



**2019/2208(INI)**

9.6.2020

# **PROJET DE RAPPORT**

sur la mise en œuvre de la directive sur le retour  
(2019/2208(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Tineke Strik

## Table des matières

	<b>Page</b>
EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS.....	3
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	10

## EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS

Le présent rapport comprend une évaluation de la mise en œuvre de la directive retour (2008/115/CE), qui vise à promouvoir une politique de retour efficace, dans le respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux. L'objectif de la directive contient donc des éléments axés à la fois sur la protection et sur l'application.

En vertu de l'article 19 de la directive, la Commission fait rapport sur son application tous les trois ans, à compter de 2013. Elle a publié son seul rapport d'évaluation en 2013, sur la base d'une méta-étude sur les politiques de retour dans 31 États. Dans sa communication de 2014 sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, la Commission a conclu que la directive avait contribué à une plus grande sécurité juridique au moyen de garanties procédurales et avait réduit les possibilités pour les États membres d'ériger le séjour irrégulier en infraction pénale. La Commission a conclu qu'il importait d'améliorer encore la mise en œuvre pratique de la directive, en garantissant le respect des droits fondamentaux et l'efficacité.

La Commission a estimé que les «principales raisons du non-retour sont liées aux problèmes pratiques rencontrés dans l'identification des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour et dans l'obtention des documents nécessaires auprès des autorités des pays tiers» et a donc considéré que la dimension extérieure de la politique de retour constituait un aspect essentiel pour garantir son efficacité. Ces conclusions ont appuyé la décision initiale de la Commission de ne pas proposer une nouvelle refonte de la directive retour, mais plutôt de travailler à une meilleure mise en œuvre de celle-ci et d'intensifier les efforts de coopération avec les pays d'origine concernant la réadmission de leurs ressortissants.

Dans sa recommandation de 2017 visant à rendre les retours plus effectifs, la Commission invite instamment les États membres à coordonner leurs approches, en mettant l'accent sur l'augmentation des taux de retour. En plus de confirmer certaines obligations, la Commission recommande de réduire certaines garanties, telles que le droit de recours, et de faire usage des périodes de rétention plus longues. Aucune évaluation de l'impact de ces recommandations n'a été publiée.

Alors qu'elle s'était engagée, dans sa communication de 2014, à ne présenter des modifications législatives à la directive retour de 2008 qu'après une évaluation approfondie de sa mise en œuvre, la Commission a publié une proposition de refonte de la directive retour en 2018. Aucune analyse d'impact n'ayant été réalisée, le Parlement européen a publié une analyse d'impact de substitution en mars 2019.

Le présent rapport, qui met en évidence plusieurs lacunes dans la mise en œuvre de la directive retour, n'a pas vocation à remplacer l'évaluation globale de la Commission en matière de mise en œuvre, qui n'a toujours pas été réalisée. Il invite les États membres à veiller au respect de la directive retour et exhorte la Commission à assurer un suivi et un soutien adéquats et en temps utile de sa mise en œuvre, et à assurer le respect de la directive si nécessaire.

Le rapport, qui repose sur l'évaluation européenne réalisée par l'EPRS en 2020 sur la mise en œuvre de la directive retour et la dimension extérieure de la directive retour, met en lumière des aspects spécifiques concernant la mise en œuvre de la directive. Votre rapporteure

présentera d'autres modifications au projet de rapport initial, afin de mieux mettre en évidence et d'examiner attentivement les lacunes relevées dans la mise en œuvre, telles qu'elles sont énumérées ci-dessous.

### *Champ d'application*

L'étude montre que les États membres font usage de la possibilité offerte par l'article 2, paragraphe 2, point a), de ne pas appliquer la directive dans les «situations à la frontière» en créant des arrangements parallèles dans lesquels les procédures ne relevant pas du champ d'application de la directive offrent moins de garanties que la procédure normale de retour, telles que l'absence de délai pour le retour volontaire, l'absence d'effet suspensif d'un recours et la réduction des limitations de la durée de rétention. Ce niveau de protection plus faible est très préoccupant, car **le fait que les situations à la frontière puissent rester en dehors du champ d'application de la directive augmente également les risques de renvois et de refoulement.**

La directive impose aux États membres d'émettre une décision de retour à l'encontre d'une personne en séjour irrégulier sur leur territoire. Selon Eurostat, les États membres ont émis plus de 490 000 décisions de retour en 2019, dont 85 % ont été prononcées par les dix États membres faisant l'objet de l'étude actuelle. Ces chiffres sont moins fiables qu'il n'y paraît, en raison des pratiques divergentes. Dans certains États membres, les migrants font l'objet de plusieurs décisions de retour, les enfants ne font pas l'objet d'une décision distincte et les refus à la frontière sont exclus.

La directive ne prévoit pas d'exception de non-refoulement en ce qui concerne l'obligation des États membres de prendre une décision de retour pour toute personne en situation irrégulière. Aussi, il est rare que le risque de refoulement soit évalué d'office avant d'entamer une procédure de retour. Cette lacune en matière de protection est encore plus préoccupante en l'absence d'effet suspensif automatique d'un recours, ce qui alourdit la charge administrative en raison du nombre élevé de demandes de mesures provisoires.

Votre rapporteure estime qu'il est essentiel de garantir une **évaluation correcte du risque de refoulement avant de rendre une décision de retour**. Cela se fait déjà en Suède et en France.

Bien que les mineurs non accompagnés fassent rarement l'objet d'un retour, la plupart des États membres n'interdisent pas officiellement leur retour. Le fait qu'ils soient soumis à une procédure de retour ajoute à leur situation de vulnérabilité, en raison de l'absence de garanties et de sécurité juridique.

### *Garanties procédurales*

Les personnes qui font l'objet d'une décision de retour ont des origines différentes. Il peut s'agir de demandeurs d'asile déboutés, de personnes entrées illégalement sur le territoire, de personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisé, de migrants en transit ou de migrants ayant perdu leur droit de séjour, par exemple en tant que travailleur, étudiant ou membre de la famille. Leur situation peut nécessiter une approche humanitaire. Dans la plupart des États membres, il est **possible d'accorder un titre de séjour** au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive. Il est positif de constater que dans certains États, comme aux Pays-Bas, en Belgique et en Pologne, cela peut intervenir à la suite d'une évaluation d'office après un refus.

Il existe des différences nationales importantes dans le **droit de recours**, notamment en ce qui concerne le type d'organisme de recours et les délais de recours. La directive étant muette à cet égard, les États membres ont fixé des délais différents. Si, dans certains cas, les délais sont semblables à ceux des procédures administratives normales, à savoir 30 jours, dans d'autres situations, cette durée est réduite de moitié, voire limitée à quelques jours, ce qui complique beaucoup ou rend concrètement impossible l'introduction d'un recours.

L'octroi d'un effet suspensif automatique varie également d'un État membre à l'autre. Bien que la suspension automatique offre la meilleure protection, la plupart des États membres exigent que la personne visée par la décision de retour en fasse la demande. En Belgique et en Espagne, les tribunaux l'accordent rarement, selon les informations disponibles.

En particulier dans les systèmes prévoyant des délais de recours courts et la nécessité de demander un effet suspensif du recours, il est essentiel que **des informations et une aide juridique** adéquates et accessibles soient fournies afin de garantir le droit à un recours effectif.

### *Départ volontaire et retour volontaire*

Le principe de **proportionnalité** doit être respecté à toutes les étapes de la procédure de retour, y compris lors de la phase relative à la décision de retour, dans le cadre de laquelle l'État membre concerné doit se prononcer sur l'octroi d'un délai de départ volontaire. La **priorité étant accordée au respect volontaire** de l'obligation découlant de la décision de retour, la directive oblige les États membres à prévoir un délai approprié pour le départ volontaire de sept à trente jours. Le **raccourcissement ou le refus** du délai de départ volontaire ne se justifie qu'**en dernier ressort**, si les mesures visées à l'article 7, paragraphe 3, ne sont pas suffisantes. Toutefois, seule la Belgique pose le non-respect de ces mesures comme condition pour raccourcir ou refuser le délai de départ volontaire.

Les données disponibles montrent également que le retour volontaire est d'un bon rapport coût-efficacité et qu'il est plus facile à organiser, également en termes de coopération avec les pays de destination. Bien que la fixation d'un délai de départ volontaire soit la règle, comme le confirme la législation nationale dans la plupart des États membres, il est largement fait usage des quatre motifs d'exception. En Italie, la personne doit elle-même demander un délai de départ volontaire si elle veut en bénéficier. Certains États membres invoquent des motifs de raccourcissement ou de refus du délai de retour volontaire autres que les motifs énumérés de manière exhaustive à l'article 7, paragraphe 4. Ainsi, l'Allemagne n'accorde pas de délai aux migrants en détention, l'Espagne applique l'exception s'il y a obstacle à l'éloignement, les Pays-Bas si la demande d'asile est rejetée sur la base du concept de pays d'origine sûr, et la Suède si une personne doit être expulsée à la suite d'une infraction commise.

Le **risque de fuite**, qui constitue l'un des motifs d'exception, doit être établi sur la base d'une **évaluation individuelle** et dans le respect du principe de proportionnalité, même si des critères objectifs sont définis dans la législation.

Les statistiques sur le pourcentage de départs volontaires font apparaître des divergences importantes entre les États membres, de 96 % en Pologne à 7 % en Espagne et en Italie. L'Allemagne et les Pays-Bas ont signalé qu'ils n'étaient pas en mesure de recueillir des données sur les retours volontaires non assistés, ce qui est étonnant au vu des informations fournies par d'autres États membres. Selon Frontex, près de la moitié des départs sont

volontaires.

Selon le considérant 10 de la directive, les États membres devraient investir dans des **programmes d'aide au retour volontaire**. Bien que tous les États examinés aient mis en place ces programmes, il existe une grande diversité dans leur portée et leur envergure et dans le nombre de retours assistés. En Belgique, une méthode efficace consiste à fournir des services de conseil sur le retour volontaire, dans le cadre d'une assistance sociale personnalisée et permanente pendant le séjour du migrant dans un centre d'accueil. La Commission devrait investir dans la coordination et l'appui aux programmes d'aide au retour volontaire.

### *Interdictions d'entrée*

L'article 11 de la directive oblige les États membres à imposer une interdiction d'entrée si aucun délai de départ volontaire n'a été accordé ou si la personne visée par la décision de retour n'a pas obtempéré dans le délai imparti. Dans tous les autres cas, les États membres peuvent imposer une interdiction d'entrée. Les politiques relatives aux interdictions d'entrée dépendent donc de la manière dont les États membres abordent la question du départ volontaire. Étant donné que l'article 7, paragraphe 4, est souvent appliqué de manière automatique et que la période accordée est souvent insuffisante pour organiser le départ, **de nombreuses personnes faisant l'objet d'une mesure de retour sont automatiquement soumises à une interdiction d'entrée**. En raison des **différences d'interprétation du risque de fuite**, la portée de l'imposition obligatoire d'une interdiction d'entrée peut varier considérablement d'un pays à l'autre. La législation et la pratique en Belgique, en Bulgarie, en France, aux Pays-Bas et en Suède prévoient une interdiction d'entrée automatique si le délai de départ volontaire n'a pas été accordé ou si la personne concernée ne l'a pas respecté; dans les autres cas, elle est facultative. En revanche, en Allemagne, en Espagne, en Italie, en Pologne et en Bulgarie, la législation ou la pratique prévoient une interdiction automatique d'entrée dans tous les cas, y compris dans les cas où la personne concernée a quitté le pays au cours de la période de départ volontaire. Aux Pays-Bas également, les migrants qui disposent d'un délai de départ volontaire peuvent se voir délivrer une interdiction d'entrée avant l'expiration du délai. Cela soulève des questions sur la finalité et l'efficacité de l'imposition d'une interdiction d'entrée, étant donné qu'elle peut **avoir un effet dissuasif si elle est imposée à un stade précoce**. Pourquoi quitter le territoire dans les délais, de son plein gré, si l'on n'obtient pas en contrepartie la possibilité d'y revenir? Cette façon de faire est également contraire à l'approche administrative et non punitive adoptée dans la directive.

La **durée d'une interdiction d'entrée** doit être décidée au cas par cas, en tenant compte de l'ensemble des circonstances et intérêts pertinents. Les pratiques nationales concernant la durée des interdictions d'entrée sont **loin d'être harmonisées**, bien qu'elles aient également un effet dans d'autres États membres. L'obligation de tenir compte des circonstances individuelles, des raisons humanitaires et du droit à la vie familiale devrait être renforcée afin de protéger le principe de proportionnalité et les droits fondamentaux.

### *Rétention et définition du risque de fuite*

La directive prévoit que la rétention doit être prescrite par la loi et être nécessaire, raisonnable et proportionnée aux objectifs à atteindre et qu'elle doit être la plus courte possible. Votre rapporteure souligne que, conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité et à

la nature préventive de la rétention administrative établie dans la directive, la rétention administrative préalable à l'éloignement ne peut être justifiée que par la combinaison d'un risque de fuite bien établi et d'un contrôle de proportionnalité.

Les législations nationales transposant la définition du «risque de fuite» diffèrent sensiblement, et si plusieurs États membres disposent de longues listes de critères justifiant la détection d'un risque de fuite (la Belgique en compte 11, la France 8, l'Allemagne 7, les Pays-Bas 19), d'autres États membres (Bulgarie, Grèce, Pologne) n'énumèrent pas les critères de manière exhaustive. Une base juridique large permet d'**imposer systématiquement la rétention** et de n'évaluer les circonstances individuelles que d'une manière marginale. Les pratiques nationales mises en évidence dans ce contexte confirment également les études précédentes selon lesquelles la plupart des retours ont lieu dans les premières semaines et qu'**une rétention plus longue n'apporte guère de valeur ajoutée**.

Le contrôle de proportionnalité exige que les personnes soumises à un retour soient placées en rétention uniquement lorsqu'il est impossible d'appliquer d'autres mesures moins coercitives. Toutefois, l'étude montre que, malgré l'existence de **solutions de substitution à la rétention** dans la législation de la plupart des États membres, elles sont très peu mises à disposition et appliquées par les États membres dans la pratique.

Votre rapporteure est particulièrement préoccupée par la situation des enfants et des familles en détention et souligne que la **rétention d'enfants** en raison de leur statut de résidence ou de celui de leurs parents constitue une violation directe de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, étant donné que la rétention ne peut **jamais être justifiée par l'intérêt supérieur de l'enfant**.

### *Dimension extérieure*

Dans sa communication de 2016 sur 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, la Commission a reconnu que la coopération avec les pays tiers est essentielle pour garantir des retours effectifs et durables. Depuis l'adoption de cette communication, plusieurs accords informels ont été conclus avec des pays tiers, dont la Gambie, le Bangladesh, la Turquie, l'Éthiopie, l'Afghanistan, la Guinée et la Côte d'Ivoire. La rapporteure regrette que de tels accords informels soient conclus en l'absence totale du contrôle parlementaire, démocratique et judiciaire qui, conformément aux traités, serait garanti par la conclusion d'accords de réadmission formels.

La coopération avec les pays tiers étant devenue moins formelle dans le domaine de la migration, y compris avec les pays de transit, l'accent a été mis sur la conditionnalité en matière de retour et de réadmission. La rapporteure est préoccupée par le fait que les fonds destinés à la coopération au développement soient de plus en plus redirigés vers d'autres objectifs que les objectifs de développement et d'éradication de la pauvreté.

Pour pouvoir mieux apprécier si la directive «retour» respecte bien les obligations en matière de droits fondamentaux, l'efficacité des retours devrait être évaluée non seulement au moyen de données sur les retours forcés au moment où ils ont lieu, mais aussi en examinant les circonstances et le sort des personnes concernées après leur arrivée dans leur pays de destination. La Commission doit veiller à ce que ce contrôle soit efficace, ce qui signifie qu'il doit être exercé par des organismes de contrôle disposant d'une capacité et d'un niveau

d'indépendance suffisants. Dans le cas des mineurs non accompagnés, les États membres sont tenus de procéder à une surveillance consécutive au retour afin de remplir pleinement les conditions énoncées à l'article 10 de la directive. Save the Children a récemment mené des entretiens avec des enfants qui ont été renvoyés en Afghanistan et a conclu que près des trois quarts d'entre eux ne se sentaient pas en sécurité au cours du processus de retour. À leur arrivée, les enfants n'ont reçu que peu ou pas de soutien, et seuls trois avaient un projet de réintégration spécifique. La rapporteure est profondément préoccupée par ces résultats et demande instamment aux États membres d'assurer un meilleur suivi et de publier les résultats de ce suivi de manière transparente.

### ***Conclusions***

En ce qui concerne le double objectif de la directive «retour», à savoir promouvoir des retours effectifs et veiller au respect des droits fondamentaux et des garanties procédurales, le présent rapport montre que la directive soutient et encourage les retours effectifs, mais que la plupart des facteurs y faisant obstacle sont absents du discours actuel, puisque les critères d'efficacité mis en avant sont principalement les taux de retour.

- **Promouvoir des retours effectifs**

Le rapport souligne qu'un certain nombre de mesures prévues par la directive n'augmenteront pas directement le nombre de personnes faisant l'objet d'un retour et peuvent même avoir un effet contreproductif. Premièrement, la possibilité d'imposer une interdiction d'entrée parallèlement à un retour volontaire peut réduire l'incitation de la personne concernée à quitter l'État membre. Deuxièmement, des délais réduits de départ volontaire sont susceptibles de faire tout simplement obstacle au départ, étant donné que le temps nécessaire pour préparer le retour est souvent supérieur au délai accordé. Cela pose en particulier un risque en raison de l'application fréquente de la possibilité de raccourcir ou de refuser le délai de départ volontaire. Dans ce contexte, il convient de rappeler aux États membres que le principe de proportionnalité et la structure de la directive exigent que les critères énoncés à l'article 7, paragraphe 4, soient appliqués de manière stricte et évalués au cas par cas, et que le raccourcissement et la réduction de la durée soient des mesures de dernier recours. Troisièmement, la période maximale de rétention des migrants ne semble pas augmenter le taux de retour. Les pratiques nationales confirment les constatations antérieures selon lesquelles la plupart des retours ont lieu dans les premières semaines et que la rétention plus longue n'apporte pas de valeur ajoutée. Il s'agit d'une mesure contreproductive, étant donné qu'une longue durée de rétention porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour. Ce fait est particulièrement préoccupant sachant que la mesure de rétention est appliquée plus ou moins automatiquement dans de nombreux États membres, qui n'en font pas une réelle mesure de dernier recours. Bien que la directive exige que le processus de retour soit traité avec toute la diligence requise, la possibilité de telles périodes de rétention ne constitue pas une incitation à le faire. Afin d'éviter un contrôle administratif ou juridictionnel de la rétention, les États membres ordonnent souvent la rétention pour la durée maximale prévue par la législation. Des délais plus courts augmenteraient le contrôle de la rétention et pourraient également accélérer le processus de retour.

- **Garantir les droits fondamentaux**

Le rapport souligne que la directive a une incidence positive sur certaines garanties, mais que



les clauses facultatives et les dérogations fréquentes réduisent considérablement cet effet. C'est par exemple le cas de la clause facultative permettant d'exclure les situations à la frontière du champ d'application de la directive. Étant donné que les migrants à la frontière sont souvent en situation de vulnérabilité et que le principe de non-refoulement peut être en jeu, les États membres devraient également être exhortés à appliquer la directive aux situations à la frontière. En outre, l'interprétation et l'application larges de la définition du «risque de fuite» portent atteinte à la garantie d'une appréciation individuelle tenant compte de toutes les circonstances et tous les intérêts. L'accès à l'aide juridictionnelle et aux interprètes est entravé par le manque de capacité et de financement. L'absence de financement nuit également à l'efficacité de la surveillance post-retour dans plusieurs États membres. La Commission devrait être en première ligne pour veiller à ce que les alternatives à la rétention soient utilisées comme une mesure proportionnée et efficace pour éviter la fuite. Dans les cas où le retour ne peut être effectué, les personnes concernées sont souvent laissées dans l'incertitude, sans statut toléré, ce qui met en péril leur dignité et leurs droits fondamentaux. Cette pratique appelle une solution européenne.

Enfin, malgré l'obligation faite aux États membres de respecter le principe de non-refoulement et de tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la vie familiale, les politiques et les pratiques de mise en œuvre font apparaître des lacunes manifestes. Si ces lacunes concernent toutes les étapes de la procédure de retour, leur caractère intolérable ressort tout particulièrement lorsque des enfants se voient appliquer des mesures de rétention, qui ne sont jamais dans leur intérêt supérieur.

- **Tenir compte de la dimension extérieure**

Les États membres indiquent clairement que le principal facteur entravant les retours effectifs est lié à leur coopération avec les pays d'origine. Cela va à l'encontre de l'utilisation très fréquente du taux de retour comme principal indicateur de l'efficacité politique de la directive «retour». Ce rapport souligne qu'une politique de retour efficace, conforme aux droits fondamentaux, exige une évaluation qualitative de la viabilité du retour et de la réintégration de la personne concernée, notamment par une surveillance effective après le retour. Dans le même temps, les obstacles au retour dans le pays d'origine devraient être pris au sérieux grâce à une évaluation critique de la coopération avec les pays tiers en matière de migration: la conditionnalité et le caractère informel de cette coopération suscitent des préoccupations concernant les droits de l'homme, le contrôle démocratique et judiciaire, l'égalité des partenariats ainsi que la cohérence de la politique étrangère de l'Union européenne.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur la mise en œuvre de la directive sur le retour (2019/2208(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu la déclaration universelle des droits de l’homme adoptée par l’Assemblée générale des Nations unies en 1948,
- vu la convention des Nations unies relative aux droits de l’enfant,
- vu la convention européenne des droits de l’homme,
- vu la convention de 1951 et le protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (convention de Genève), et notamment le droit au non-refoulement,
- vu la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, et notamment ses articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 6, 7, 18, 19, 20 et 47,
- vu le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté par l’Assemblée générale des Nations unies le 19 décembre 2018,
- vu les vingt principes directeurs sur le retour forcé adoptés le 4 mai 2005 par le comité des ministres du Conseil de l’Europe,
- vu la 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<sup>1</sup> (directive retour),
- vu les arrêts de la Cour de justice de l’Union européenne en lien avec la directive 2008/115/CE, notamment dans les affaires Kadzoev (C-357/09)<sup>2</sup>, El Dridi (C-61/11)<sup>3</sup>, Arslan (C-534/11)<sup>4</sup>, Mahdi (C-146/14)<sup>5</sup>, Z. Zh. (C-554/13)<sup>6</sup>, Sélina Affum (C-47/15)<sup>7</sup>, K.A. e.a. (C-82/16)<sup>8</sup> et Gnandi (C-181/16)<sup>9</sup>,
- vu les arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme en lien avec la directive 2008/115/CE, notamment dans les affaires Amie et autres c. Bulgarie (requête n° 58149/08), N.D. ET N.T. c. Espagne (requêtes n°s 8675/15 et 8697/15) et Haghilo c. Chypre (requête n° 47920/12),
- vu la communication de la Commission du 28 mars 2014 sur la politique de l’Union

---

<sup>1</sup> JO L 348 du 24.12.2008, p. 98.

<sup>2</sup> ECLI:EU:C:2009:741.

<sup>3</sup> ECLI:EU:C:2011:268.

<sup>4</sup> ECLI:EU:C:2013:343.

<sup>5</sup> ECLI:EU:C:2014:1320.

<sup>6</sup> ECLI:EU:C:2015:377.

<sup>7</sup> ECLI:EU:C:2016:408.

<sup>8</sup> ECLI:EU:C:2018:308.

<sup>9</sup> ECLI:EU:C:2018:465.

- européenne en matière de retour (COM(2014)0199),
- vu la communication de la Commission du 13 mai 2015 établissant un agenda européen en matière de migration (COM(2015)0240),
  - vu les normes communes non contraignantes du Conseil du 11 mai 2016 pour les programmes d'aide au retour volontaire (et à la réintégration) mis en œuvre par les États membres,
  - vu la communication de la Commission du 2 mars 2017 relative à une politique plus efficace de l'Union européenne en matière de retour – Plan d'action renouvelé (COM(2017)0200),
  - vu la recommandation (UE) 2017/432 de la Commission du 7 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<sup>10</sup>,
  - vu la recommandation (UE) 2017/2338 de la Commission du 16 novembre 2017 établissant un «manuel sur le retour» commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour<sup>11</sup>,
  - vu le rapport de synthèse 2017 du réseau européen des migrations intitulé «L'efficacité du retour dans les États membres de l'UE: défis et bonnes pratiques liées aux règles et normes européennes»,
  - vu la communication de la Commission du 14 mars 2018 intitulée «Adapter la politique commune de visas aux nouveaux défis» (COM(2018)0251),
  - vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte), présentée par la Commission (COM(2018)0634),
  - vu la communication de la Commission du 4 décembre 2018 intitulée «Gérer la migration sous tous ses aspects: progrès réalisés dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration» (COM(2018)0798),
  - vu la communication de la Commission du 16 avril 2020 intitulée «COVID-19: orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation» (C(2020)2516),
  - vu sa résolution du 12 avril 2016 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne<sup>12</sup>,
  - vu sa résolution du 5 avril 2017 sur la gestion des flux de réfugiés et de migrants: le rôle

---

<sup>10</sup> JO L 66 du 11.3.2017, p. 15.

<sup>11</sup> JO L 339 du 19.12.2017, p. 83.

<sup>12</sup> JO C 58 du 15.2.2018, p. 9.

- de l'action extérieure de l'Union<sup>13</sup>,
- vu sa position du 13 mars 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant le Fonds «Asile et migration»<sup>14</sup>,
  - vu le rapport spécial n° 24/2019 de la Cour des comptes européenne de novembre 2019 intitulé «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats»,
  - vu l'analyse d'impact de substitution du service de recherche du Parlement européen (EPRS) de mars 2019 sur la proposition de refonte de la directive retour,
  - vu l'évaluation de la mise en œuvre européenne de l'EPRS de juin 2020 qui fournit une évaluation de la mise en œuvre de la directive retour et de la dimension externe de la directive retour,
  - vu l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 conclu entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne<sup>15</sup>,
  - vu sa résolution du 30 mai 2018 sur l'interprétation et la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»<sup>16</sup>,
  - vu l'article 54 de son règlement intérieur, ainsi que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point e), et l'annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 relative à la procédure d'autorisation pour l'élaboration de rapports d'initiative,
  - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0000/2020),
- A. considérant que la Commission n'a évalué la mise en œuvre de la directive retour qu'une seule fois (en 2014), malgré l'obligation légale imposée par l'article 19 de la directive de faire rapport sur son application tous les trois ans à partir de 2013;
- B. considérant que le double objectif de la directive est le retour effectif dans le respect des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité; que dans sa recommandation visant à rendre les retours plus effectifs, la Commission met l'accent sur le taux de retour comme principal indicateur de l'efficacité de la directive;
- C. considérant que la Commission a constaté que les États membres sont confrontés à plusieurs obstacles à des retours effectifs, de nature procédurale, technique et opérationnelle, notamment le niveau de coopération entre tous les acteurs concernés, y compris avec les pays tiers;
- D. considérant que les données désagrégées et comparables relatives à la mise en œuvre de la directive ne sont souvent pas collectées ou ne sont pas accessibles au public;

---

<sup>13</sup> JO C 298 du 23.8.2018, p. 39.

<sup>14</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2019)0175.

<sup>15</sup> JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

<sup>16</sup> JO C 76 du 9.3.2020, p. 86.

### ***Observations générales***

1. déplore l'absence d'une évaluation récente de la mise en œuvre et demande à la Commission de procéder d'urgence à cette évaluation, qui est attendue depuis 2017;
2. réaffirme l'importance d'une approche fondée sur des données probantes permettant d'orienter une élaboration cohérente des politiques et un discours public bien informé et demande à la Commission d'inviter les États membres à recueillir et à publier des données qualitatives et quantitatives sur la mise en œuvre de la directive, et de les aider dans cette tâche;
3. souligne que la déclaration de la Commission selon laquelle le taux de retour est passé de 46 % en 2016 à 37 % en 2017 ne donne peut-être pas une image précise de la situation, étant donné que les personnes qui ont fait l'objet d'une décision de retour n'ont pas nécessairement été renvoyées au cours de la même année, que certains États membres prennent plus d'une décision de retour à l'égard d'une même personne ou de personnes dont on ignore où elles se trouvent, et que les décisions de retour ne sont pas retirées si le retour n'a pas lieu en raison de difficultés de coopération avec les pays tiers ou pour des raisons humanitaires;
4. souligne qu'il importe d'améliorer la mise en œuvre effective de la directive; met l'accent sur le fait que cette efficacité devrait être mesurée non seulement en termes quantitatifs, en référence au taux de retour, mais aussi en termes qualitatifs, tels que la durabilité des retours et les droits fondamentaux;

### ***Décisions de retour et départ volontaire***

5. insiste sur l'importance de garantir le respect des décisions de retour et rappelle le principe fondamental inscrit dans la directive selon lequel les retours volontaires doivent être privilégiés par rapport aux retours forcés;
6. souligne qu'en vertu de l'article 7 de la directive, une décision de retour doit prévoir un délai approprié pour le départ volontaire, que les États membres doivent prolonger si nécessaire, en tenant compte des circonstances propres à chaque cas; souligne qu'un délai relativement court pour le départ volontaire peut entraver ou empêcher totalement le départ volontaire;
7. souligne qu'une définition large du risque de fuite peut conduire les États membres à s'abstenir fréquemment d'accorder un délai pour le départ volontaire; rappelle que la levée de la période de départ volontaire conduit également à l'imposition d'une interdiction d'entrée, ce qui peut nuire encore plus au départ volontaire;

### ***Garanties procédurales***

8. souligne que les décisions de retour et d'interdiction d'entrée sur le territoire en matière d'éloignement devraient être individualisées, clairement justifiées par des raisons de droit et de fait, publiées par écrit et accompagnées d'informations sur les recours disponibles;
9. souligne que la directive permet de suspendre temporairement l'exécution d'un éloignement, dans l'attente d'une décision relative au retour; souligne l'importance d'un

tel effet suspensif dans les cas où il existe un risque de refoulement; relève que dans la plupart des pays, le recours contre le retour n'est pas automatiquement suspensif, ce qui peut affaiblir la protection et augmenter les charges administratives;

10. déplore le recours limité à l'article 6, paragraphe 4, de la directive; est préoccupé par le fait que les États membres ne délivrent pas de permis de séjour temporaire lorsque le retour s'avère impossible; souligne que l'octroi de permis de séjour aux personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pourrait contribuer à prévenir les séjours irréguliers prolongés et faciliter l'inclusion sociale des personnes et leur contribution à la société;

### ***Interdictions d'entrée***

11. se dit préoccupé par la généralisation des interdictions d'entrée automatiques, qui, dans certains États membres, sont appliquées parallèlement au départ volontaire; souligne que cette approche risque de décourager les personnes de se conformer à une décision de retour;
12. souligne que, bien que la menace d'une interdiction d'entrée puisse inciter à quitter un pays pendant la période de départ volontaire, une fois imposée, l'interdiction d'entrée réduit dans les faits l'incitation à se conformer à une décision de retour et peut augmenter le risque de fuite;
13. met l'accent sur le fait que les interdictions d'entrée ont des conséquences particulièrement disproportionnées pour les familles et les enfants; se félicite de la possibilité introduite par certains États membres de dispenser les enfants d'une interdiction d'entrée, mais souligne que l'intérêt des enfants devrait également être un critère déterminant dans la décision d'interdire l'entrée de leurs parents;

### ***Rétention et risque de fuite***

14. constate qu'il existe des disparités dans la transposition de la définition du «risque de fuite» dans les législations nationales et rappelle que l'article 3, paragraphe 7, de la directive dispose que l'existence d'un tel risque doit toujours être évaluée sur la base de critères objectifs définis par la loi;
15. déplore que la législation de plusieurs États membres comporte des listes détaillées de «critères objectifs» pour définir le risque de fuite, qui sont souvent appliqués de manière plus ou moins automatique, tandis que les circonstances individuelles ne sont que marginalement prises en compte;
16. fait observer que la directive établit que les personnes soumises à un retour peuvent être légalement placées en rétention lorsque d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées; regrette que, malgré l'obligation d'appliquer la rétention comme mesure de dernier recours, très peu de solutions de remplacement viables sont, dans la pratique, mises en place et appliquées par les États membres; invite les États membres à proposer d'urgence des solutions de remplacement viables à la rétention;
17. constate qu'un nombre important d'enfants sont toujours en rétention dans l'Union européenne dans le cadre de procédures de retour, ce qui constitue une violation manifeste de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, le Comité

des droits de l'enfant des Nations unies ayant précisé que les enfants ne devraient jamais être détenus pour des raisons liées à la migration et que la rétention ne peut jamais être justifiée par l'intérêt supérieur d'un enfant;

18. invite les États membres à veiller à la bonne mise en œuvre de la directive sous tous ses aspects; invite la Commission à continuer de surveiller cette mise en œuvre et à prendre des mesures en cas de non-respect;
19. invite la Commission à veiller à ce que les États membres et Frontex disposent de structures de contrôle qui bénéficient d'un mandat, d'une capacité et d'une compétence appropriés, d'un niveau élevé d'indépendance et d'expertise et de procédures transparentes; invite instamment la Commission à veiller à la mise en place d'un mécanisme de contrôle post-retour pour mieux comprendre le sort des personnes faisant l'objet d'un retour, en accordant une attention particulière aux mineurs non accompagnés;
  - o
  - o o
20. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.