

Bruxelles, le 2.3.2017
COM(2017) 200 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**RELATIVE À UNE POLITIQUE PLUS EFFICACE DE L'UNION EUROPÉENNE EN
MATIÈRE DE RETOUR
- PLAN D'ACTION RENOUVELÉ**

Le 9 septembre 2015, la Commission a adopté le plan d'action de l'UE en matière de retour¹, qui prévoyait 36 actions concrètes destinées à améliorer l'efficacité du système de retour de l'Union européenne. La plupart de ces actions sont en cours ou ont été mises en œuvre, ainsi qu'en rend compte l'annexe de la présente communication. Leur incidence globale sur les résultats en matière de retour dans l'ensemble de l'Union européenne est néanmoins demeurée limitée, soulignant la nécessité d'une action plus résolue pour obtenir des résultats mesurables en ce qui concerne le retour des migrants en situation irrégulière.

Depuis l'adoption du plan d'action, les défis auxquels doit répondre la politique de retour de l'Union européenne se sont même multipliés et ont mis sur le devant de la scène ce volet de la politique européenne globale en matière de migrations. En 2015, le nombre de migrants en situation irrégulière auxquels il a été ordonné de quitter l'Union s'élevait à 533 395, contre 470 080 en 2014. Compte tenu des quelque 2,6 millions de demandes d'asile introduites pour la seule période 2015/2016, et du fait que le taux d'acceptation en première instance est de 57 % pour les trois premiers trimestres de 2016, les États membres pourraient avoir à renvoyer plus d'un million de personnes après traitement des demandes d'asile. Parallèlement, les taux de retour au niveau de l'Union européenne n'ont pas progressé. Alors que le taux de retour total² est passé de 41,8 % à 42,5 % de 2014 à 2015, le taux de retour effectif dans les pays tiers a reculé de 36,6 % à 36,4 %. De surcroît, si l'on ne tient pas compte des retours vers les Balkans occidentaux, le taux de retour de l'Union européenne tombe à 27 %.

Les principaux défis de notre politique en matière de retour ont toujours été à la fois internes à l'Union européenne et aux États membres, et externes. La Commission, ainsi que le Service européen pour l'action extérieure et les États membres se sont attaqués aux aspects extérieurs grâce à des cadres spécifiques de coopération avec les pays tiers. À cette fin, un cadre de partenariat pour les migrations³ a été lancé en juin 2016, et un troisième rapport d'avancement de ce cadre est adopté aujourd'hui⁴.

Une politique efficace en matière de retour commence dans l'Union européenne. Dans ses conclusions des 20 et 21 octobre 2016⁵, le Conseil européen a invité les États membres à renforcer leurs processus administratifs nationaux en matière de retours. En outre, la déclaration de Malte faite par les chefs d'État ou de gouvernement⁶ le 3 février 2017 a souligné la nécessité d'entamer un examen critique de la politique de retour de l'Union européenne, sur la base d'une analyse objective de l'application des instruments juridiques, opérationnels, financiers et pratiques disponibles aux niveaux européen et national. Il est dès lors nécessaire de considérer avec pragmatisme l'application de la directive sur le retour⁷ et de remédier à ce qui ne fonctionne pas, notamment en incitant les États membres à apporter les

¹ COM(2015) 453 final.

² Ce chiffre inclut le retour vers des pays tiers et la reprise par un État membre de migrants en situation irrégulière dans un autre État membre, en vertu d'accords bilatéraux de réadmission conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive sur le retour.

³ Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM(2016) 385 final du 7.6.2016.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil - Troisième rapport d'avancement: premiers résultats en ce qui concerne le cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2017) 205 final du 1.3.2017.

⁵ EUCO 31/16.

⁶ Communiqué de presse 43/17 du 3.2.2017.

⁷ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98.

améliorations requises à leur système national de retour afin d'assurer une meilleure coordination et une approche pluridisciplinaire. En outre, nous devons exploiter au mieux les instruments financiers ou opérationnels de l'Union européenne, afin de créer un espace collaboratif pour échanger des informations et améliorer la coopération et la coordination entre les organes compétents des États membres et de l'Union. Qui plus est, le nouveau mandat du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a été considérablement renforcé afin de mieux soutenir les États membres dans le cadre de leurs activités en matière de retour, que celles-ci soient conjointes ou nationales. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ce nouveau mandat font l'objet du deuxième rapport sur le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes adopté aujourd'hui⁸.

Le présent plan d'action renouvelé en matière de retour, qui prévoit des mesures ciblées supplémentaires à mettre en œuvre parallèlement aux mesures en cours engagées au titre du plan d'action existant, est adressé aux États membres et aux institutions et agences de l'Union européenne afin d'améliorer considérablement les taux de retour. Il marque aussi un engagement renouvelé à mener à bien le plan d'action de 2015 et assurera des résultats mesurables en ce qui concerne la prévention de la migration irrégulière et le retour des migrants en situation irrégulière. À cette fin, la Commission est également en train d'adopter une recommandation visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive⁹.

I - Le système de l'UE en matière de retour: rendre les systèmes administratifs nationaux et les procédures de retour plus efficaces

I.1 La directive sur le retour

Le principal instrument législatif régissant le retour des migrants en situation irrégulière est la **directive 2008/115/CE («directive sur le retour»)**. Cette directive fixe les normes et procédures communes à appliquer pour le retour effectif des migrants en situation irrégulière, tout en respectant leurs droits fondamentaux et le principe de non-refoulement. Dans le même temps, elle laisse aux États membres la marge de manœuvre nécessaire quant à la manière d'atteindre cet objectif.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen¹⁰ et les informations recueillies par le Réseau européen des migrations ont permis un examen approfondi des principaux défis auxquels doivent faire face les États membres dans l'exécution des retours. Cet examen démontre la nécessité pour les États membres d'exploiter au mieux la flexibilité offerte par la directive sur le retour afin de renforcer leur capacité à renvoyer des migrants en situation irrégulière, toujours plus nombreux dans l'Union européenne.

⁸ Deuxième rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, COM(2017) 201 final du 1.3.2017.

⁹ Recommandation de la Commission visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, C(2017) 1600.

¹⁰ Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, JO L 295 du 6.11.2013, p. 27.

En outre, forts du soutien de la Commission, les États membres devraient recenser et échanger les bonnes pratiques permettant de décourager le séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur leur territoire.

Ces mesures doivent être mises en œuvre dans le plein respect du droit primaire de l'UE, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'acquis en matière de migration. À cette fin, la directive sur le retour contient déjà un solide ensemble de normes, dont la possibilité de disposer d'une voie de recours effective pour contester une décision de retour, le respect de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect des besoins particuliers des personnes vulnérables.

La Commission continuera à contrôler l'application et le respect de la directive sur le retour afin de remédier aux lacunes spécifiques des systèmes nationaux. Afin de fournir des orientations sur la manière d'appliquer les dispositions de la directive pour améliorer l'effectivité des retours, la Commission adopte aujourd'hui une **recommandation visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive sur le retour**¹¹. Les États membres devraient prendre des mesures immédiates conformément à cette recommandation. En outre, le manuel sur le retour¹², qui fournit des orientations sur l'interprétation et l'application pratique des dispositions de la directive sur le retour, doit encore être mis à jour, notamment afin d'assurer la cohérence avec ladite recommandation.

Sur la base de l'expérience qui sera tirée de la mise en œuvre de cette recommandation et en fonction de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour accroître sensiblement les taux de retour, la Commission se tiendra prête à lancer une révision de la directive sur le retour.

Perspectives

- Les États membres devraient prendre des mesures immédiates conformément à la recommandation de la Commission.
- La Commission mettra à jour le manuel sur le retour pour la mi-2017, en tenant compte également de la recommandation.
- La Commission, conjointement avec les États membres, continuera à contrôler l'application et le respect de la directive sur le retour, notamment au moyen de l'évaluation de Schengen en matière de retour.
- Forts du soutien de la Commission, les États membres devraient recenser en 2017 les bonnes pratiques permettant de décourager le séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur leur territoire.

I. 2- Remédier à l'utilisation abusive des procédures d'asile

Les demandeurs d'asile déboutés représentent une part importante des migrants en situation irrégulière présents dans l'Union européenne. Alors que bon nombre des personnes qui arrivent dans l'Union européenne fuient la guerre, la violence et la persécution, d'autres utilisent les demandes d'asile comme un moyen de prolonger leur présence en Europe et d'empêcher leur retour. Bien souvent, des demandes d'asile manifestement non fondées sont

¹¹ Recommandation de la Commission du 1^{er} mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, C(2017) 1600.

¹² C(2015) 6250 final.

déposées au cours des dernières étapes des procédures de retour, y compris quelques jours ou quelques heures avant le départ — à la seule fin de retarder ou d'empêcher le retour. Ce type de demandes fait peser une lourde charge sur les systèmes d'asile des États membres.

Le cas des ressortissants nigériens en est un bon exemple: plus de 37 000 d'entre eux sont entrés irrégulièrement dans l'Union européenne en 2016 — soit la première nationalité arrivant par la route de la Méditerranée centrale — et plus de 47 000 demandes d'asile introduites par des ressortissants nigériens ont été enregistrées en 2016. Pour les trois premiers trimestres de 2016, le taux d'acceptation des demandes d'asile introduites par des ressortissants nigériens s'élevait à 8 %, ce qui indique que plus de 40 000 demandes introduites en 2016 sont, en principe, susceptibles d'être rejetées.

Pour prévenir ces situations, **les États membres devraient immédiatement recourir à toutes les possibilités offertes par la législation en vigueur en matière d'asile, afin de lutter contre toute utilisation abusive du système d'asile** par des migrants en situation irrégulière qui n'ont manifestement pas besoin d'une protection internationale. Ils devraient en particulier s'appuyer sur les dispositions relatives aux procédures d'asile accélérées, au traitement des demandes ultérieures et à la non-automaticité de l'effet suspensif des recours, notamment à l'égard des migrants provenant de pays qui sont considérés comme sûrs ou pour lesquels le taux d'acceptation des demandes d'asile est faible.

Il est essentiel que les procédures d'asile et de retour se complètent parfaitement. Un processus de prise de décision rapide et efficace est dans l'intérêt tant des demandeurs de bonne foi que des États membres. L'établissement d'une corrélation formelle entre les deux processus et l'amélioration de la communication et de l'échange d'informations entre services d'asile et autorités chargées du retour sont indispensables.

À plus long terme, la réforme du régime d'asile européen commun, présentée par la Commission en 2016, offrira également de nouvelles possibilités de rationaliser et de rendre plus efficaces les interactions entre les procédures d'asile et de retour. En particulier, la proposition de règlement sur les procédures d'asile¹³ prévoit la mise en place de procédures plus rapides pour répondre aux demandes d'asile manifestement non fondées et aux demandes ultérieures n'ayant aucune chance concrète d'aboutir, ainsi que pour les migrants provenant de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs, ce qui réduirait le risque que des opérations de retour soient indûment annulées ou reportées.

¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM(2016) 467 final.

Perspectives

- Les États membres devraient rationaliser les procédures d'asile conformément à la législation en vigueur de l'Union européenne afin de réduire les formes d'utilisation abusive du système d'asile visant à empêcher le retour.
- Les États membres devraient recourir à des procédures d'asile accélérées et à des procédures d'irrecevabilité, en conformité avec la législation de l'Union européenne, pour traiter les demandes d'asile manifestement non fondées, y compris les demandes ultérieures; les États membres ne devraient pas accorder d'effet suspensif automatique aux recours pour ces motifs.
- Les États membres devraient prendre les mesures administratives nécessaires pour renforcer la corrélation entre les procédures d'asile et de retour et améliorer la coordination entre les autorités ou services compétents.

I.3- Améliorer l'échange d'informations aux fins de l'exécution des retours

L'arrestation, l'identification et le suivi des migrants en situation irrégulière sont indispensables à une politique efficace en matière de retour. Celle-ci requiert un échange systématique d'informations non seulement au sein des États membres (entre leurs autorités chargées du retour et les autres autorités publiques, y compris les services éducatifs et médico-sociaux), mais aussi entre les États membres eux-mêmes et entre les États membres et les autorités de l'UE. La disponibilité d'informations en temps utile peut aider les États membres à mieux cibler et planifier leurs activités en matière de retour. Or, une grande partie des informations nécessaires fait toujours défaut. Faute de système d'entrée/sortie, il n'existe pas de statistiques fiables sur les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée et les informations disponibles sur l'exécution effective des décisions de retour demeurent limitées.

Par conséquent, à l'aide de l'application de gestion intégrée des retours (IRMA), les États membres devraient recueillir des informations complètes en temps réel à l'échelle nationale afin de conserver une vue d'ensemble claire et précise de la situation en matière de migration irrégulière. Ils sont également tenus d'introduire dans le SIS, à des fins de saisie, tous les documents invalidés, tels que les titres de séjour. La Commission invite instamment les États membres à faire en sorte que cette obligation soit systématiquement respectée.

Afin de soutenir les États membres, la Commission s'attache déjà à créer un environnement favorable à la mise en œuvre des retours dans l'ensemble de l'Union européenne, grâce à un échange systématique d'informations. Au cours de l'année 2016, la Commission a présenté plusieurs propositions visant à développer les systèmes d'information existants (**système d'information Schengen**¹⁴, **Eurodac**¹⁵) ou à en créer de nouveaux (**système d'entrée/sortie**¹⁶, **système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages**¹⁷), qui contribueront à combler certaines des lacunes actuelles en matière d'information.

¹⁴ COM(2016) 881, 882 et 883 final.

¹⁵ COM(2016) 272 final.

¹⁶ COM(2016) 194 final.

¹⁷ COM(2016) 731 final.

Dans le cadre de l'évaluation du **système d'information sur les visas (VIS)**, les États membres ont indiqué qu'ils se servaient de plus en plus de ce système pour identifier les migrants en situation irrégulière. Cependant, les pays tiers ne reconnaissent généralement pas les seules données du système d'information sur les visas comme preuves de la nationalité ou exigent une enquête complémentaire. Ce système ne contenant pas de copie des passeports, il est extrêmement laborieux, voire impossible, d'en obtenir une auprès de l'ambassade qui a délivré un visa Schengen. Aussi la Commission entend-elle **lancer une étude de faisabilité** concernant la conservation dans le système d'information sur les visas, d'une copie des documents de voyage des demandeurs de visa, dont une copie de leur passeport.

En outre, la Commission a lancé une étude ayant pour objet d'examiner **la faisabilité technique d'un registre de titres de séjour de l'UE**, également en vue de faciliter la gestion des cas dans lesquels un migrant ayant le droit de séjourner sur le territoire d'un seul État membre se rend irrégulièrement dans un autre État membre¹⁸.

Parallèlement, la Commission a mis en place un groupe d'experts de haut niveau (GEHN) sur les systèmes d'information et l'interopérabilité, afin d'assurer la bonne utilisation de ces instruments. Les services d'immigration devraient bénéficier de ces travaux et pouvoir extraire les informations sur les migrants en situation irrégulière, disponibles dans tous les systèmes de l'UE, en effectuant une seule recherche¹⁹.

Les États membres s'intéressent de plus en plus à la manière de mieux utiliser les **informations sur les condamnations pénales** aux fins de l'adoption de décisions mettant fin au séjour régulier, de façon à faciliter le retour des ressortissants de pays tiers et des apatrides ayant un casier judiciaire. La Commission présentera en juin une version révisée de la proposition législative visant à créer une base de données centralisée des données d'identification des ressortissants de pays tiers condamnés, afin d'identifier l'État ou les États membres de condamnation et, partant, de renforcer l'efficacité de l'actuel **système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS)**.

Lorsqu'ils prennent des décisions de retour, les États membres devraient déjà tenir compte des condamnations pour infractions pénales graves dans l'Union européenne pour apprécier la situation individuelle des migrants en situation irrégulière en ce qui concerne, par exemple, le délai de retour volontaire, la nécessité d'un placement en rétention et la durée de l'interdiction d'entrée.

¹⁸ Article 6, paragraphe 2, de la directive sur le retour.

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil - Cinquième rapport sur les progrès réalisés vers une union de la sécurité réelle et efficace, COM(2017) 203 final.

Perspectives

- La Commission lancera une analyse d'impact sur la faisabilité et les implications de la conservation d'une copie du document de voyage des demandeurs de visa dans le système d'information sur les visas, afin de faciliter l'identification des migrants en situation irrégulière.
- La Commission examinera la faisabilité technique d'un registre de titres de séjour de l'UE d'ici septembre 2017.
- Les États membres saisisent immédiatement dans le SIS l'ensemble des titres de séjour ayant été retirés ou invalidés ou étant périmés.
- Les États membres devraient tenir compte des condamnations antérieures pour infractions pénales graves dans l'Union européenne lorsqu'ils prennent des décisions en matière de retour.

I.4- Encourager le retour et aider à la réintégration

Il ressort clairement de la directive sur le retour que le **retour volontaire est privilégié au niveau de l'UE par rapport au retour forcé** si l'effet utile d'une procédure de retour n'est pas compromis. Les mesures d'incitation au retour sont généralement prévues dans le cadre des dispositifs d'aide au retour volontaire et à la réintégration.

Il est essentiel d'**améliorer encore la diffusion d'informations sur le retour volontaire** auprès des migrants en situation irrégulière pour faire en sorte qu'ils aient accès à des informations exactes même lorsqu'il est plus probable qu'ils s'appuient en premier lieu sur des sources informelles d'information au sein de leur communauté, mais aussi lorsqu'ils refusent de se soumettre à une mesure de retour et/ou qu'ils se méfient des services d'immigration.

Les pays d'origine sont de plus en plus confrontés à des situations dans lesquelles leurs ressortissants de retour, auparavant migrants en situation irrégulière, ont reçu différents niveaux d'aides à la réintégration (espèces ou contributions en nature) en fonction de l'État membre qui a procédé à leur retour. Cela risque d'amener les pays d'origine à privilégier les seuls retours au départ des États membres offrant des aides à la réintégration plus généreuses, voire de provoquer, dans l'Union européenne, un phénomène de «return shopping» pour ce qui est de l'aide au retour volontaire de la part des migrants en situation irrégulière. Il est, dès lors, indispensable pour améliorer les taux de retour que les **aides à la réintégration et, de manière générale, les pratiques d'incitation au retour soient uniformes d'un État membre à l'autre**. Dans cette optique, la Commission apportera son concours aux États membres par l'intermédiaire du groupe d'experts sur le retour au sein du Réseau européen des migrations.

Il est plus probable que les migrants en situation irrégulière acceptent des aides au retour volontaire s'ils savent que l'unique autre possibilité consiste dans le **retour forcé, puisque leur séjour en situation irrégulière ne serait plus une option envisageable**.

L'efficacité des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration ainsi que des mesures de réintégration qui les accompagnent exige des normes communes. Aussi les États membres sont-ils tous invités à appliquer les **lignes directrices sur l'utilisation des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration**, qui revêtent un caractère

non contraignant et ont été approuvées le 9 juin 2016 par le Conseil dans le but d'accroître la coopération et la coordination entre les États membres.

Il est impératif de renforcer les capacités et l'expertise à l'échelle des États membres pour élaborer et gérer des projets et programmes liés aux retours. Aussi les actions avec les **États membres œuvrant de concert seront-elles encouragées au bénéfice de l'Union européenne dans son ensemble**. Dans le cadre de ces projets seront mises en œuvre des activités liées au retour, y compris des mesures de retour pour tous les types d'aide préalable au retour, le renforcement des capacités et la réintégration pour renforcer l'efficacité des retours. Ces projets seront rattachés à des initiatives existantes relevant de l'approche de gestion intégrée des retours et seront mis en œuvre par l'intermédiaire de la plateforme de l'application de gestion intégrée des retours.

Perspectives

- Soutenus par la Commission, les États membres devraient assurer une approche cohérente de l'aide à la réintégration et des pratiques générales d'incitation au retour.
- Les États membres devraient activement participer aux programmes communs pour tous les types d'aide préalable au retour.

I.5- Œuvrer de concert

Une meilleure coopération en matière de retour

Il est nécessaire que les États membres améliorent et renforcent leurs capacités en matière de retour afin de garantir une **approche et une gestion plus intégrées et coordonnées des retours**, ainsi qu'il est indiqué dans la recommandation. Cela devrait contribuer à un meilleur partage de l'information, à une approche pluridisciplinaire et à une rationalisation de toutes les questions liées au retour. Les États membres peuvent recourir à leurs programmes nationaux relevant du Fonds «Asile, migration et intégration» qui permettent de financer ce renforcement des capacités en vue d'améliorer la planification, la coordination et le suivi entre services répressifs et d'immigration respectifs, les actions coordonnées avec les autorités judiciaires, les autorités de rétention, les systèmes de tutelle et les services médico-sociaux, afin de s'assurer de disposer de réponses rapides et adéquates lorsqu'une intervention pluridisciplinaire s'impose.

La Commission, quant à elle, veillera à améliorer la coordination et le suivi avec les homologues nationaux au niveau de l'Union européenne au titre de l'approche de gestion intégrée des retours, homologues qui utilisent comme plateforme le groupe d'experts sur le retour du Réseau européen des migrations (REM-GER) et les réunions des points de contact direct de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

Le plan d'action en matière de retour de 2015 mentionnait la création d'un **réseau de points de contact des États membres sur le retrait des permis de séjour** qui devait être mis en place par la Commission; cette action n'a pas encore été menée à bien. Toutefois, les États membres ont déjà la possibilité d'introduire dans le SIS tous les titres de séjour retirés, périmés ou non valides, ce qui permet aux agents sur le terrain de vérifier le statut du titulaire d'un titre de séjour.

Perspectives

- La Commission et les États membres devraient encore intensifier la coordination dans le cadre de l'approche de gestion intégrée des retours.
- La Commission créera en 2017 un réseau de points de contact des États membres sur le retrait des titres de séjour.

L'application de gestion intégrée des retours (IRMA)

L'application de gestion intégrée des retours est un **système restreint d'échange d'informations destiné aux experts des États membres** qui facilite déjà la planification, l'organisation et la mise en œuvre des activités de retour et de réadmission menées par les États membres avec l'objectif de continuer à accroître les taux de retour. Elle offre également des informations sur les aspects suivants: bonnes pratiques et orientations par pays tiers, législation, programmes de retour, données sur les opérations de retour et statistiques.

Le système a été déployé dans tous les États membres ainsi qu'en Norvège et en Suisse. Les informations qu'il fournit permettent également à l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes d'assumer un rôle plus proactif dans la planification des opérations de retour conjointes et de mieux préparer les opérations de retour.

Il est déjà prévu de continuer à développer l'application de gestion intégrée des retours **afin d'améliorer la collecte des données sur les opérations de retour et la réadmission**. La Commission développe actuellement des outils informatiques dédiés à l'intérieur de l'application de gestion intégrée des retours de sorte que ces informations soient mises à la disposition des États membres et de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes par un seul canal. Cela permettra de rationaliser la collecte des données pour ce qui est de l'EASO et d'EUROSTAT et limitera ainsi la charge administrative induite par de multiples demandes de données. Les données seront recueillies mensuellement. La Commission et les États membres disposeront d'un accès restreint à ces données. Ce processus sera encore facilité une fois que les instruments juridiques réformant le système d'information Schengen seront entrés en vigueur. Les informations en temps réel sur l'adoption et le respect des décisions de retour seront rendues disponibles pour l'application de gestion intégrée des retours.

En outre, un système informatique autonome destiné au traitement des dossiers de retour au niveau national doit être développé pour les États membres où un tel système n'existe pas encore. On disposera ainsi d'une gestion normalisée plus efficace et d'une vue d'ensemble des personnes soumises à un retour en application des procédures de décision nationales.

Afin de faciliter la coopération avec les pays tiers, des données individuelles concernant toute personne soumise à un retour, telles que les données d'identification et les pièces justificatives, sont nécessaires. Ces données doivent être communiquées en toute sécurité aux autorités du pays tiers afin que soit confirmée la nationalité de la personne concernée et que soient délivrés à celle-ci les documents de voyage nécessaires. Pour mener efficacement cette démarche, il est nécessaire de doter la plateforme de l'application de gestion intégrée des

retours d'une **interface informatique unique de gestion des dossiers de réadmission** sans que les pays tiers y aient accès et, inversement, sans que les États membres aient accès au système des pays tiers.

Ces développements sont financés par la Commission au titre du programme de travail pluriannuel 2017-2018 du Réseau européen des migrations.

Perspectives

- Les États membres devraient chaque mois fournir les données demandées relatives aux retours destinées à l'application de gestion intégrée des retours.
- La Commission mettra à disposition, d'une part, un système informatique autonome destiné à traiter les dossiers de retour au niveau national et, d'autre part, son interface commune correspondante dans l'application de gestion intégrée des retours.
- La Commission développera une interface informatique unique pour la gestion des dossiers de réadmission, destinée à la plateforme de l'application de gestion intégrée des retours.
- La Commission soutiendra la poursuite du développement, à l'appui de l'architecture informatique de l'application de gestion intégrée des retours, des capacités de

Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes fait partie intégrante des efforts déployés par l'Union européenne pour créer un cadre opérationnel qui rende plus efficace le système européen de retour. Le nouveau règlement instituant l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a fait du retour des migrants en situation irrégulière un domaine d'action prioritaire pour l'agence, ce qui permet à celle-ci d'intensifier considérablement le soutien qu'elle apporte aux États membres et de développer de nouvelles activités dans le domaine du retour. Les progrès accomplis par l'agence dans la mise en œuvre du nouveau mandat et des actions recensées dans le présent plan d'action renouvelé feront l'objet d'un suivi dans les rapports de la Commission sur l'entrée en opération de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

Le mandat élargi de l'agence permet à celle-ci d'apporter une assistance globale dans le domaine du retour. Il couvre le départ volontaire ainsi que le retour forcé, habilite l'agence à organiser des opérations de retour (au départ d'un ou de plusieurs États membres) et à œuvrer avec les pays tiers à l'amélioration de leur capacité à coopérer avec les États membres pendant les opérations de retour. L'agence doit pleinement exercer ce mandat en élaborant, dès cette année, de nouveaux modes de soutien aux États membres.

Le rôle de l'agence dans les activités de retour au niveau européen débute par ce que l'on appelle les activités préalables au retour, qu'il faut continuer à intensifier, plus particulièrement en ce qui concerne l'aide à l'identification des migrants en situation irrégulière et à la délivrance par les pays tiers de documents de voyage aux fins du retour de ces migrants. Des missions d'identification menées par les pays tiers clés devraient être davantage organisées si les autorités participantes délivrent des documents de voyage pendant ou immédiatement après de telles missions. L'agence devrait également définir et continuer à développer d'autres outils permettant que les migrants en situation irrégulière soient

identifiés rapidement et que les pays tiers leur procurent des documents d'identité et de voyage dans les plus brefs délais.

On dispose actuellement d'informations limitées sur les principaux risques et défis opérationnels auxquels les États membres sont confrontés dans le domaine du retour et sur la mesure dans laquelle l'agence pourrait être en mesure d'aider les autorités nationales à y faire face. Une fois que l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes aura achevé la cartographie des capacités et le recensement des besoins des États membres, elle devrait élaborer des plans d'intervention spécifiques sur mesure. Ces plans indiqueront clairement le type d'expertise dont chaque État membre a besoin et comment l'agence peut apporter son concours à des projets pilotes et en lancer.

Il conviendrait également de recourir plus largement aux «opérations de retour par collecte» par lesquelles les autorités des pays tiers procèdent au retour de leurs propres ressortissants depuis l'Union européenne conformément aux dispositions du règlement relatif à l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Ces opérations sont susceptibles d'accroître encore plus la capacité de retour de l'Europe de manière peu coûteuse, aussi l'agence devrait-elle soutenir davantage la capacité des pays tiers à participer à de telles opérations, y compris par l'organisation de formations spécialisées. Les modalités des opérations de retour conjointes coordonnées devraient être conformes au «Guide des opérations de retour conjointes par voie aérienne coordonnées par Frontex», du 12 mai 2016.

Enfin, et ce point n'est pas le moindre, l'agence doit de toute urgence instaurer un mécanisme destiné à assister les États membres dans l'exécution des retours par vols commerciaux et conçu pour financer les retours volontaires et les retours forcés organisés de la sorte par les États membres. De plus, l'agence devrait négocier des accords-cadres avec des compagnies aériennes, auxquels les autorités nationales compétentes en matière de retour pourraient recourir en tant que de besoin et qui fixeraient les conditions générales d'utilisation de vols commerciaux (par exemple, nombre de personnes à bord soumises à une décision de retour, nombre d'escortes) et pour faire en sorte qu'un nombre de sièges puisse être rapidement mis à disposition à bord de vols vers des destinations de retour clés.

Pour faire face à la charge de travail supplémentaire que comportent ces activités, et afin de répondre entièrement aux attentes liées à son nouveau mandat, l'agence devrait prendre des mesures immédiates pour veiller à pourvoir les postes vacants et à utiliser intégralement les crédits alloués pour les activités de retour.

Perspectives

L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait en 2017:

- augmenter les effectifs de son unité d'appui au retour d'ici au mois de juin;
- instaurer un mécanisme destiné à financer et à soutenir le recours aux vols commerciaux d'ici au mois de juin;
- intensifier l'assistance préalable au retour en organisant des missions d'identification d'ici au mois de juin;
- d'ici au mois de juin, mettre la dernière main à la cartographie des capacités des États membres et au recensement de leurs besoins en matière de retour;

I.6- Financement par l'Union européenne des retours et réadmissions

La Commission fournit une aide financière importante pour seconder les États membres dans la réalisation de retours effectifs conformément à la directive sur le retour, ainsi que pour appuyer la coopération pratique et le partage des bonnes pratiques dans le domaine du retour et de la réadmission. Le principal instrument de financement européen soutenant les États membres à cet égard est le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF).

Les États membres ont alloué quelque 806 millions d'euros aux activités liées au retour et à la réintégration par l'intermédiaire de leurs programmes nationaux relevant du Fonds «Asile, migration et intégration», pour la période 2014-2020. Ces ressources soutiennent notamment les efforts nationaux que chaque État membre consent en matière de retour ainsi que des initiatives européennes conjointes spécifiques dans le domaine du retour et de la réintégration [en particulier le réseau européen pour l'instrument de réintégration - réseau ERIN), l'initiative européenne de gestion intégrée des retours (EURINT) et le réseau européen des officiers de liaison «retour» (EURLO)].

En outre, une aide d'urgence de 6,2 millions d'euros au total a été allouée depuis 2014 pour répondre à des besoins urgents liés au retour, tels que l'aide au retour volontaire. D'autres actions liées au retour et à la réadmission sont financées au titre des actions de l'Union qui relèvent du Fonds «Asile, migration et intégration», dont le mécanisme de renforcement des capacités de réadmission qui a bénéficié d'une contribution de 12 millions d'euros du Fonds «Asile, migration et intégration» pour 2015-2016.

Perspectives

En 2017, la Commission:

- mettra 200 millions d'euros supplémentaires en faveur d'actions liées au retour à la disposition des États membres, par l'intermédiaire de leurs programmes nationaux relevant du Fonds «Asile, migration et intégration». Grâce à cette enveloppe budgétaire, la capacité opérationnelle des États membres en matière d'aide préalable au retour, de renforcement des capacités et de réintégration s'en verra accrue, avec pour objectif une augmentation du nombre des retours;
- procédera à une nouvelle augmentation budgétaire afin de renforcer la coopération entre l'UE et ses pays partenaires dans le domaine de la réadmission dans le cadre du mécanisme de renforcement des capacités de réadmission.

II - Surmonter les difficultés en matière de réadmission

Ainsi qu'il était annoncé dans le plan d'action en matière de retour de 2015, l'Union européenne a sensiblement accru son engagement auprès des principaux pays d'origine, tant en Afrique qu'en Asie. Si certains pays d'origine coopèrent en matière de réadmission de leurs ressortissants, conformément à leur obligation de droit international (et, pour les pays ACP, en application également de l'article 13 de l'accord de Cotonou), beaucoup d'autres ne coopèrent pas de manière satisfaisante. Les États membres font spécialement état des difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir auprès des pays tiers des documents de voyage d'urgence ou pour, sinon, utiliser le document de voyage européen, même lorsque l'identité et la nationalité de l'intéressé sont bien établies.

Grâce aux réunions régulières du comité de réadmission mixte et à des projets spécifiques, les travaux intensifs consacrés à la **mise en œuvre des 17 accords de réadmission existants** ont contribué à la fois à la levée de certains des obstacles à la réadmission ainsi qu'à l'amélioration des pratiques et de la communication entre autorités concernées. Toutefois, on constate que certains de ces pays ne respectent pas encore complètement les dispositions de ces accords.

La Commission a avancé sur les **négociations de nouveaux accords de réadmission**. Les négociations avec la Biélorussie sont désormais presque achevées tandis que de nouvelles ont été engagées avec le Nigeria, la Tunisie et la Jordanie parallèlement aux négociations sur l'assouplissement du régime de visas. Par ailleurs, les négociations avec le Maroc, qui ont débuté en 2003, sont bloquées et les négociations avec l'Algérie n'ont pas été ouvertes malgré l'existence d'un mandat de négociation remontant à 2002.

Pour ce qui est des pays avec lesquels elle n'a pas pu obtenir un accord de réadmission formel, la Commission a fait porter ses efforts sur l'amélioration de la coopération pratique au moyen d'outils et d'instruments opérationnels tels que les procédures opérationnelles standards.

À la suite d'une série de **dialogues à haut niveau**, la coopération en matière d'obligations de réadmission fait désormais partie intégrante du dialogue politique renouvelé que l'Union européenne mène avec les pays tiers. Le plan d'action annonçait également que l'assistance et les actions de l'Union devraient servir d'incitants pour attiser la volonté de coopération des pays partenaires et ainsi **accroître l'effet de levier de l'Union européenne en matière de réadmission**. Cela s'est traduit par l'approche fondée sur un cadre de partenariat proposée en juin 2016²⁰, qui vise à mener à bien la gestion conjointe des migrations avec les pays d'origine et de transit, l'accent étant mis dans un premier temps sur l'Éthiopie, le Sénégal, le Mali, le Nigeria et le Niger.

La mise en œuvre et les résultats du **cadre de partenariat** sont plus amplement détaillés dans les trois rapports spécifiques respectivement d'octobre 2016, de décembre 2016 et du 1^{er} mars 2017²¹. En dialoguant avec les pays tiers par l'intermédiaire du cadre de partenariat et en recourant à tous les outils et mesures disponibles²², on favorisera une meilleure coopération afin que les ressortissants de ces pays soient identifiés, qu'ils obtiennent de nouveaux documents d'identité et de voyage et qu'ils soient réadmis. En général, il conviendrait de recourir à des approches conçues sur mesure pour recenser tous les intérêts, mesures incitatives et leviers en cause avec un pays partenaire, afin d'atteindre les objectifs et d'honorer les engagements et afin que l'UE et les États membres intéressés proposent des mesures d'appui spécifiques au pays partenaire concerné – telles que la réintégration effective des personnes soumises à un retour – de manière à assurer une meilleure gestion des migrations et, dans ce contexte, à améliorer encore la coopération en matière de retour et de réadmission. L'UE et les États membres devront faire usage de leurs moyens de levier collectifs de manière coordonnée et efficace afin de parvenir à ce résultat.

²⁰ Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM(2016) 385 final du 7.6.2016.

²¹ COM(2016) 700 final du 18.10.2016 et COM(2016) 960 final du 14.12.2016.

²² Conformément aux principes humanitaires, l'aide humanitaire fondée sur les besoins ne saurait être subordonnée à aucune condition.

Perspectives

La Commission entend:

- suivre et résoudre les problèmes que pose actuellement la mise en œuvre des accords de réadmission;
- œuvrer à la conclusion rapide des négociations des accords de réadmission avec le Nigeria, la Tunisie et la Jordanie tout en s'efforçant de dialoguer avec le Maroc et l'Algérie;
- conjointement avec les États membres, redoubler d'efforts pour améliorer la coopération pratique, en convenant avec les pays tiers de procédures de réadmission, de voies de communication et de l'organisation des tâches tout en veillant au respect de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

L'Union européenne et ses États membres feront usage, au sein du cadre de partenariat, de leurs moyens de levier collectifs d'une manière coordonnée et efficace pour convenir, avec les pays tiers, d'approches sur mesure afin de gérer conjointement les migrations et d'améliorer encore la coopération en matière de retour et de réadmission.

III – Conclusion

Parallèlement à la recommandation visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive sur le retour, le présent plan d'action renouvelé contient une série de mesures ciblées conçues pour permettre aux États membres et à l'Union européenne **d'accroître sensiblement les taux de retour**. Dans le même temps, il adressera un message clair aux migrants qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union européenne: ils ne devraient pas entreprendre de voyage périlleux pour rejoindre illégalement l'Europe. Ce plan d'action contribuera également à mettre à mal le modèle économique du trafic de migrants.

Les autorités nationales compétentes dans les États membres doivent appliquer les normes et procédures définies dans la directive sur le retour de manière plus efficace et directe lorsqu'elles procèdent à des retours, dans le strict respect des droits fondamentaux et des garanties d'un retour digne conformément à la recommandation.

La Commission, quant à elle et avec l'appui des agences de l'Union européenne concernées, adoptera les **mesures de soutien opérationnel recensées dans le présent plan d'action renouvelé** afin de renforcer les capacités des États membres et d'aider davantage ces derniers dans leur mise en œuvre du système de retour de l'Union européenne.

En outre, la Commission épaulée par le SEAE intensifiera les efforts consentis pour conclure des accords de réadmission et accroître la coopération avec les pays tiers en matière de réadmission, en faisant un usage collectif des moyens de levier, d'une manière coordonnée et efficace, dans le contexte du cadre de partenariat pour les migrations.

La Commission évaluera les progrès accomplis et fera rapport sur la mise en œuvre de la recommandation et du plan d'action renouvelé d'ici décembre 2017.