



Bruxelles, le 9.9.2015
COM(2015) 453 final

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

Plan d'action de l'UE en matière de retour

I. Introduction

Le retour dans leur pays d'origine, dans le plein respect du principe de non-refoulement, des migrants en situation irrégulière qui ne bénéficient pas du droit de séjour dans l'Union européenne, est un élément essentiel de l'**action d'ensemble de l'UE pour traiter la question des migrations** et, en particulier, pour réduire la migration irrégulière. L'*agenda européen en matière de migration*¹, adopté par la Commission européenne le 13 mai 2015, a souligné que l'une des incitations à la migration irrégulière tient au fait qu'il est notoire que le système de l'UE pour assurer le retour des migrants en situation irrégulière n'est pas suffisamment efficace.

En 2014, **moins de 40 %** des migrants en situation irrégulière ayant reçu l'ordre de quitter l'UE sont effectivement partis. L'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre la migration clandestine est l'organisation du retour systématique, volontaire ou forcé, des personnes n'ayant pas le droit de rester en Europe ou dont ce droit a expiré. Ceux qui n'ont pas besoin d'une protection internationale seraient moins nombreux à risquer leur vie ou à sacrifier leurs économies pour rejoindre l'UE s'ils étaient certains de faire l'objet d'une mesure de retour rapide vers leur pays.

L'efficacité du système de l'UE pour le retour des migrants en situation irrégulière doit être renforcée. Cela est essentiel pour maintenir la confiance des citoyens à l'égard du régime d'asile de l'UE et s'assurer de leur soutien en faveur des personnes qui ont besoin d'une protection internationale. L'augmentation du taux de retour des migrants en situation irrégulière doit aller de pair avec une intensification des efforts de l'UE pour protéger les personnes dans le besoin, par le biais notamment de mesures de relocalisation et de réinstallation.

Le Conseil européen a invité la Commission «à mettre en place un **programme européen spécifique en matière de retour**». Répondant à cet appel, le présent plan d'action de l'UE en matière de retour définit les mesures immédiates et à moyen terme qui seront adoptées pour renforcer l'efficacité du système de l'UE en matière de retour. Il a pour objet de tirer le meilleur parti des actions déjà en vigueur mais aussi de proposer des initiatives nouvelles et d'appliquer pleinement la législation de l'UE et, si nécessaire, de la renforcer. Il s'agit en effet d'établir un cadre d'action cohérent ayant pour assise une coopération opérationnelle solide entre les États membres, les agences de l'UE et les pays d'origine des migrants. Prenant toute la mesure du rôle essentiel et de la responsabilité des États membres dans la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de retour, le plan d'action développe le concept d'une interaction plus forte, en matière de retour, entre les États membres et les agences de l'UE, dont le soutien est considérable.

Toutes les actions visées par la présente communication devront être mises en œuvre **conformément aux normes internationales dans le domaine des droits de l'homme**, et en particulier à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et à son protocole de 1967, ainsi qu'au principe de non-refoulement, telles que garanties par la législation de l'UE dans ce domaine. La directive «retour» de l'UE² garantit, par des dispositions juridiques

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Un agenda européen en matière de migration, COM(2015) 240 final du 13.5.2015.

² 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, 24.12.2008, p. 98 .

spécifiques, la protection effective, tout au long de la procédure, des droits des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour. Lorsque des données à caractère personnel sont concernées, il convient d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre intégrale des dispositions applicables.

Il convient d'allouer des moyens suffisants pour améliorer l'efficacité de la politique de l'UE en matière de retour, conformément à la demande du Conseil européen réuni les 25 et 26 juin 2015. Dans le prolongement du Fonds européen pour le retour (2008-2013), le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) soutiendra essentiellement les activités de retour des États membres, qui prévoient de consacrer plus de 800 millions d'euros au retour dans leurs programmes nationaux respectifs au cours de la période 2014-2020. La Commission évaluera attentivement la nécessité d'augmenter les ressources allouées aux activités en matière de retour à l'échelon de l'UE, notamment en ce qui concerne le concours financier aux actions de l'agence Frontex dans ce domaine, et fera des propositions, le cas échéant, pour les années suivantes.

II. Accroître l'efficacité du système de l'UE pour assurer le retour des migrants en situation irrégulière

1. Encourager le retour volontaire

L'**option privilégiée** demeure, toutes les fois où cela est possible, le retour volontaire des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine. Le retour volontaire et les mesures de réintégration qui l'accompagnent contribuent à consolider la situation des personnes qui retournent dans leur pays d'origine et, partant, à dissuader de nouvelles migrations irrégulières. Il est généralement estimé que le rapport coût-efficacité de ces mesures est meilleur que celui du retour forcé. Le retour volontaire peut également contribuer à convaincre certains pays tiers réticents à coopérer en vue du retour de leurs ressortissants. L'UE a progressivement vu augmenter la part des retours volontaires, dans le nombre total de retours, au cours des dernières années. En 2013, on estime qu'environ 40 % des retours étaient des départs volontaires, contre 14 % seulement en 2009³.

Tandis qu'il appartient en premier lieu aux États membres d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes de retour volontaire, **l'Union, quant à elle, finance** ces programmes et offre un forum pour l'échange de bonnes pratiques et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de retour volontaire. Dans le cadre des programmes nationaux relevant de l'AMIF pour la période 2014-2020, les États membres prévoient d'assurer deux fois plus de retours volontaires de migrants en situation irrégulière que de retours forcés. La Commission encourage les États membres à mettre au point un cadre efficace pour faciliter l'accès des migrants en séjour irrégulier aux programmes de retour volontaire. Les programmes d'assistance au retour volontaire⁴ devraient être conçus de façon à ne pas constituer un «facteur d'attraction» — c'est-à-dire des mesures incitant d'autres migrants à se rendre illégalement en Europe pour bénéficier de ces programmes⁵.

³ Fiche d'information du REM. *Aperçu: Incitations au retour vers un pays tiers et assistance à la réintégration offerte aux migrants*, janvier 2015.

⁴ Retour volontaire ou départ volontaire moyennant un soutien logistique, financier et/ou une autre aide matérielle.

⁵ Par exemple, en ce qui concerne les pays des Balkans occidentaux, de nombreux États membres ont renoncé à l'assistance au retour volontaire et limitent leur aide aux coûts du transport pour le retour, afin d'éviter d'attirer davantage de migrants.

Par l'intermédiaire du réseau européen des migrations (REM)⁶ la Commission procèdera à un suivi et à des évaluations afin de déterminer si les disparités entre les programmes de retour volontaire et de réintégration des États membres sont de nature à favoriser un «return shopping» — les migrants choisissant ainsi les États membres où les conditions de retour sont les plus lucratives⁷. Les États membres sont encouragés à mettre en place des **projets conjoints de réintégration**, en vue d'améliorer tant la qualité de l'aide fournie aux migrants que le rapport coût-efficacité de cette dernière — grâce aux économies d'échelle réalisées sur les coûts administratifs.

Pour accroître davantage le taux de retour volontaire, la Commission finance des **programmes d'assistance au retour volontaire**, par l'intermédiaire de l'AMIF, en collaboration avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, tels que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Elle soutient le réseau ERIN (European Reintegration Instrument Network) qui prévoit une aide à la réintégration, et un soutien social et professionnel pour les candidats au retour. Au-delà des possibilités financières offertes par l'AMIF, les crédits alloués au retour et à la réintégration durables constitueront une **priorité absolue** des programmes financiers de l'UE dans les domaines de la coopération au développement et de la politique de voisinage. En particulier, le Fonds fiduciaire, qui sera lancé lors du sommet Afrique-UE de La Valette sur la migration (les 11 et 12 novembre 2015) devrait fournir un financement substantiel en vue du retour et de la réintégration des migrants dans leur pays d'origine.

Néanmoins, le succès des programmes de retour volontaire est également tributaire de la **crédibilité des perspectives de retour forcé**. Les migrants qui ont souvent payé avec les économies de toute une vie leur passage vers l'Europe pourraient ne pas être disposés à accepter une aide au retour volontaire sauf à avoir l'assurance qu'ils feront de toute façon l'objet d'une mesure de retour. Les migrants qui ne retournent pas volontairement dans leur pays doivent y être contraints.

Action immédiate	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des conséquences des disparités entre les régimes nationaux de retour volontaire • Financement par le biais de l'AMIF des programmes d'assistance au retour volontaire
Action à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion des bonnes pratiques en matière de programmes de retour volontaire et de réintégration par le biais du REM • Appui aux programmes conjoints de réintégration

2. Application renforcée des règles de l'UE

L'application rigoureuse et systématique des règles de l'Union en matière de retour est essentielle pour accroître l'efficacité du système. La **directive «retour» de l'UE** impose aux États membres⁸ de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire et — si nécessaire — de prendre des mesures pour

⁶ Le REM a pour mission d'assurer la mise à jour d'informations objectives, fiables et comparables en matière de migration et d'asile.

⁷ Voir la note de bas de page n° 2.

⁸ Le terme «États membres» désigne 30 États: les 28 États membres de l'UE, sans le Royaume-Uni et l'Irlande, auxquels s'ajoutent l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. La directive qui fait partie de l'acquis de Schengen est contraignante pour les États associés à Schengen. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas liés par cette directive mais pourraient décider de s'y associer.

exécuter cette décision⁹. Elle comporte également des garanties **pour protéger les droits des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour** et permettre que celui-ci soit réalisé dans des conditions humaines et proportionnées.

Dans le cadre de leur obligation de faire exécuter la décision de retour, **les États membres devraient recourir à la rétention**, en dernier ressort, lorsqu'il est nécessaire d'éviter la fuite des migrants en situation irrégulière et leur déplacement vers d'autres États membres (mouvements secondaires)¹⁰. Tant qu'une perspective raisonnable d'éloignement existe, cette dernière ne devrait pas être compromise par une cessation prématurée de la rétention. La période maximale de rétention prévue par le droit national devrait permettre aux autorités des États membres de prendre les mesures nécessaires pour établir l'identité d'un migrant en situation irrégulière et obtenir que le pays d'origine délivre les documents de voyage. Les États membres devraient envisager des **solutions de substitution** au placement en rétention, ainsi que le recours, le cas échéant, à des mesures moins coercitives. Il pourrait s'agir notamment d'un placement sous surveillance électronique des migrants concernés ou de l'utilisation d'installations semi-fermées.

La directive «retour» accorde également aux États membres une certaine marge de manœuvre pour gérer des situations de pression migratoire particulière. En vertu de la **clause d'urgence**¹¹, un État membre confronté à l'arrivée soudaine et imprévue d'un nombre important de migrants bénéficie d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les conditions de rétention des migrants. Les États membres peuvent également, en vertu du droit national, et dans le respect de certaines garanties fondamentales¹², appliquer des **procédures de retour simplifiées et rapides** aux migrants appréhendés ou interceptés lors du franchissement irrégulier de frontières.

La Commission, qui évalue à l'heure actuelle l'état de l'application de la directive, entend tout mettre en œuvre pour en assurer la mise en œuvre correcte, tant en ce qui concerne la protection des droits des migrants en situation irrégulière que l'application pleine et effective de la procédure de retour. Elle prêtera aux États membres l'assistance nécessaire pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations. En outre, elle **engagera des procédures d'infraction** à l'encontre des États membres qui ne se conformeront pas pleinement à toutes ses dispositions, y compris à l'obligation de prendre et de faire exécuter les décisions de retour. Par ailleurs, la Commission présentera, au plus tard en 2017, un deuxième rapport au Parlement européen et au Conseil, examinant la nécessité de réviser la directive «retour».

Les **cadres juridiques et administratifs des États membres** sont également déterminants pour créer les conditions propices à une politique efficace en matière de retour. Ils devraient être de nature à permettre la mise en œuvre de mesures énergiques, allant de l'identification des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, à la délivrance et l'exécution des décisions

⁹ Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour exécuter la décision de retour si aucun délai n'a été accordé pour un départ volontaire conformément à l'article 7, paragraphe 4, ou si l'obligation de retour n'a pas été respectée dans le délai accordé pour le départ volontaire conformément à l'article 7.

¹⁰ La directive «retour» permet de retenir les candidats au retour pendant une période de six mois maximum, et jusqu'à 18 mois si, en dépit de tous les efforts raisonnables déployés, l'opération d'éloignement est susceptible de durer plus longtemps.

¹¹ Article 18, paragraphes 1 et 2, de la directive.

¹² Le respect du principe de non-refoulement dans le contexte des mesures de retour immédiat décidées aux frontières extérieures peut être suffisamment assuré si toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure de retour ont – tant en droit et qu'en fait – la possibilité de présenter une demande de protection internationale à un point de passage frontalier facilement accessible.

de retour, en passant par l'application de procédures rapides¹³. À cette fin, les États membres doivent faire preuve d'une détermination suffisante et mobiliser les ressources appropriées, à savoir les crédits, les effectifs et les installations de rétention nécessaires, afin de garantir la présence physique du migrant en situation irrégulière en vue de son retour, y compris, le cas échéant, au moyen d'une mesure de rétention.

Parce qu'elles permettent aux migrants en situation irrégulière d'éviter le retour en s'installant dans un autre État de l'espace Schengen, **les divergences entre les pratiques des États membres** dans la mise en œuvre de la directive sur le retour sapent l'efficacité du système de l'UE dans ce domaine. Il ressort des données statistiques que certains États membres n'adoptent pas systématiquement des décisions de retour à l'encontre des migrants en situation irrégulière appréhendés sur leur territoire ou des demandeurs d'asile déboutés.

La Commission recensera et partagera, à intervalles réguliers, les meilleures pratiques en matière de retour observées dans les législations et pratiques administratives nationales. Le «**manuel sur le retour**», adopté parallèlement au présent plan d'action de l'UE en matière de retour, propose des lignes directrices, des bonnes pratiques et des recommandations en vue de l'exécution efficace et humaine des mesures de retour, dans le plein respect des droits fondamentaux et des garanties prévues par la législation applicable de l'UE. Parallèlement, l'évaluation systématique, dans le cadre du **mécanisme d'évaluation de Schengen**, de la mise en œuvre des règles de l'UE en matière de retour dans chaque État membre, facilite l'identification et la correction des insuffisances. Ces rapports seront utilisés pour diffuser les meilleures pratiques et surmonter les obstacles aux retours. De plus, le REM continuera à recenser les bonnes pratiques et les entraves au retour dans les dispositifs législatifs et administratifs nationaux, afin d'aider les États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes de retour.

Une politique de retour efficace passe par la mise en place d'**un régime d'asile opérationnel** garantissant que les demandes d'asile non fondées entraînent l'éloignement rapide de la personne concernée du territoire de l'Union européenne. La directive relative aux procédures d'asile prévoit déjà le traitement accéléré de certaines demandes. La procédure dite «procédure à la frontière» autorise le placement en rétention du demandeur d'asile à la frontière et permet l'examen de la demande dans des délais très courts. Les demandeurs d'asile doivent avoir connaissance de la possibilité d'un retour volontaire assisté, à un stade précoce et à toutes les étapes de la procédure d'asile, afin que les demandeurs déboutés et ceux qui souhaitent suspendre leur demande d'asile puissent disposer d'une alternative valable et retourner dans leur pays dans la dignité. Si le retour volontaire n'est pas possible, des mesures appropriées doivent être prises pour prévenir la fuite des demandeurs d'asile déboutés.

Action immédiate	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de l'état de la mise en œuvre de la directive «retour» • Évaluations Schengen en matière de retour (en cours)
Action à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Révision éventuelle de la directive «retour» sur la base du deuxième rapport sur la mise en œuvre (au plus tard en 2017) • Recensement des meilleures pratiques et des obstacles au retour dans les législations et pratiques administratives nationales par le biais du REM • Intégration, dans la procédure d'asile, de la fourniture d'information sur

¹³ Par exemple, plusieurs États membres accordent, sans distinction et dans tous les cas, un effet suspensif automatique aux recours exercés à l'encontre d'une décision de retour. Ces pratiques sont susceptibles de retarder les procédures de retour. L'effet suspensif automatique ne devrait être possible que dans les cas où le principe de non-refoulement est en cause.

3. Un meilleur partage des informations pour mettre en œuvre le retour

Il convient de faire un meilleur usage des **systèmes européens d'information** actuels — en particulier le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac — afin d'améliorer l'efficacité du système de l'UE en matière de retour.

Actuellement, les États membres ne partagent pas systématiquement les informations sur les décisions de retour ou les interdictions d'entrée qu'ils délivrent aux migrants. Par conséquent, un migrant en situation irrégulière qui a l'obligation légale de quitter le territoire peut éviter le retour, tout simplement en se rendant dans un autre État membre au sein de l'espace Schengen¹⁴. S'il est appréhendé, une nouvelle procédure devra être engagée, ce qui retardera d'autant le retour de cette personne. Il n'est donc pas possible de garantir, dans la pratique, la **reconnaissance mutuelle des décisions de retour** délivrées par les États membres, ni leur exécution à l'échelle de l'UE.

La Commission proposera de **modifier le SIS** afin d'améliorer son usage pour le retour des migrants en situation irrégulière. La Commission va tout d'abord proposer d'obliger les États membres à **introduire toutes les interdictions d'entrée dans le SIS**¹⁵ afin d'empêcher les migrants qui ont fait l'objet d'une interdiction d'entrée délivrée par un État membre de revenir dans l'espace Schengen via un autre État membre. Elle proposera également que les États membres introduisent dans le SIS toutes les décisions de retour qu'ils délivrent¹⁶. Ces mesures devraient permettre de pister les personnes qui essaient d'échapper à un ordre de retour en se rendant dans un autre État membre. En outre, la Commission proposera la mise en place d'un **système central automatisé d'identification des empreintes digitales** pour le SIS, afin d'établir l'identité des personnes sans identité confirmée, y compris des migrants en situation irrégulière.

Le retour est également entravé par l'insuffisance de la communication et de la coopération entre les États membres au sujet des personnes qui ont un permis de séjour dans un État membre, mais qui, dans le même temps, font l'objet d'une décision de retour dans un autre État membre. Les États membres devraient mettre en place un **réseau de points de contact nationaux** pour échanger les informations sur le retrait des permis de séjour, en particulier pour les migrants ayant un casier judiciaire. Les États membres sont également tenus d'introduire tous les documents invalidés, tels que les permis de séjour, dans le SIS aux fins de saisie¹⁷. La Commission invite instamment les États membres à faire en sorte que cette obligation soit systématiquement respectée.

En outre, la proposition révisée relative aux **frontières intelligentes**, que la Commission présentera au début de 2016¹⁸, contribuera à améliorer les taux de retour, en créant un registre

¹⁴ Dans ce cas, l'État membre de séjour du migrant en situation irrégulière peut soit organiser le retour de l'intéressé dans l'État membre qui a pris la décision de retour sur la base d'un accord bilatéral, soit entreprendre les démarches nécessaires pour faire exécuter la décision de retour initiale en vertu de la directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers (JO L149 du 2.6.2001, p. 34).

¹⁵ Actuellement, les États membres n'introduisent systématiquement dans le SIS que certaines interdictions d'entrée, mais pas celles qui sont délivrées au titre de la directive «retour».

¹⁶ Comme annoncé dans le plan d'action de l'Union européenne contre le trafic de migrants et à la suite de l'appel du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015.

¹⁷ Article 38 de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007.

¹⁸ Comme annoncé dans le programme européen en matière de migration.

de tous les mouvements transfrontières des ressortissants de pays tiers. Ce registre permettra de pister les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée et de faciliter l'identification de celles qui ont détruit leurs documents d'identité.

La Commission étudiera également la possibilité d'**étendre le champ d'application et l'objet du règlement Eurodac**¹⁹, afin de permettre l'utilisation de données aux fins du retour. L'objectif serait de permettre aux autorités des États membres chargées du retour de savoir si un migrant en situation irrégulière qu'elles interceptent a précédemment été appréhendé ou fait l'objet d'un relevé d'empreintes digitales dans un autre État membre. Ces informations peuvent aider à identifier les migrants en situation irrégulière, et donc à faciliter leur retour.

Le **règlement VIS**, qui prévoit que les données biométriques des ressortissants de pays tiers introduisant une demande de visa sont stockées dans le VIS, facilite l'identification des titulaires de visa. Il permet également, dans des conditions strictes, le transfert et le partage de certaines données avec les autorités des pays tiers, ce qui contribue à confirmer l'identité de leurs ressortissants et peut faciliter la délivrance de documents de voyage pour le retour. La Commission procède actuellement à l'évaluation de la mise en œuvre du VIS, y compris le recours à cette disposition, et fera rapport des résultats.

Actions immédiates	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation du SIS (en cours) • Mise en place d'un réseau de points de contact nationaux sur le retrait des permis de séjour
Actions à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Propositions législatives sur l'introduction obligatoire des interdictions d'entrée et des décisions de retour dans le SIS (2016) • Proposition révisée relative aux frontières intelligentes (2016) • Examen de la possibilité d'étendre le règlement Eurodac • Évaluation de la mise en œuvre du VIS (2016)

4. Renforcer le rôle et le mandat de Frontex

Frontex a un rôle crucial à jouer dans le renforcement de la coopération pratique en matière de retour, qui devrait être amplifiée. Actuellement, l'agence a pour mission de prêter assistance aux États membres en matière de retour des migrants en situation irrégulière, sans examiner le fond de la décision de retour, en particulier en organisant des opérations de retour conjointes et en identifiant les meilleures pratiques en matière d'obtention des documents de voyage et d'éloignement des migrants.

Les États membres sont encouragés à utiliser plus systématiquement la possibilité d'éloigner les migrants en situation irrégulière au moyen d'**opérations de retour conjointes** organisées et coordonnées par Frontex, qui permettent la mise en commun des ressources. Ils sont invités à informer régulièrement Frontex de leurs besoins de coordination et d'assistance au retour.

L'identification des migrants et la délivrance des documents de voyage pour leur retour constituent un défi majeur. Frontex devrait faciliter les contacts et la coopération entre les États membres et les pays tiers, en particulier ceux qui ne disposent pas d'une représentation

¹⁹ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. JO L 180 du 29.6.2013.

consulaire dans les États membres concernés. L'agence Frontex devrait en outre aider les États membres à affréter des avions pour les opérations de retour, y compris en procédant elle-même à l'affrètement. Des contrôleurs de l'équipe mise en place dans le cadre du projet Forced Return Monitoring (FReM)²⁰ pourraient être mis à disposition, en vue de rendre compte des opérations de retour de manière neutre. Frontex peut financer le coût de cette mise à disposition et aider les États membres à créer, grâce à des actions de **formation**, des escortes de réserve qui puissent être rapidement déployées sur les vols de retour.

Un soutien renforcé aux États membres de première ligne, dans le cadre de l'approche «points névralgiques»

L'approche «points névralgiques» lancée par l'agenda européen en matière de migration permet de **renforcer considérablement le soutien opérationnel** apporté aux États membres soumis à une forte pression migratoire. Dans le cadre de cette approche, Frontex peut déployer des équipes mobiles afin de fournir à ces États membres situés en première ligne, et ce à plusieurs stades, un soutien opérationnel sur place et des informations en matière de retour.

Premièrement, Frontex peut contribuer à l'**identification des migrants**. Les experts coordonnés par Frontex peuvent aider les États membres à enregistrer les migrants, appréhendés et nouveaux arrivants, qu'ils disposent ou non de documents d'identité. Ils peuvent filtrer les migrants nouvellement arrivés, afin d'établir leur nationalité présumée et d'éviter l'usurpation de nationalité. Cette démarche permettrait d'identifier rapidement les personnes pouvant être éloignées et celles qui sont susceptibles d'avoir besoin d'une protection internationale. Elle devrait en outre permettre aux États membres concernés de filtrer systématiquement tous les migrants ne disposant pas de documents adéquats qui sont interceptés après avoir franchi la frontière illégalement.

Pour confirmer la nationalité présumée des migrants, Frontex peut assurer une coopération étroite avec les ambassades ou les services consulaires de leurs pays d'origine. Frontex pourrait inviter des task-forces réunissant les agents des services d'immigration et les agents consulaires de ces pays à procéder à des entretiens d'identification et à accélérer la **délivrance des documents de voyage** pour le retour, et pourrait également faciliter leur travail. Frontex pourrait faire appel, en tant que de besoin, aux réseaux actifs dans le domaine du retour.

Frontex peut également coordonner et cofinancer les **opérations de retour** vers les pays d'origine ou de transit, et peut apporter son aide à leur organisation. Frontex devrait envisager qu'une escale systématique soit effectuée, dans les États membres de première ligne, par les vols communs de retour en provenance d'autres États membres.

Afin de permettre l'identification, il importe que les États membres, en particulier ceux qui sont en première ligne, adoptent les **mesures appropriées pour éviter que les migrants prennent la fuite** et se lancent ensuite dans des mouvements secondaires à destination d'autres États membres.

Comme annoncé dans l'agenda européen en matière de migration, la Commission fera en 2016 des **propositions législatives visant à renforcer le mandat de l'agence Frontex relatif aux retours**. Sans préjuger des résultats de l'évaluation de Frontex, qui doit être

²⁰ Le projet FReM, géré par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), grâce à un financement du Fonds européen pour le retour, vise à créer une équipe européenne de contrôleurs des retours forcés mise à la disposition des pays devant mettre en œuvre un système de contrôle des retours forcés.

achevée en 2015, et de l'analyse d'impact qui accompagnera les propositions, la Commission se penchera sur les moyens d'octroyer à Frontex un mandat renforcé couvrant à la fois la coordination de la coopération opérationnelle en matière de gestion des frontières extérieures et le retour des migrants en situation irrégulière. La Commission proposera la création d'un **bureau Frontex chargé des retours**, afin de mettre davantage en évidence la fonction de l'agence dans ce domaine.

En particulier, en s'appuyant sur l'expérience acquise par le biais des points névralgiques, elle envisagera la mise en place d'**équipes Frontex d'intervention rapide pour les retours**, chargées d'apporter un soutien en matière d'identification, de coopération consulaire avec les pays tiers et d'organisation des opérations de retour pour les États membres. Elle envisagera également d'autoriser Frontex à lancer des opérations de retour — actuellement, seuls les États membres peuvent décider de telles opérations — et à coordonner et organiser des opérations de retour à partir d'un seul État membre.

Enfin, elle réfléchira à des moyens d'élargir le soutien que Frontex apporte **aux pays voisins de l'Union**²¹ en matière de retour des migrants en situation irrégulière, par le biais d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités.

Outre le renforcement des moyens de Frontex pour fournir un soutien opérationnel, il convient d'étendre ses **capacités d'analyse en matière de retour et de réadmission**. En particulier, le mandat de Frontex en relation avec l'analyse des risques devrait être étendu à la collecte et à l'analyse de données relatives aux mouvements secondaires irréguliers de ressortissants de pays tiers au sein de l'UE, afin de contribuer à assurer le retour des ressortissants de pays tiers qui ne sont pas légalement autorisés à séjourner dans l'UE. Le rôle de Frontex en tant que plateforme de l'UE pour l'échange d'expériences et de connaissances pratiques sur les questions liées au retour, par l'intermédiaire du réseau de points de contact directs sur le retour, devrait également être renforcé.

Frontex devrait être dotée de **ressources appropriées** pour accomplir les tâches qui lui incombent en matière de retour. La Commission a proposé qu'un montant supplémentaire de 5 millions d'euros soit alloué à Frontex dans le budget 2016, spécifiquement pour les activités liées aux retours. Cela devrait lui permettre d'allouer un budget de 15 millions d'euros en 2016 à cette fin. Les propositions législatives visant à renforcer le mandat de Frontex seront accompagnées de dispositions lui allouant des ressources financières appropriées pour mener à bien ses missions.

<i>Actions immédiates</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Recours plus systématique aux opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex • Formation de responsables d'escorte et d'escortes assurée par Frontex (en cours)
<i>Actions à moyen terme</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Propositions législatives visant à étendre le mandat de Frontex en matière de retour (2016)

5. Un système intégré de gestion des retours

La Commission favorisera et guidera l'élaboration d'un **système intégré de gestion des retours** en reliant tous les réseaux et programmes financés par l'UE ayant pour objet le retour et la réadmission. Elle créera des synergies entre l'approche intégrée européenne en matière de

²¹ Conformément à l'article 15 du règlement Frontex, l'agence et les États membres doivent respecter des normes et des critères au moins équivalents à ceux énoncés dans la législation de l'Union, y compris lorsque la coopération avec des pays tiers a lieu sur le territoire de ces pays.

retour à l'égard des pays tiers (EURINT), l'ERIN et le réseau européen des officiers de liaison «retour» (EURLO)²².

Ces réseaux devraient collaborer de manière à se renforcer mutuellement afin de parvenir à un système cohérent et efficace de gestion des retours, avec l'aide de Frontex qui coordonnera ce système au niveau opérationnel. Ils devraient en particulier **déployer sans retard des task-forces mobiles** pour aider à l'identification des migrants et à la délivrance de documents de voyage pour leur rapatriement, et pour tester les meilleures pratiques et les diffuser en vue d'amplifier leur utilisation. Cette coordination devrait accroître la convergence des pratiques en matière de retour entre les États membres et décourager les mouvements secondaires.

La Commission examinera les moyens permettant d'améliorer l'acceptation du **laissez-passer de l'UE** délivré pour le retour des migrants en situation irrégulière, notamment en renforçant les éléments de sécurité de ce document.

Les **officiers de liaison «migration» européens**²³ qui seront déployés dans les délégations de l'UE, dans les principaux pays d'origine ou de transit, devraient faciliter la coopération avec les autorités de ces pays en ce qui concerne la réadmission de leurs ressortissants qui séjournent illégalement dans l'Union. Ces officiers de liaison devraient collaborer étroitement avec le réseau des officiers de liaison «immigration» (OLI) présents dans ces pays, avec les agences de l'UE – en particulier, les officiers de liaison Frontex détachés dans ces pays – et avec les réseaux actifs dans le domaine du retour, tels que l'EURLO. À la suite de l'évaluation de la **législation de l'UE relative aux officiers de liaison «immigration»**²⁴, prévue pour 2016, la Commission examinera la nécessité d'accroître la valeur ajoutée du réseau des OLI.

La Commission entend également exploiter pleinement les possibilités offertes par le REM pour approfondir les analyses et le partage d'informations en matière de retour. L'élaboration de mesures adéquates dépend de la disponibilité de **statistiques** fiables, comparables et cohérentes. S'il est vrai que les États membres communiquent à Eurostat des données statistiques relatives aux retours, des incohérences ont été constatées dans celles-ci. Un groupe de travail spécialement chargé de la qualité, composé de représentants de la Commission, d'Eurostat et des agences de l'UE compétentes, se penchera sur ce problème.

Actions immédiates	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un système intégré de gestion des retours • Définition des missions et des pays prioritaires pour le déploiement des officiers de liaison «migration» européens • Établissement d'une feuille de route pour améliorer la collecte de statistiques sur les retours
Actions à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Déploiement d'officiers de liaison «migration» européens dans des pays tiers clés • Évaluation de la législation de l'UE relative aux officiers de liaison «immigration» et élaboration d'éventuelles propositions législatives pour la modifier

²² L'EURINT vise à concevoir et à diffuser les meilleures pratiques dans le domaine du retour et à définir une stratégie commune pour la coopération opérationnelle avec les pays tiers. L'EURLO s'attache à favoriser une coopération opérationnelle axée sur les pays d'origine, notamment par l'intermédiaire des officiers de liaison «retour» présents dans les pays clés.

²³ Le 23 avril 2015, le Conseil européen a demandé le déploiement d'officiers de liaison «migration» européens. Cette demande a été confirmée dans l'agenda européen en matière de migration et dans le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants adoptés le 27 mai 2015.

²⁴ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration». JO L 64 du 2.3.2004, p. 1.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Examen des moyens permettant d'accroître l'acceptation du laissez-passer de l'UE par les pays tiers |
|--|---|

III. Intensifier la coopération dans le domaine de la réadmission avec les pays d'origine et de transit

Pour améliorer les taux de retour et avoir un effet dissuasif sur la migration irrégulière, **il est essentiel** d'intensifier la coopération dans les domaines du retour et de la réadmission avec les principaux pays d'origine et de transit des migrants en situation irrégulière. Les pays africains, d'où proviennent un grand nombre des migrants arrivant ou séjournant illégalement dans l'Union, constituent une priorité. Les taux de retour vers les pays africains sont inférieurs à 30 %, soit bien en deçà du taux général de retour au départ de l'UE, égal à 40 %, qui est déjà insuffisant. Le sommet sur la migration qui se tiendra prochainement à La Valette sera l'occasion d'aborder le sujet de la réadmission dans le cadre de la discussion générale sur la migration entre l'UE et l'Afrique.

En droit international coutumier, **la réadmission de ses propres ressortissants est une obligation**. En ce qui concerne les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), cette obligation est en outre énoncée à l'article 13 de l'accord de Cotonou²⁵.

Dans l'agenda européen en matière de migration, la Commission a déjà insisté sur la nécessité d'intensifier les actions de sorte que les pays tiers remplissent leur obligation de réadmettre leurs ressortissants. Le Conseil européen réuni les 25 et 26 juin 2015 a, quant à lui, demandé **la mobilisation de tous les instruments pour approfondir la coopération dans le domaine de la réadmission**.

La Commission veillera, en priorité, à ce que les **engagements en matière de réadmission** soient respectés effectivement et sans retard. Parallèlement, elle s'attachera à la conclusion rapide des négociations en cours et, si nécessaire, à l'ouverture de négociations en vue de la signature de nouveaux accords de réadmission avec d'importants pays d'origine. L'Union devrait, par ailleurs, entamer avec les pays concernés des dialogues politiques à haut niveau au sujet de la réadmission et accroître significativement la coopération opérationnelle. Pour atteindre ces objectifs, l'UE devrait trouver des **leviers adéquats** à l'égard des pays partenaires.

1. Mise en œuvre effective des obligations en matière de réadmission

La Commission s'efforcera d'obtenir le respect des engagements pris en matière de réadmission tant dans les accords de réadmission particuliers que dans l'accord de Cotonou.

Pour l'heure, l'Union a conclu **17 accords de réadmission**²⁶. Globalement, les retours et les réadmissions, dans les pays ayant signé un tel accord, de migrants en séjour irrégulier se révèlent plus aisés. Les réunions à intervalles réguliers des comités de réadmission mixtes permettent de surveiller la mise en œuvre de ces accords et sont un précieux intermédiaire pour examiner et résoudre des problèmes concrets. La Commission exploitera toutes les possibilités qu'offrent ces comités pour renforcer la coopération pratique et accroître les taux de retours vers les pays partenaires.

²⁵ En vertu de l'article 13 de l'accord de Cotonou, les États ACP se sont engagés à accepter le retour et la réadmission de leurs propres ressortissants présents illégalement sur le territoire d'un État membre de l'Union, à la demande de ce dernier et sans autres formalités.

²⁶ L'Union a conclu des accords de réadmission avec les pays suivants: Russie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Turquie, Balkans occidentaux, Hong-Kong, Macao, Sri Lanka, Pakistan et Cap-Vert.

En outre, la Commission veillera à la **mise en œuvre rapide de l'engagement** pris par l'Union et les États ACP, en vertu de l'article 13 de l'accord de Cotonou, de réadmettre leurs propres ressortissants sans autres formalités. En collaboration avec le SEAE, les États membres et Frontex, la Commission organisera régulièrement des réunions bilatérales consacrées à la réadmission avec les principaux pays d'origine d'Afrique subsaharienne, aux fins de la mise en œuvre concrète de cette disposition de l'accord de Cotonou. L'objectif est de renforcer la coopération pratique en établissant des canaux de communication, en déterminant des modalités pour l'identification rapide des migrants en situation irrégulière et pour la délivrance de documents de voyage ou l'utilisation du laissez-passer de l'UE en vue de leur retour.

Les **pays prioritaires** avec lesquels ces réunions seront organisées sont le Nigeria, le Sénégal, le Mali, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo, la Guinée, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie et la Gambie, compte tenu de l'évolution des tendances migratoires.

Actions immédiates	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de réunions bilatérales consacrées à la réadmission, avec les pays d'origine situés en Afrique subsaharienne, en commençant par le Nigeria et le Sénégal
---------------------------	---

2. Conclure les négociations en cours et en ouvrir de nouvelles au sujet des accords de réadmission

En ce qui concerne sa partie orientale, l'Union est maintenant dotée d'accords de réadmission, mais ce n'est pas le cas pour sa partie méridionale, qui est actuellement soumise à une forte pression migratoire, bien que plusieurs accords soient en cours de négociation²⁷. L'une des principales pierres d'achoppement lors de la négociation des accords de réadmission avec les pays d'Afrique du Nord est la **clause relative aux ressortissants de pays tiers**, qui oblige les pays à réadmettre des ressortissants de pays tiers ayant transité par leur territoire, alors que ces pays rechignent parfois même à coopérer en vue de la reprise en charge de leurs propres ressortissants.

La réadmission par les pays d'Afrique subsaharienne de leurs propres ressortissants – comme le prévoit l'accord de Cotonou – devrait atténuer la pression qui s'exerce sur les pays de transit, étant donné que les migrants en situation irrégulière retourneraient directement dans leur pays d'origine. À terme, cela devrait **faciliter la conclusion d'accords avec les pays d'Afrique du Nord**.

La Commission étudiera également la nécessité d'**entamer des négociations relatives à des accords de réadmission** avec d'autres importants pays d'origine ou de transit des migrants en situation irrégulière. La clause relative aux ressortissants de pays tiers est moins utile pour les pays qui sont essentiellement des pays d'origine et non de transit.

Actions immédiates	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement ou reprise des négociations avec les pays d'Afrique du Nord
Actions à	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de la possibilité d'ouvrir des négociations relatives à de nouveaux accords de réadmission avec d'importants pays d'origine

²⁷ L'Union n'a pas conclu d'accords de réadmission avec les pays d'Afrique du Nord. Elle est empêtrée dans de très longues négociations portant sur un accord de réadmission avec le Maroc, qu'elle mène en vertu d'un mandat datant de 2000. Les négociations n'ont même pas encore officiellement commencé avec l'Algérie bien que le Conseil ait adopté un mandat de négociation en 2002. En ce qui concerne la Tunisie, le mandat a été adopté en décembre 2014 et les négociations doivent encore commencer.

3. Dialogues politiques à haut niveau en matière de réadmission

Par ailleurs, l'Union entamera des dialogues politiques à haut niveau avec les pays d'origine et de transit des migrants en situation irrégulière, comme suite à la demande exprimée par le Conseil européen lors de sa réunion des 25 et 26 juin 2015. Ces **dialogues à haut niveau**, qui seront lancés par la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, devraient viser les pays où un engagement et un levier politiques sont nécessaires, soit pour la mise en œuvre d'obligations existantes soit pour la conclusion ou le lancement de négociations sur un accord de réadmission. Ils permettront de faire de la question des retours et des réadmissions une priorité dans les relations avec ces pays. L'assistance et les actions de l'Union devraient servir d'incitants pour attiser la volonté de coopération des pays partenaires.

Durant ces dialogues, la haute représentante devrait être accompagnée par les membres concernés de la Commission européenne. Les **délégations de l'UE** joueront un rôle déterminant dans la préparation et le suivi des dialogues.

Si l'on prend comme critères le nombre de migrants en situation irrégulière qui ne sont pas rapatriés et l'état général des relations avec l'UE, **les pays prioritaires possibles** pour les dialogues à haut niveau sur la réadmission sont le Maroc, l'Algérie, l'Égypte, le Nigeria, le Sénégal, la Guinée, le Mali, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Gambie, l'Afghanistan, le Bangladesh, le Pakistan et le Sri Lanka.

Parallèlement, l'Union exploitera au mieux les forums institués dans le cadre de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, tels que les processus de Rabat et Khartoum, le partenariat de la Route de la soie, les dialogues et partenariats pour la mobilité, afin de renforcer la coopération en matière de réadmission.

<i>Actions immédiates</i>	<ul style="list-style-type: none"> Établissement de la liste des pays prioritaires et fixation du calendrier pour les dialogues à haut niveau
<i>Actions à moyen terme</i>	<ul style="list-style-type: none"> Lancement et conduite des dialogues politiques à haut niveau

4. Aide à la réintégration et renforcement des capacités

Pour améliorer la coopération pratique et le caractère durable des retours, la Commission et les États membres devraient fournir des efforts supplémentaires pour soutenir la **réintégration** des personnes qui font l'objet d'une mesure de retour et renforcer la **capacité de leur pays d'origine à les réadmettre**.

Une aide à la réintégration est fournie au niveau individuel et à celui de l'État, pour fournir les moyens nécessaires à la réinsertion tant à la personne qui retourne dans son pays d'origine qu'à ce dernier. Une aide spécifique devrait également être accordée aux pays de transit pour faciliter le retour, tant volontaire que forcé, de ressortissants de pays tiers qui transitent par leur territoire ou les aider à conclure des accords de réadmission avec d'autres pays tiers, lorsque cela s'avère nécessaire et faisable.

Le renforcement des capacités de réadmission devrait se concentrer sur l'amélioration de la capacité des autorités responsables à répondre en temps utile aux demandes de réadmission et sur la facilitation et l'accélération de l'identification des ressortissants nationaux par pays d'origine. Au nombre des priorités figurent l'élaboration de registres d'état civil centralisés automatisés et de systèmes pour la délivrance de passeports biométriques et de papiers

d'identité, le lancement de moyens de transmission et de traitement automatisés des demandes de réadmission (tels que des machines servant à relever les empreintes digitales) ou la fourniture des moyens matériels nécessaires pour traiter les demandes de réadmission et accueillir les personnes lors de leur retour, tels que des moyens de transport ou des installations d'hébergement temporaire. De plus, une assistance technique pourrait être fournie aux pays tiers afin de les soutenir dans la mise en place des modalités de réadmission ou des accords en la matière avec d'autres pays tiers.

Afin de faciliter ces mesures, la Commission a mis en place un **mécanisme de renforcement des capacités de réadmission** de 5 millions d'EUR au titre de l'AMIF²⁸. Il sera étendu par un financement supplémentaire au cours des années suivantes. Grâce à ce mécanisme, le financement parviendra aux pays tiers ayant conclu ou prévoyant de conclure un accord de réadmission avec l'Union européenne, ainsi qu'aux pays avec lesquels l'Union s'efforce d'améliorer la coopération en matière de réadmission. Le mécanisme de renforcement des capacités de réadmission sera axé sur le renforcement des capacités, notamment la réintégration des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour, et permettra à l'Union de répondre à temps aux besoins urgents.

L'Union soutiendra également **les programmes de retour volontaire à partir des pays de transit importants**, étant donné que les migrants sont plus susceptibles de profiter de la possibilité de retourner volontairement dans leur pays d'origine à partir des pays de transit à un stade de leur voyage où ils n'ont pas encore payé la totalité de l'argent demandé par les trafiquants et où ils peuvent encore éviter des risques importants, tels que la traversée de la mer Méditerranée ou du Sahara. Les programmes de retour volontaire à partir de pays de transit vers les pays d'origine, dans le plein respect du principe de non-refoulement, devraient bénéficier d'une aide au titre des programmes régionaux de développement et de protection pour l'Afrique du Nord et la Corne de l'Afrique, ainsi que dans le cadre des partenariats pour la mobilité et des programmes communs pour les migrations et la mobilité. Ce type de programmes devrait également être mis au point pour les ressortissants de pays tiers en transit dans les pays des Balkans occidentaux.

Un financement suffisant provenant de toutes les sources pertinentes, notamment des instruments d'aide au développement, devrait être octroyé pour soutenir la réintégration des personnes ayant fait l'objet d'une mesure de retour dans leur pays d'origine. L'aide à la réintégration devrait être intégrée dans les systèmes existants dans les pays d'origine, tels que les programmes de formation professionnelle, le microfinancement et l'appui à l'entrepreneuriat, lesquels devraient être encore renforcés. Le fonds fiduciaire de l'UE, qui est l'un des principaux résultats attendus du sommet de La Valette sur la migration, devrait fortement contribuer à la réintégration et au renforcement des capacités dans les pays tiers.

Actions immédiates	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un mécanisme de renforcement des capacités de réadmission • Programmes de retour volontaire dans les pays tiers dans le cadre des programmes régionaux de développement et de protection • Soutien aux programmes de retour volontaire des Balkans occidentaux
Actions à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien structurel à la réintégration des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour au titre du fonds fiduciaire qui sera lancé par le sommet UE-Afrique sur la migration à la Valette

²⁸ Consulter le programme de travail annuel 2015 pour le soutien des actions de l'Union dans le cadre du Fonds «Asile, migration et intégration»

5. Accroître l'influence de l'UE en matière de retour et de réadmission

L'Union européenne doit accroître son influence en ce qui concerne la réadmission dans ses rapports avec les pays partenaires, afin de garantir la mise en œuvre des engagements et des accords existants, et de faciliter la négociation et la conclusion de nouveaux accords et engagements. Le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 a invité la Commission et le Conseil à élaborer «un paquet global afin d'appuyer les négociations».

Des programmes de soutien sur mesure devraient être mis sur pied pour aider certains pays partenaires à s'acquitter de leurs obligations en matière de réadmission dans la pratique ainsi que pour soutenir les négociations. Ils devraient reposer sur les enseignements tirés du projet pilote sur le retour²⁹ qui vise à encourager certains pays tiers à coopérer pour la réadmission de leurs propres ressortissants. Le retour et la réadmission devraient faire partie d'un paquet équilibré et consolidé de l'UE à destination d'un pays tiers, s'appuyant sur toutes les politiques concernées — notamment les affaires intérieures, la politique étrangère, l'aide au développement, le commerce, la sécurité — en vue d'atteindre les objectifs de la politique de l'UE en matière de migration. Il conviendrait de recourir à la conditionnalité, au besoin.

L'expérience des États membres montre qu'il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre **pressions et mesures incitatives** pour renforcer la coopération en matière de réadmission. Dans le domaine des affaires intérieures, les partenariats pour la mobilité et la politique des visas assurent, en général, un effet de levier utile pour la coopération en matière de réadmission. La négociation d'un accord visant à faciliter la délivrance des visas parallèlement à un accord de réadmission fournit des incitations tangibles pour que les pays tiers coopèrent à la réadmission.

Toutefois, les possibilités d'utilisation de cet instrument sont limitées, étant donné qu'il est peu probable que l'Union offre des facilités en matière de visa à certains pays tiers qui suscitent la migration de nombreuses personnes en situation irrégulière et présentent dès lors un risque migratoire. Et même lorsque l'UE propose la négociation parallèle d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas, il se peut que cela ne suffise pas si les facilités offertes ne sont pas suffisamment attrayantes par rapport à la facilitation horizontale offerte par la politique de l'UE en matière de visas. Cependant, **la politique en matière de visas** — qu'il s'agisse de la refonte du code des visas, des accords visant à faciliter la délivrance des visas ou de la délivrance même de visas dans la pratique — **a une incidence sur la coopération en matière de réadmission**. Son influence potentielle mérite d'être examinée plus avant.

Il conviendrait de tirer parti des possibilités de **migration légale** offertes aux travailleurs hautement qualifiés et à des fins d'études et de recherche, afin de garantir la coopération en matière de réadmission. Bien que la fixation du nombre de migrants économiques admis soit une compétence des États membres, une approche coordonnée au niveau de l'Union pourrait être adoptée afin de peser plus efficacement sur la négociation des accords ou arrangements de réadmission avec les pays tiers concernés.

Il convient cependant d'identifier également les sources d'influence importantes en dehors du domaine des affaires intérieures pour renforcer la coopération des pays tiers en matière de réadmission, conformément à la demande du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 selon laquelle, «sur la base du principe "**donner plus pour recevoir plus**", l'assistance et les politiques de l'UE seront utilisées pour inciter à la mise en œuvre des accords de réadmission existants et à la conclusion de nouveaux accords en la matière».

²⁹ Conclusions du Conseil sur les politiques de l'UE en matière de retour adoptées lors de la session du Conseil JAI des 5 et 6 juin 2014.

D'autres moyens de pression devraient être utilisés, notamment l'aide au développement, la politique de voisinage, les accords commerciaux et les préférences commerciales (avec la possibilité de soumettre la conclusion d'accords de libre-échange ou l'octroi d'un traitement préférentiel pour certains pays tiers à la conclusion en parallèle d'un accord de réadmission), l'éducation (Erasmus +) et la culture. Les États membres sont vivement encouragés à déterminer les moyens de pression dans les domaines qui relèvent de leur compétence nationale, tels que **l'accès des ressortissants de pays tiers à leur marché du travail**.

L'UE et ses États membres doivent convenir d'un message clair à adresser aux pays d'origine et de transit des migrants en situation irrégulière sur la nécessité de coopérer en matière de réadmission, et y adhérer. Le sujet de **la réadmission doit être érigé en priorité** et traité lors de tous les contacts utiles au niveau politique entre l'UE et les pays tiers présentant un faible taux de retour, ainsi que dans les contacts entre les États membres et ces pays. Ce thème devrait, en particulier, être abordé lors de toute rencontre de la haute représentante ou de membres de la Commission avec les représentants des pays concernés, y compris lors des manifestations internationales et multilatérales.

Actions immédiates	<ul style="list-style-type: none"> • Accord sur un paquet global pour soutenir les négociations sur la réadmission et amélioration des retours sur la base du principe «donner plus pour recevoir plus» • Priorité accordée au retour et à la réadmission et discussion sur ce thème lors de tous les contacts avec les pays tiers prioritaires
Actions à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de paquets sur mesure, par pays

IV. Conclusion

L'amélioration de l'efficacité du système de l'UE pour le retour des migrants en situation irrégulière exige **une volonté politique et le choix d'en faire une priorité**, la pleine application des règles de l'UE ainsi que des systèmes et ressources administratifs adéquats à l'échelon national. La Commission, avec l'appui des agences européennes concernées, prendra toutes les mesures qui s'imposent pour renforcer le système de l'UE en matière de retour, dans le plein respect des droits fondamentaux et des garanties qui permettent d'assurer un retour dans des conditions dignes.

Bien que **la directive «retour» de l'UE** permette d'agir efficacement en matière de retour, sa mise en œuvre par les États membres laisse à désirer. La Commission s'attachera à assurer sa pleine mise en œuvre, notamment par l'intermédiaire de procédures d'infraction. En parallèle, elle se servira de l'analyse des systèmes nationaux de retour dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen pour répertorier les lacunes et contribuer à y remédier.

La Commission intensifiera son soutien à Frontex et élaborera des propositions législatives pour étendre considérablement le rôle de cette agence en matière de retour. La création d'un bureau Frontex chargé des retours devrait permettre à l'agence d'intensifier de manière significative son aide en matière de retour. Elle fera également des propositions législatives visant à renforcer les systèmes d'information de l'UE, à permettre un échange d'informations plus rapide sur les décisions de retour et à faciliter leur mise en application dans l'ensemble de l'espace Schengen.

Pour être efficace, tout système de retour doit accorder **la priorité à la réadmission** des migrants en situation irrégulière dans les relations avec les pays tiers. La Commission, en collaboration avec le SEAE, intensifiera ses efforts afin de permettre aux pays d'origine de

mettre en œuvre leurs engagements en matière de réadmission de leurs ressortissants, au moyen des dialogues politiques, du renforcement des capacités et du soutien à la réintégration et, si nécessaire, par la négociation de nouveaux accords de réadmission.