



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 4 novembre 2002 (20.11)
(OR. en)**

**13515/1/02
REV 1**

LIMITE

**MIGR 104
FRONT 128
VISA 160**

NOTE DE LA PRÉSIDENTE

au: Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile
en date des: 5 et 6 novembre 2002

Objet: Proposition relative à un programme d'aide au retour

Lors de sa réunion à Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, le Conseil européen a demandé que soit élaboré un plan d'action sur l'immigration illégale ¹. Lors de sa réunion à Séville, les 21 et 22 juin 2002, le Conseil européen a réaffirmé qu'il est nécessaire de lutter efficacement contre l'immigration clandestine et que cette lutte est un élément essentiel d'une politique globale en matière d'immigration et d'asile; il a décidé d'accélérer la mise en œuvre, sous tous ses aspects, du programme adopté à Tampere en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne.

Sur la base de la communication de la Commission concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, du 15 novembre 2001 ², le Conseil "Justice et affaires intérieures" a adopté le 28 février 2002 un plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne ³. Dans ce plan, il insiste sur le fait qu'une politique de réadmission et de rapatriement fait partie intégrante de la lutte contre l'immigration clandestine et en est un élément essentiel. La Commission a présenté le 10 avril 2002 un livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier ⁴.

¹ Cf. conclusions, point 40.

² COM(2001) 672 final.

³ Doc. 6621/1/02 REV 1 JAI 30.

⁴ COM(2002) 175 final.

Au point 30 de ses conclusions, le Conseil européen de Séville a, entre autres, indiqué ce qui suit:

"(...) Le Conseil européen lance un appel au Conseil et à la Commission pour que, dans le cadre de leurs compétences respectives, ils accordent une priorité absolue aux mesures suivantes contenues dans le plan: (...)

s'agissant des politiques d'éloignement et de rapatriement, adopter au plus tard d'ici la fin de l'année les éléments d'un programme de rapatriements sur la base du Livre vert de la Commission; (...)"

Les éléments d'un programme d'action en matière de retour ont été examinés par le Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile les 22 et 23 juillet 2002, ainsi que par les ministres chargés de la JAI lors de leur réunion informelle à Copenhague, les 13 et 14 septembre 2002.

C'est dans ce contexte que la présidence danoise présente un projet de programme d'action en matière de retour, qui figure en annexe à la présente note, en vue de son adoption lors du Conseil "Justice et affaires intérieures" des 28 et 29 novembre 2002.

**PROPOSITION RELATIVE À UN PROGRAMME D'ACTION
EN MATIÈRE DE RETOUR**

Sommaire

Exposé des motifs

I. Introduction

II. Portée et contenu d'un plan d'action en matière de retour

III. Éléments d'un plan d'action en matière de retour

IV. Mesures et actions visant au renforcement de la coopération opérationnelle entre les États membres

- a. Une meilleure connaissance du phénomène*
- b. Échanges de données statistiques*
- c. Points de contact et réunions périodiques des agents chargés des retours*
- d. Meilleures pratiques et lignes directrices relatives à l'obtention de documents de voyage, d'identité, etc.*
- e. Meilleures pratiques par pays*
- f. Formation commune*
- g. Assistance mutuelle entre officiers de liaison immigration*
- h. Opérations de rapatriement communes*

V. Normes communes minimales ou lignes directrices en matière de retour

- a. Éloignement*
- b. Règles de réadmission entre les États membres*
- c. Accords de transit*
- d. Conditions préalables auxquelles sont soumises les décisions d'expulsion*
- e. Reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour*
- f. Preuve de sortie du territoire et nouvelle entrée sur le territoire*

VI. Éléments constitutifs des programmes de retour spécifiques aux pays concernés

VII. Aide financière

VIII. Renforcement de la coopération avec les pays tiers

Annexe 1 - Définitions

Annexe 2 - Liste des mesures et actions à adopter et à mettre en œuvre en matière de retour

Exposé des motifs

Le retour de ressortissants de pays tiers représente souvent, en raison de sa nature même, une tâche ardue et complexe qui fait intervenir un large éventail de solutions, qui vont des mesures répressives à la diplomatie.

La mise en place d'une politique commune efficace et globale en matière de retour dans le cadre de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice constitue dès lors pour l'Union européenne l'un des défis les plus difficiles à relever dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le Conseil européen de Séville a lancé un appel au Conseil et à la Commission pour que, dans le cadre de leurs compétences respectives, ils accordent une priorité absolue à l'adoption au plus tard d'ici la fin de 2002 des éléments d'un programme de rapatriements sur la base du Livre vert de la Commission.

Lors de leur réunion informelle à Copenhague les 13 et 14 septembre 2002, les ministres chargés de la JAI ont clairement donné la priorité à l'amélioration et au renforcement de la coopération opérationnelle entre les États membres sur les questions de retour, ainsi qu'au renforcement de la coopération avec les pays tiers concernés dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine.

La présidence, répondant à l'appel susmentionné, présente la proposition relative à un **Programme d'action en matière de retour**, qui figure ci-après.

Le programme d'action en matière de retour comporte quatre volets, comme suit:

- Renforcement immédiat de la coopération opérationnelle, y compris en ce qui concerne l'échange d'informations et de meilleures pratiques, la formation commune, l'assistance mutuelle entre officiers de liaison immigration et les opérations de retour communes.
- Normes minimales communes applicables au retour à envisager à court, moyen et long terme.
- Éléments de programmes de retour par pays.
- Renforcement de la coopération avec les pays tiers dans le domaine du retour.

Tant les États membres que la Commission ont jugé que ces quatre volets revêtent une importance déterminante pour la mise en place d'une politique commune en matière de retour réellement renforcée. Aussi la présidence est-elle convaincue que la présente proposition relative à un programme d'action en matière de retour répondra aux attentes élevées du Conseil européen, en permettant des retours efficaces, en temps voulu et durables.

I. Introduction

1. La mise en place d'une politique commune efficace et globale en matière de retour des ressortissants de pays tiers constitue pour l'Union européenne l'un des défis les plus difficiles à relever dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.
2. Lors de sa réunion à Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, le Conseil européen, dans le cadre des efforts visant à créer un espace de liberté, de sécurité et de justice, a souligné qu'il était nécessaire d'assurer, à toutes les étapes, une gestion plus efficace des flux migratoires. Il s'est déclaré déterminé à combattre à sa source l'immigration clandestine, et, à cet égard, il a estimé qu'il y avait lieu d'accroître l'aide aux pays d'origine et de transit afin de faciliter les retours volontaires et de permettre aux autorités de ces pays de renforcer leurs moyens de combattre efficacement la traite des êtres humains et de satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des États membres et de régler d'autres aspects de la gestion des flux migratoires. Le Conseil européen a également invité le Conseil à conclure des accords de réadmission ou à insérer des clauses-types dans d'autres accords conclus entre la Communauté européenne et les pays ou groupes de pays tiers concernés.
3. Les 14 et 15 décembre 2001, le Conseil européen s'est réuni à Laeken. Afin de renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil européen a insisté sur la nécessité d'adopter, sur la base des conclusions de Tampere, une politique commune en matière d'asile et d'immigration qui respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses États membres. À cette fin, le Conseil européen a notamment mis l'accent sur la nécessité d'intégrer la politique des flux migratoires dans la politique extérieure de l'Union européenne. En particulier, le Conseil européen a préconisé la conclusion d'accords de réadmission avec les pays concernés et l'élaboration d'un Plan d'action sur la base de la communication de la Commission du 15 novembre 2001 concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine⁵. Dans cette communication, la Commission insiste sur la nécessité de se doter d'une politique commune en matière de retour.

⁵ COM(2001) 672 final.

4. Le Conseil "Justice et affaires intérieures" a adopté le 28 février 2002 le plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne préparé par la présidence espagnole ⁶. Au point E du plan, qui traite des questions liées à la politique de réadmission et de rapatriement, on insiste sur le fait que la politique de réadmission et de rapatriement fait partie intégrante de la lutte contre l'immigration clandestine et en est un élément essentiel. En conséquence, la Commission européenne est invitée à présenter un Livre vert consacré à l'analyse de mesures et d'actions éventuelles qui concrétisent une politique communautaire en matière de rapatriement. Par ailleurs, le plan global de lutte contre l'immigration clandestine définit deux piliers autour desquels devrait s'élaborer une politique communautaire en matière de rapatriement à savoir des principes communs et des mesures communes. Toutefois, il est précisé que des mesures communes et des règles ne doivent pas constituer un obstacle à la coopération administrative entre les États membres, qui doit être améliorée et développée.

5. Le 10 avril 2002, la Commission a présenté un livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier ⁷, et le 16 juillet 2002, elle a organisé une audition publique lors de laquelle ont été débattues des orientations et des options d'une future politique commune de l'Union européenne en matière de retour des personnes en séjour irrégulier. Le livre vert de la Commission est un instrument précieux qui met l'accent en particulier sur la coopération future entre les États membres dans le domaine du retour des personnes en séjour irrégulier et l'élaboration d'une politique de réadmission en coopération avec les pays tiers.

6. Lors de sa réunion à Séville, les 21 et 22 juin 2002, le Conseil européen a décidé d'accélérer la mise en œuvre, sous tous ses aspects, du programme adopté à Tampere en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, et notamment le développement d'une politique commune sur les questions de l'asile et de l'immigration. C'est pourquoi le Conseil européen a lancé un appel au Conseil, à la Commission et aux États membres pour que, dans le cadre de leurs compétences respectives, ils adoptent au plus tard d'ici la fin de l'année les éléments d'un programme de rapatriements sur la base du Livre vert de la Commission.

⁶ Doc. 6621/1/02 REV 1 JAI 30.

⁷ COM(2002) 175 final.

7. Lors de leur réunion informelle à Copenhague, les 13 et 14 septembre 2002, les ministres chargés de la justice et des affaires intérieures ont tenu un débat sur les éléments d'un futur programme en matière de retour, sur la base d'une note préparée par la présidence. À cette occasion, les ministres ont donné la priorité à l'amélioration et au renforcement de la coopération opérationnelle entre les États membres sur les questions de retour, ainsi qu'au renforcement de la coopération avec les pays tiers concernés dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine.
8. Le 14 octobre 2002, la Commission a présenté une communication relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier⁸. Cette communication a pour objet de proposer une ébauche de programme d'action en matière de retour, sur la base, notamment, des contributions et des débats consécutifs au livre vert. Elle porte essentiellement sur le premier élément de la demande du Conseil européen de Séville, à savoir les mesures concrètes découlant de la politique générale en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, qui soient valables pour toutes les régions ou tous les pays d'origine ou de transit.
9. Aussi, tenant compte des conclusions du Conseil européen de Séville, et en particulier son point 30, et répondant aux demandes formulées par les ministres à Copenhague, la présidence présente-t-elle une proposition relative aux éléments d'un **Programme d'action en matière de retour** fondé sur le livre vert de la Commission ainsi que sur la communication de celle-ci relative au retour, en vue de son adoption par le Conseil selon le calendrier fixé par le Conseil européen.

⁸ COM(2002) 564 final.

II. Portée et contenu d'un programme d'action en matière de retour

10. Le programme d'action en matière de retour porte sur le retour aussi bien forcé que volontaire des ressortissants de pays tiers, ainsi que sur les phases déterminantes du rapatriement, y compris la préparation et le suivi.
11. Eu égard aux résultats de la réunion informelle des ministres chargés de la JAI à Copenhague, l'accent sera mis sur la coopération opérationnelle entre les États membres en ce qui concerne le retour aussi bien forcé que librement consenti des personnes en séjour irrégulier, ainsi que sur le retour volontaire consenti des personnes en séjour régulier.
12. Dans la mesure du possible, il convient de donner la préférence au retour volontaire. Toutefois, il est manifestement nécessaire de procéder à des retours forcés pour préserver l'intégrité de la politique de l'UE en matière d'asile et d'immigration et des systèmes d'immigration et d'asile des États membres. Ainsi, la possibilité d'un retour forcé est essentielle si l'on ne veut pas compromettre cette politique et si l'on entend appliquer l'état de droit qui, en soi, est un élément constitutif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. En outre, s'agissant du retour, les obstacles rencontrés par les États membres le sont principalement en ce qui concerne le retour forcé. C'est pourquoi, dans une large mesure, le programme met l'accent sur les mesures facilitant le retour forcé, même si certaines de ces mesures sont de nature à faciliter également le retour volontaire.

13. Il est rappelé que le retour de ressortissants de pays tiers doit bien évidemment être mis en œuvre dans le respect de toutes les obligations internationales pertinentes et des instruments applicables en matière de droits de l'homme. Plusieurs aspects du retour de ressortissants de pays tiers sont réglementés par des instruments internationaux en matière de droits de l'homme, par exemple la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) de 1950, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 et le protocole y afférent de 1967. En outre la convention de l'ONU de 1989 relative aux droits de l'enfant dispose que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Enfin, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice en décembre 2000 contient également plusieurs dispositions applicables au programme d'action en matière de retour. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a également adopté, en 1999, une recommandation sur le retour des demandeurs d'asile déboutés ⁹.
14. Il faut également considérer que la coopération avec les pays tiers - aussi bien d'origine que de transit - dans le domaine du retour et de la réadmission revêt une importance déterminante pour le bon fonctionnement du programme d'action en matière de retour. Lors de leur réunion informelle à Copenhague, les 13 et 14 septembre 2002, les ministres chargés de la justice et des affaires intérieures ont clairement indiqué que l'un des principaux obstacles à une politique efficace en matière de rapatriement est la réticence de certains pays tiers à reprendre leurs propres ressortissants. Il faut donc aussi que le programme d'action en matière de retour prévoie les moyens d'obtenir la coopération des pays tiers pour ce qui est de la réadmission non seulement de leurs propres ressortissants en séjour irrégulier sur le territoire d'États membres, mais également des ressortissants d'autres pays dont le transit par les pays tiers en question peut être établi.

⁹ Rec(99)12

15. Enfin, il n'est pas inutile de noter que même si, pour l'heure, la plus haute priorité doit être accordée aux aspects pratiques et opérationnels de la coopération entre les États membres dans le domaine du retour, il conviendra d'examiner, lors de l'évaluation de cette coopération, s'il y a lieu de créer un cadre juridique adéquat à moyen et à long terme. Le livre vert ainsi que la communication de la Commission prévoient l'adoption de normes communes, et, par conséquent, le programme d'action en matière de retour aborde également cet aspect de la coopération.

Il convient de souligner que l'objectif premier de l'effort de la Communauté consiste à apporter une valeur ajoutée aux mesures prises par chaque État membre aussi bien que ce qui est de faciliter le retour que pour ce qui concerne le nombre de personnes rapatriées.

Dans un souci de garantir la clarté et d'offrir un aperçu général, une feuille de route couvrant les différents éléments du programme d'action en matière de retour figure à l'annexe 2.

L'annexe indique les mesures et les actions proposées dans le programme et devant être adoptées ou mises en œuvre à court terme (dans un délai inférieur à un an), moyen terme (dans un délai inférieur à trois ans) ou à long terme.

III. Éléments d'un programme d'action en matière de retour

16. Tous les États membres rencontrent les mêmes obstacles pour procéder au retour sans heurt et en temps voulu dans leur pays d'origine des personnes en séjour irrégulier: refus de retour volontaire, domicile ou identité de la personne inconnus, documents de voyage manquants ou difficultés de coopération avec certains États pour la délivrance de documents d'identité ou de voyage, résistances de la part de la personne à rapatrier ou absence de moyens de transport adéquats. Les États membres ont donc mis au point toute une série de pratiques pour surmonter ces difficultés. Ils ont acquis une certaine expérience en appliquant des formules différentes ou en négociant avec des pays de retour différents. Il est essentiel d'améliorer la coopération entre les États membres sur la base de l'expérience acquise pour résoudre ces problèmes pratiques.

17. L'échange d'informations sur cette expérience constitue sans aucun doute la première étape de toute coopération entre les États membres. L'amélioration des systèmes existants d'échange d'informations est donc importante et constitue le point de départ d'une coopération plus fructueuse.
18. Une coopération opérationnelle en matière d'assistance dans des cas concrets serait également facilitée par la définition et l'acceptation de certaines règles, notamment pour ce qui est de l'entraide aux fins du transit et dans le cadre des opérations communes.
19. Une politique communautaire globale en matière de retour doit être élaborée progressivement en définissant des mesures à court terme pouvant être mises en œuvre immédiatement. Ces mesures à court terme pourraient se concentrer sur certains aspects pratiques de la coopération opérationnelle, y compris l'adoption d'un certain nombre de normes minimales, qui pourraient être définies dans le but de faciliter concrètement le retour des ressortissants de pays tiers. En outre, il est utile à ce stade d'envisager un certain nombre d'autres lignes directrices et de normes minimales à mettre en œuvre à moyen ou à long terme, en faisant fond sur une évaluation de l'expérience acquise dans le cadre de la coopération opérationnelle.

IV. Mesures et actions visant au renforcement de la coopération opérationnelle entre les États membres

a. Une meilleure connaissance du phénomène

20. Dans le domaine du retour, les terminologies, les systèmes juridiques et les pratiques des États membres diffèrent. Des définitions communes faciliteraient déjà l'échange d'informations ainsi que la coopération sur le plan pratique en améliorant la compréhension mutuelle. Par conséquent, il conviendrait, dans le cadre de l'adoption du programme d'action en matière de retour, de se mettre d'accord sur les définitions proposées en annexe (cf. annexe 1). Ces définitions, qui doivent être considérées comme faisant partie intégrante du programme d'action en matière de retour, ont un caractère préliminaire et non contraignant; les documents qui seront rédigés à l'avenir devraient néanmoins respecter ces définitions communes afin de clarifier la terminologie et, partant, d'éviter tout malentendu d'ordre linguistique.

b. Échanges de données statistiques

21. L'échange de données statistiques concernant le retour devrait également être amélioré. Dans ce contexte, l'attention est attirée sur les conclusions du Conseil de mai 2001 sur l'analyse commune et l'amélioration des échanges de statistiques sur l'asile et la migration¹⁰, dans lesquelles il est estimé qu'il est nécessaire de disposer d'un cadre global et cohérent pour les actions futures visant à améliorer les statistiques dans le domaine de l'asile et de la migration. La Commission a engagé les travaux en vue de publier un rapport annuel global sur les statistiques dans ce domaine. Le premier rapport, sur les données relatives à 2001, devrait être publié au début de 2003. Dans la section sur le retour, les chiffres incluront, pour chaque État membre, le nombre total des demandeurs d'asile déboutés et renvoyés et celui des autres personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

Après la publication de ce rapport, il conviendra de déterminer quelles autres données chiffrées pourraient être recueillies et la manière dont la comparaison des chiffres relatifs aux types de retour pourrait être facilitée. Les définitions communes seront un outil important à cet égard.

c. Points de contacts et réunions périodiques des agents chargés des retours

22. La coopération commence par les prises de contact et les échanges informels d'informations et d'expériences au niveau individuel. Une vue d'ensemble de l'organisation et des compétences des services nationaux chargés de l'exécution des retours, qui facilitera les contacts professionnels entre les fonctionnaires des différents États membres, a été diffusée sous forme de document imprimé. Il est important qu'une telle liste soit actualisée périodiquement et facilement accessible. Par exemple, la Commission a commencé à mettre au point un réseau d'information et de coordination (ICONet) accessible sur le web, qui est conçu comme un site intranet sécurisé pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires. Ce site pourrait comporter une section relative aux services compétents en matière de retour. Ce site serait facilement accessible aux autorités compétentes et actualisé en temps réel.

¹⁰ Doc. 7973/01 ASIM 10.

23. Il ressort du plan d'action du Conseil pour la gestion des frontières extérieures que des réunions entre agents chargés des retours devraient être organisées sous les auspices du Conseil ¹¹. Ces réunions contribueront à améliorer la compréhension réciproque et la coopération et devraient se tenir au niveau opérationnel, à intervalles réguliers, afin de discuter des nouvelles expériences et de mettre sur pied des programmes d'opérations de retour. À l'occasion de ces réunions, les États membres devraient également échanger des informations statistiques sur les retours, les meilleures pratiques concernant les retours vers des pays déterminés, la fréquence des contacts bilatéraux, par exemple au sujet du transport, etc. En outre, les États membres devraient rendre compte de leurs expériences respectives sur les questions en matière de retour qui se posent concernant les pays d'origine ou de transit impliqués. Les modalités d'organisation de ces réunions sous les auspices du Conseil restent à préciser dans l'enceinte compétente.

d. Meilleures pratiques et lignes directrices relatives à l'obtention de documents de voyage, d'identité, etc.

24. Le principal obstacle au retour effectif réside dans les doutes sur l'identité de l'intéressé et/ou l'absence de documents de voyage adéquats. Les pays d'origine tardent souvent à délivrer les documents de voyage indispensables au retour ou refusent de les délivrer faute de certains renseignements sur la nationalité ou l'identité de l'intéressé. Afin d'échapper aux mesures d'éloignement, les personnes en séjour irrégulier peuvent donc dissimuler ou détruire leurs documents de voyage et - ce qui n'est pas rare - se prévaloir d'une toute autre identité ou nationalité. Par conséquent, il est souvent nécessaire de mener des procédures longues et coûteuses consistant, notamment, à interroger les ambassades de plusieurs pays tiers voisins ou à analyser une langue ou un dialecte.

¹¹ Doc. 10019/02 FRONT 58, point 77.

25. Comme indiqué dans la communication de la Commission relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, la mise en place d'un système d'identification des visas facilitera l'identification d'un grand nombre des personnes devant être éloignées. À la suite de la proposition de la Commission, le Conseil a accepté, dans son plan global de lutte contre l'immigration clandestine du 28 février 2002, la mise en place d'un système européen d'identification des visas en ligne ¹². La Commission examine actuellement la faisabilité de ce système d'information sur le plan technique. La composante "retour" du futur système d'information sur les visas devrait jouer un rôle essentiel afin que les personnes appréhendées sans papiers dans les États membres puissent être identifiées à l'aide de données biométriques. Il serait alors possible de consulter les informations existant à leur sujet, notamment le document de voyage - scanné - qu'elles auraient présenté au poste pour la délivrance des visas.

¹² Le terme employé actuellement par la Commission est: "système d'information sur les visas".

26. Toutefois, le système d'identification des visas ne contiendra pas les données permettant d'identifier les personnes qui ne sont pas tenues de disposer d'un visa ou qui ont pénétré sur le territoire de manière irrégulière sans avoir obtenu un visa. En outre, il n'est pas prévu de mettre en place ce système à court terme, pour des raisons techniques. En conséquence, il faudra dans l'intervalle renforcer la coopération entre les États membres dans le domaine de l'identification, afin d'améliorer l'identification des personnes en séjour irrégulier et de faciliter l'obtention des documents de voyage nécessaires. À cet égard, la première réunion des agents chargés des retours devrait être axée sur les méthodes et les procédures appliquées, afin de progresser dans le domaine de l'identification des personnes devant faire l'objet de mesures d'éloignement. Les États membres devraient commencer à s'informer mutuellement de leurs meilleures pratiques pour améliorer la coopération opérationnelle sur ces questions. Sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de Schengen, les États membres ont déjà adopté le 28 février 2002 un Catalogue de recommandations et de meilleures pratiques, en matière d'éloignement et de réadmission ¹³. Le même jour, le Conseil a adopté des conclusions sur la question spécifique de l'obtention des documents de voyage indispensables au retour des personnes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire. Les États membres ont répondu à un questionnaire sur l'obtention de documents de voyage dans le cadre du retour, qui figure en annexe aux conclusions précitées. Ce questionnaire sera actualisé et diffusé auprès des États membres à intervalles réguliers afin de leur permettre de tirer un profit mutuel de leurs expériences respectives dans ce domaine. Il est prévu de préparer un manuel des meilleures pratiques dans ce domaine sur la base des réponses au questionnaire.
27. Le 29 novembre 2000, le Conseil a adopté des conclusions relatives aux mesures à prendre à l'égard des États qui posent des problèmes en matière de délivrance de documents. Dans ces conclusions, les ambassades des États membres sont encouragées à coopérer en ce qui concerne les contacts avec les autorités des pays tiers qui ne coopèrent pas sur les questions en matière de retour. Il semble qu'il n'y ait pas eu d'amélioration significative de la coopération à la suite de ces conclusions. Néanmoins, le resserrement de la coopération entre les ambassades en ce qui concerne l'obtention de documents de voyage, etc. pourrait être utile; il conviendrait donc que les agents chargés des retours examinent les avantages d'une telle coopération.

¹³ UE Catalogue Schengen, Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission: recommandations et meilleures pratiques, Conseil de l'Union européenne, 28 février 2002.

e. Meilleures pratiques par pays

28. Il est bien connu que l'exécution des retours vers certains pays d'origine ou de transit est rendue particulièrement ardue en raison des difficultés rencontrées dans la coopération avec les autorités de ces pays pour ce qui concerne l'identification, la délivrance de documents de voyage, etc. En conséquence, il serait utile de définir les meilleures pratiques pour les retours à destination de régions ou de pays d'origine ou de transit spécifiques. Ces données devraient inclure les informations concernant les contacts dans les États membres et les pays tiers concernés, les moyens d'identifier les ressortissants de ces pays/régions, les moyens d'obtenir les documents de voyage nécessaires et les modalités pratiques du retour (moyen de transport, procédures à l'arrivée, l'escorte durant le retour). Ces informations devraient être accessibles dans le système ICON et mentionné plus haut.
29. Dans cette optique, il est suggéré d'identifier un certain nombre de pays ou régions cibles spécifiques pour lesquels il conviendrait de mettre au point des meilleures pratiques en matière de retour. Cette identification devrait se fonder sur des échanges de vues entre les États membres ainsi que sur les critères définis dans les conclusions du Conseil d'avril 2002: Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés¹⁴. Dans ce contexte, il est à noter que le Groupe à haut niveau "Asile et migration" travaille actuellement sur la coopération entre la Communauté et les pays tiers, alors que l'identification des pays tiers cibles dont il est question ici vise uniquement à améliorer la coopération pratique entre les États membres dans le domaine du retour.

f. Formation commune

30. L'exécution des retours constitue une tâche très difficile et exigeante, qui requiert de toute personne chargée de l'accomplir différentes compétences: elle doit notamment savoir quelles sont, sur le plan juridique, les attributions respectives des autorités responsables, et bien connaître la manière dont il convient de traiter les personnes renvoyées, elle doit savoir faire face aux incidents et faire preuve de compréhension interculturelle, et elle doit être familiarisée avec les techniques de négociation.

¹⁴ Conclusions du Conseil : Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés, adoptées le 24 avril 2002.

31. Sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la définition d'un tronc commun pour la formation des garde-frontières prévue par le plan du Conseil pour la gestion des frontières extérieures, les États membres devraient envisager de définir un tronc commun analogue pour la formation des agents chargés des retours. Le tronc commun en matière de retour pourrait couvrir des sujets tels que la généralisation de normes communes en matière de contrainte. Le contenu de ce tronc commun devrait être axé sur les questions pratiques et les normes minimales à définir dans le cadre du présent programme.
32. À ce stade, la priorité devrait être donnée à l'organisation de séminaires communs ou de réunions régulières entre les personnes chargées d'élaborer les programmes de formation nationaux sur les questions liées au retour. Le choix des thèmes à aborder lors de ces séminaires, par exemple les thèmes qui présentent un intérêt commun et ne sont pas centrés sur des besoins spécifiques liés à la législation nationale, devrait être réalisé lors des réunions régulières des agents chargés des retours visées au point 23. Dans ce contexte, les États membres pourraient offrir des cours de formation, dans leurs instituts, aux fonctionnaires des autres États membres.

g. Assistance mutuelle entre officiers de liaison immigration

33. Il convient de se demander si les officiers de liaison immigration qui sont en poste dans les pays d'origine ou de transit ne pourraient pas aussi jouer un rôle dans le domaine du retour, entre autres en vue de faciliter les contacts avec les autorités des pays en question.
34. La présidence a lancé un projet concernant les officiers de liaison dans le but d'améliorer la coopération dans le domaine de la gestion des frontières et de la migration non contrôlée. Un certain nombre d'ambassades et de consulats des États membres a été choisi pour répondre à un questionnaire sur le travail à effectuer et les idées à mettre en œuvre pour améliorer la coopération entre les officiers de liaison immigration existants. Faisant fond sur les réponses reçues, un rapport a été établi; il contient notamment une évaluation des possibilités qui s'offrent pour améliorer la coopération dans le domaine de la migration.

35. Les officiers de liaison immigration en poste dans les pays d'origine ou de transit entretiennent des contacts réguliers avec les garde-frontières et les autorités de l'immigration. Aussi y a-t-il lieu d'évaluer s'il serait possible de tirer parti de ces relations de travail aux fins des tâches liées au retour, en tenant compte des ressources et des capacités dont disposent les officiers de liaison. La présidence présentera un rapport consacré au niveau de coopération actuel et futur entre les fonctionnaires de liaison immigration des États membres en poste dans les pays tiers.

h. Opérations de retour communes

36. Il est généralement coûteux pour les États membres d'exécuter les mesures d'éloignement de personnes en séjour irrégulier au moyen de vols charter. Les États membres pourraient dès lors exécuter les retours de manière plus efficace en organisant des opérations de retour communes, le cas échéant en partageant les capacités existantes à bord des vols charter. Pour autant que des accords de transit adéquats aient été conclus, les États membres doivent s'efforcer de mettre en place, sur une base facultative, des vols charter communs pour les retours. Des vols de ce type ont déjà été organisés par des États membres ou d'autres pays de destination dans le cadre de projets pilotes bilatéraux ou trilatéraux. La généralisation de cette pratique non seulement présenterait des avantages financiers, mais adresserait aussi un signal plus fort.

37. Dans ce contexte, un projet proposé par la France sur la rationalisation des mesures d'éloignement, dans le cadre d'un centre créé à cet effet, a été approuvé dans le cadre du Conseil ¹⁵. L'objectif du centre consiste à faciliter les opérations communes, y compris en établissant un protocole d'affrètements précisant les procédures et les modalités pratiques de ce type d'opérations.

38. Il conviendrait d'engager immédiatement sur une base ad hoc un échange d'informations sur les besoins et les capacités des États membres concernant les opérations communes. De même, le réseau d'information sécurisé accessible sur le web proposé par la Commission, l'ICONet, pourrait à plus long terme contenir un instrument permettant la coordination en ligne des opérations communes. Ainsi, les États membres intéressés pourraient facilement manifester leur intérêt en vue de s'associer aux opérations les uns des autres.

¹⁵ Doc. 11388/02 FRONT 77 MIGR 72 COMIX 470.

39. Néanmoins, un site web ne saurait se substituer aux échanges interpersonnels, qui sont indispensables à un haut niveau de coopération. Dès lors, les réunions régulières des agents chargés des retours (cf. point 23 ci-dessus) devraient dans l'immédiat constituer les enceintes adéquates pour améliorer la coopération et la coordination aux fins des opérations communes. À cet égard, il convient d'envisager de mettre en place la structure d'assistance technique préconisée par la Commission dans sa récente communication concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine ¹⁶ et sa communication relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier ¹⁷. Les tâches particulières et les modes de fonctionnement et de financement de cette structure devraient être examinés par les États membres et la Commission. Afin de vérifier l'utilité d'une telle structure, il convient de la limiter au début à un petit secrétariat au sein duquel plusieurs experts nationaux se concentreront sur certaines activités prioritaires.

V. Normes communes minimales ou lignes directrices en matière de retour

40. Il convient de mettre progressivement au point une politique communautaire globale en matière de retour, en déterminant les mesures immédiatement applicables. Ces mesures portent essentiellement sur certains aspects pratiques de la coopération opérationnelle, y compris l'adoption de certaines normes minimales, que l'on pourrait définir dans le but de faciliter l'exécution du retour des ressortissants de pays tiers. En outre, à ce stade, il est utile de réfléchir à un certain nombre de lignes directrices et normes minimales nouvelles, pouvant être appliquées à court, moyen ou long terme, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la coopération opérationnelle. La création de normes communes minimales ou de lignes directrices en matière de retour doit être envisagée dans le cadre des efforts déployés par la Communauté pour mettre au point une politique européenne en matière d'asile et de migration.

¹⁶ COM(2001) 672 final.

¹⁷ COM(2002) 564 final.

a. *Éloignement*

41. Les procédures appliquées par les États membres en matière de retour et d'éloignement sont déjà conformes aux normes et obligations internationales relatives aux droits de l'homme, et doivent bien entendu continuer à l'être. Dans le but d'améliorer la coopération opérationnelle en matière de retour, il sera des plus utiles d'adopter des normes communes relatives à la reconduite aux frontières pour faciliter l'organisation de vols communs et le transit dans les États membres. En outre, il est nécessaire de fixer certaines normes minimales communes concernant les règles de sécurité et les moyens d'immobilisation. À cet égard, l'expérience du centre français de rationalisation des mesures d'éloignement (cf. point 37) sera précieuse. La Commission a, en outre, proposé d'inviter des experts des États membres à une réunion afin d'échanger des informations sur les législations et pratiques en vigueur en ce qui concerne les règles de sécurité. Pour ce qui est des mesures d'éloignement par avion, les lignes directrices de l'IATA/CAWG en matière d'expulsion et d'escortes (IATA/CAWG Guidelines on Deportation and Escort) ainsi que les règles/orientations nationales déjà en vigueur pourraient servir de point de départ à l'élaboration de dispositions de l'UE relatives à la reconduite aux frontières et à l'emploi de menottes et d'autres moyens d'immobilisation.
42. L'expérience acquise grâce à une meilleure coopération opérationnelle devrait être utilisée pour déterminer si l'éloignement, en tant que dernier acte de l'exécution du renvoi, doit faire l'objet de nouvelles normes communes minimales, visant à protéger tant les droits que la santé de la personne concernée ainsi que l'efficacité de la mesure d'éloignement.
43. Ainsi, il conviendrait d'inclure, dans d'éventuelles normes minimales applicables à l'éloignement, l'un des principes les plus importants à cet égard, à savoir une mesure de sauvegarde aux fins de non-refoulement.
44. Les États membres effectuent déjà des évaluations utiles, notamment en ce qui concerne les groupes de personnes vulnérables tels que les mineurs. Les normes minimales devraient aussi fixer les conditions dans lesquelles les membres d'une même famille peuvent être séparés pendant la procédure d'éloignement.
45. Il serait également possible d'envisager des lignes directrices ou des normes minimales pour déterminer si des mesures d'éloignement vers certains pays tiers sont réalisables ou non, ce qui permettrait de rationaliser les pratiques actuelles des États membres en matière de retour vers certains pays d'origine lorsque la situation sur place remet en question la mesure d'éloignement pour des raisons humanitaires impérieuses. Ce processus pourrait comprendre la consultation d'organisations telles que le HCR ou les services des Nations unies (comme l'UNMIK au Kosovo) ou d'autres acteurs concernés.

46. Il existe d'ores et déjà des instruments internationaux stipulant que tout placement en rétention doit satisfaire aux droits fondamentaux de la personne en vigueur. Il convient, toutefois, d'examiner s'il ne convient pas d'établir certaines normes minimales applicables à la rétention dans l'attente de l'éloignement ou durant des opérations de transit, afin de faciliter la coopération opérationnelle entre les États membres.
47. Lors de l'établissement de normes minimales contraignantes en matière de rétention, il convient, néanmoins, de prévoir une certaine souplesse afin de laisser aux États membres la possibilité d'exercer leur pouvoir d'appréciation en vue de favoriser des retours dans la dignité et en toute sécurité.

b. Règles de réadmission entre les États membres

48. En 1999, la Finlande a présenté une initiative en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil déterminant les obligations réciproques entre les États membres en matière de réadmission de ressortissants de pays tiers¹⁸. L'examen de cette initiative a été suspendu en raison des négociations sur l'établissement en droit communautaire (Dublin II) du mécanisme de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile¹⁹. Toutefois, l'initiative finlandaise avait reçu un soutien général, car la réadmission entre les États membres a lieu actuellement sur la base d'accords bilatéraux. Dans la mesure où les négociations sur le règlement Dublin II ont considérablement progressé, le cadre général de la réadmission, entre les États membres, des personnes en séjour irrégulier devrait être remis à l'ordre du jour. Cependant, il conviendrait de veiller à ce que des règles communes en matière de réadmission entre les États membres comportent une valeur ajoutée pour les États membres par rapport aux accords bilatéraux déjà en vigueur. En outre, des règles en matière de réadmission entre les États membres ne devraient pas empêcher les États membres de rapatrier des personnes en séjour irrégulier dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers.

¹⁸ JO C 353 du 7.12.1999, p. 6.

¹⁹ Cf. COM(2001) 447 final.

c. Accords de transit

49. Tant selon le Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains que selon le plan du Conseil pour la gestion des frontières extérieures, les États membres devraient se mettre d'accord sur une assistance mutuelle pour la mise en œuvre des mesures de rapatriement et de réadmission en cours de transit (par air, mer et terre).
50. Il est souvent nécessaire de passer par les aéroports d'autres États membres, faute de liaisons aériennes directes vers le pays de retour. Dans de tels cas de figure, il importe d'établir un cadre juridique clair pour la procédure de transit, par exemple, en ce qui concerne le recours à des escortes et les compétences de ces dernières pendant le transit, ainsi que la réglementation applicable en cas d'inexécution du retour. À cette fin, l'Allemagne entend présenter une initiative en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative à l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne²⁰. Cette initiative devrait être mise en œuvre rapidement afin d'améliorer la coopération existante entre les États membres.
51. Il est, en outre, nécessaire de trouver des solutions pragmatiques pour les personnes rapatriées qui franchissent les frontières intérieures des États membres, en particulier en cas de retour volontaire. La question est d'autant plus pertinente lorsque la personne renvoyée est un ressortissant d'un pays soumis à l'obligation de visa et aurait donc besoin d'un visa pour transiter par le territoire d'autres États membres. On pourrait alors envisager l'utilisation d'un document de voyage type sécurisé, délivré par l'État membre qui rapatrie l'intéressé; ce document serait reconnu par tous les États membres et réputé équivalent à un visa, et éviterait, dans la mesure du possible, les lourdeurs bureaucratiques lors du retour.

²⁰ Un texte non officiel peut être trouvé dans le doc. 10386/02 – MIGR 60 du 27 juin 2002.

d. Conditions préalables auxquelles sont soumises les décisions d'expulsion

52. Pour l'instant, les décisions d'expulsion sont prises par un État membre, en vertu du droit national. Toutefois, le Conseil a déjà arrêté, dans la directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers ²¹, les premières règles à respecter pour pouvoir prendre une telle décision. Cette directive fixe les règles de base à respecter pour déterminer les conditions préalables auxquelles sont soumises les décisions d'expulsion dans deux types de cas, entre autres, lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une décision d'expulsion en cas de menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales. On devrait s'appuyer sur l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de ces règles de base fixées dans la directive pour poursuivre la réflexion en vue d'une harmonisation dans ce domaine.
53. Afin de faire progresser encore l'idée de la reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion, il serait possible de prendre comme point de départ la distinction entre des motifs fondés sur l'existence d'un danger grave et réel pour l'ordre public ou la sécurité nationale et les autres motifs légitimes, qui justifient normalement une décision d'expulsion dans les États membres. En établissant cette distinction, il faut dûment tenir compte des conditions à respecter pour pouvoir mettre fin au séjour légal de certaines catégories de personnes ainsi que des garanties qui doivent encadrer cette décision.
54. Une attention particulière doit être accordée à l'expulsion des réfugiés et des personnes bénéficiant d'autres formes de protection internationale, dont l'éloignement ne peut être ordonné que conformément aux obligations internationales découlant d'instruments tels que la Convention de Genève de 1951 et la Convention européenne des droits de l'homme. D'une manière générale, la décision d'expulsion doit, dans tous les cas, être fondée sur une appréciation de la situation personnelle de l'intéressé. Il convient de dûment tenir compte des droits humains de ce dernier et de s'interroger sur la proportionnalité de la mesure. L'intéressé doit avoir la possibilité de former un recours juridictionnel.

²¹ Cf. JO L 149 du 2.6.2001, p. 34.

e. Reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour

55. Il est essentiel, dans un espace de liberté, de sécurité et de justice où les contrôles aux frontières intérieures ont été supprimés, d'assurer l'efficacité du retour des personnes en séjour irrégulier qui ont pris la fuite après avoir reçu la décision d'expulsion rendue à leur rencontre dans un État membre et qui ont été appréhendées dans un autre État membre. À cet égard, une décision d'expulsion rendue par un État membre devrait pouvoir, dans la mesure du possible et conformément à la législation nationale, être exécutée dans un autre État membre sans que ce dernier doive prendre une nouvelle décision d'expulsion. Le Conseil a déjà fait un premier pas sur la voie de la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, cf. la directive 2001/40/CE. Cette directive prévoit, en effet, un système de reconnaissance mutuelle des décisions administratives d'éloignement, tout en laissant aux États membres une certaine liberté d'appréciation pour décider d'en appliquer ou non les dispositions.
56. La mise en œuvre de la directive 2001/40/CE, qui a déjà été adoptée, permettra aux États membres d'acquérir l'expérience nécessaire pour envisager d'éventuelles modifications ou remaniements de la directive.

f. Preuve de sortie du territoire et nouvelle entrée sur le territoire

57. Afin d'inciter les personnes à rapatrier à opter pour un retour volontaire, il serait possible d'envisager un traitement préférentiel pour les personnes regagnant volontairement leur pays. Si cette solution est retenue, il sera nécessaire de mettre en place un mécanisme apportant la preuve de la sortie du territoire afin d'éviter qu'il soit interdit aux personnes ayant regagné volontairement leur pays d'entrer régulièrement par la suite sur le territoire de l'Union, faute de preuve de leur retour volontaire antérieur.
58. S'il devait être décidé d'appliquer le principe de la préférence accordée au retour volontaire, il conviendrait d'apprécier les effets juridiques du retour volontaire ou forcé sur une demande d'autorisation de nouvelle entrée sur le territoire. Des définitions communes déterminant les circonstances dans lesquelles une nouvelle demande de visa ou de permis de séjour devrait être exclue pourraient ainsi être arrêtées, comme l'application d'éventuelles restrictions pour les demandes de visa ou de permis de séjour dans les cas de retour forcé. L'inscription sur la liste de signalement du SIS aux fins de non-admission en vertu de l'article 96 de la convention d'application de l'accord de Schengen ou le futur système d'information sur les visas pourraient être utilisés à cet effet.

VI. Éléments constitutifs des programmes de retour spécifiques aux pays concernés

59. Les programmes de retour spécifiques à tel ou tel pays devraient avoir pour objectif d'assurer le retour effectif et en temps voulu des personnes concernées. En outre, il conviendrait de réfléchir à des solutions durables, de manière à s'attaquer aux causes profondes de l'immigration clandestine, notamment en offrant une assistance acceptable aux personnes rapatriées et en aidant les pays d'origine à renforcer leurs capacités.
60. Les programmes de retour spécifiques à tel ou tel pays devraient être conçus en fonction du pays en cause et devraient, en conséquence, tenir compte de la situation particulière du pays, y compris de ses besoins, ainsi que du nombre de personnes visées. Les candidats potentiels au retour devraient être informés dès le départ des possibilités de retour volontaire dans leur pays d'origine. Ils devraient notamment être informés des programmes de retour, des formations professionnelles, ou autres, offertes, de la situation dans le pays de retour et des possibilités de recommencer une nouvelle vie. Une formation professionnelle ou autre, susceptible d'être utile dans le pays de retour, pourrait être proposée, soit avant le retour, soit dans le pays de retour. Une assistance et des conseils devraient être prodigués à tous les stades de la procédure de retour, tant au début du séjour dans un État membre qu'après l'arrivée, et ce, pendant un certain temps, dans le pays de destination qui garantit un retour durable. D'une manière générale, les mesures d'incitation devraient être évaluées, ce qui encouragerait les candidats potentiels à un retour volontaire.
61. Le Programme de retours en faveur de l'Afghanistan ²² est le premier programme de retour spécifique à un pays, adopté par le Conseil. Celui-ci comporte plusieurs éléments pouvant être estimés utiles à l'avenir à d'autres programmes de retour spécifiques.
62. À la lumière des travaux déjà réalisés dans le cadre de ce programme de retours en faveur de l'Afghanistan, on pourrait envisager d'inclure dans les programmes de retour spécifiques à d'autres pays la liste d'éléments éventuels suivante:

²² Doc. 12605/1/02 REV 1 MIGR 87.

Dispositions générales:

- Champ d'application et entrée en vigueur du programme
- Mode de rapatriement à appliquer
- Participants au programme
- Groupe cible du programme
- Autres parties concernées par le programme
- Partage des responsabilités entre les participants et mise en œuvre
- Groupes vulnérables au sein du groupe cible

Phase préalable au départ:

- Sélection des personnes rapatriées et rythme des retours
- Information des rapatriés
- Délivrance des documents de voyage aux rapatriés
- Assistance à fournir aux rapatriés, y compris une formation professionnelle

Durant le voyage de retour:

- Frais de transport
- Vols conjoints et régimes de transit

Phase consécutive à l'arrivée:

- Coordination avec les instances compétentes durant la phase consécutive à l'arrivée
- Structures d'accueil
- Informations à l'intention des rapatriés lors de leur arrivée
- Transport des rapatriés dans le pays de retour, lors de leur arrivée
- Aide à la réinsertion des rapatriés, comprenant une formation professionnelle à leur arrivée. Cette formation pourrait, toutefois, aussi leur être offerte durant la phase préalable au départ (cf. ci-dessus).

63. L'expérience acquise dans le cadre du programme de retours en faveur de l'Afghanistan servira bien entendu à l'organisation future de programmes de retour similaires, spécifiques aux pays concernés.

64. Une liste des pays concernés par les programmes de retour spécifiques sera établie sur la base des critères figurant dans les conclusions visant à déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés, que le Conseil a adoptées les 25 et 26 avril 2002 ²³.

VII. Aide financière

65. La question des coûts est, à l'évidence, l'une des clés du succès de tout programme de retour. Par conséquent, l'aide financière au retour accordée aux États membres dans le cadre des mesures liées au retour devrait couvrir tant le retour volontaire que le retour forcé. En outre, il conviendrait de réfléchir à l'opportunité de prévoir également une aide financière liée au retour pour les pays de transit.
66. Pour l'instant, les actions communes adoptées en 1997 et 1999 (Lignes budgétaires B7-6008 et B-5-803), le Fonds européen pour les réfugiés et la ligne budgétaire destinée aux activités du Groupe à haut niveau "Asile et migration" (GHN) (B7-667) ont été utilisés pour des questions liées au retour. Dans les conclusions de Séville, il est demandé à la Commission de présenter au Conseil un rapport sur les ressources financières disponibles au niveau communautaire, notamment en matière de rapatriement des immigrants et des demandeurs d'asile déboutés (cf. point 38). Le rapport de la Commission sur les questions budgétaires devrait être présenté au Conseil à la fin novembre 2002. Sur la base du rapport de la Commission, il pourrait être envisagé de créer un instrument financier pour couvrir les dépenses liées au retour afin de satisfaire efficacement aux exigences du Conseil européen de Séville en matière de retour. Un tel instrument communautaire pourrait notamment servir à financer un éventuel mécanisme d'assistance technique (cf. point 39 ci-dessus).
67. Pour ce qui est du retour volontaire, l'aide financière pourrait couvrir les coûts liés au retour et à la réinsertion des personnes en séjour irrégulier et des personnes en séjour régulier, si elles souhaitent retourner dans leur pays et s'il y va de l'intérêt général de les y aider. Les postes de dépenses tels que les frais de voyage individuels, le transport des biens personnels, les premières dépenses suivant le retour ainsi qu'une aide limitée à l'installation pourraient être pris en compte dans ce cadre.

²³ Doc. 7990/02 MIGR 32.

68. Autre volet de cette aide, l'aide financière aux mesures d'exécution du retour des personnes en séjour irrégulier pourrait faire l'objet d'un instrument financier communautaire destiné aux retours. Ce volet contribuerait à souligner le caractère indispensable de la solidarité et de la répartition entre les États membres des charges liées au retour, comme les frais de voyage des personnes rapatriées et des personnes chargées de les escorter.
69. Le troisième volet d'un instrument financier communautaire pour les retours pourrait être axé sur l'aide à l'arrestation des personnes qui sont en transit dans des pays tiers en vue de pénétrer illégalement sur le territoire de l'Union européenne. Les pays tiers pourraient ainsi bénéficier d'une aide pour le rapatriement de ces immigrants clandestins, dans la mesure où ils ne remplissent pas les conditions d'entrée édictées par le pays visé et n'ont pas besoin d'une protection internationale.

VIII. Renforcement de la coopération avec les pays tiers

70. Comme il est indiqué dans les conclusions de Séville, l'intensification de la coopération avec les pays tiers pour s'attaquer aux causes profondes de l'immigration clandestine est essentielle au succès des efforts déployés par l'Union européenne pour lutter contre ce phénomène et doit donc demeurer un objectif constant à long terme. En outre, tout accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura à l'avenir avec quelque pays que ce soit, doit comporter une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale.
71. Dans le domaine de l'asile et de l'immigration, la coopération avec les pays tiers relève de la compétence du Groupe à haut niveau "Asile et migration" (GHN). À la suite des conclusions de Séville, ce groupe a été chargé de présenter, pour adoption par le Conseil en novembre 2002, un projet de conclusions sur l'évaluation systématique des relations avec certains pays tiers en vue d'intensifier la coopération en matière de la gestion des flux migratoires.
72. La Commission présentera, d'ici la fin octobre 2002, un rapport sur l'efficacité des ressources financières disponibles, au niveau communautaire, pour les projets d'asile et de migration dans les pays tiers, y compris en ce qui concerne l'aide technique et financière visant à renforcer leurs capacités de coopération, afin notamment de conclure des accords de réadmission.

73. En outre, il convient de faire porter bien davantage les efforts sur la conclusion d'accords de réadmission. En fonction de l'évaluation par la Commission de l'état d'avancement des négociations sur les accords de réadmission, le Conseil doit prendre des mesures appropriées à l'égard des pays tiers concernés. À ce propos, il importe également que l'Union européenne examine toutes les possibilités de recours à des instruments appropriés disponibles dans le cadre des relations extérieures de l'Union pour faire progresser les négociations avec les pays tiers sans mettre en péril la position juridique fondamentale, selon laquelle la réadmission de ses propres ressortissants est une obligation non négociable incombant à tout État.
74. En ce qui concerne la conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers, il convient de prendre note des faits nouveaux ci-après. Le 23 septembre 2002, le Conseil a adopté la décision autorisant la Commission à signer un accord de réadmission avec la RAS de Hong Kong. Un accord de réadmission avec le Sri Lanka a été paraphé en mai 2002. En outre, l'accord de réadmission avec la RAS de Macao devrait être paraphé le 18 octobre 2002, tandis que les négociations avec le Maroc, le Pakistan, la Russie et l'Ukraine doivent se poursuivre. La Commission a présenté de nouveaux mandats de négociation concernant l'Albanie, l'Algérie, la Turquie et la Chine en vue de leur adoption par le Conseil les 28 et 29 novembre 2002.
75. Enfin, il est nécessaire de réfléchir à la conclusion d'accords de transit et d'admission avec d'autres pays tiers que les pays d'origine, des retours directs n'étant pas toujours possibles. En conséquence, des dispositions en matière de transit devraient être systématiquement insérées dans les accords communautaires de réadmission et, à défaut de tels accords ou lorsque ceux-ci sont en cours de négociation, des accords de transit distincts devraient être envisagés, le cas échéant. De plus, il conviendrait, s'il y a lieu, d'instaurer, dans le cadre des régimes de transit, une coopération avec d'autres pays de destination n'appartenant pas à l'UE.

ANNEXE I À L'ANNEXE - Définitions

Terme	Définition
Retour	Le retour désigne le fait de retourner dans son pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, et comprend les phases de préparation et de mise en œuvre. Le retour peut être volontaire ou forcé.
Personne en séjour irrégulier	Toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de présence ou de séjour sur le territoire des États membres de l'Union européenne.
Personne entrant illégalement	Toute personne qui ne remplit pas les conditions d'entrée sur le territoire des États membres de l'Union européenne.
Retour volontaire	Le départ, assisté ou non, vers le pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, effectué de son plein gré par le candidat au retour.
Retour forcé	Retour imposé dans le pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, effectué sur la base d'un acte administratif ou judiciaire.
Réadmission	Acte par lequel un État accepte de réadmettre une personne (qu'il s'agisse de l'un de ses ressortissants, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride), dont il est établi qu'elle est entrée illégalement dans un autre État, que sa présence y était illégale ou son séjour irrégulier.
Accord de réadmission	Accord imposant des obligations réciproques aux parties contractantes et fixant des procédures administratives et opérationnelles détaillées, afin de faciliter le retour et le transit des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'État requérant.
Expulsion	Acte administratif ou judiciaire qui déclare - le cas échéant - que l'entrée, la présence ou le séjour sont illégaux ou met fin à la régularité d'un séjour antérieur légal, par exemple, en cas d'infractions pénales.
Décision d'expulsion	Décision administrative ou judiciaire servant de base juridique à l'expulsion.
Rétention dans l'attente de l'éloignement	Mesure d'exécution privative de liberté aux fins d'exécution d'un retour et ordonnant le placement de l'intéressé dans des locaux prévus à cet effet.
Décision de placement en rétention	Décision administrative ou judiciaire servant de base juridique à la rétention dans l'attente de l'éloignement.
Éloignement	Mesure d'exécution par laquelle l'intéressé est transféré physiquement en dehors du pays.
Décision d'éloignement	Décision administrative ou judiciaire servant de base juridique à l'éloignement (synonyme, dans certains systèmes juridiques, de décision d'expulsion).
Nouvelle entrée légale	Admission d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne que l'intéressé a précédemment quitté.
Refus d'admission	Refus d'entrée dans un État.
Transit	Passage par un pays tiers lors du transfert de l'intéressé du pays de départ vers le pays de destination.

ANNEXE II À L'ANNEXE

LISTE DES MESURES ET ACTIONS À ADOPTER ET À METTRE EN ŒUVRE EN MATIÈRE DE RETOUR				
Domaine	Mesures	Travaux réalisés	Tâches restant à accomplir	(Calendrier à titre indicatif)
Coopération opérationnelle	Évaluation des échanges de statistiques	Conclusions du Conseil du mois de mai 2001 dans le domaine des statistiques. Réexamen des définitions annexées au Livre vert (cf. Annexe I)	Élaboration par la Commission de rapports annuels dans le domaine des statistiques (cf. conclusions du Conseil de mai 2001) Dans le cadre de ce rapport annuel, déterminer les autres données statistiques relatives aux retours qui pourraient être recueillies et comparées	Court terme Court terme
	Réseau des points de contact nationaux	Liste des points de contact compétents en matière de retour, diffusée en octobre 2002	Inclusion dans le site intranet sécurisé du réseau d'information et de coordination de la Commission (ICONet) des informations disponibles concernant les contacts	Court terme
	Réunions entre les agents des États membres chargés des retours au niveau opérationnel	Accord du 13/6/02 dans le cadre du plan de gestion des frontières extérieures	Examen par le CSIFA et approbation par le Coreper du groupe compétent dans le cadre du Conseil	Court terme
	Création d'une structure d'assistance technique chargée de la coordination		Envisager la création d'une unité technique de soutien sur la base d'une proposition de la Commission	Moyen terme

	Manuel des meilleures pratiques (par ex. en matière d'identification et de documentation des ressortissants de pays tiers) + meilleures pratiques pour le rapatriement vers des régions ou des pays spécifiques	Catalogue des meilleures pratiques en matière d'éloignement/réadmission (28/2/02). Conclusions du Conseil, du 28.2.02 sur l'obtention de documents de voyage (questionnaire)	- Établissement d'un manuel des meilleures pratiques en ce qui concerne l'obtention de documents de voyage, - Envisager l'élaboration d'un manuel des meilleures pratiques en général - Envisager d'établir les meilleures pratiques en fonction des régions et/ou des pays	Court terme Moyen terme Moyen terme
	Formation commune des agents chargés de l'exécution des retours	Le 22/7/02, approbation par le CSIFA+ d'un projet de programme commun de formation pour la gestion des frontières	- Séminaires/stages communs, - À la lumière du projet du CSIFA+ concernant un programme commun de formation, déterminer s'il est nécessaire de créer un projet analogue pour la formation en matière de retours.	Court terme Moyen terme
	Renforcer la coopération entre les officiers de liaison immigration (OLI)	Travaux en cours au CSIFA+ en vue de la création d'un réseau d'officiers de liaison	Évaluation de l'utilité de lignes directrices communes relatives à la coopération entre OLI au sein du CSIFA+	Court terme
	Opérations de retour communes	Coopération bilatérale. Centre français de rationalisation des mesures d'éloignement approuvé par le CSIFA+ le 16/9/02 – 1ère réunion tenue le 24/9/2002	Élaboration d'un protocole pour promouvoir les opérations communes	Court terme

Normes communes minimales	Fixer des normes minimales pour les procédures en matière de retour		- Envisager des normes minimales pour les procédures en matière de retour, conformément à la proposition de la Commission, comportant certaines normes minimales relatives à la rétention dans l'attente de l'éloignement. - Normes communes de sécurité applicables aux opérations de retour, - Normes communes applicables aux escortes.	Moyen terme Moyen terme Court terme
	Obligations de réadmission entre les États membres	Première lecture d'une proposition finlandaise de directive du Conseil (1999) sur les obligations de réadmission entre les États membres	Adoption d'un cadre général sur la réadmission entre les États membres	Moyen terme
	Amélioration des possibilités de transit	Examen d'une proposition allemande de directive du Conseil (2002) sur l'assistance en cas de transit aérien.	- Adoption de la proposition allemande de directive sur le transit aérien, -Établir le cadre juridique du transit terrestre.	Court terme Moyen terme
	Normes minimales concernant les décisions d'éloignement	Directive 2001/40/EC relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement	Entrée en application de la directive 2001/40/EC le 2/12/02.	Court terme
	Cadre juridique de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour	Directive 2001/40/EC relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement	Proposition de la Commission sur l'organisation des dépenses, Entrée en application de la Directive 2001/40/EC le 2/12/02.	Court terme Court terme
	Programmes de retour spécifiques aux pays concernés	Éléments de réflexion pour des programmes de retour intégrés au niveau communautaire	Examen du programme de retours en faveur de l'Afghanistan au sein du CSIFA, du Coreper et du Conseil "Justice et affaires intérieures"	Adoption du programme de retours en faveur de l'Afghanistan le 28/11/02. Déterminer les pays cibles en ce qui concerne la poursuite des programmes de retours.

Intensification de la coopération avec les pays tiers	Renforcer la coopération administrative avec les pays tiers	Coopération bilatérale	Conclusions du GHN sur la coopération avec les pays tiers, qui doivent être adoptées le 28/11/ 2002	Court et moyen terme
	Inclure des dispositions relatives au transit dans tous les accords de réadmission de la Communauté ou, faute d'un tel accord, conclure des accords de transit	La Commission négocie actuellement un certain nombre d'accords, y compris en matière de transit.	Nouveaux mandats concernant les accords de réadmission en cours.	Court terme
	Accords de réadmission de la Communauté	Mandats de négociation en vue de la conclusion d'accords de réadmission avec Hong Kong, le Pakistan, la Russie, le Maroc, Macao, le Sri Lanka et l'Ukraine Accords de réadmission paraphés avec Hong Kong et le Sri Lanka. Proposition de la Commission relatives à de nouveaux mandats en vue de la conclusion d'accords de réadmission avec l'Albanie, l'Algérie, la Chine et la Turquie	Examen par le Conseil des mesures incitant les pays tiers à conclure des accords de réadmission Conclusions opérationnelles du Conseil à élaborer pour les Conseils "Affaires générales et relations extérieures" et JAI de novembre 2002	Court terme / Moyen terme