

Bruxelles, le 30 novembre 2018
(OR. en)

14859/18

Dossier interinstitutionnel:
2018/0329(COD)

MIGR 206
COMIX 655
CODEC 2135

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	12099/18 + ADD1
Objet:	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte) - Rapport sur l'état des travaux

Des retours effectifs sont essentiels pour une politique de gestion des migrations efficace et globale. Par conséquent, le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'UE est une des priorités de la politique migratoire de l'Union. La directive "Retour" 2008/115/CE adoptée en 2008 a fixé les normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier tout en respectant leurs droits fondamentaux et le principe de non-refoulement. Depuis l'adoption de la directive "Retour", en 2008, les difficultés que rencontre la politique de l'UE en matière de retour ont considérablement changé et augmenté. Si la Commission, les États membres et les agences ont déjà déployé des efforts considérables, le nombre total de retours demeure insuffisant et doit par conséquent être sensiblement accru.

Le 12 septembre 2018, la Commission a présenté une proposition de directive "Retour" révisée (refonte), qui contient un certain nombre de modifications ciblées qui n'affectent pas le champ d'application de la directive "Retour" initiale. Les modifications proposées visent à régler certaines difficultés et certains problèmes juridiques et pratiques qui naissent parfois en raison d'interprétations différentes des dispositions de la directive "Retour" actuelle. La directive "Retour" révisée vise à maximiser l'efficacité du régime de l'UE en matière de retour et à garantir une application plus cohérente par les États membres, tout en respectant les droits fondamentaux et le principe de non-refoulement.

La Commission a proposé d'apporter les modifications suivantes à la directive "Retour" de l'UE: des procédures à la frontière plus rapides, des procédures plus claires et plus rapides pour prendre des décisions de retour, notamment l'obligation d'adopter une décision de retour lorsqu'il a été décidé de mettre fin au séjour régulier, des procédures de recours simplifiées, l'obligation de coopérer pour les personnes faisant l'objet d'une décision de retour, une approche plus stricte des départs volontaires, des règles claires en matière de rétention, une liste commune et non exhaustive de critères objectifs pour déterminer le risque de fuite, un système de gestion des retours et la possibilité de prononcer une interdiction d'entrée lors des vérifications aux frontières effectuées à la sortie. L'une des principales nouveautés proposées a été l'établissement de la procédure à la frontière pour permettre le retour rapide des demandeurs d'une protection internationale déboutés à la suite d'une procédure d'asile à la frontière conformément à l'article 41 du règlement sur la procédure d'asile, afin d'empêcher les hiatus entre les procédures et d'assurer la complémentarité.

Depuis la présentation de la proposition, la présidence a organisé un grand nombre de débats sous différents formats au sujet de la directive "Retour" révisée.

Les premiers échanges de vues sur la directive "Retour" révisée remontent à la réunion informelle du CSIFA des 20 et 21 septembre 2018. Lors de la session du Conseil JAI d'octobre, les délégations ont également fait part de leurs observations générales sur la proposition législative. Le groupe "Intégration, migration et éloignement" a tenu des débats approfondis sur tous les articles de la directive "Retour" révisée lors de ses réunions des 9 octobre, 9 novembre et 3 décembre 2018. Afin d'assurer la cohérence entre les différents dossiers et d'accélérer les négociations, la présidence a organisé plusieurs débats horizontaux au niveau du CSIFA, les 23 et 24 octobre 2018, et des conseillers JAI, les 20 et 29 novembre 2018, en ce qui concerne les procédures à la frontière définies dans le règlement sur la procédure d'asile, la directive relative aux conditions d'accueil, le code frontières Schengen et la directive "Retour" révisée, ainsi que sur les voies de recours prévues à l'article 16. Une autre réunion des conseillers JAI est prévue le 12 décembre 2018 afin d'examiner de façon plus approfondie la directive "Retour" révisée.

D'une manière générale, les discussions menées jusqu'à présent aboutissent à un consensus en faveur d'un durcissement de l'approche suivie à l'égard des retours dans le cadre de la directive "Retour" révisée. Des progrès importants ont été réalisés en vue de parvenir à un accord en ce qui concerne la liste des facteurs déterminant le risque de fuite, l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de coopérer avec les autorités nationales ainsi que les conséquences d'un refus de coopération, l'adoption de la décision de retour, l'octroi d'un délai pour le départ volontaire, la possibilité d'imposer une interdiction d'entrée sans adopter une décision de retour, la conception et les modalités du système de gestion des retours ainsi que les programmes nationaux de retour volontaire et de réintégration.

Parallèlement, un certain nombre de questions nécessitent un examen plus approfondi en vue de progresser vers un consensus. Un débat devrait encore être tenu sur la possibilité de renvoyer un ressortissant de pays tiers vers un pays tiers sûr et pas uniquement le pays d'origine ou de transit. Cette option avait déjà été demandée à maintes reprises par plusieurs États membres lors de la phase de consultation en juillet et élargirait considérablement le champ d'application de la directive "Retour" révisée; elle n'est pas prévue dans la proposition de directive "Retour" révisée de la Commission.

Une autre possibilité qui n'est pas prévue dans la proposition de la Commission, mais qui a également été évoquée par certaines délégations est le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de retour rendues par d'autres États membres. Toutefois, il convient de noter que l'actuelle législation de l'UE rend déjà possible cette option. En outre, la révision prochaine du système d'information Schengen permettra aux États membres de consulter les décisions de retour rendues par d'autres États membres. Il peut être utile d'évaluer la valeur ajoutée de ces nouvelles possibilités avant de passer aux étapes suivantes.

L'article 16 sur les voies de recours et l'article 22 sur les procédures à la frontière nécessitent également un examen plus approfondi. La proposition de la Commission concernant l'article 16 décrit un système complexe de recours contre les décisions de retour, en vue d'harmoniser, dans une certaine mesure, la grande diversité des voies de recours actuellement disponibles dans les différents États membres. Des discussions approfondies ont déjà été menées en ce qui concerne différentes dispositions de cet article, y compris sur la possibilité de former un recours devant une autorité administrative contre une décision de retour, la possibilité que l'examen du recours ne soit pas limité à un seul degré de juridiction, l'effet suspensif des recours et les délais de recours.

L'article 22 concernant la procédure de retour à la frontière a suscité de nombreuses discussions, en particulier en ce qui concerne la nature et le champ d'application de cette nouvelle procédure. Sans préjudice des discussions en cours concernant le règlement sur la procédure d'asile, il semble exister une convergence de vues sur le fait que le champ d'application de la procédure visée à l'article 22 de la directive "Retour" devrait suivre le champ d'application de l'article 41 du règlement sur la procédure d'asile. Certaines délégations étaient fermement convaincues que cette procédure devrait être appliquée pour décider si les ressortissants de pays tiers qui sollicitent une protection internationale devraient se voir accorder l'accès au territoire des États membres.

La présidence autrichienne est déterminée à progresser autant que possible sur la directive "Retour" révisée d'ici la fin de son mandat, afin d'établir un système de migration de l'UE véritablement résilient et efficace.
