



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 2 octobre 2015
(OR. en)

12420/15

LIMITE

MIGR 46
COMIX 441

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Projet de conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour

À la suite des discussions menées par le Comité des représentants permanents lors de sa réunion du 30 septembre 2015, la présidence soumet à l'attention du Conseil un projet de conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour.

Le Conseil est dès lors invité à adopter le texte qui figure en annexe lors de sa session des 8 et 9 octobre 2015.

Projet de conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour

1. Le Conseil réaffirme qu'une politique cohérente, crédible et efficace en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui respecte pleinement les droits de l'homme et la dignité des personnes concernées ainsi que le principe de non-refoulement, constitue un élément essentiel d'une politique globale de l'UE en matière de migration.
2. Le Conseil salue la communication de la Commission intitulée "Plan d'action de l'UE en matière de retour", établie en réponse à la demande du Conseil européen réuni les 25 et 26 juin 2015, qui invitait la Commission à mettre en place un programme européen spécifique en matière de retour. Ce plan d'action¹ ainsi que le manuel sur le retour², présentés le 9 septembre 2015, contiennent des éléments pragmatiques et opérationnels visant à renforcer la capacité des États membres à assurer le retour des migrants en situation irrégulière, tout en tenant pleinement compte de la nécessité de renforcer la coopération et le soutien aux pays d'origine et de transit.

¹ Doc. 11846/15.

² Doc. 11847/15.

3. Dans ses conclusions des 25 et 26 juin 2015, le Conseil européen a dressé une liste de mesures à prendre en matière de retour, de réadmission et de réintégration. Afin de faire le bilan des progrès accomplis et de recenser les questions encore en suspens, le Conseil invite la Commission à élaborer un rapport à cet effet d'ici janvier 2016. Par ailleurs, le Conseil invite la Commission à donner rapidement suite aux annonces faites dans son plan d'action de l'UE en matière de retour en proposant des mesures concrètes.

4. Des ressources financières suffisantes doivent être mobilisées pour renforcer l'efficacité du système de l'UE en matière de retour, une attention particulière étant accordée au soutien apporté aux États membres soumis à une forte pression migratoire. Le Fonds "Asile, migration et intégration" soutiendra de manière substantielle les activités de retour des États membres qui prévoient de consacrer plus de 800 millions d'euros au retour dans leurs programmes nationaux respectifs au cours de la période 2014-2020. Il convient que le financement destiné à soutenir la coopération en matière de réadmission et de réintégration des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour, y compris entre les États membres et les pays tiers, provienne de tous les instruments appropriés, notamment le fonds d'affectation spéciale d'urgence pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique et les programmes financiers de l'UE. Le Conseil salue également la mise en place par la Commission, dans le cadre du Fonds "Asile, migration et intégration", du mécanisme de renforcement des capacités de réadmission. Il convient en outre d'octroyer des ressources suffisantes à l'agence Frontex afin qu'elle puisse renforcer considérablement son soutien en matière de retour.

5. L'UE et ses États membres doivent faire plus dans le domaine du retour. Il convient que l'accroissement des taux de retour ait un effet dissuasif sur la migration irrégulière. La directive "retour"³, en vigueur depuis janvier 2009, devrait être appliquée de manière cohérente et efficace, afin de garantir le respect de normes uniformes de haut niveau pour sa mise en œuvre, et de maintenir un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres. Le Conseil demande instamment à la Commission d'évaluer le fonctionnement et la mise en œuvre de la directive "retour" et de recenser tous les obstacles à une politique de retour efficace, y compris en recourant au mécanisme d'évaluation de Schengen⁴. Sur la base de cette évaluation, la Commission est invitée à présenter des propositions législatives, le cas échéant, en vue de lever ces obstacles. Il convient de faire un meilleur usage des systèmes européens d'information existants, en particulier le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et le système Eurodac, qui constituent des instruments importants qu'il faut encore renforcer en vue d'une meilleure collecte des informations auprès des États membres et d'une mise en commun et d'une coordination améliorées de ces informations entre lesdits États à des fins de retour. Le Conseil attend avec intérêt les propositions à venir de la Commission, fondées sur une étude de faisabilité, visant à rendre obligatoire l'introduction dans le SIS de toutes les interdictions d'entrée et décisions de retour, notamment pour permettre leur reconnaissance mutuelle et leur exécution, le plus tôt possible en 2016. Par ailleurs, le texte législatif révisé relatif aux frontières intelligentes, qui doit être présenté avant la fin de 2015, devrait contribuer à améliorer les taux de retour en créant un registre de tous les mouvements transfrontières des ressortissants de pays tiers. De plus, le Conseil accueille avec satisfaction les propositions de la Commission relatives au recours au système Eurodac à des fins de retour. En outre, les États membres rendront opérationnel le réseau de points de contact nationaux destiné à échanger des informations en vue de faciliter le retrait des permis de séjour, en particulier pour les migrants ayant un casier judiciaire, d'ici la fin de 2015.

³ Cette directive ne s'applique pas à UK, IE et DK, conformément aux protocoles n° 21 et n° 22 annexés au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴ Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

6. Le Conseil est conscient que les cadres juridiques et administratifs nationaux sont également déterminants pour créer les conditions propices à une politique efficace de l'UE en matière de retour. En particulier, il faut que les États membres adoptent systématiquement des décisions de retour, entreprennent toutes les démarches nécessaires pour les faire exécuter et mobilisent les ressources appropriées, y compris les crédits et les effectifs, qui sont nécessaires pour identifier les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et assurer leur retour. Toutes les mesures doivent être prises pour assurer le retour effectif des migrants en situation irrégulière, y compris le recours à la rétention à titre de mesure légitime de dernier ressort. Plus particulièrement, les États membres devraient renforcer leurs capacités de rétention pendant la période précédant l'éloignement afin de garantir la présence physique des migrants en situation irrégulière en vue de leur retour, et prendre des mesures pour éviter tout usage abusif des droits et des procédures.
7. Une coopération concrète entre les États membres en matière de retour est essentielle pour augmenter le taux de retour. En conséquence, les États membres sont vivement encouragés à faire un meilleur usage de l'expertise disponible et à solliciter, plus systématiquement, les services actuellement proposés par l'agence Frontex, tels que le déploiement d'équipes de filtrage dans le cadre des opérations conjointes qu'elle coordonne, l'aide à l'obtention des documents de voyage des migrants, l'organisation d'opérations de retour conjointes et la formation d'agents nationaux participant aux opérations de retour. Frontex, quant à elle, devrait tout mettre en œuvre pour utiliser pleinement son mandat actuel afin d'aider les États membres dans le cadre des opérations de retour et d'autres activités pertinentes. Si c'est aux États membres qu'il revient au premier chef de mener les opérations de retour, la création immédiate d'un bureau pour les opérations de retour au sein de Frontex devrait lui permettre de renforcer son soutien aux États membres afin, entre autres, de faciliter, d'organiser et de financer les opérations de retour. Frontex doit continuer d'apporter une aide directe aux différents États membres et être habilitée à organiser des opérations de retour conjointes de sa propre initiative, compte tenu des besoins des États membres. Tous les États membres et Frontex coopéreront étroitement pour jouer un rôle particulièrement actif dans la mise en place et l'exploitation des "*hotspots*" dans le cadre des opérations de retour, ainsi que le Conseil européen l'a souligné dans sa déclaration du 23 septembre 2015.
8. Le Conseil se déclare pleinement favorable au renforcement de Frontex et attend avec intérêt l'ensemble de mesures législatives que la Commission doit présenter en décembre 2015. À cet égard, le Conseil salue l'intention de la Commission d'envisager la mise en place d'équipes Frontex d'intervention rapide pour les retours, chargées d'apporter un soutien en matière d'identification, de coopération consulaire avec les pays tiers et d'organisation des opérations de retour pour les États membres, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre des "*hotspots*".

9. Le Conseil se réjouit que la Commission veuille favoriser et guider l'élaboration d'un système intégré de gestion des retours en créant des synergies entre l'approche intégrée européenne en matière de retour à l'égard des pays tiers (European Integrated Approach on Return towards Third Countries - EURINT), le réseau ERIN (European Reintegration Instrument Network) et le réseau européen des officiers de liaison "retour" (EURLO), ainsi que les officiers de liaison "migration" européens, les officiers de liaison "immigration" et les officiers de liaison Frontex. Ces différentes parties devraient travailler en synergie, en évitant que leurs activités fassent double emploi avec celles menées par les autres, afin d'améliorer l'efficacité du système de l'UE en matière de retour. Leurs compétences d'expert et leurs expériences devraient faire l'objet d'un partage plus poussé avec les États membres pour qu'un suivi puisse être assuré. Tous les États membres sont invités à envisager de participer activement à ces réseaux. Frontex devrait assurer la coordination au niveau opérationnel du système intégré de gestion des retours.
10. Tous les outils seront mobilisés pour intensifier la coopération en matière de retour et de réadmission. Les États membres, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure privilégieront la réadmission dans tous les contacts utiles au niveau politique avec les pays d'origine des migrants en situation irrégulière afin de faire passer à ces pays un message cohérent, y compris sur la nécessité d'une mise en œuvre complète et effective des accords de réadmission existants à l'égard de tous les États membres. La coopération avec les pays d'origine doit aussi être axée sur l'identification des migrants en situation irrégulière et la délivrance de documents de voyage. Il est crucial, dans ce contexte, de coopérer avec les représentations diplomatiques des pays d'origine et il convient de le faire en priorité. Dans le domaine des affaires intérieures, le Conseil approfondira l'examen du lien entre l'assouplissement des procédures en matière de visas et les accords de réadmission dans le cadre de la refonte du code des visas, notamment en veillant à ce que les mesures d'assouplissement des procédures en matière de visas, telles qu'elles sont prévues dans le code des visas, ne soient accordées qu'après l'évaluation de la coopération en matière de réadmission avec tous les États membres.

11. Le Conseil souligne que la réadmission de ses propres ressortissants est une obligation en droit international coutumier et que c'est une obligation à laquelle tous les États doivent se conformer. En ce qui concerne les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), cette obligation figure en outre à l'article 13 de l'accord de Cotonou⁵ en vertu duquel tous les États participants s'engagent à réadmettre leurs propres ressortissants sans autres formalités. L'UE et ses États membres s'efforceront de veiller à la mise en œuvre effective de l'ensemble des engagements de réadmission, qu'ils soient pris dans le cadre d'accords formels de réadmission, de l'accord de Cotonou ou d'autres arrangements. Le Conseil invite la Commission, en étroite coopération avec le SEAE, à lancer rapidement des dialogues bilatéraux afin de renforcer la coopération concrète avec l'ensemble des pays tiers concernés d'où proviennent et par où transitent les migrants en situation irrégulière, en s'inspirant de l'expérience des États membres de l'UE qui ont à leur actif des opérations réussies de retour vers ces pays tiers. Frontex, ainsi que les réseaux dont l'activité est axée sur le retour, devraient fournir un soutien opérationnel et technique. La Commission et le SEAE devraient régulièrement communiquer des informations sur les résultats de ces réunions et rendre compte des progrès réalisés, au plus tard d'ici juin 2016. Sur cette base, le Conseil invite la Commission à proposer des directives de négociation pour les accords de réadmission avec les pays d'origine concernés lorsqu'il est nécessaire de formaliser les modalités pratiques de coopération. Parallèlement, le Conseil invite la Commission à veiller à ce que les négociations en cours sur les accords de réadmission soient accélérées et conclues le plus rapidement possible.

⁵ Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3).

12. Le Conseil est favorable au principe du "donner plus pour recevoir plus" pour accentuer les moyens de pression dont disposent l'UE et les États membres. Pour améliorer la coopération des pays tiers en matière de réadmission et de retour, il y a lieu de recourir à un subtil dosage entre mesures d'incitation et pressions. Ce principe doit donc être appliqué plus largement et être activement utilisé de façon concertée, tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon national, en liant une meilleure coopération en matière de retour et de réadmission à des avantages dans tous les domaines d'action, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre des projets pilotes en matière de retour. Le Conseil invite la Commission, conjointement avec le SEAE, à proposer, dans un délai de six mois, des ensembles de mesures complets et personnalisés vis-à-vis des pays tiers afin de remédier aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre effective des dispositions en matière de réadmission. Ces ensembles de mesures devraient être mis en œuvre sur-le-champ. Il conviendrait de recourir à la conditionnalité, au besoin, pour améliorer la coopération. Dans ce contexte, les États membres sont encouragés à déterminer les facteurs susceptibles d'avoir une influence dans les domaines qui relèvent de leur compétence nationale.

Les dialogues à haut niveau menés par la haute représentante, en coopération avec les États membres et la Commission, devraient contribuer à déterminer les moyens de pression et à intensifier la coopération en matière de réadmission.

13. Il ne sera pas possible de mener avec succès des opérations de retour sans la coopération des pays d'origine et de transit. À court terme, l'UE explorera les synergies de sa diplomatie sur le terrain, par l'intermédiaire de ses délégations, et notamment des officiers de liaison "migration" européens, qui seront déployés d'ici la fin 2015 en Égypte, au Maroc, au Liban, au Niger, au Nigeria, au Sénégal, au Pakistan, en Serbie, en Éthiopie, en Tunisie, au Soudan, en Turquie et en Jordanie.

14. Le Conseil invite la Commission et le SEAE, ainsi que les États membres, notamment par l'intermédiaire de leurs représentations en dehors de l'UE, en étroite coopération avec les officiers de liaison visés au point 9, à promouvoir le laissez-passer de l'UE (un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers)⁶, qui devrait devenir le document de voyage communément admis par les pays tiers aux fins du retour. En outre, les États membres s'engagent à utiliser plus régulièrement le laissez-passer de l'UE dans les opérations de retour.
15. Des efforts supplémentaires en termes de soutien à la réintégration sont nécessaires pour assurer le caractère durable des retours, sachant que le soutien à la réintégration n'est pas un préalable au retour. Il y a lieu également d'intensifier la coopération pratique avec les autorités des pays d'origine afin qu'elles soient mieux à même de réadmettre, efficacement et en temps utile, leurs ressortissants.
16. Les programmes de retour volontaire sont généralement mis en œuvre par les administrations nationales dans un certain nombre de pays tiers. Le cas échéant, les États membres devraient concevoir et mettre en œuvre des projets conjoints de réintégration qui acquerraient ainsi une portée plus large et un meilleur rapport coût-efficacité, grâce aux économies d'échelle réalisées. Les États membres peuvent utiliser les moyens financiers disponibles, au-delà des possibilités financières offertes par le Fonds "Asile, migration et intégration", qui sont fournis par la Commission. Le Conseil se réjouit que la Commission entende procéder à un suivi et à des évaluations, par l'intermédiaire du réseau européen des migrations, afin de déterminer si les disparités entre les programmes de retour volontaire et de réintégration des États membres sont de nature à favoriser un *return shopping*, les migrants choisissant ainsi les États membres où les conditions de retour sont les plus lucratives.

⁶ Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers.

17. L'UE réfléchira à la mise en place de capacités d'accueil sûres et viables et aux possibilités d'offrir des perspectives durables et des procédures adéquates aux réfugiés et aux membres de leur famille dans les régions des pays tiers soumis à une forte pression migratoire, jusqu'à ce que le retour dans leur pays d'origine soit possible. Une fois que les conditions fixées par la directive 2013/32/UE⁷ sont remplies, et notamment le principe de non-refoulement visé dans l'article 38 de ladite directive, les États membres sont en mesure de juger irrecevables les demandes d'asile présentées par ces personnes pour des motifs liés au concept de pays tiers sûr, conformément à l'article 33 de ladite directive, après quoi il peut être procédé à un retour assisté rapide.

Il convient, en parallèle, d'envisager la mise en place de capacités régionales similaires en vue d'assurer le retour rapide des personnes qui ne peuvent prétendre à une protection internationale.

⁷ Cette directive ne s'applique pas au Royaume-Uni, à l'Irlande ni au Danemark, conformément aux protocoles (n° 21 et n° 22) annexés au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.