



HAL
open science

La politique européenne d'éloignement, une politique publique inefficace ?

Yasmine Bamba

► **To cite this version:**

Yasmine Bamba. La politique européenne d'éloignement, une politique publique inefficace?. Revue Lexsociété, 2022, 10.61953/lex.2929 . hal-03611648

HAL Id: hal-03611648

<https://hal.science/hal-03611648>

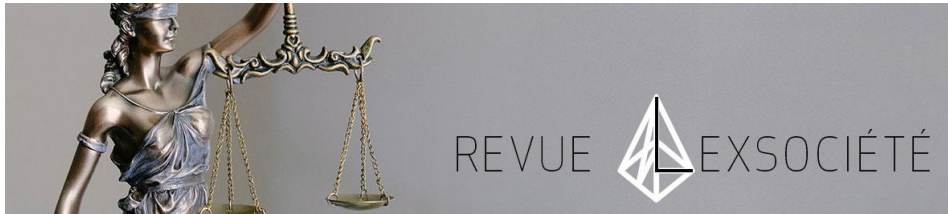
Submitted on 17 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



La politique européenne d'éloignement, une politique publique inefficace ?

in F. MECHBAL et V. MOREAU (dir.), *L'efficacité du droit et des politiques publiques*,
Université Côte d'azur, 2022

YASMINE BAMBA

Doctorante

LADIE

Université Côte d'Azur

Résumé : L'efficacité d'une politique publique est souvent jugée à l'aune de chiffres destinés à confirmer ou non l'atteinte des objectifs fixés par le législateur. En ce qui concerne la politique d'éloignement de l'Union européenne, les chiffres seuls, et plus particulièrement les taux de retour très bas année après année, ne permettent pas de déterminer son efficacité. En effet, derrière ces chiffres se cachent des disparités importantes de pratiques et d'application de la norme qui permettent de nuancer la réponse à la question : la politique européenne d'éloignement est-elle efficace ? La directive retour sur laquelle repose essentiellement cette politique, a pour objectif de « *promouvoir une politique de retour efficace, dans le respect des garanties procédurales [prévues par la directive] et des droits fondamentaux* » des personnes éloignées. Cependant, le respect partiel des dispositions prévues par le législateur, ainsi que le manque de coopération entre les États membres et les États tiers, en matière de réadmission et de visas, entament considérablement l'efficacité de cette politique publique particulière.

Mots-clés : Union européenne ; Éloignement ; Réadmission ; Visas ; Efficacité

1. « La création d'un système commun de l'UE [Union européenne] en matière de retour fondé sur des procédures de retour efficaces, humaines et plus solides au sein de l'Union, ainsi que sur une coopération plus efficace avec les partenaires extérieurs pour ce qui est des réadmissions, constitue un aspect fondamental d'une politique migratoire de l'Union globale et crédible »

¹. L'efficacité, qui apparaît deux fois dans cette seule phrase et une vingtaine de fois dans la Communication de la Commission européenne dont elle est issue, apparaît comme un idéal vers lequel les politiques publiques et les normes se doivent de tendre. Cette tendance est observable depuis la fin du 19^e siècle, mais plus particulièrement depuis les années 1970 avec l'arrivée du *New Public Management* (NPM – Nouvelle gestion publique), concept qui consiste à appliquer les techniques managériales du secteur privé au secteur public². Il s'agit d'une entreprise de rationalisation de l'action publique qui passe, entre autres, par la « mise en place d'une gestion par les résultats » comme l'expliquent Philippe Bezès et Christine Musselin³. L'efficacité devient alors un gage de légitimité pour les politiques publiques, les normes juridiques et leurs concepteurs.

2. En droit, la question de l'efficacité renvoie selon Christophe Mincke à « l'adéquation entre les effets constatés et les buts poursuivis par le législateur »⁴. Ainsi, se demander si la politique européenne d'éloignement de l'UE est efficace, c'est déterminer si les résultats atteints dans le cadre de cette politique, reflètent les buts poursuivis par le législateur européen. Pourtant, l'efficacité de cette politique est très souvent jugée par des chiffres faisant état de

¹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission dans le cadre d'une politique migratoire de l'Union équitable, efficace et globale, COM (2021) 56 final, 10 février 2021.

² LAPUENTE V., VAN DE WALLE S., "The effects of new public management on the quality of public services", *Governance*, Vol.33, Issue 3, July 2020, p.461-475.

³ BEZES P., MUSSELIN C., « Chapitre 5. Le New Public Management entre rationalisation et marchandisation », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* BOUSSAGUET L. (coord.), Paris : Presses de Sciences Po., p. 125-152.

⁴ MINCKE C., « Effets, effectivité, efficacité et efficacie du droit : le pôle réaliste de la validité », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol.40, n°1, 1998, p. 115-151. Il convient de garder à l'esprit que la création juridique échappe à son auteur et est soumise *in fine* au pouvoir discrétionnaire des agents chargés de sa mise en œuvre.

l'exécution des décisions de retour émises par les Etats membres. En 2020, selon les chiffres d'Eurostat, 557 500 personnes se trouvaient en situation irrégulière dans l'un des Etats membres de l'Union⁵. 71,1% (soit 396 400 personnes) d'entre elles avaient alors reçu une obligation de quitter le territoire d'un État membre de l'UE⁶. Seules 25,05% de ces décisions d'éloignement (représentant 99 300 personnes) avaient donné lieu à des retours effectifs⁷ ⁸. Si nous nous en tenons aux chiffres, la réponse à notre question est évidente, il s'agit d'une politique publique inefficace. Cependant, si nous nous intéressons aux buts poursuivis par cette politique, comme Christophe Mincke nous y invite, la nuance dans la réponse vient à s'imposer. En effet, la politique d'éloignement de l'UE qui repose essentiellement sur la directive 2008/115/CE, dite « directive retour », et sur les accords communautaires et bilatéraux de réadmission, a pour objectif de « *promouvoir une politique de retour efficace, dans le respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux* » ⁹ ¹⁰. Ainsi, bien que vecteurs d'informations, les chiffres précédemment donnés ne permettent pas de rendre compte de l'efficacité de la politique à travers sa mise en œuvre et d'analyser ainsi son adéquation à l'objectif poursuivi par le législateur. La définition que nous

⁵ Cf. site internet d'Eurostat, statistiques disponibles sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210714-1>, consulté le 17/11/2021. Notons que les Etats membres de l'UE sont tenus de fournir des statistiques sur l'application de la législation en matière d'immigration à Eurostat comme prévu par les articles 5 et 7 du règlement (CE) n° 862/2007 du Conseil du 11 juillet 2007, tel que modifié par le règlement 2020/851.

⁶ Nous pouvons donc déjà observer une déperdition entre le nombre de personnes qui auraient dû recevoir une décision d'éloignement et celles qui en ont effectivement reçu une (161 100 personnes).

⁷ Ce chiffre prend en compte tous les retours y compris ceux vers d'autres Etats membres. Seuls 70 200 personnes ont été renvoyées hors de l'UE. Soit 17,71% des retours.

⁸ En additionnant toute la déperdition (soit le nombre de personnes en situation irrégulière n'ayant pas reçu de décision de retour et le nombre de personne ayant reçu une décision de retour s'étant maintenu sur un territoire de l'UE), nous arrivons à la conclusion que 82,19% des personnes en situation irrégulière sur le territoire de l'UE en 2020 n'ont pas fait l'objet d'un éloignement, telle que prévu par la directive 2008/115/CE.

⁹ 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 348/98, 24 décembre 2008, p. 98–107.

¹⁰ Rapport du Parlement européen 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, A9-0238/2020, 2 décembre 2020, p.3-24.

donne la directive retour de l'éloignement est également très instructive concernant les déterminants de la mise en œuvre de cette politique publique. L'éloignement est l'exécution de l'obligation de retour, définie par l'article 3.3 de la directive retour comme « *le fait, pour le ressortissant d'un pays tiers, de rentrer que ce soit par obtempération volontaire à une obligation de retour ou en y étant forcé dans : son pays d'origine, ou un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux, ou un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d'un pays tiers décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel il sera admis* ».

A travers cette définition, mais également à travers les mots de la Commission inaugurant cet article, et ceux du Parlement européen définissant l'objectif de la directive retour, nous voyons se dessiner les contours de cette politique particulière dont l'efficacité est subordonnée au concours de plusieurs éléments. Tout d'abord, l'exécution de la décision de retour dans le respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux ; ensuite la réadmission effective des personnes éloignées qui dépend en grande partie de la collaboration des Etats d'origine. Enfin, il s'agit également de rendre le retour durable. C'est notamment le sens des réformes portées par le nouveau Pacte sur les migrations et l'asile en ce qui concerne le retour¹¹. Le caractère durable du retour est rendu possible notamment par la mise en place de projets de réinsertion/réintégration à destination des personnes éloignées.

Par conséquent, l'efficacité de la politique de l'UE en matière d'éloignement repose sur la collaboration et la conciliation des intérêts de divers acteurs. Tout d'abord entre les Etats membres et les personnes à éloigner. En effet, ces dernières doivent accepter de se conformer à la décision de retour qui doit elle-même être exécutée dans le respect des droits fondamentaux des personnes éloignées et des dispositions prévues par la loi en matière de retour (I). Ensuite,

¹¹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM (2020) 609 final, 23 septembre 2020. Notons que les dispositions concernant le retour étaient déjà présentes dans la réforme de la directive retour proposée par la Commission en 2018.

entre les Etats membres et les Etats tiers en ce qui concerne l'étape de la réadmission et de la réintégration de leurs ressortissants (II).

I. Une efficacité subordonnée au respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux des personnes éloignées

3. Afin d'être efficace, la politique d'éloignement de l'UE doit être mise en œuvre par les Etats membres dans le respect des garanties procédurales (A) et des droits fondamentaux des personnes éloignées (B), comme prévu par la directive retour. Cependant, comme le note la Commission européenne, « *la marge d'appréciation laissée aux États membres par la directive 2008/115/CE a entraîné une transposition incohérente de celle-ci dans les législations nationales, ce qui a compromis l'efficacité de la politique de l'Union en matière de retour* »¹².

A) Un respect partiel des garanties procédurales affectant l'efficacité de la politique européenne d'éloignement

4. L'article 6.1 de la directive retour dispose que les États membres se doivent de prendre une décision de retour « à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire ». Pourtant, comme nous l'avons vu avec les chiffres fournis par Eurostat, dans la pratique ce n'est pas toujours le cas. Notons cependant que l'article 6.4 de la directive permet aux États membres d'octroyer des titres de séjour pour des motifs charitables ou humanitaires aux personnes se trouvant sur leur territoire en situation irrégulière. Dans ce cas de figure, aucune décision de retour n'est prise, et si une décision a déjà été prise,

¹² Cf. Considérant 3 de 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, JO L 66/15, 11 mars 2017, p.15-21.

elle est annulée ou suspendue pendant la durée de validité du titre. Ainsi, bien que nous ne puissions pas affirmer que le défaut de prise de décisions de retour par les Etats membres soit dû à cette disposition, il s'agit tout de même d'un élément à prendre en compte afin de juger de l'efficacité de la mise en œuvre efficace de la directive.

5. Une fois la décision prise, elle doit également respecter des impératifs de forme prévus notamment par l'article 12.1 de la directive retour qui dispose que « les décisions de retour et, le cas échéant, les décisions d'interdiction d'entrée ainsi que les décisions d'éloignement sont rendues par écrit, indiquent leurs motifs de fait et de droit et comportent des informations relatives aux voies de recours disponibles ». Si dans son rapport sur l'application de la directive publié en 2014¹³, la Commission européenne se félicitait du fait que les garanties prévues par cet article étaient « largement appliquées dans la pratique » par les Etats membres, un rapport plus récent du Parlement européen datant de 2020 « *s'inquiète du caractère insuffisant des détails et de la justification figurant dans les décisions de retour* »¹⁴.

Si des problèmes de forme se posent, la décision est fragilisée et peut donc aisément faire l'objet d'un recours. Pourtant, comme le note la Commission, dans la pratique, les décisions de retour ne font pas souvent l'objet de recours¹⁵. Cela est dû à plusieurs raisons. La première d'entre elles étant le fait que les délais laissés aux intéressés pour attaquer la décision sont souvent trop courts. En effet, si dans la majorité des États membres le délai de recours est d'un mois à partir de la notification de la décision, dans certains cas il peut être réduit de moitié, ou comme en France descendre à 48 heures notamment dans les cas où la décision de retour ne contient pas de délais de départ volontaire ou que la personne a été

¹³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, COM/2014/0199 final, du 28 mars 2014. Notons qu'il s'agit là du seul rapport publié par la Commission dans le cadre de l'article 19 de la directive retour qui dispose qu'elle doit faire un tel rapport tous les trois ans.

¹⁴ Rapport du Parlement européen, *op.cit.*

¹⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, *op.cit.*

condamnée à une peine de prison¹⁶. Il en va de même pour l'effet suspensif du recours qui n'est pas appliqué de manière automatique dans tous les Etats membres. En Belgique et en Espagne par exemple, l'effet suspensif du recours est soumis à la demande de l'intéressé et n'est pas toujours accepté par les tribunaux¹⁷. Afin que le recours soit effectif, il faut également que la personne concernée puisse avoir accès à un conseil et/ou une représentation juridique de qualité, ce qui n'est pas toujours possible, en particulier quand les personnes sont en rétention. Ainsi, il semblerait que l'application de l'article 13 de la directive retour disposant du droit à un recours effectif pour les personnes faisant l'objet d'une décision de retour ne soit pas mis en œuvre de manière efficace. La question du départ volontaire est également problématique. En effet, alors qu'il conviendrait de « privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé et d'accorder un délai de départ volontaire », comme énoncé dans le considérant 10 de la directive retour, dans la pratique, les Etats cherchent à réduire au maximum ce délai, voire à le supprimer. C'est notamment ce que montrait une étude du REM (Réseau Européen des Migrations) publiée en 2018. Selon cette étude, « *la plupart des pays [interrogés], à l'exception de la Slovaquie, ont déclaré s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire ou de le réduire à moins de sept jours dans certaines circonstances* »¹⁸. Cette pratique peut sembler contreproductive dans la mesure où l'organisation d'un départ est difficilement faisable en sept jours ou moins, surtout dans le cas où la personne ne dispose pas de document de voyage valide. Les Etats membres justifient de telles mesures par une volonté de prévenir le risque de fuite¹⁹.

¹⁶ Rapport de synthèse de l'étude ciblée du REM, « L'efficacité des procédures de retour dans les États membres de l'UE 2017 », 15 février 2018, p.6-118.

¹⁷ Rapport du Parlement européen, *op.cit.*

¹⁸ Ces circonstances varient selon les États membres considérés. Ce sont les suivantes : questions de sûreté publique et de sécurité nationale, risque de fuite, rejet d'une demande d'admission au séjour régulier jugée manifestement infondée ou frauduleuse, manquement à une mesure d'éloignement de la part du ressortissant de pays tiers concerné, impossibilité d'identifier la personne visée, cas où le ressortissant de pays tiers est déjà placé en rétention. Cf. Rapport de synthèse de l'étude ciblée du REM, *op.cit.*

¹⁹ Le risque de fuite est défini par la directive retour en son article 3.7 comme « le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite ». Le rapport du REM revient sur les critères objectifs constituant une présomption irréfutable de risque de fuite appliqués par les Etats membres. Il s'agit des suivantes (De quoi

Pour minimiser ce risque, l'article 7.3 de la directive retour dispose notamment que durant le délai de départ volontaire, les personnes peuvent être soumises à l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé. Cependant, dans la pratique les Etats membres n'appliquent que très peu ces solutions et leur préfèrent la rétention prévue par le chapitre IV de la directive retour. Soumise au principe de proportionnalité, elle ne doit cependant intervenir qu'en dernier ressort et être aussi brève que possible (maximum dix-huit mois). Elle doit également faire l'objet d'un contrôle juridictionnel à des « intervalles raisonnables » laissés à l'interprétation des Etats membres qui réexaminent donc la justification de la rétention pour certains sur une base hebdomadaire et pour d'autres à la fin de la période de rétention²⁰. En outre, alors que la CJUE (Cour de Justice de l'Union européenne), dans l'arrêt Kadzoev, a précisé que les motifs d'ordre public et de sécurité ne peuvent justifier la rétention dans le cadre du retour, certains Etats membres appliquent tout de même ce critère^{21 22}. L'application de la rétention dans les Etats membres menace donc l'efficacité de la politique d'éloignement de l'UE.

Le délai de départ volontaire est également intrinsèquement lié aux interdictions d'entrée qui accompagnent souvent les décisions de retour notamment dans le cas où ce délai n'a pas été respecté par l'intéressé²³. Les délais

parle-t-on des critères objectifs ?) : refus de coopérer au processus d'identification, opposition violente ou frauduleuse à l'exécution de l'éloignement, déclaration explicite de l'intention de ne pas se conformer à la décision de retour, non-respect du délai de départ volontaire, preuves d'une précédente fuite, communication de fausses informations, non-respect d'une mesure visant à prévenir le risque de fuite, non-respect d'une interdiction de retour sur le territoire, mouvements secondaires non autorisés vers un autre État (membre), manque de ressources financières, condamnation pour infraction pénale grave dans les États membres. Cf. Rapport de synthèse de l'étude ciblée du REM, *op.cit.*

²⁰ Cf. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, *op.cit.*

²¹ CJUE, 30 novembre 2009, Aff. C-357/09 PPU, SAID SHAMILOVICH KADZOEV.

²² La Hongrie, l'Italie, et la Grèce par exemple. Rapport de synthèse de l'étude ciblée du REM, *op.cit.*

²³ L'interdiction d'entrée est définie par l'article 11 de la directive retour. « Les décisions de retour sont assorties d'une interdiction d'entrée : a) si aucun délai n'a été accordé pour le départ volontaire, ou b) si l'obligation de retour n'a pas été respectée. Dans les autres cas, les décisions

étant parfois très courts, « de nombreuses personnes faisant l'objet d'une mesure de retour sont automatiquement soumises à une interdiction d'entrée »²⁴. Cela entame considérablement l'efficacité de la mesure, en particulier quand l'interdiction d'entrée intervient avant le départ de l'intéressé. En effet, « pourquoi quitter le territoire dans les délais, de son plein gré, si l'on n'obtient pas en contrepartie la possibilité d'y revenir »²⁵? Notons également que l'interdiction d'entrée n'a pas lieu d'être si les Etats membres sont dans l'incapacité de contrôler le départ effectif des personnes²⁶. A ce sujet, les Etats membres ont mis en place des solutions passant entre autres par un système d'enregistrement des entrées et des sorties²⁷.

Ainsi, du fait de la multiplicité des pratiques au sein des Etats membres concernant la mise en œuvre de la directive retour, les garanties procédurales ne sont appliquées que de manière partielle. *Quid* du respect des droits fondamentaux des personnes éloignées?

B) Des manquements dans le respect des droits fondamentaux des personnes éloignées pouvant affecter la mise en œuvre efficace de la politique européenne d'éloignement

de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée. » Elles ne dépassent pas en principe 5 ans.

²⁴ Rapport du Parlement européen, *op.cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ce contrôle passe notamment par le système d'information Schengen tel que prévu par le Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, PE/34/2018/REV/1, JO L 312/1, 7 décembre 2018, p. 1-13.

²⁷ Système prévu par le Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011, JO L 327/20, 9 décembre 2017, p. 20-82.

6. « *Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres tiennent dûment compte : de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers, et respectent le principe de non-refoulement* ». Voilà ce qu'énonce l'article 5 de la directive retour, qui préconise un éloignement dans le respect des droits fondamentaux des personnes.

Avant d'émettre une décision de retour, les Etats membres devraient donc évaluer le risque de refoulement. Cette pratique est appliquée notamment en Suède et en France, mais fait défaut dans certains Etats membres qui risquent ainsi de se trouver en violation de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951, mais également de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui reconnaît ce principe^{28 29}. Le risque de refoulement doit également être pris en compte par les Etats membres à l'heure d'établir des délais de recours. La Commission préconise à ce sujet que l'effet suspensif des recours soit automatique « *dans les cas où il existe un risque que le ressortissant de pays tiers concerné soit exposé à un risque réel de mauvais traitements en cas de retour* »³⁰. Elle rappelle également que dans le respect des droits fondamentaux, les délais de recours qui varient considérablement d'un État membre à l'autre, devraient « *laisser suffisamment de temps pour garantir l'accès à une voie de recours effective* »³¹.

Comme indiqué dans l'article 5, mais également dans le considérant 22 de la directive retour, conformément à la convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'intérêt supérieur de l'enfant d'une part et le respect de la vie familiale d'autre part, devraient constituer une considération primordiale pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la directive. Pourtant, dans son rapport publié en 2020, le Parlement européen

²⁸ Rapport du Parlement européen, *op.cit.*

²⁹ « *Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ».

³⁰ Cf. Recommandation (UE) 2017/432 de la Commission, *op.cit.*

³¹ *Ibid.*

s'inquiète de la situation des enfants et des familles en rétention. Il souligne à ce sujet 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* »³². La Commission relevait déjà en 2014 des manquements attribués aux Etats membres concernant l'application de l'article 17 de la directive portant sur la rétention des mineurs et des familles, notamment concernant l'hébergement séparé pour les familles, ainsi que l'accès aux activités de loisir et à l'éducation pour les mineurs³³. La définition du dernier ressort laissée à l'interprétation des Etats, entraîne également une mise en rétention abusive des familles et des mineurs dans certains Etats membres.

L'article 8.6 de la directive retour demande que « *les États membres prévoient un système efficace de contrôle du retour forcé* ». Certains retours forcés, notamment les opérations de retour conjointes, sont opérés sous l'égide de Frontex. Ainsi, depuis 2007, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes propose aux agents chargés du retour, une formation mettant l'accent sur la protection des droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'un retour forcé³⁴. Frontex a également adopté un code de conduite pour les opérations de retour conjointes en 2013 (amendé en 2018). Ce code insiste notamment sur la mise en œuvre de procédures de contrôle du retour forcé efficaces et sur le respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes éloignées. En outre, en 2012 un poste d'officier aux droits fondamentaux indépendant de Frontex a été créé dans le but de contrôler l'effectivité du respect des droits fondamentaux des personnes par Frontex dans le cadre de toutes ses activités.

7. Ainsi, globalement, même si les Etats membres et autres acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique d'éloignement de l'UE semblent s'efforcer de

³² Rapport du Parlement européen, *op.cit.*

³³ Cf. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, *op.cit.*

³⁴ *Ibid.*

mettre en place des garanties qu'elles soient procédurales ou qu'elles concernent le respect des droits fondamentaux des personnes éloignées, des manquements existent et peuvent entamer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique. Identifiée par les Etats membres également comme un obstacle à la bonne marche de la politique, la dimension extérieure de la politique d'éloignement de l'UE est également à prendre en compte pour en déterminer l'efficacité.

II. Une efficacité subordonnée à des éléments extérieurs : la réadmission et la réintégration des personnes éloignées

8. Comme le rappelle la Commission, « *la politique de retour est étroitement liée à la politique de réadmission et de réintégration* »³⁵. En effet, une fois émise, une décision de retour ne peut être exécutée de façon effective si le ressortissant d'État tiers faisant l'objet de la décision n'est pas réadmis par son pays d'origine (A). Il s'agit également d'éviter le retour de la personne éloignée. Pour cela, des programmes de réinsertion ont été mis en place par les Etats membres en collaboration avec des partenaires internationaux (B).

A) Une coopération insuffisante en matière de réadmission menaçant l'efficacité de la politique d'éloignement de l'UE

9. Une partie de la doctrine admet que l'obligation de réadmettre son ressortissant pour un État dérive du droit pour un autre d'expulser cette même personne dans l'exercice de sa souveraineté territoriale³⁶. Bien que largement

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Cf. notamment HAILBRONNER K., « Readmission agreements and the obligation on States under public international law to readmit their own and foreign nationals », *Abhandlungen Heidelberg Journal of International Law*, vol.57, 1997, p.1-50. Notons également que l'article 13.2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « *toute personne a le droit*

accepté par les Etats ce principe nécessite tout de même pour être appliqué de manière efficiente, une formalisation passant par des accords interétatiques spécifiques. Ainsi, en plus des accords bilatéraux passés entre les Etats membres et des Etats tiers, l'UE a conclu à ce jour dix-huit accords et six arrangements en matière de réadmission³⁷. Des dispositions en matière de réadmission sont également présentes dans des accords de coopération comme le nouvel accord de partenariat entre l'UE et l'OEACP (Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) signé le 15 avril 2021, venant remplacer l'accord de Cotonou³⁸.

10. Malgré la formalisation de la coopération en matière de réadmission entre les Etats membres et les Etats tiers, la réadmission des personnes éloignées pose problème. Les Etats membres attribuent d'ailleurs leurs taux de retour très bas en grande partie, au manque de coopération des Etats tiers en matière de délivrance de documents de voyage (laissez-passer consulaires notamment) permettant le retour effectif de leurs ressortissants³⁹. Cependant, si nous nous intéressons aux taux de retour par nationalité, nous nous rendons compte que ces taux s'expliquent aussi (et peut-être surtout) par la non-coopération de l'UE avec certains pays tiers en matière de libéralisation des visas. En effet, les nationalités dont le taux de retour était le plus élevé en 2020 sont les Albanais,

de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays », ce qui suggère également un droit à la réadmission pour le ressortissant d'un pays donné.

³⁷ États ayant passé un accord de réadmission avec l'UE : Turquie, Russie, Biélorussie, Azerbaïdjan, Géorgie, Pakistan, Monténégro, Serbie, Cap-Vert, Moldavie, Bosnie-Herzégovine, Albanie, Sri Lanka, Arménie, Région administrative spéciale de Macao, région administrative spéciale de Hong Kong, Macédoine et Ukraine. Des négociations dans le but de conclure des accords de réadmission sont actuellement en cours entre l'UE et le Maroc, la Tunisie, le Nigéria et la Chine. Les arrangements sont des accords non-contraignants en matière de retour et de réadmission. L'UE en a passé avec la Gambie, le Bangladesh, l'Éthiopie, l'Afghanistan, la Guinée et la Côte d'Ivoire.

³⁸ De tels accords participent également de la politique d'externalisation de l'UE en matière de gestion migratoire. Il s'agit alors pour l'UE de conditionner son aide au développement en direction des pays tiers à leur implication dans la lutte de l'UE contre l'immigration clandestine. Cf. CASSARINO J., « Réadmission des migrants : les faux-semblants des partenariats euro-africains », *Politique étrangère*, vol., n°1, 2016, p. 25-37.

³⁹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission dans le cadre d'une politique migratoire de l'Union équitable, efficace et globale, *op.cit.*

les Géorgiens et les Ukrainiens, dont les pays ont passé des accords de réadmission formels avec l'UE, mais surtout qui bénéficient d'une exemption de visa pour les séjours ne dépassant pas trois mois. A l'inverse, les nationalités dont le taux de retour était le plus bas en 2020 sont la Côte d'Ivoire, le Mali, la Guinée, le Sénégal et l'Algérie⁴⁰. Aucun de ces Etats n'a signé d'accord de réadmission contraignant avec l'UE et aucun de ces Etats ne bénéficie d'une exemption de visa. La question du retour est donc intimement liée à celle des visas. C'est également ce que montre le Code des visas qui prévoit que si « *la Commission considère qu'un pays partenaire ne coopère pas suffisamment, compte tenu des mesures qu'elle a prises pour améliorer le niveau de coopération avec le pays tiers concerné dans le domaine de la réadmission et des relations globales de l'Union avec le pays concerné, elle présente une proposition au Conseil relative à l'adoption d'une décision d'exécution qui applique des restrictions spécifiques relatives au traitement des demandes de visa de court séjour (se rapportant au montant des droits de visa ou aux procédures de délivrance des visas)* »⁴¹. En septembre 2021, la France a d'ailleurs annoncé la réduction du nombre de visas accordés aux ressortissants du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie, du fait de leur manque de coopération dans la délivrance de laissez-passer consulaires nécessaires à l'exécution effective des décisions de retour⁴².

II. Pour tenter de pallier ce problème de coopération, l'UE a mis en place en 2016 ses propres documents de voyage pour le retour⁴³. Cependant, peu de pays tiers

⁴⁰ Cf. site internet de la Commission européenne. Données disponibles sur : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#returns Consulté le 20/11/2021.

⁴¹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission dans le cadre d'une politique migratoire de l'Union équitable, efficace et globale, *op.cit.*

⁴² Rédaction de France 24, « La France restreint l'octroi de visas pour les ressortissants du Maroc, d'Algérie et de Tunisie », *France 24*, 28 septembre 2021.

⁴³ Règlement (UE) 2016/1953 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et abrogeant la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994, JO L 311/13, 17 novembre 2016, p. 13–19.

acceptent de reconnaître la validité de ces documents⁴⁴. L'année 2020 a été marquée par la pandémie de la COVID 19 qui a apporté son supplément de difficultés à la mise en œuvre des retours. Celle-ci a été rendue quasiment impossible par l'indisponibilité du personnel compétent en matière de retour, la réduction drastique des moyens de transport et plus particulièrement des vols commerciaux, mais surtout par l'ensemble des mesures restrictives qui ont été prises par les Etats tiers en vue d'endiguer la propagation de l'épidémie (fermeture partielle des frontières, obligation de tests PCR auquel peuvent légalement s'extraire les personnes éloignées, etc.)⁴⁵.

12. Durant cette période, la Commission a plébiscité encore plus qu'à l'accoutumée les programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration, plus efficaces et plus faciles à organiser puisqu'ils suscitent davantage l'adhésion des personnes éloignées et la coopération des Etats tiers^{46 47}.

B) La réintégration dans le cadre du retour volontaire : une solution efficace à renforcer par les États membres

13. « *Le retour est plus efficace s'il est effectué sur une base volontaire et s'accompagne de mesures de réintégration fortes* »⁴⁸. En effet, le rapport coût-efficacité des programmes de retour volontaire et de réintégration est nettement supérieur à ceux du retour forcé⁴⁹. Par ailleurs, ils sont plus souhaitables car d'une part, ils limitent les risques d'atteinte aux droits fondamentaux des

⁴⁴ Rapport de synthèse de l'étude ciblée du REM, *op.cit.*

⁴⁵ Communication de la Commission, 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 2020/C 126/02, C/2020/2516, JO C 126/12, 17 avril 2020, p. 12–27.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Rapport du Parlement européen, *op.cit.*

⁴⁸ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, *op.cit.*

⁴⁹ En France, l'éloignement forcé a un coût d'environ 14 000 euros quand le retour aidé coûte entre 2 500 € et 4 000 euros. Cf. Rapport N°1990 de l'Assemblée nationale, Annexe n°28, Immigration, Asile et intégration, 5 juin 2019.

personnes et d'autre part, ils permettent un retour durable, dans une perspective de co-développement.

Ces programmes sont mis en œuvre par des organes nationaux comme l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) en France, en collaboration avec des acteurs européens comme ERRIN (*European return and reintegration network* – Réseau européen pour le retour et la réintégration) et internationaux comme l'OIM (Organisation internationale pour les migrations).

L'OFII propose aux personnes faisant la demande d'une aide au retour volontaire un pécule allant de 300€, pour les ressortissants de pays non-soumis à visa et le Kosovo, à 650€ pour les ressortissants de pays soumis à visa⁵⁰ ⁵¹. Elle intervient également le cas échéant auprès des consulats des intéressés pour obtenir des laissez-passer. Elle prend également en charge l'achat des billets d'avion. Concernant le volet réintégration, elle offre trois niveaux de réinsertion. Le premier niveau consiste en une aide à la réinsertion sociale passant notamment par le financement pendant six mois d'une partie du loyer de la personne éloignée, des frais de santé et de scolarisation (si des enfants figurent dans les bénéficiaires de l'aide). Ce premier niveau d'aide est cumulable avec le deuxième qui consiste en une aide à la réinsertion par la formation professionnelle ou la recherche d'emploi, ou le troisième niveau qui offre la possibilité d'un financement de microentreprise. Ces deux derniers niveaux sont des accompagnements sur une année après le retour effectif de la personne éloignée.

⁵⁰ Critères d'éligibilité : personne justifiant de six mois de présence en France (sauf exception dans le cas des demandeurs d'asile déboutés en procédure accélérée), étranger en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (même si elle est périmée ou sans délais) en raison d'un refus de séjour ou d'un renouvellement de titre de séjour, étranger dont le visa ou le titre de séjour est périmé, demandeurs d'asile déboutés et désistés et leur famille, étranger sous procédure Dublin qui s'est désisté de sa demande d'asile ou de séjour dans l'État membre responsable et en France. Cf. Mode opératoire de l'OFII, juillet 2020.

⁵¹ Cf. Arrêté du Ministre de l'intérieur du 27 avril 2018 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion, JORF n° 0101 du 2 mai 2018.

14. ERRIN assiste l'OFII dans cette tâche en prenant notamment en charge la réinsertion des ressortissants de l'Afghanistan, du Bangladesh, de l'Éthiopie, de l'Inde, de l'Irak, du Népal, du Nigéria, du Pakistan, de la Somalie (temporairement suspendue) et de la Russie⁵². En plus de l'aide à la réinsertion « classique » déclinée plus haut, ERRIN met également en place depuis mai 2021, un dispositif de réinsertion médicalisé à destination des personnes présentant une vulnérabilité médicale, ressortissants des pays dont elle a la charge^{53 54}.

15. L'OIM propose également depuis le 1^{er} avril 2021 une aide médicalisée à destination des ressortissants géorgiens⁵⁵. Elle pilote également d'autres programmes d'aide à la réintégration dont ceux financés par le Fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'UE dans le cadre des initiatives conjointes pour la protection et la réintégration des migrants en Afrique du Nord, dans la corne de l'Afrique, dans la région du lac Tchad et au Sahel⁵⁶.

La possibilité pour les personnes éloignées de bénéficier de tous ces programmes est une incitation à coopérer à l'exécution de la décision de retour. Cependant, en réalité il y a très peu de suivi sur l'efficacité de ces programmes. Le Parlement européen, dans son rapport sur la mise en œuvre de la directive, a d'ailleurs invité 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

⁵² Il y a également le programme URA financé par le gouvernement allemand qui prend en charge la réinsertion des ressortissants du Kosovo.

⁵³ Cf. dépliant MedRA disponible sur : <https://www.ofii.fr/wp-content/uploads/2021/07/210701-D%C3%A9pliant-MedRA-FR.pdf> consulté le 21/11/2021.

⁵⁴ S'ajoutent dans ce cadre la République démocratique du Congo, le Rwanda, et le Burundi.

⁵⁵ Cf. dépliant sur le sujet, disponible sur : <https://www.ofii.fr/wp-content/uploads/2021/07/Retours-m%C3%A9dicalis%C3%A9s-Georgie-FRA-WEB.pdf> consulté le 21/11/2021.

⁵⁶ Ces programmes concernent notamment les ressortissants de l'Algérie, de l'Égypte, de la Libye, du Maroc et de la Tunisie pour l'Afrique du Nord ; ceux de Djibouti, d'Éthiopie, du Kenya, de la Somalie, du Soudan du Sud, du Soudan et de l'Ouganda pour la Corne de l'Afrique ; et ceux du Burkina Faso, du Cameroun, du Tchad, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée Bissau, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Nigéria, et du Sénégal pour les régions du lac Tchad et du Sahel. Cf. site internet de l'OIM, disponible sur : <https://returnandreintegration.iom.int/fr/propos/eu-oim-actions> consulté le 21/11/2021.

retour »⁵⁷. Ce manque de données sur l'efficacité des programmes de réintégration, pourrait susciter une crainte chez les bénéficiaires et ainsi miner l'efficacité générale de la politique d'éloignement de l'UE.

16. Au total, cette analyse vient confirmer ce que les chiffres laissaient entrevoir, à savoir un défaut d'efficacité de la politique européenne d'éloignement, tout en explicitant les raisons, à savoir un respect partiel des dispositions prévues par le législateur, ainsi qu'un manque de coopération en matière de réadmission. Il est important de noter que si le taux de retour dans l'UE semble très bas, il ne permet pas de distinguer les bonnes pratiques des moins bonnes. En effet, la nature même de l'instrument principal sur lequel repose cette politique appelle à une multiplicité de pratiques, et donc de résultats.

17. Notons également que l'existence d'obstacles à l'éloignement des personnes en séjour irrégulier peut créer une situation « d'inéloignabilité » durable empêchant à la fois toute régularisation et toute expulsion. Ce flou juridique menace alors dangereusement la capacité de l'intéressé à jouir de ses droits fondamentaux⁵⁸.

Le nouveau pacte sur la migration et l'asile propose une refonte de la directive retour associée à une modification du règlement sur les procédures d'asile qui permettrait de réduire la longueur des procédures, en créant notamment une procédure d'asile et de retour à la frontière, ainsi qu'un système de solidarité plus efficient entre Etats membres dans la prise en charge des retours. Ayant identifié son importance capitale pour un retour durable et efficace, la réforme propose également de renforcer les programmes d'aide au retour volontaire et à la réinsertion⁵⁹. Cependant, comme nous l'avons vu, la politique de retour de l'UE est étroitement liée à sa politique concernant les visas. Si le but ultime de la politique d'éloignement est de réduire le nombre de personnes se trouvant en

⁵⁷ Rapport du Parlement européen, *op.cit.*

⁵⁸ GOSME C., « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Revue critique de droit international privé*, vol. 1, n°1, 2015, p. 43-88.

⁵⁹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission dans le cadre d'une politique migratoire de l'Union équitable, efficace et globale, *op.cit.*

situation irrégulière sur le territoire européen, peut-être faudrait-il envisager une politique plus flexible en matière de visas. Une telle démarche répondrait notamment à la volonté affirmée de l'UE de concilier les intérêts de tous en mettant en œuvre sa politique migratoire, et favoriserait sans doute une meilleure coopération en matière de réadmission.