfermement.

Pour ces demandeurs d'asile, la durée de l'enfermement peut dépasser largement les deux ou trois mois, périodes souvent mentionnées par les autorités chypriotes. Les recours sont généralement examinés dans un délai de un à deux ans. Les migrants, relayés par les associations, précisent d'ailleurs que le traitement de leurs dossiers varie selon l'origine des personnes, les délais étant beaucoup plus longs pour les Africains (jusqu'à plusieurs années) que pour les retenus originaires du Proche et Moyen Orient¹⁰.

1.4 Rétention ou détention, quelle différence ?

Si les termes « rétention » et « détention » sont clairement différenciés dans les textes, la politique d'enfermement des étrangers ne semble pas, en pratique, faire de distinction entre ces deux types de privation de liberté. Ainsi la rétention abusive, exercée notamment à l'encontre des migrants que les autorités ne peuvent pas expulser¹¹, semble participer d'une sanction au long cours des infractions prétendument pénale commises par les migrants.

De même dans les lieux de privation de liberté, il y a très souvent des prisonniers de droit commun et des étrangers en attente de leur renvoi. Officiellement deux centres de rétention existent à Chypre sud : Block 10, situé dans un bâtiment séparé de la prison centrale de Nicosie et l'ancien poste de police de Famagousta à Larnaca.

On pourrait discuter la valeur symbolique de la localisation de ces lieux de rétention, qui s'intègre parfaitement dans ce qu'ils représentent également dans d'autres pays de l'UE : des espaces de criminalisation situés dans des anciennes prisons.

Mais les retenus peuvent également être enfermés dans des prisons avec des détenus de droits communs. La prison de Limassol est réputée pour être l'un des endroits où les conditions d'enfermement sont les plus pénibles : pas d'accès libre au téléphone, mise en cellule, accès temporaires aux espaces communs.

Les retenus peuvent également passer plusieurs semaines, si ce n'est plusieurs mois, dans des cellules des postes de police de la République, des lieux qui ne sont pas du tout adaptés à des séjours de longue durée.

Encadré 1 - Les « dublinés » : l'enfermement automatique

Il y a peu de personnes renvoyées à Chypre dans le cadre de l'application de la directive Dublin II (5 en 2008, 1 en 2009¹²). Bien que les renvois demeurent un épiphénomène, les pratiques de l'administration chypriote sont préoccupantes.

Si un migrant est renvoyé à Chypre et que son dossier est clos auprès des autorités chypriotes, il sera placé en rétention afin de procéder à son renvoi dans son pays d'origine.

¹⁰ <http://www.cyprus-mail.com/cyprus/probe-asylum-seeker-s-death/20100915>

¹¹ Que ce soit en droit (non refoulement des demandeurs d'asile) ou dans la pratique (pas de laissez-passer ou de papier d'identité).

¹² Données transmises par le Ministère de l'Intérieur à la demande de KISA, mai 2010.

Si un migrant est renvoyé à Chypre, mais qu'il s'agit d'un demandeur d'asile dont le dossier est encore ouvert, il sera placé en rétention le temps de l'examen de sa demande de protection internationale (l'ordre de renvoi sera en effet suspendu). Les autorités considèrent en effet qu'un demandeur d'asile sorti du territoire sans autorisation officielle est un « migrant irrégulier ».

Si un migrant est renvoyé à Chypre mais qu'il s'agit d'un demandeur d'asile dont la demande a été rejetée, il peut, si le délai n'est pas expiré, faire un recours à la Cour Suprême contre cette décision, mais sera placé en rétention jusqu'à l'examen de sa demande (la personne peut également faire une demande d'aide juridique). Là encore, l'ordre de renvoi est suspendu, pas annulé.

Dans tous les trois cas, c'est l'enfermement des étrangers qui prévaut.

2 - Quels recours ?

2.1 Les associations

Deux associations à Chypre défendent les droits des étrangers et proposent un soutien social et/ou juridique gratuit : KISA qui répond aux demandes de tous les migrants et le Future World Centre, en partie financé par le HCR, qui instruit uniquement les dossiers des demandeurs d'asile et réfugiés. Seul le Future World Centre compte des conseillers juridiques dans son équipe.

Les associations peuvent accéder aux lieux de privation de liberté à la condition qu'un détenu / retenu ait demandé à rencontrer l'un de leurs membres. Les conseillers juridiques des associations ne peuvent pas, selon la loi, plaider à la Cour, par crainte de partialité des avocats. Ils peuvent néanmoins faire une demande d'appel et préparer le dossier.

Pour un recours à la Cour Suprême, il est en revanche impossible pour une association d'effectuer le recours, le migrant doit donc faire appel aux services d'un avocat, avec ou sans aide juridique (voir paragraphe ci-dessous).

2.2 L'aide juridique et le droit à un recours effectif

L'effectivité du droit à un recours juridique à Chypre est discutable.

Les demandeurs d'asile peuvent faire appel du rejet de leur demande de protection internationale auprès de l'Autorité de Recours des Réfugiés dans les 20 jours qui suivent la réception de la lettre de rejet. Les migrants qui font appel peuvent bénéficier du soutien juridique d'une seule association : Future World Centre, la seule association habilitée à faire des recours. Il n'existe pas d'autre service gratuit accessible aux étrangers dont la demande d'asile a été rejetée par le département de l'asile (*Asylum Service*). En raison du nombre très important de demandes comparé aux capacités de l'association Future World Centre, les conseillers juridiques de l'organisme évaluent la pertinence du recours et ne donne pas toujours suite à la demande des requérants, sans d'ailleurs toujours en avertir les demandeurs d'asile eux-mêmes¹³.

Le fait qu'il n'existe pas d'aide juridique à ce stade du recours, peut poser de sérieux problèmes pour les demandeurs d'asile enfermés à Chypre, car ceux n'ayant pas les moyens de payer un avocat,

¹³ Affirmation fondée sur des témoignages et des cas individuels suivis à KISA, été 2010.

doivent attendre que les associations puissent effectuer un recours en leur nom, ce qui allonge leur durée de rétention.

Pour les demandeurs d'asile qui souhaitent faire un recours auprès de la Cour Suprême (dans un délai maximal de 75 jours), l'aide juridique ne peut-être obtenue qu'à certaines conditions. Ils doivent tout d'abord se présenter à une audience auprès de la Cour Suprême où ils devront non seulement faire la preuve de leur situation financière précaire, mais surtout démontrer qu'ils ont de sérieuses chances d'obtenir une réponse favorable à leur recours. Pour cette première démarche, le requérant n'a pas le droit d'être assisté par un avocat et ne peut avoir accès à son dossier pour préparer son audience.

Les conditions d'obtention de l'aide juridique sont donc beaucoup trop restrictives pour que la demande aboutisse favorablement. Il n'y a d'ailleurs, à ce jour¹⁴, aucune demande qui n'ait obtenu une réponse positive.

Dans le cas éventuel d'une réponse favorable de la Cour Suprême, il faut par ailleurs noter que cela ne conduit pas automatiquement à l'octroi d'un permis de séjour : un recours positif annule l'ordre de rejet de la demande d'asile, et de nouvelles démarches doivent être entamées pour enregistrer une nouvelle demande.

Les personnes qui ne font pas de demande de protection internationale, et qui souhaitent faire appel de la décision d'enfermement et de renvoi émise par l'*Immigration* (ministère de l'Intérieur), peuvent faire un recours auprès de la Cour Suprême. Toutefois, il s'agit d'une autorité administrative dont les compétences se limitent à l'examen de la procédure suivie : il ne peut pas y avoir de recours lié à la substance du dossier.

En conséquence une personne enfermée ne peut faire appel de la décision du ministère de l'Intérieur que si la procédure d'arrestation et d'enfermement est contraire à la loi. Vu la marge d'action laissée aux représentants des services de l'*Immigration* pour décider si un migrant doit être « interdit » ou non, il est très peu probable qu'un recours soit favorable, à moins peut-être d'invoquer la situation familiale du retenu en lien avec la protection de la vie privée et familiale, mais la Cour n'a jamais eu à se prononcer sur un tel recours¹⁵.

Les pourvois qui sont formés devant l'Autorité de Recours des Réfugiés et la Cour Suprême ne suspendent pas l'ordre d'enfermement, seule la décision d'expulsion est mise en sursis ; en conséquence les retenus restent enfermés le temps de l'examen de leur dossier.

2.3 Les dernières évolutions

La politique d'enfermement des étrangers du gouvernement chypriote donne lieu à des durées d'enfermement extrêmement longues, en particulier pour les personnes qui ne peuvent pas être expulsées.

Deux événements récents attestent de l'impasse dans laquelle se trouvent maintenant les autorités chypriotes.

Tout d'abord, suite aux élections présidentielles de 2008, le ministre de l'Intérieur, en charge des questions migratoires, a proposé à une partie des migrants ayant passé au moins six mois en

¹⁴ Octobre 2010

¹⁵ Témoignage d'une avocate spécialisée en droit des étrangers à Chypre, octobre 2010.

rétenion de les libérer. Il s'agit d'une décision discrétionnaire du ministre de l'Intérieur, qui n'est fondée sur aucun texte législatif, ni aucun critère explicite, et qui pourrait cesser du jour au lendemain.

Cette lettre de libération doit être signée par le retenu, lettre dans laquelle il s'engage à aller récupérer un passeport auprès des autorités consulaires et à trouver un travail. Cette mesure à priori clémentine et de bon sens, est néanmoins à double tranchant car la signature de ce document pèse comme une épée de Damoclès sur la tête de la personne libérée car la lettre de libération n'est pas un permis de séjour. La personne est seulement tolérée sur le sol chypriote jusqu'à ce que son renvoi puisse être organisé. Une fois le passeport obtenu et le fait que la personne soit sans permis de séjour, le gouvernement pourra la renvoyer dès qu'il en aura la possibilité.

Cette mesure de libération conditionnée visait essentiellement, au départ, les ressortissants Iraniens dont l'ambassade se montrait particulièrement peu coopérative dans la délivrance d'un laissez-passer. Dernièrement, une décision ministérielle a été prise afin de libérer un demandeur d'asile qui venait de passer plus de six mois en rétention. Il avait été arrêté et enfermé pour séjour et travail irréguliers car auparavant il n'avait pas pu, malgré ses démarches répétées, auprès des services de l'*Immigration*, enregistrer sa demande d'asile. Les autorités lui demandaient un passeport qu'il n'avait pas. Après avoir été condamné à trois mois de prison, sa demande d'asile n'a pu être enregistrée qu'à partir du moment où il a été placé en rétention administrative.

C'est pourtant un non-sens que de demander à des demandeurs d'asile de se présenter à leur ambassade pour obtenir un passeport. Sans compter que s'ils obtiennent un tel document, cela facilitera leur renvoi si leur demande d'asile est rejetée.

Signe d'une méprise totale du statut des demandeurs d'asile, voire d'un cynisme profond comme pour préparer le migrant au rejet de sa demande, cette pratique reflète l'inadéquation du système chypriote, où migrants et demandeurs d'asile tombent sous les mêmes procédures.

Par ailleurs, une récente décision de la Cour Suprême a mis les autorités devant leurs propres contradictions. Cet arrêt constitue une mesure particulièrement importante. Véritable désaveu de la politique d'asile du gouvernement, le juge se fonde notamment sur la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne pour appuyer son analyse^{16/17}. Cette ordonnance précise que les demandeurs d'asile qui font appel de leur rejet auprès de la Cour Suprême, ne doivent pas être enfermés car leur statut de demandeurs d'asile rend impossible le renvoi dans le pays d'origine (principe de non-refoulement). Or, si l'ordre de renvoi émis à leur encontre est illégal car la personne est toujours en quête d'une protection, l'ordre de maintien en rétention n'a donc pu lieu d'être.

Néanmoins, ainsi que mentionné plus haut, tout demandeur d'asile dont la demande est rejetée par l'Autorité de Recours des Réfugiés (Refugee Reviewing Authority), et qui forme un recours auprès de la Cour Suprême, bien qu'il soit considéré comme demandeur d'asile le temps du recours, perd son permis de séjour. Or, selon la loi de l'Immigration et de l'Asile, tout migrant irrégulier est passible

¹⁶ Droit à un recours effectif : Dürr & Ünal v. Sicherheitsdirektionen für die Bundesländer Kärnten und Vorarlberg, Cour de Justice de l'Union Européenne (2005) [\[disponible sur Internet\]](#)

¹⁷ Application directe d'une directive européenne : Marks & Spencer plc v Commissioners of Customs & Excise (2002) [\[disponible sur Internet\]](#)

d'une peine de prison. Il y a donc une incompatibilité entre le droit chypriote et le droit européen¹⁸, ce qu'a reconnu le juge au moment de sa décision.

Néanmoins, comme dans le cas de l'ordre de libération décidée par le ministère de l'intérieur pour les étrangers ayant passé plus de 6 mois en rétention, cette décision ne permet pas d'obtenir un permis de séjour. En conséquence la personne ne peut pas accéder au marché de l'emploi, ni percevoir une aide financière de la part des services sociaux. La personne libérée à la suite de ce jugement est donc tolérée sur le territoire chypriote le temps de l'examen de son appel par la Cour Suprême.

3 - Bon ou mauvais élève de l'UE ?

3.1 Une harmonisation à la carte de l'acquis communautaire

Au vu de la situation chypriote, on pourrait se demander si le facteur européen explique vraiment la sévérité, si ce n'est l'absurdité, du système. En effet, dans bien des cas, les faiblesses des cadres juridiques concernant les droits à un recours effectif ou les droits des étrangers sont la résultante de textes parfois obsolètes ou de la mauvaise foi des autorités qui transposent au rabais les directives européennes relatives à l'asile.

La liste est longue qui tend à montrer que la République de Chypre est un mauvais élève de l'UE : le droit à un recours effectif n'est pas respecté ; certains délais de rétention excèdent largement 18 mois en violation de la directive retour (en particulier pour les étrangers qui refusent de signer la lettre de libération car ils ne veulent pas avoir de passeport et prendre le risque d'être renvoyés dans un pays où ils seraient soumis à des traitements inhumains et dégradants) ; une application au rabais de la directive procédure (les demandeurs d'asile ne disposent pas de permis de séjour lorsqu'ils forment un recours en deuxième instance) ; la non transposition de la directive accueil en droit chypriote¹⁹.

Ces pratiques juridiques vont de pair avec un système qui vise à piéger les migrants afin de les dissuader de rester sur l'île : maintien dans une situation précaire²⁰ de façon à les arrêter au moindre « faux pas » (travail irrégulier dans un secteur interdit, séjour irrégulier) et les placer en rétention ; les autorités procèdent à des formes de chantage – portant sur la vie privée des migrants – afin de les inciter à accepter de retourner « volontairement » dans leur pays d'origine ; usage de mesures déloyales qui génèrent des situations d'irrégularité (comme par exemple la perte du statut de demandeur d'asile à l'envoi de la lettre de rejet de la demande de protection internationale) ; pression pour obtenir le retrait des demandes d'asile (tel le refus de permettre à un migrant maintenu en rétention de déposer un recours auprès de la Cour Suprême).

3.2 En filigrane, un cap fixé dans l'esprit des politiques migratoires européennes actuelles

¹⁸ La Directive Procédure prévoit que les demandeurs d'asile ne soient pas enfermés en raison de leur demande d'asile (art.18). Or, la perte du permis de séjour qui justifie l'enfermement et la rétention se fonde sur le rejet de la demande d'asile et de prend pas en compte le recours comme justifiant d'un droit de séjour. C'est donc bien en tant que demandeur d'asile « irrégulier » que ces étrangers sont enfermés à Chypre.

¹⁹ Mais qui devrait avoir lieu sous peu, le délai imparti par la Commission expirant en décembre 2010.

²⁰ Exploitation des travailleurs migrants, saturation des secteurs où l'emploi des migrants est autorisé, pas d'accès gratuit aux soins de santé pour les travailleurs migrants.

La « chasse » aux migrants s'opère donc en toute légalité, souffrant parfois de quelques camouflés de la part de la Cour Suprême ou de la Cour Européenne des droits de l'Homme qui s'est opposée au renvoi collectif de Kurdes originaires de Syrie en juin 2010. Cependant, les critiques les plus vives et les plus catégoriques proviennent plutôt des instances du Conseil de l'Europe (Commissaire aux droits de l'Homme ; Cour Européenne des droits de l'Homme) ou des agences nationales sans réel pouvoir d'action (médiateur de la République) ; de son côté, la Commission européenne fait valoir les clauses de souveraineté et le droit de la République de Chypre à mener la politique d'immigration et d'asile qu'elle entend.

Par ailleurs les évolutions récentes montrent que Chypre suit avec sérieux, et même avec zèle, l'esprit dans lequel l'Union européenne conçoit ses enjeux frontaliers. Enclin à prouver la légitimité de son appartenance à l'Union, le gouvernement a équipé ses ports avec les technologies les plus en pointes (les ports de la partie du sud font partie des 33 ports équipés aux normes internationales ISPS). La République de Chypre coopère intensément avec l'agence Frontex en participant aux renvois collectifs par avion. Elle est allocataire du fond européen au retour qu'elle utilise pour renvoyer les migrants indésirables, et s'apprête à construire un centre de rétention d'une capacité de 250 places d'ici 2013, ce qui permettra de doubler sa capacité de détention et « d'accueillir » des familles.

La nature quasi policière qui marque la mise en pratique de la politique d'immigration et d'asile à Chypre s'intègre dans un contexte géopolitique de l'île qui favorise la peur de l'immigration « illégale ». En effet, l'argument de la « porosité de la ligne verte » est mis en avant de façon exagérée, laissant croire à un envahissement de la partie sud de l'île par des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile. Les fantasmes sécuritaires accolés au conflit avec les chypriotes turcs accentuent la criminalisation des étrangers franchissant la ligne de démarcation.

Nouvel entrant dans l'Union Européenne, la République de Chypre développe des outils de gestion des flux migratoires et de contrôle de ses frontières via une criminalisation croissante des étrangers, similaires à ceux des autres États membres. L'externalisation de la gestion des flux débute elle aussi progressivement, avec notamment la perspective d'un accord de réadmission qui pourrait être signé prochainement avec la Syrie²¹

**Encadré 2 - Le silence de la commission européenne
sur l'enfermement des migrants au nord de l'île**

La République Turque de Chypre Nord est une zone grise du territoire européen. Non reconnue internationalement, ni le droit communautaire ni le droit international ne s'y appliquent. Le HCR n'a aucun bureau dans cette partie de l'île.

Toutefois, l'administration chypriote turque fonctionne selon un système juridique national, réputé d'ailleurs assez strict en matière d'immigration²². Le rapport annuel 2007 sur la ligne verte publié par le Conseil de l'Union Européenne, mentionne l'enfermement de « 582 immigrants clandestins ».

²¹ Concernant le rôle de la ligne verte dans la gestion des flux migratoires à Chypre, voir l'article publié dans Plein Droit (87) : « Enjeux migratoires à Chypre », décembre 2010, par O.Clochard et M.Martin.

²² Entretien avec le représentant de la Commission Européenne responsable de la force d'intervention auprès de la communauté chypriote turque, Septembre 2010.

Lors d'un entretien réalisé le 3 septembre 2010, le représentant de la force d'intervention de la Commission européenne auprès de la communauté chypriote turque a clairement exprimé la position de la Commission sur la question de l'enfermement des étrangers au nord de l'île : il s'agit d'un territoire qui n'appartient pas au territoire fiscal européen, et dont la gestion ne concerne pas la Commission.

La partie nord de l'île demeure donc une zone grise où l'enfermement des étrangers est d'autant plus arbitraire et peu respectueuse des droits humains que nulle autorité extérieure ne semble s'en préoccuper.

Conclusion

Si l'on devait résumer la politique d'immigration et d'asile chypriote, on retiendra surtout :

→ Une logique d'enfermement généralisée à toutes les catégories de migrants. A cet égard, deux points principaux posent problème :

- La criminalisation des étrangers qui sont arrêtés et enfermés pour des délits considérés à outrance comme des infractions pénales ;
- Le maintien en rétention des personnes qui ne peuvent être expulsées en distinguant ordre de renvoi et ordre de placement en rétention (*la récente décision de la Cour Suprême qui rend illégal la rétention d'une personne dont le renvoi est impossible durant sa procédure d'asile est néanmoins une avancée majeure qui ouvrira peut-être la porte à des réformes juridiques*) ;

→ La négation du statut de demandeur d'asile, placé en rétention comme si sa demande était d'avance vouée à l'échec, et un renforcement corollaire des discours sur les « faux » demandeurs d'asile.

→ Le silence de l'Union Européenne quant à l'enfermement des étrangers, que ce soit au nord ou au sud de l'île, et ce malgré de nombreux rapports de la part d'agences nationales, d'associations chypriotes, et d'agences européennes (issues de la société civile ou du Conseil de l'Europe).

→ Enfin si la liberté de circulation ne se pose pas exactement dans les mêmes termes qu'au sein de l'espace Schengen, surtout dans un territoire insulaire, la question de la dignité du séjour et de l'acceptation des flux migratoires est particulièrement préoccupante. Criminels ou indésirables, les migrants (demandeurs d'asile ou non) sont tous en situation de précarité, enfermés ou maintenus dans une instabilité administrative qui parviendra à en dissuader certains de rester sur l'île.

Février 2011





Bureau départemental de l'Immigration, « Aliens & Immigration » – Larnaca, Chypre © Marie Martin

