

La politique de retour et de réadmission



Constança Urbano de Sousa

9ème édition du Cours d'été "***Droit et Politique
de l'immigration et de l'Asile de l'Union
européenne***"

Bruxelles, 2009

Programme

- ❑ Définitions
- ❑ Politique communautaire de retour/expulsion/éloignement
 - Base légale
 - Éléments– stratégie politique
 - Instruments juridiques
 - ❑ Directive 2001/40/CE: Reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers
 - ❑ Directive 2008/115/CE: Directive Retour
 - Relations avec pays tiers
 - ❑ Accords de réadmission
 - ❑ Clausules de réadmission
 - L'avenir de la politique communautaire de retour

Définitions

- ❑ **Retour:** le fait, pour le ressortissant d'un pays tiers, de rentrer — que ce soit par obtempération volontaire à une obligation de retour ou en y étant forcé - dans (1) son pays d'origine, ou (2) un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux, ou (3) un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d'un pays tiers décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel il sera admis;
- ❑ **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 ressortissant du pays tiers (en séjour régulier ou irrégulier)
- ❑ **Décision de retour** (ou d'expulsion): Acte administratif ou judiciaire qui déclare 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 et ordonne le retour.
- ❑ **Eloignement/rapatriement/expulsion:** l'exécution de l'obligation de retour; le transfert physique hors de l'EM
- ❑ **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.

Politique communautaire de retour

Base légale

□ Base légale

- Article 63, (3), b) du Traité CE « Le Conseil, (...) arrête: des mesures relatives à la politique d'immigration, dans le domaine de l'« immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier »;

Politique communautaire de retour

Principes politiques

- ❑ Mise en place d'une politique de retour basé sur la coopération entre EM, normes communes et la réadmission: priorité majeur depuis le Conseil européen de Tampere (1999)
- ❑ Communication de la Commission relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier (2002); Programme d'action en matière de retour (Conseil, 28 de novembre 2002) Programme de la Haye (2004); Communications de la Commission de 2006, 2007 et 2008 sur la politique d'immigration, etc.
- ❑ Principes politiques
 - La politique de retour comme élément essentiel de la lutte contre l'immigration clandestine
 - Obligation de retour des personnes en séjour irrégulier - crédibilité et acceptante des politiques d'admission des immigrants
 - Priorité au retour volontaire par rapport au retour forcé
 - Respect des droits fondamentaux
 - Renforcement de l'obligation de réadmission

Respect des droits de l'homme (article 6 du traité sur l'Union européenne; article premier de la Directive Retour (2008/115/CE)

- ❑ Droit à l'intégrité physique et mentale (Article 3 Charte des droits fondamentaux)
- ❑ Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Article 4 Charte des droits fondamentaux ; article 3 CEDH)
- ❑ Respect de la vie privée et familiale (Article 7 Charte des droits fondamentaux ; article 8 CEDH)
- ❑ Interdiction des expulsions collectives (Article 19 Charte des droits fondamentaux ; protocole n.º 4 à la CEDH)
- ❑ Non refoulement (Article 33 convention de Genève relatif au statut des réfugiés ; article 19 Charte des droits fondamentaux)
- ❑ Principe de non-discrimination (article 21 Charte des droits fondamentaux ; article 14 CEDH)
- ❑ L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans tous les actes relatifs aux enfants (Article 24 Charte des droits fondamentaux ; Convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant)
- ❑ Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47 Charte des droits fondamentaux ; articles 6 et 13 CEDH)
- ❑ Droit au contrôle juridictionnel de la détention dans le contexte d'une procédure d'éloignement (article 5 CEDH)

Axes de la politique communautaire de retour

- ❑ **Coopération entre les EM**
- ❑ **Normes communes minimales en matière de retour**
 - Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 : normes et procédures communes applicables dans les EM au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
- ❑ **Coopération avec les pays tiers**
 - Accords de réadmission
 - Clauses de réadmission dans les accords communautaires d'association et coopération
 - Coopération opérationnel (identification et documentation; programmes de retour et mesures pour garantir retour effectif et durable dans le pays d'origine)

Coopération entre les EM

- ❑ Directive 2001/40/CE du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers - Décision 2004/191/CE du 23 février sur les critères et modalités de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la Directive 2001/40/CE
- ❑ Directive 2003/110/CE du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne
- ❑ Décision 2004/573/CE du 29 avril 2004 : l'organisation de vols communs pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus ;
- ❑ Catalogue de meilleures pratiques (adopté par le Conseil, 28 février 2002)
- ❑ Décision du 16 mars 2005 sur ICONet – site intranet pour l'échange d'informations concernant l'exécution des opérations de retour
- ❑ Règlement 377/2004 du 19 février 2004 – réseau d'officiers de liaison « Immigration » (article 2: collecte d'informations sur les moyens de faciliter le retour des immigrés illégaux; aide en vue d'établir l'identité de ressortissants de pays tiers et faciliter leur retour dans leur pays d'origine.
- ❑ Règlement 2007/2004 du 26 octobre 2004 - Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des EM – FRONTEX (art. 2 – entre autres, FRONTEX a pour tâche principal de fournir aux EM l'appui aux frontières pour organiser des opérations de retour conjointes.
- ❑ Décision 575/2007/CE du 23 mai 2007: Fond européen pour le retour: soutien des actions des EM (communes ou nationales) en matière de retour volontaire (programmes de retour volontaire; assistance; information, etc.) ou de retour forcée des immigrants illégaux (cout avec l'obtention de documents de voyage; financement des escortes; frais de voyage du rapatriée, etc.)
- ❑ Etc.

Reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers (Directive 2001/40/CE)

- ❑ Objectif: permettre la reconnaissance d'une décision d'éloignement prise par une autorité compétente d'un EM à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers qui se trouve sur le territoire d'un autre EM (d'exécution).
- ❑ Champ d'application: décision d'éloignement fondée sur
 - une menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité et sûreté nationales, et prise dans les cas suivants:
 - ❑ condamnation pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an,
 - ❑ existence de raisons sérieuses de croire que le ressortissant d'un pays tiers a commis des faits punissables graves ou existence d'indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'un État membre.
 - sur le l'entrée ou séjour irréguliers.

Directive Retour (2008/115/CE)

- ❑ **Objet** (article premier): fixe les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, conformément aux droits fondamentaux et aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme.
- ❑ Sans préjudice des dispositions plus favorables (art. 4)

Champ d'application (articles 2 et 3 de la Directive Retour)

- ❑ Ressortissants de pays tiers en **séjour irrégulier** (ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans le EM) faisant l'objet d'une décision de retour
 - Expiration/révocation/retrait de visa ou du titre de séjour
 - Décision finale de rejet d'une demande d'asile / retrait du statut de réfugiée
 - Entrée illégale;
 - Entrée légale (avec ou sans visa) et permanence illégal (overstayers)
- ❑ **Exclusion:** Ressortissants de pays tiers jouissant du droit communautaire à la libre circulation
- ❑ **Exclusion facultative:** ressortissants de pays tiers faisant l'objet
 - d'une décision de refus d'entrée (l'article 13 du code frontières Schengen) ou arrêtés ou interceptés à l'occasion du franchissement irrégulier de la frontière extérieure d'un EM et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation ou le droit de séjourner dans ledit EM;
 - d'une sanction pénale prévoyant ou ayant pour conséquence leur retour, conformément au droit national
 - de procédures d'extradition.

Droits et garanties procédurales

- ❑ Non-refoulement, intérêt supérieur de l'enfant, vie familiale et état de santé (article 5)
- ❑ Priorité au retour volontaire: délai obligatoire de 7 à 30 jours pour le départ volontaire (art. 7);
- ❑ Contrôle du retour forcé (art. 8 (6));
- ❑ Retour et éloignement des mineurs non accompagnés: seulement si le mineur sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur ou à des structures adéquates dans l'État de retour (art.10)
- ❑ Décisions rendues par écrit, indiquent leurs motifs de fait et de droit et comportent des informations relatives aux voies de recours disponibles (art. 12).
- ❑ Voie de recours effective pour attaquer les décisions liées au retour; assistance linguistique et juridique (art. 13)
- ❑ Garanties dans l'attente du retour: l'unité familiale; soins médicaux d'urgence; accès des mineurs au système éducatif; besoins particuliers des personnes vulnérables; documentation (art. 14).
- ❑ Harmonisation des conditions de rétention: séparés des prisonniers de droit commun; contact avec les membres de la famille, représentants légaux, autorités consulaires, ONG

Procédure

1. Décision de retour à l'encontre des ressortissant en séjour irrégulière
 - Obligatoire (art. 6 (1) et rendue par écrit, motivée (art. 12) et susceptible de recours (13);
 - Délai obligatoire de 7-30 jours pour le départ volontaire
 - Possibilité de rétention
2. Éloignement
3. Interdiction d'entré

Décision de retour

- ❑ EM obligées de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier.
 - Exceptions
 - ❑ Séjour légal dans un autre EM et retour immédiat
 - ❑ Réadmission par un autre EM (accord/arrangement bilatéral)
 - ❑ EM accorde le droit de séjour au ressortissant.
 - ❑ En cas de renouvellement du titre de séjour.
- ❑ Forme: par écrite, indiquent motifs de fait et de droit et comportant des informations sur les voies de recours.
- ❑ Susceptible de recours effective devant une autorité judiciaire ou administrative ou autre instance indépendante (art. 13)

Départ volontaire (art. 7)

- ❑ Délai obligatoire de 7-30 jours pour le départ volontaire. Ce délai peut être prolongée.
- ❑ EM peut imposée des obligations visant à éviter le risque de fuite: présentation régulière aux autorités; dépôt d'une garantie financière, etc.
- ❑ EM peut s'abstenir d'accorder au ressortissant d'un pays tiers un délais de départ volontaire (ou accorder délais inférieur à 7 jour):
 - Risque de fuite (il existe des raisons sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'il peut prendre la fuite);
 - Rejet de la demande de séjour comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse
 - Danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale

Éloignement (art. 8 et 9)

- ❑ Obligation pour l'EM d'exécution de la décision de retour
 - Après l'expiration du délai de départ volontaire
 - s'il n'y a eu lieu au départ volontaire
 - ❑ Risque de fuite (il existe des raisons sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'il peut prendre la fuite);
 - ❑ Rejet de la demande de séjour comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse
 - ❑ Danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale
- ❑ Mesures coercitives (dernier ressort) proportionnées et conformes au respect de la dignité et de l'intégrité physique du ressortissant.
- ❑ Report de l'éloignement
 - Obligatoire
 - ❑ Violation du principe de non-refoulement
 - ❑ Effet suspensif du recours
 - Facultatif
 - ❑ L'état physique ou mental du ressortissant ne permet pas l'éloignement
 - ❑ Motifs d'ordre technique (p.ex absence d'identification)

Interdiction d'entrée (art. 11)

- ❑ Obligatoire en 2 cas:
 - Il n'y a eu lieu au départ volontaire
 - ❑ Risque de fuite (il existe des raisons sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'il peut prendre la fuite);
 - ❑ Rejet de la demande de séjour comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse
 - ❑ Danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale
 - Le ressortissant n'a pas respectée l'obligation de retour
- ❑ Durée maximale: 5 ans (peut dépasser si le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale).
- ❑ Non imposition/suspension/retrait de l'interdiction d'entrée
 - Victimes de la traite des êtres humains
 - Pour des raisons humanitaires

Rétention / Détention

- ❑ Possibilité (n'est pas une obligation) dans certaines conditions
 - Dernier ressort (il n'y a pas d'autres mesures moins coercitives pour assurer l'éloignement);
 - Nécessaire pour préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement (risque de fuite; personne évite ou empêche l'éloignement)
- ❑ Forme: par écrite, en indiquant les motifs de fait et de droit,
- ❑ Contrôle juridictionnel si la rétention a été ordonnée par des autorités administratives

Rétention / Détention

- ❑ Durée maximale: 6 mois (possibilité d'être prolonger pour une période supplémentaire de maximal 12 mois s'il existe une perspective raisonnable d'éloignement en 2 cas exceptionnelles: l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de la personne concerné ou des retards dans l'obtention des documents nécessaires.
- ❑ Conditions
 - Dans des centres spécialisées (règle); exceptionnellement dans un établissement pénitentiaire – séparation des prisonniers de droit commun (dérogation en situation d'urgence –nombre très élevé des immigrants illégaux).
 - contact avec les membres de la famille, représentants légaux, autorités consulaires, ONG
 - Soins médicaux d'urgence
 - Lieu d'hébergement séparé pour les familles placées en rétention (dérogation en situation d'urgence –nombre très élevé des immigrants illégaux).
 - Conditions spéciales pour les mineurs non accompagnés

Relations avec pays tiers

- ❑ Accords de réadmission
 - Objectif: faciliter les mesures d'éloignement
 - 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.
- ❑ Clausules de réadmission figurent dans les accords d'association et de coopération
 - Peuvent constituer le cadre pour la négociation des accords de réadmission
- ❑ Coopération opérationnel (p. ex. identification et documentation)

Accords de réadmission

- ❑ Consacrent l'obligation de chaque partie à réadmettre sur son territoire
 - Les nationaux en situation illégale dans l'autre pays;
 - Les apatrides et ressortissants de pays tiers qui séjournent ou ont entré légalement dans son territoire.
- ❑ Dispositions techniques sur la réadmission et les opérations de transit
 - Demandes de réadmission (forme; délais);
 - Moyens de preuve (de la nationalité; documents permettent de présumer la nationalité – permis de conduire, témoins, etc. - des conditions de réadmission des ressortissants des pays tiers et des apatrides – preuve de l'entrée légale sur le territoire)
 - Délais de réponse
 - Modes de transport
 - Formulaires pour la réadmission
 - Procédure accélérée pour des personnes arrêtées en frontière (notification informelle par téléphone, etc, et exécution par les gardes de frontières).
- ❑ Règles relatives à la protection de données

Accords de réadmission

❑ En vigueur

- 1 mars 2004 : Hong Kong
- 1 juin 2004 Macao
- 1 mai 2005 Sri Lanka
- 1 mai 2006 : Albanie
- 1 juin 2007 : Russie
- 1 janvier 2008: Ukraine; FYROM; Bosnie&Herzégovine; Monténégro; Serbie; Moldova

❑ Négociation complète: Pakistan

- ❑ Mandat : Maroc (2000); Turquie (2005); Georgia (Avril 2009); Cap Vert (juin 2009); Chine (2002); Algérie (2002).

L'avenir de la politique communautaire de retour

❑ Traité de Lisbonne

■ Article 6 Traité sur l'Union européenne

- ❑ Charte des droits fondamentaux de l'UE avec la même valeur juridique que les traités.
- ❑ Adhésion de l'UE à la CEDH

■ Article 79 Traité sur le fonctionnement de l'UE

- ❑ 1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.
- ❑ 2 c) PE et Conseil adoptent les mesures dans les domaines l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;
- ❑ L'Union peut conclure des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

L'avenir de la politique communautaire de retour

- ❑ Programme de Stockholm (2010-2014) -Communication de la Commission, du 10.06.2009
 - La mise en place d'une **politique d'éloignement et de retour** efficace dans le respect du droit et de la dignité des personnes.
 - ❑ mise en œuvre la directive sur le retour.
 - ❑ Renforcement de la coopération opérationnelle entre États membres.
 - ❑ Concrétisation du principe de reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement - l'enregistrement obligatoire dans le SIS des interdictions d'entrée.
 - ❑ Renforcement de la **priorité au retour volontaire**
 - ❑ Examiner l'opportunité de se doter de standards communs concernant la prise en charge **des immigrants irréguliers qui ne peuvent pas être éloignés.**
 - ❑ Développement lignes directrices pour les **régularisations** amélioration de l'échange d'informations entre EM
 - ❑ Mesures pour faciliter le retour des **mineurs non accompagnés** dans leur pays d'origine