



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.10.2002
COM(2002) 564 final

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

**RELATIVE À UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE RETOUR
DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER**

Table des matières

Avant-propos

1.	Le retour en tant que partie intégrante d'une politique communautaire globale en matière d'immigration et d'asile.....	6
1.1.	Introduction.....	6
1.2.	Hypothèses de travail à la suite du livre vert de la Commission.....	7
1.2.1.	Priorité donnée au retour des personnes en séjour irrégulier.....	7
1.2.2.	Sauvegarde de l'intégrité des régimes d'immigration et d'asile grâce au retour des personnes en séjour irrégulier.....	8
1.2.3.	Respect des obligations internationales et des droits de l'homme.....	8
1.2.4.	Coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de retour et de réadmission.....	9
2.	Programme d'action en matière de retour.....	10
2.1.	Approche intégrée progressive des éléments interdépendants d'une politique communautaire en matière de retour.....	10
2.2.	Coopération opérationnelle entre les États membres.....	11
2.2.1.	Définitions.....	11
2.2.2.	Échange de statistiques et d'informations.....	11
2.2.3.	Mise en réseau des autorités.....	12
2.2.4.	Meilleures pratiques et orientations.....	12
2.2.5.	Formation commune.....	13
2.2.6.	Meilleure identification et documentation.....	14
2.2.7.	Règles de réadmission et de transit entre les États membres.....	15
2.2.8.	Assistance des officiers de liaison chargés de l'immigration.....	16
2.2.9.	Opérations de retour communes.....	17
2.2.10.	Meilleure coordination.....	17
2.3.	Des normes minimales communes pour garantir l'efficacité des politiques en matière de retour.....	18
2.3.1.	Reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour.....	18
2.3.2.	Éloignement.....	19
2.3.3.	Conditions préalables auxquelles sont soumises les décisions d'expulsion.....	20
2.3.4.	Fin du séjour légal.....	21

2.3.5.	Rétention dans l'attente de l'éloignement.....	21
2.3.6.	Preuve de sortie du territoire et nouvelle entrée sur le territoire.....	23
2.4.	Éléments de réflexion pour des programmes de retour intégrés.....	23
2.5.	Intensification de la coopération avec les pays tiers.....	26
2.5.1.	Renforcement de la coopération administrative.....	26
2.5.2.	Accords communautaires de réadmission.....	26
2.5.3.	Accords de transit et d'admission avec d'autres pays tiers.....	27
3.	Conclusions	27

Annexe

AVANT-PROPOS

Le besoin d'une politique commune en matière de retour a été souligné par la Commission dans sa communication du 15 novembre 2001 concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine. Comme elle s'y était engagée, elle a présenté, le 10 avril 2002, un Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, destiné à servir de base à une large consultation sur cette question sensible. Ce processus, qui s'est achevé le 31 juillet, a permis de rassembler de nombreuses contributions émanant d'États membres, de pays candidats, de pays tiers, d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que d'autres autorités nationales et locales. Il a connu un point culminant à l'occasion de l'organisation d'une audition publique, le 16 juillet, qui a rassemblé plus de 200 participants et au cours de laquelle sont intervenus une trentaine d'experts.

L'importance de ce sujet a été rappelée dans les conclusions du Conseil européen de Séville, qui a demandé, en priorité, l'adoption d'un programme d'action dans ce domaine avant la fin de l'année. La politique en matière de retour a aussi fait l'objet d'un échange de vues approfondi lors de la réunion ministérielle informelle de Copenhague des 13 et 14 septembre. Tout comme les résultats de la consultation, les orientations dégagées au terme de ces délibérations ont constitué un apport précieux pour la préparation de la présente communication.

La Commission rappelle qu'une approche commune en matière de retour ne peut se concevoir que dans le cadre général de la politique communautaire sur l'immigration et l'asile, dont les fondements sont à rechercher dans le traité d'Amsterdam, ainsi que dans les conclusions des Conseils européens de Tampere, Laeken et Séville. En ce sens, cette communication n'est qu'un élément d'un ensemble plus large dont les autres composantes ont été illustrées dans les nombreuses propositions et communications présentées par la Commission ces dernières années.

Ainsi, comme l'indique le titre même, seule est abordée la question du retour des personnes en séjour irrégulier, c'est-à-dire celles qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire des États membres. La communication n'entend donc pas aborder le thème plus vaste du retour des personnes en séjour régulier et, par exemple, la manière de valoriser ce retour au profit du pays d'origine. De telles perspectives seront abordées dans un autre cadre, par exemple à l'occasion de la présentation prochaine d'une communication sur les relations entre migration et développement.

L'efficacité de l'action communautaire en matière de rapatriement des personnes en séjour irrégulier est donc un élément essentiel pour la crédibilité de toute politique de lutte contre l'immigration illégale, mais cette action ne produira tous ses effets que si elle s'inscrit harmonieusement dans le contexte d'une véritable gestion du phénomène migratoire, qui suppose une consolidation sans ambiguïté des canaux de l'immigration régulière et de la situation des immigrants en situation légale, un système d'asile effectif et généreux fondé sur des procédures rapides et offrant l'accès à une authentique protection pour celles et ceux qui en ont besoin, ainsi qu'un dialogue renforcé avec les pays tiers qu'il convient d'appeler de plus en plus à un partenariat dans l'approche de la migration.

Dans cette perspective, et compte tenu de l'objet spécifique de cette communication, la Commission entend insister plus particulièrement sur quatre éléments:

- il importe de répondre rapidement à un besoin de renforcement de la coopération opérationnelle. La demande des États membres est très claire à cet égard. Il est essentiel de faciliter les contacts et les échanges d'informations sur la base de mandats communs, de rapprocher les pratiques et les formations ainsi que de multiplier les démarches communes permettant la suppression des obstacles et la coordination des ressources dans des domaines tels que l'identification et la documentation des personnes concernées, la coordination des opérations de retour et la mobilisation des ressources nécessaires à cette fin;
- toutefois, cette coopération opérationnelle trouvera rapidement ses limites si elle ne s'inscrit pas dans un cadre juridique adéquat. À cet égard, un premier objectif à moyen terme sera l'adoption de normes communes destinées à faciliter le travail des administrations nationales en charge des opérations de retour, et surtout à permettre une pleine reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement, au-delà du premier pas que représente à cet égard la directive adoptée en mai 2001. Ultérieurement, il conviendra de préciser encore davantage ce dispositif en ce qui concerne, notamment, la situation d'une personne susceptible de faire l'objet d'une mesure de rapatriement;
- en se fondant sur l'expérience des États membres et des organisations internationales, il est souhaitable de définir les éléments de base d'un programme intégré qui constituerait un cadre commun susceptible d'être adapté en fonction des situations spécifiques des populations et pays concernés. Un tel programme devrait impérativement couvrir non seulement le retour en tant que tel, mais aussi les différentes étapes de sa préparation et de son suivi, de manière à créer les meilleures conditions pour en assurer le caractère durable. La Commission est prête, au besoin, à examiner la possibilité de dégager des moyens financiers communautaires pour soutenir la mise en place de tels programmes;
- ici comme ailleurs, l'approfondissement de la coopération avec les pays tiers est une condition essentielle du succès d'une telle politique. Cette coopération devra, bien entendu, se développer d'abord au niveau administratif et opérationnel, notamment eu égard à la documentation et à la reprise en charge des personnes concernées, de même qu'en ce qui concerne éventuellement le transit. Elle pourra être formalisée par la conclusion d'accords de réadmission dont l'importance a été régulièrement soulignée par le Conseil européen et le Conseil. En outre, il importera de veiller à ce que soient créées les conditions d'une réinsertion profitable tant au migrant qu'à sa collectivité d'origine. Cela suppose à la fois un engagement ferme de la part des pays tiers et une disponibilité de l'Union et de ses États membres pour leur assurer, le cas échéant, l'assistance nécessaire à cette fin.

1. LE RETOUR EN TANT QUE PARTIE INTEGRANTE D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE GLOBALE EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'ASILE

1.1. Introduction

Le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a invité à accélérer la mise en œuvre de tous les aspects du programme adopté par le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 en faveur de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, en particulier la politique commune en matière d'immigration et d'asile. La nécessité de lutter efficacement contre l'immigration clandestine a été réaffirmée en tant qu'élément essentiel de cette politique commune et globale. Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 avait déjà demandé que soit développé un Plan d'action concernant cette forme d'immigration¹. Sur la base de la communication de la Commission concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine du 15 novembre 2001², le Conseil «Justice et affaires intérieures» a adopté le 28 février 2002 un plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne³. Il y est souligné que la politique de réadmission et de rapatriement fait partie intégrante de ce plan.

Pour assurer le suivi de ces volets du plan, la Commission a présenté, le 10 avril 2002, un Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier⁴. L'objectif de ce livre vert était de susciter des réactions des parties intéressées et de lancer un vaste débat entre l'ensemble des parties prenantes. À cette fin, la Commission a organisé le 16 juillet 2002 une audition publique qui, sur la base des idées exposées dans le livre vert, a porté sur les pratiques actuelles en matière de retour et sur les solutions envisageables dans l'optique d'une future politique commune de l'Union européenne sur le retour des personnes en séjour irrégulier. Cette audition a permis un échange de vues ouvert entre les représentants des institutions européennes, des États membres, des pays candidats, des pays d'origine et de transit, d'autres pays de destination, des organisations internationales, des autorités régionales, des organisations non gouvernementales et du monde universitaire⁵. En outre, comme prévu dans le livre vert, des contributions écrites ont été transmises à la Commission⁶.

Lors de la session informelle du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 13 et 14 septembre 2002, les éléments d'un futur programme d'action en matière de retour ont été examinés, comme cela avait été demandé au point 30 des conclusions du Conseil européen de Séville, qui indique entre autres:

¹ Cf. point 40 des conclusions.

² COM(2001) 672 final.

³ Document du Conseil 6621/1/02 rev.1, JAI 30.

⁴ COM(2002) 175 final.

⁵ Pour de plus amples informations, voir:

⁶ http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_fr.htm.

Voir les pages web précitées.

«(...)Le Conseil européen lance un appel au Conseil et à la Commission pour que, dans le cadre de leurs compétences respectives, ils accordent une priorité absolue aux mesures suivantes contenues dans le plan: (...)

- *s'agissant des politiques d'éloignement et de rapatriement, adopter au plus tard d'ici la fin de l'année les éléments d'un programme de rapatriements sur la base du Livre vert de la Commission; parmi ces éléments doit figurer l'optimisation des retours accélérés vers l'Afghanistan; (...)*»

Il est ressorti des discussions menées dans le cadre de cette session qu'il était notamment nécessaire de renforcer la coopération opérationnelle entre les États membres afin de rendre plus efficaces les politiques en matière de retour. La présente communication a pour objet de répondre à cette exigence et de proposer une ébauche de programme d'action en matière de retour, sur la base, notamment, des contributions et des débats consécutifs au livre vert. Elle porte essentiellement sur le premier élément de la demande du Conseil européen de Séville, à savoir les mesures concrètes découlant de la politique générale en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, qui soient valables pour toutes les régions ou tous les pays d'origine ou de transit.

Le cas de l'Afghanistan, évoqué lors du Conseil européen de Séville, est traité dans un cadre distinct. Néanmoins, il est à l'évidence étroitement lié à la ligne politique générale en matière de retour qui est exposée dans la présente communication et doit être compatible avec elle. La définition et la mise en œuvre de ces éléments en faveur des retours accélérés vers l'Afghanistan en particulier donneront aux États membres et à la Commission l'occasion unique de tester l'efficacité de la nouvelle politique communautaire en matière de retour.

1.2. Hypothèses de travail à la suite du livre vert de la Commission

Dans son Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, la Commission a posé un certain nombre d'hypothèses de travail afin d'intégrer cette politique dans une politique communautaire globale en matière d'immigration et d'asile⁷. La présente communication repose sur les mêmes hypothèses, dont les éléments les plus importants sont brièvement rappelés ci-après.

1.2.1. Priorité donnée au retour des personnes en séjour irrégulier

Bien que la politique en matière de retour concerne en principe également le retour des personnes en séjour régulier dans l'Union européenne, mais qui souhaitent regagner leur pays d'origine, la présente communication porte essentiellement sur le retour des personnes en séjour irrégulier dans l'Union. Ces personnes ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire des États membres de l'Union européenne, soit parce qu'elles sont entrées illégalement ou sont restées sur le territoire alors que leur visa ou leur permis de séjour était périmé, soit parce qu'elles ont finalement été déboutées de leur demande d'asile. L'expression «personne en séjour irrégulier» est reprise de l'article 63, premier alinéa, point 3) b), du traité CE. Elle ne doit pas être entendue comme

⁷ Cf. Partie I - Le retour, partie intégrante d'une politique communautaire globale en matière d'immigration et d'asile, COM(2002) 175 final.

qualifiant ces personnes d'illégales, mais comme soulignant le fait que leur statut ne respecte pas la législation sur l'entrée et/ou le séjour.

Néanmoins, en ce qui concerne uniquement le retour volontaire, il convient d'étendre quelque peu l'objet de la présente communication à certaines catégories de personnes en séjour régulier qui ont un statut temporaire ou dont l'éloignement a été temporairement suspendu. Cela concerne en particulier les personnes bénéficiant d'une protection internationale, en principe de nature temporaire. L'expérience montre qu'il importe de ne pas trop limiter le champ d'application des programmes de retour volontaire.

1.2.2. Sauvegarde de l'intégrité des régimes d'immigration et d'asile grâce au retour des personnes en séjour irrégulier

La présente communication porte à la fois sur le retour volontaire et le retour forcé des personnes en séjour irrégulier. Dans toute la mesure du possible, il convient d'accorder la priorité au retour volontaire, pour des raisons humaines évidentes, mais aussi pour des raisons de coût, d'efficacité et de durabilité. Il convient donc de définir et de mettre en œuvre des mesures plus efficaces pour encourager les retours volontaires.

Cependant, lorsque le retour volontaire échoue, il faut prévoir le retour forcé des personnes en séjour irrégulier. La menace crédible d'un retour forcé et sa mise en œuvre consécutive adressent un signal fort aux personnes en séjour irrégulier dans les États membres et aux immigrés clandestins potentiels qui sont encore en dehors de l'Union européenne: à savoir que l'entrée ou le séjour clandestins n'aboutissent pas au séjour stable auquel ils aspirent⁸. Il doit être clair qu'en principe les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de statut juridique leur permettant de rester, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, et dont aucun État membre n'a l'obligation légale de tolérer le séjour, doivent quitter le territoire de l'Union.

La possibilité d'un retour forcé est essentielle si l'on ne veut pas compromettre la politique d'admission et si l'on entend appliquer l'État de droit, qui est un élément constitutif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Une politique crédible de retours forcés peut contribuer à faire accepter par l'opinion publique une plus grande ouverture en faveur des personnes qui ont réellement besoin d'être protégées et des nouveaux immigrés en situation régulière, sur fond de politiques d'admission plus ouvertes, notamment pour les travailleurs migrants.

1.2.3. Respect des obligations internationales et des droits de l'homme

L'article 6 du traité sur l'Union européenne affirme que l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres. Le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue donc la condition préalable, naturelle et fondamentale, à une politique européenne en matière de retour.

Comme cela a déjà été indiqué dans le Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, la

⁸ Cf. COM(2001) 672, p. 6.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (CEDH) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice en décembre 2000⁹ contiennent des dispositions applicables à une politique en matière de retour des personnes en séjour irrégulier (articles 3, 5, 6, 8, 13 et 14 de la CEDH et articles 3, 4, 7, 19, 21, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux). L'article 18 de cette charte, la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole du 31 janvier 1967, et notamment ses articles 32 et 33, s'appliquent tout spécialement à la protection internationale. Enfin, il convient de souligner que conformément à la convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant, dans tous les actes relatifs aux enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

1.2.4. Coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de retour et de réadmission

Le Conseil européen de Séville a, de nouveau, mis en évidence l'importance de la coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de gestion des flux migratoires, notamment en ce qui concerne le retour et la réadmission. Cette réadmission par les pays tiers doit inclure celle de leurs propres ressortissants présents illégalement dans un État membre, ainsi que, dans les mêmes conditions, celle des ressortissants d'autres pays dont le transit par les pays tiers en question, avant leur arrivée dans l'UE, peut être établi¹⁰. Les ministres de l'intérieur et de la justice des États membres ont expliqué récemment que le principal problème ne résidait pas dans le renforcement de la coopération entre les États membres, mais était plutôt lié à la réticence des pays tiers à reprendre leurs ressortissants et à en assurer le retour durable. Ils espèrent donc faire pression, avec la Communauté, sur les pays tiers, pour qu'ils soient plus coopératifs.

Une coopération est nécessaire au niveau administratif pour obtenir les documents de voyage indispensables au retour des personnes en séjour irrégulier qui ne sont pas munies de documents de ce type en cours de validité. En outre, à l'arrivée dans le pays de retour, la procédure de réadmission aux points d'entrée dans le pays, souvent aux aéroports, doit être soutenue. Dans certains cas, il pourrait être utile de négocier au niveau politique un accord de réadmission qui ne se limite pas à établir les principes de réadmission, mais fixe aussi les procédures à suivre ainsi que les modes de transport en matière de retour et de réadmission.

La coopération avec les pays d'origine et de transit est essentielle dans ces domaines et pourrait - le cas échéant et dans les limites des ressources allouées dans le cadre des plafonds financiers - être renforcée par une assistance technique ou financière de la part de l'Union. En outre, le refus d'un pays tiers de coopérer de manière constructive devrait déclencher le mécanisme graduel défini au point 36 des conclusions du Conseil européen de Séville et pouvant aller, en cas de refus de coopérer persistant et non justifié, jusqu'à l'adoption à l'unanimité de mesures ou de positions dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune et des autres politiques de l'Union lorsque tous les autres mécanismes communautaires ont été mis en oeuvre sans succès.

⁹ JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

¹⁰ Cf. points 33 à 36 des conclusions.

2. PROGRAMME D'ACTION EN MATIERE DE RETOUR

2.1. Approche intégrée progressive des éléments interdépendants d'une politique communautaire en matière de retour

Tous les États membres rencontrent les mêmes obstacles pour procéder au retour sans heurt et en temps voulu dans leur pays d'origine des personnes en séjour irrégulier: refus de retour volontaire, domicile ou identité de la personne inconnus, documents de voyage manquants ou difficultés de coopération avec certains États pour la délivrance de documents d'identité ou de voyage, résistances de la part de la personne à rapatrier ou absence de moyens de transport adéquats. Les États membres ont donc mis au point toute une série de pratiques pour surmonter ces difficultés. Ils ont acquis une certaine expérience en appliquant des formules différentes ou en négociant avec des pays de retour différents. Il est essentiel d'améliorer la coopération entre les États membres sur la base de l'expérience acquise pour résoudre ces problèmes pratiques.

L'échange d'informations sur cette expérience constitue sans aucun doute la première étape de toute coopération entre les États membres. L'amélioration des systèmes existants d'échange de savoir-faire et des meilleures pratiques est donc importante et constitue le point de départ d'une coopération plus fructueuse. Cela concerne l'échange de statistiques relatives aux retours, la mise en réseau des autorités et l'élaboration de lignes directrices pour diffuser les meilleures pratiques.

Ces lignes directrices non contraignantes exigent dans une certaine mesure un consensus sur l'utilité d'une meilleure pratique donnée¹¹. De plus, si l'on considère la question de savoir si une formation commune des agents chargés des retours doit être organisée, une approche de base commune ou certaines règles minimales en matière d'exécution des retours apparaissent indispensables. Une formation commune exige la définition préalable de certains programmes ou normes de formation.

Une coopération opérationnelle en matière d'assistance dans des cas concrets suppose également la définition et l'acceptation de certaines règles, notamment pour l'identification de personnes impliquant un échange de données à caractère personnel. Qui plus est, une assistance mutuelle ou même des opérations communes sont vouées à l'échec si les agents d'un État membre chargés de l'exécution des retours ne peuvent remplir les conditions légales fixées par un autre État membre. Des normes communes, si elles ne permettent pas la mise en œuvre d'opérations communes, pourraient tout au moins les faciliter. La légalité de la mesure d'exécution doit être incontestable à tous les stades de la procédure de retour. Cette condition est particulièrement importante dans les cas de retour en transit par un autre État membre.

Un système contraignant de reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour doit être considéré comme la clé d'une coopération opérationnelle efficace. La Commission estime qu'il est temps que l'Union reconsidère cet élément-clé, faute de quoi la coopération entre les États membres restera insuffisante. Il convient de ne considérer un retour comme réussi que lorsque la personne en séjour irrégulier

¹¹ Cf. les meilleures pratiques répertoriées dans le document intitulé «UE Catalogue Schengen, Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission: recommandations et meilleures pratiques», Conseil de l'Union européenne, 28 février 2002.

concernée a quitté le territoire de l'Union plutôt que celui d'un État membre particulier, dans le cas où aucun autre État membre ne l'a autorisée à séjourner légalement sur son territoire. L'idéal est - naturellement - le retour durable dans le pays d'origine. La poursuite pure et simple d'un séjour irrégulier dans un autre État membre ne constitue pas, de toute façon, une solution satisfaisante, même si cela se produit actuellement.

Par conséquent, les États membres doivent veiller à ce que l'effet d'une mesure de retour ne se limite pas à leur propre territoire. Seule l'obligation de reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour peut réellement permettre aux mesures d'exécution, y compris l'assistance mutuelle et la coopération, d'aboutir à moyen terme aux résultats souhaités. À cette fin, un rapprochement préalable des conditions légales applicables pour mettre fin au séjour s'impose.

Une politique communautaire globale en matière de retour doit être élaborée progressivement en définissant des mesures à court terme pouvant être mises en œuvre immédiatement. Ces mesures à court terme pourraient se concentrer sur certains aspects pratiques de la coopération opérationnelle. Néanmoins, un véritable programme d'action en matière de retour doit aussi contenir des mesures législatives à moyen terme destinées à faciliter la coopération entre les États membres, telles que l'obligation de reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour.

2.2. Coopération opérationnelle entre les États membres

2.2.1. Définitions

En raison de l'existence de concepts et de systèmes juridiques différents, la terminologie dans le domaine du retour diffère et est souvent source de confusion. Des définitions communes faciliteraient déjà la coopération sur le plan pratique en améliorant la compréhension mutuelle. L'examen de la première liste de définitions proposées dans le livre vert a commencé. Ces définitions ont pour le moment un caractère préliminaire et non contraignant, mais elles pourraient ultérieurement servir de base aux travaux législatifs dans le domaine du retour. Une mise à jour de cette liste est jointe à la présente communication (voir l'annexe I).

Les documents qui seront rédigés à l'avenir devront, dans la mesure du possible, respecter ces définitions communes afin de clarifier la terminologie et, partant, d'éviter tout malentendu d'ordre linguistique.

2.2.2. Échange de statistiques et d'informations

Les conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» de mai 2001 sur l'analyse commune et l'amélioration de l'échange de statistiques sur l'asile et la migration¹² soulignent qu'il est nécessaire de disposer d'un cadre global et cohérent pour améliorer les statistiques dans le domaine de l'asile et des migrations. La Commission présentera un plan d'action aux fins de la mise en œuvre rapide de ces conclusions du Conseil. Ce plan d'action prévoira une série de mesures, telles que de nouvelles méthodes statistiques et l'extension des collectes de données existantes. Il sera applicable aux statistiques communautaires sur les mesures de retour qui

¹² Cf. le document du Conseil 7973/01 ASIM 10.

existent déjà ainsi qu'à toutes les données statistiques que le Conseil pourrait commencer à recueillir à l'avenir.

Les travaux ont déjà débuté pour répondre à un objectif précis de ces conclusions, à savoir la publication d'un rapport annuel global sur les statistiques dans le domaine de l'asile et des migrations. Le premier rapport, sur les données relatives à 2001, devrait être publié au début de 2003. Dans la section sur le retour, les chiffres incluront, pour chaque État membre, le nombre total des demandeurs d'asile déboutés et renvoyés et celui des autres personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement. De plus, les chiffres seront ventilés selon le type de retour (volontaire ou forcé). Des chiffres fiables et comparables feront apparaître plus clairement l'ampleur des défis que devront surmonter les États membres dans le domaine du retour.

Après la publication de ce rapport, il conviendra de déterminer quelles autres données chiffrées pourraient être recueillies et la manière dont la comparaison des chiffres relatifs aux types de retour pourrait être facilitée.

2.2.3. *Mise en réseau des autorités*

La coopération commence par les prises de contact et les échanges informels entre personnes. Ces dernières années, c'est principalement au niveau des experts des ministères que les États membres ont échangé des informations sur les retours. Les agents des États membres chargés de l'exécution des retours se sont généralement rencontrés de manière ponctuelle, à l'occasion de discussions, d'ateliers, de réunions, de conférences ou de séminaires - sur une base bilatérale ou multilatérale, selon le cas - qui n'ont pas nécessairement eu lieu dans le cadre de l'Union européenne. Il n'existe pas de document donnant une vue d'ensemble de l'organisation et des compétences des services nationaux chargés de l'exécution des retours, qui faciliterait les contacts professionnels entre les fonctionnaires des différents États membres.

Une liste à jour et facilement accessible des points de contact nationaux, y compris les points de contact dans les unités nationales délivrant les documents de voyage indispensables au retour et dans les autres services d'exécution connexes, faciliterait donc les contacts avec les services d'exécution des autres États membres.

La Commission a commencé à mettre au point un réseau d'information et de coordination (ICONet) accessible sur le web, qui est conçu comme un site intranet sécurisé pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires. Ce site pourrait comporter une section relative aux services compétents en matière de retour, dans laquelle pourrait figurer une liste des autorités (centrales) chargées de l'exécution des retours, actualisable en temps réel.

La Commission intégrera dans son réseau d'information et de coordination (ICONet) accessible sur le web une section relative au retour qui précisera les coordonnées des services nationaux chargés de l'exécution des retours.

2.2.4. *Meilleures pratiques et orientations*

L'échange des meilleures pratiques constitue un autre outil important de la coopération opérationnelle. Sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de

Schengen, les États membres ont arrêté, le 28 février 2002, un catalogue de recommandations et de meilleures pratiques en matière d'éloignement et de réadmission¹³. Le même jour, le Conseil a adopté des conclusions sur la question spécifique de l'obtention des documents de voyage indispensables au retour des personnes en séjour irrégulier. À la lumière des réponses des États membres à un questionnaire, un récapitulatif des différentes pratiques en matière de laissez-passer (par exemple, si le modèle type de document de voyage de l'Union¹⁴ est régulièrement accepté par un pays tiers ou non) sera établi.

Ce récapitulatif - et à l'avenir d'autres synthèses sur les questions liées au retour et à la réadmission - devront être établis, analysés et examinés. L'élaboration d'un manuel des meilleures pratiques portant à la fois sur leur mise en œuvre et sur les ressources nécessaires à celle-ci pourrait être envisagée. Cela permettrait aux services opérationnels de bénéficier de l'expérience acquise par d'autres et d'obtenir des pays tiers qu'ils assurent un traitement cohérent des demandes de délivrance et de reconnaissance des documents de voyage indispensables au retour. De plus, ce manuel pourrait contenir certaines orientations, qui serviraient de base à une formation commune.

Il conviendrait d'élaborer un manuel des meilleures pratiques en matière de retour et de réadmission qui donne des orientations, afin d'améliorer l'efficacité des mesures prises dans ce domaine. La première édition porterait essentiellement sur l'obtention des documents de voyage indispensables au retour.

2.2.5. *Formation commune*

L'exécution des retours constitue une tâche très difficile et exigeante qui doit être accomplie par un service spécialisé, ce qui nécessite un savoir-faire particulier. Toute personne chargée d'accomplir une tâche aussi sensible doit posséder différentes compétences: elle doit notamment savoir exactement quelles sont les compétences des autorités responsables et avoir une bonne connaissance de la manière dont les personnes renvoyées doivent être traitées, elle doit savoir faire face aux incidents et faire preuve de compréhension interculturelle, et elle doit connaître des techniques de négociation. Les États membres doivent dispenser une formation spéciale à leurs agents afin de leur permettre d'exécuter des mesures d'éloignement d'une manière appropriée.

Les difficultés liées à l'exécution des retours doivent faire l'objet de séminaires communs ou de réunions régulières entre les personnes chargées d'élaborer les programmes des instituts de formation. Par souci d'efficacité, il semble indiqué de s'appuyer dans un premier temps sur le réseau des instituts nationaux de formation sur la gestion des frontières, qui était prévu par le plan d'action du Conseil du 28 février 2002 visant à lutter contre l'immigration clandestine¹⁵. En cas de compétences distinctes, la création d'un réseau similaire d'instituts de formation sur le retour pourrait être envisagée. En outre, les États membres devraient offrir des cours de formation, dans leurs instituts, aux fonctionnaires des autres États membres.

¹³ «UE Catalogue Schengen, Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission: recommandations et meilleures pratiques», Conseil de l'Union européenne, 28 février 2002.

¹⁴ Cf. JO C 274 du 19.9.1996, p. 18.

¹⁵ Document du Conseil 6621/1/02 rev.1, JAI 30.

Pour commencer, ces cours pourraient porter sur des thèmes qui - sans qu'une adaptation soit nécessaire - présentent un intérêt commun et ne soient pas centrés sur des besoins spécifiques liés à la législation nationale.

Néanmoins, on pourrait concevoir des programmes communs de formation qui abordent aussi des aspects à l'égard desquels les pratiques nationales diffèrent, tels que l'utilisation des menottes et d'autres moyens d'immobilisation. La mise en œuvre de ces programmes pourrait être facilitée par les normes communes définies dans les orientations visées plus haut au point 2.2.4. Dans son Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres et de l'Union européenne du 13 juin 2002, le Conseil a déjà demandé la mise au point de normes communes, à savoir des mesures de sécurité standard en ce qui concerne les rapatriements en avion, en bateau ou par d'autres moyens de transport¹⁶.

La définition de normes communes de sécurité, la mise en place d'un réseau d'instituts de formation sur le retour, l'élaboration de programmes communs de formation et la participation aux cours de formation d'agents d'autres États membres devraient permettre de dispenser une formation commune intensive.

2.2.6. *Meilleure identification et documentation*

Il convient de rappeler que le principal obstacle au retour réside dans les doutes sur l'identité de l'intéressé et l'absence de documents de voyage adéquats. Les candidats potentiels au retour sont généralement responsables de cette absence de documents, car il est de notoriété publique que les pays d'origine tardent souvent à délivrer les documents de voyage indispensables au retour ou refusent de les délivrer faute de certains renseignements sur la nationalité ou l'identité de l'intéressé. Afin d'échapper aux mesures d'éloignement, les personnes en séjour irrégulier peuvent donc dissimuler ou détruire leurs documents de voyage et - ce qui n'est pas rare - se prévaloir d'une toute autre identité ou nationalité. Par conséquent, il est souvent nécessaire de mener des procédures longues et coûteuses consistant, notamment, à interroger les ambassades de plusieurs pays tiers voisins ou à analyser une langue ou un dialecte.

La résolution des problèmes liés au retour passe donc nécessairement par la mise en œuvre de mesures d'identification appropriées pendant les procédures administratives, par exemple à des postes conjoints pour la délivrance des visas, lorsqu'il est dans l'intérêt de la personne concernée de fournir des informations exactes. À la suite d'une proposition de la Commission, le Conseil a accepté, dans son plan global de lutte contre l'immigration clandestine du 28 février 2002, la mise en place d'un système européen d'identification des visas¹⁷ en ligne. La Commission examine actuellement la faisabilité de ce système d'information en matière de visas sur le plan technique.

Cet examen devrait permettre d'apprécier notamment une composante importante en matière de retour: l'archivage d'une photo numérisée ou d'autres données biométriques associé au scannage du document de voyage produit par le demandeur de visa. La mise à disposition de ces informations dans une base de données centrale

¹⁶ Cf. document du Conseil 10019/02 FRONT 58.

¹⁷ Le terme employé actuellement par la Commission est: «système d'information sur les visas».

apporterait une très grande valeur ajoutée, bien que l'on exige déjà la plupart du temps des photos pour les demandes de visa et que l'on photocopie les documents de voyage. La difficulté réside dans le fait que même les informations existantes ne sont accessibles qu'à la condition que le document de voyage correspondant soit disponible, ce qui dépend de la bonne volonté de son titulaire, qui ne sera guère enclin à le présenter s'il se trouve en séjour irrégulier. L'objectif est donc de contourner cet obstacle en parvenant à identifier les personnes sans avoir besoin de leur coopération. Grâce aux données biométriques contenues dans le système d'information sur les visas, on pourrait rechercher les personnes en séjour irrégulier appréhendées sans papiers et les identifier dans le cas où elles auraient déjà introduit une demande de visa. Les documents de voyage scannés pourraient servir de preuves lors de la demande, auprès du pays tiers concerné, des documents de voyage indispensables au retour.

Ce système devrait permettre de réduire considérablement les délais et les coûts liés au retour des personnes en séjour irrégulier, y compris la durée du maintien en rétention des personnes dans l'attente de leur éloignement. En outre, la pratique en matière de délivrance des visas pourrait être réexaminée en cas de changement manifeste dans l'évaluation des risques. La composante «retour» du système d'information sur les visas permettrait un traitement plus rapide et plus aisé des demandes de visas parce que les États membres auraient véritablement une chance d'identifier et d'éloigner les voyageurs de mauvaise foi, indépendamment de leurs papiers et de la représentation qui leur aura délivré un visa. Par conséquent, les voyageurs de bonne foi bénéficieraient de ce système.

La composante «retour» du futur système d'information sur les visas devrait jouer un rôle essentiel afin que les personnes appréhendées sans papiers dans les États membres puissent être identifiées à l'aide de données biométriques. Il serait alors possible de consulter les informations existant à leur sujet, notamment le document de voyage - scanné - qu'elles auraient présenté au poste conjoint pour la délivrance des visas.

2.2.7. Règles de réadmission et de transit entre les États membres

Comme l'indique le livre vert de la Commission, la réadmission a généralement lieu entre les États membres sur la base d'accords bilatéraux de réadmission ou d'une coopération informelle¹⁸. En 1999, la Finlande a présenté une initiative en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil déterminant les obligations réciproques des États membres en matière de réadmission de ressortissants de pays tiers¹⁹. L'examen de cette initiative a été suspendu en raison des négociations sur l'établissement en droit communautaire (Dublin II) du mécanisme de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile²⁰. Dans la mesure où ces négociations ont considérablement progressé, le cadre général de la réadmission, entre les États membres, de tous les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier doit être remis à l'ordre du jour.

¹⁸ En dehors du cadre de la convention de Dublin et du mécanisme de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, ainsi que de l'article 11 de la directive 2001/55/CE du Conseil sur la protection temporaire. Cf. également COM(2001) 127 final, article 26 de la proposition sur les résidents de longue durée.

¹⁹ JO C 353 du 7.12.1999, p. 6.

²⁰ Cf. COM(2001) 447 final.

Un cadre commun pourrait de plus être établi pour les questions liées au transit pendant la procédure de retour. Il est souvent nécessaire de passer par les aéroports d'autres États membres en raison d'un manque de correspondances vers le pays de retour. Dans de tels cas de figure, un cadre juridique clair pour la procédure de transit semble s'imposer, par exemple, en ce qui concerne le recours à des escortes et les compétences de ces dernières pendant le transit, et la réglementation applicable en cas d'inexécution du retour. À cette fin, l'Allemagne a présenté une initiative en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative à l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne²¹. Dans ce cadre, il convient de tenir compte de l'annexe 9 de la convention relative à l'aviation civile internationale²². En outre, il y a lieu d'examiner la manière dont d'autres pays de destination pourraient être intégrés dans un régime européen de transit aérien.

Il est en outre nécessaire de trouver des solutions pragmatiques pour les personnes renvoyées qui franchissent les frontières intérieures des États membres, en particulier en cas de retour volontaire. La question est d'autant plus pertinente lorsque la personne renvoyée est un ressortissant d'un pays soumis à l'obligation de visa et aurait donc besoin d'un visa pour transiter par le territoire d'autres États membres. On pourrait alors envisager l'utilisation d'un document de voyage type sécurisé, à délivrer par l'État membre qui renvoie l'intéressé; ce document serait reconnu par tous les États membres et réputé équivalent à un visa.

Une fois le règlement sur Dublin II adopté, sur la base d'une proposition de la Commission, le cadre général de la réadmission entre les États membres devra être remis à l'ordre du jour.

L'assistance au transit, notamment dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, doit être soumise à certaines règles. Il conviendra par la suite d'aborder la question du transit par d'autres moyens de transport.

2.2.8. *Assistance des officiers de liaison chargés de l'immigration*

Les officiers de liaison chargés de l'immigration qui sont en poste dans les pays d'origine ou de transit entretiennent des contacts réguliers avec les autorités locales, les gardes-frontière et les services d'immigration des aéroports. Les opérations liées au retour doivent s'appuyer sur ces relations professionnelles.

À l'arrivée des personnes renvoyées dans leur pays, la présence d'un officier de liaison chargé de l'immigration pourrait faciliter la procédure de réadmission. Ces officiers pourraient en outre apporter leur assistance aux escortes. Il y a lieu de développer le réseau des officiers de liaison chargés de l'immigration à cette fin.

Chaque fois que possible, les États membres doivent apporter leur assistance pour faciliter les retours vers les pays concernés.

²¹ Cf. document du Conseil 10386/02 – MIGR 60 du 27 juin 2002.

²² «Convention de Chicago» du 7 décembre 1944.

2.2.9. *Opérations de retour communes*

Les vols charter sont, pour différentes raisons, de plus en plus souvent utilisés pour exécuter les mesures d'éloignement. Certains États membres utilisent de petits avions charter pour les retours forcés accompagnés de mesures coercitives sévères, ce qui s'est révélé extrêmement coûteux. D'autres affrètent des avions plus grands pour pouvoir renvoyer un plus grand nombre de personnes avec les escortes nécessaires. Cette pratique est également coûteuse, en particulier lorsque la capacité de l'avion ne peut être utilisée pleinement, ce qui se produit souvent lorsque la personne à renvoyer s'est enfuie, est malade ou oppose une trop grande résistance, ou lorsqu'une action en justice a été engagée au dernier moment pour éviter une mesure d'éloignement.

Les États membres pourraient exécuter les retours de manière plus efficace s'ils pouvaient partager leurs capacités existantes en organisant des opérations communes. Pour autant que des accords de transit adéquats aient été conclus, les États membres doivent s'efforcer de mettre en place des vols charter communs pour les retours volontaires et forcés. Des vols de ce type ont déjà été organisés par des États membres ou d'autres pays de destination dans le cadre de projets pilotes bilatéraux ou trilatéraux. La généralisation de cette pratique non seulement présenterait des avantages financiers, mais adresserait aussi un signal plus fort.

Les États membres doivent organiser des opérations de retour communes, en utilisant des vols charters communs sur une base bilatérale ou multilatérale. Le cas échéant, des opérations de retour communes par route ou par mer pourraient également être envisagées.

2.2.10. *Meilleure coordination*

La coopération renforcée, envisagée plus haut, nécessite un cadre de coordination approprié. Comme cela a été précédemment indiqué²³, la création de l'ICONet, le réseau d'information et de coordination accessible sur le web, pourrait permettre d'atteindre cet objectif. En dehors des coordonnées des services compétents, ce site web pourrait fournir d'autres services liés au retour. Il pourrait permettre la notification en ligne d'un transit, d'un État membre à l'autre, à l'aide d'un formulaire uniforme, comme il est proposé dans l'initiative allemande sur le transit aérien. De plus, l'ICONet pourrait être utilisé par les États membres pour coordonner leurs vols charters servant à l'exécution des retours. Ce réseau pourrait aussi fournir des renseignements sur les points de contact dans les pays tiers ou d'autres informations sur ces pays utiles aux opérations de retour.

Néanmoins, un site web ne saurait se substituer aux échanges interpersonnels, qui sont indispensables à un haut niveau de coopération. Comme la Commission l'a proposé dans sa récente communication concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine²⁴, une structure d'assistance technique pourrait être mise en place pour faciliter la coopération et, notamment, la coordination. Cette structure assumerait des tâches multiples: par exemple, le recueil, l'analyse et la diffusion des informations sur le retour, la conduite d'un dialogue entre les agents

²³ Cf. point 2.2.3.

²⁴ COM(2001) 672 final.

chargés de l'exécution des retours, l'organisation de réunions d'experts, la préparation de cours communs de formation ou l'aide à l'organisation d'opérations communes. Si l'on veut démontrer l'utilité de cette structure, celle-ci doit se limiter au début à un petit secrétariat au sein duquel plusieurs experts nationaux se concentreront sur certaines activités prioritaires. Elle pourrait être financée dans le cadre du programme de coopération administrative ARGO²⁵, qui concerne également la coopération entre les États membres en matière de retour.

Le développement du réseau d'information et de coordination devrait permettre une meilleure coordination de la coopération opérationnelle renforcée dans le domaine du retour. De plus, la création d'une structure d'assistance technique pourrait être envisagée à cette fin.

2.3. Des normes minimales communes pour garantir l'efficacité des politiques en matière de retour

La coopération entre les États membres envisagée au point 2.2 ci-dessus a des chances d'être fructueuse si elle repose sur une compréhension commune des grands problèmes. Il convient donc de définir des normes communes à moyen terme afin de faciliter le travail des services concernés et de permettre une coopération renforcée entre les États membres. Ces normes doivent permettre à long terme un traitement approprié et similaire des personnes en séjour irrégulier qui font l'objet de mesures mettant un terme à leur séjour, quel que soit l'État membre qui exécute la mesure d'éloignement. C'est pourquoi la Commission entend présenter des initiatives en ce sens.

2.3.1. Reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour

Il est essentiel pour la coopération opérationnelle en matière d'exécution des retours dans l'UE, en particulier dans les cas où les contrôles aux frontières intérieures ont été supprimés, d'assurer l'efficacité du retour des personnes en séjour irrégulier qui ont pris la fuite après qu'une décision d'expulsion a été rendue à leur encontre dans un État membre et qui ont été appréhendées dans un autre État membre. Une décision d'expulsion rendue par un État membre devrait être exécutée dans un autre État membre sans que ce dernier doive prendre une nouvelle décision d'expulsion. La directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers²⁶ souligne cette nécessité, même si cette directive ne crée pas un cadre contraignant.

La reconnaissance mutuelle des décisions ordonnant l'expulsion de demandeurs d'asile mérite une attention particulière, car les États membres ont des interprétations différentes de la convention de Genève et accordent la protection subsidiaire pour des motifs différents. En vertu des conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999, l'objectif à long terme est une procédure d'asile commune et un statut uniforme. Le Conseil européen de Séville de juin 2002 a confirmé cet objectif et fixé, en outre, des délais pour l'adoption de directives particulières. La Commission réaffirme donc son approche progressive, telle qu'elle l'avait proposée dans sa

²⁵ Cf. décision du Conseil du 13 juin 2002, JO L 161 du 19.6.2002, p. 11.

²⁶ JO L 149 du 2.6.2001, p. 34.

communication de novembre 2000²⁷, en soulignant le lien entre la reconnaissance mutuelle et l'harmonisation en matière d'asile.

L'établissement d'un cadre juridiquement contraignant pour la reconnaissance mutuelle de toutes les mesures mettant fin au séjour, en particulier les décisions d'expulsion, devrait faire partie intégrante d'une future proposition sur les procédures en matière de retour.

2.3.2. *Éloignement*

L'éloignement, en tant que dernier acte de l'exécution du retour de la personne concernée, devrait être soumis à des normes minimales, qui garantissent à la fois les droits de la personne concernée et l'efficacité de l'éloignement. Ces normes minimales faciliteraient la coopération opérationnelle entre États membres pendant le transit ou les opérations communes d'éloignement.

Tant que les États membres auront des régimes d'asile différents, il sera nécessaire de prévoir une mesure de sauvegarde finale aux fins de non-refoulement de manière à leur permettre de respecter leurs obligations internationales, si le risque de refoulement n'a pas été examiné au préalable. Une telle mesure devrait renvoyer à la procédure d'asile mise en place et prévoyant un recours effectif.

Ces normes minimales devraient également établir un juste équilibre entre la prévention des abus (maladies simulées) et la prise en compte de l'état de santé physique et mental réel des personnes concernées. Si une personne en attente de retour déclare, juste avant le départ, être atteinte d'une maladie physique ou mentale, elle peut chercher ainsi à se soustraire à la mesure d'éloignement, mais elle peut aussi dire la vérité. Il convient par conséquent d'apprécier la situation de façon appropriée, en particulier en ce qui concerne les groupes de personnes vulnérables, comme les mineurs ou les femmes enceintes. Ces normes minimales devraient aussi fixer les conditions dans lesquelles les membres d'une même famille peuvent être séparés pendant la procédure d'éloignement.

Les États membres devraient être autorisés à éloigner une personne même si elle oppose une résistance (physique). Il va de soi toutefois que les mesures coercitives ont des limites. L'intégrité physique de la personne concernée pendant son éloignement est cruciale. L'état psychologique de la personne renvoyée doit aussi être pris en compte. Il faut que le degré de coercition des mesures de contrainte soit régi par des normes. En ce qui concerne l'éloignement par voie aérienne, les lignes directrices de l'IATA/CAWG en matière d'expulsion et d'escortes (IATA/CAWG Guidelines on Deportation and Escort) pourraient servir de base à l'élaboration de dispositions de l'UE concernant les escortes et le recours aux menottes et autres moyens d'immobilisation.

La coopération dans le domaine de l'éloignement soulève la question de savoir comment les États membres peuvent rationaliser leurs pratiques actuelles en matière de retour vers certains pays d'origine dont la situation sur place remet en question la mesure d'éloignement pour des raisons humanitaires impérieuses (l'Angola en est un exemple récent). Si les États membres veulent coopérer dans ce domaine, il semble

²⁷

COM(2000) 755 final.

logique d'arrêter des normes minimales pour l'appréciation de ce type de situations. Ce processus pourrait comprendre la consultation d'organisations telles que le HCR ou les administrations des Nations unies (comme l'UNMIK au Kosovo) ou d'autres acteurs concernés.

Des normes minimales sur l'éloignement devraient être arrêtées au niveau de l'Union européenne. Elles devraient prévoir, dans le cadre d'une future directive sur les normes minimales concernant les procédures de retour, une mesure de sauvegarde finale pour le non-refoulement, définir des orientations communes, en vue de l'éloignement, en ce qui concerne l'état physique et mental de la personne renvoyée ainsi que son intégrité physique pendant l'opération d'éloignement. En outre, un mécanisme d'appréciation de la situation réelle dans certains pays devrait être créé, de manière à déterminer si une mesure d'éloignement est réalisable ou non.

2.3.3. *Conditions préalables auxquelles sont soumises les décisions d'expulsion*

Les décisions d'expulsion sont prises par un État membre, pour l'heure en vertu du droit national. Le Conseil a déjà arrêté, dans la directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers²⁸, qui a été adoptée en mai 2001, les premières règles à respecter pour pouvoir prendre une décision d'expulsion. Cette directive prévoit entre autres qu'un ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une décision d'expulsion en cas de menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales, la décision étant prise dans deux types de cas.

Afin de faire progresser encore l'idée de la reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion, la Commission part d'une distinction entre les motifs impérieux fondés sur l'existence d'un danger exceptionnel pour l'ordre public ou la sécurité nationale et les autres motifs légitimes, qui justifient normalement une décision d'expulsion.

En établissant cette distinction, il faut dûment tenir compte des conditions à respecter pour pouvoir mettre fin au séjour légal de certaines catégories de personnes ainsi que des garanties qui doivent encadrer cette décision. Les ressortissants privilégiés de pays tiers, tels que les résidents de longue durée²⁹ ou les membres de la famille d'un citoyen de l'Union, ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement que pour de graves motifs de sécurité nationale et d'ordre public³⁰. Il faudrait aussi accorder une attention particulière aux ressortissants de pays tiers qui sont nés dans un État membre mais n'ont jamais vécu dans le pays dont ils ont la nationalité.

Une attention particulière doit être accordée à l'expulsion des réfugiés et des personnes bénéficiant d'autres formes de protection internationale, dont l'éloignement ne peut être ordonné que conformément aux obligations internationales découlant d'instruments tels que la convention de Genève de 1951 et la convention européenne des droits de l'homme. D'une manière générale, la décision d'expulsion doit, dans tous les cas, être fondée sur une appréciation de la situation personnelle de l'intéressé. Il convient de dûment tenir compte des droits de ce dernier au regard des droits de l'homme et de s'interroger sur la proportionnalité de la mesure. L'intéressé

²⁸ JO L 149 du 2.6.2001, p. 34.

²⁹ Voir l'article 13 du COM(2001) 127 final.

³⁰ Voir les clarifications apportées par la Cour de justice des Communautés européennes, dans son arrêt du 25 juillet 2002 concernant l'affaire C-459/99, MRAX.

doit avoir la possibilité de former un recours juridictionnel et de demander que ce recours ait un effet suspensif.

Il y a lieu d'arrêter au niveau de l'Union européenne, dans le cadre d'une future directive sur les normes minimales concernant les procédures de retour, des normes minimales pour les décisions d'expulsion, qui définissent les motifs impérieux et les autres motifs justifiant une expulsion, déterminent les catégories de personnes ayant besoin d'une protection spéciale et fixent des garanties minimales en matière de contrôle juridictionnel.

2.3.4. *Fin du séjour légal*

La Commission propose qu'une personne puisse être tenue de quitter le territoire d'un État membre à compter du moment où son séjour légal prend fin, notamment en cas de rejet d'une demande de titre de séjour (pour des motifs liés à la protection internationale ou à l'immigration), d'expiration ou de retrait d'un titre de séjour (par exemple, pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale). Il peut aussi être mis un terme au séjour irrégulier d'une personne qui n'a jamais séjourné légalement dans l'État membre concerné. On doit également considérer qu'il est mis fin au séjour légal d'une personne en l'absence d'effet suspensif du recours qu'elle a formé contre une décision lui refusant le droit de rester sur le territoire de l'État membre en question. Toutes ces personnes doivent avoir l'obligation légale de quitter le territoire immédiatement ou, si un délai a été imparti pour leur départ, avant l'expiration de ce délai. Cette obligation de quitter le territoire doit être une obligation de quitter le territoire de l'Union européenne et pas seulement celui d'un État membre.

La coopération entre les États membres de l'UE garantirait que les personnes qui ne séjournent pas légalement dans un État membre ne puissent en quitter le territoire pour pénétrer dans un autre État membre si ce dernier ne les autorise pas à y entrer et à y séjourner légalement. À cette fin, la Commission réfléchira aux possibilités de rapprochement des mesures qui mettent un terme au séjour irrégulier et qui sont applicables dans toute l'UE.

2.3.5. *Rétention dans l'attente de l'éloignement*

La Commission est consciente de la nécessité, pour les États membres, de prévoir la possibilité d'un placement en rétention dans l'attente de l'exécution d'une mesure d'éloignement. Il convient cependant de rechercher un juste équilibre entre l'exigence de procédures efficaces, pour ce qui est des États membres, et la sauvegarde des droits fondamentaux de la personne en séjour irrégulier, au regard des droits de l'homme. Des normes minimales, qui définiraient les compétences des autorités responsables et les conditions préalables auxquelles est soumis le placement en rétention, devraient également être arrêtées au niveau de l'UE de manière à faciliter la coopération opérationnelle entre les États membres pendant les opérations de transit ou les opérations communes d'éloignement. Ces normes minimales porteraient sur:

- les motifs de placement en rétention dans l'attente de l'éloignement: ces motifs couvrent le maintien en rétention de la personne en séjour irrégulier afin d'obtenir les documents de voyage indispensables à son retour ou de l'empêcher de prendre la fuite pendant son éloignement du territoire ou durant son transit;

- la détermination des catégories de personnes qui ne doivent pas, en règle générale, être placées en rétention ou qui ne peuvent l'être que sous certaines conditions:
 - enfants et mineurs de moins de 18 ans non accompagnés,
 - personnes âgées, en particulier lorsqu'elles sont placées sous un régime de protection (tutelle, curatelle, etc.),
 - femmes enceintes, sauf s'il existe un risque manifeste qu'elles prennent la fuite ou si un avis médical autorise leur placement en rétention,
 - personnes gravement malades ou malades mentaux,
 - personnes pour lesquelles il est établi, sur la base d'éléments de preuve objectifs, qu'elles ont subi des tortures ou de mauvais traitements pendant leur rétention, avant leur arrivée dans l'UE,
 - personnes présentant de lourds handicaps.
- les règles concernant la prise de décisions de placement en rétention: ces règles peuvent porter sur la proportionnalité du placement en rétention et sur les possibilités de mesures de substitution adaptées, comme l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, l'assignation à résidence, le paiement d'une caution, voire la surveillance par des moyens électroniques;
- les dispositions relatives au contrôle juridictionnel: une juridiction doit être compétente pour prononcer le maintien en rétention ou réexaminer ce type de décision;
- la durée maximale du maintien en rétention dans l'attente de l'éloignement: même si les motifs de placement en rétention (par exemple, aux fins d'identification ou pour empêcher l'intéressé de prendre la fuite) impliquent une limitation de la durée de la rétention, la Commission estime indispensable de prévoir une durée maximale absolue, ainsi que des délais pour le contrôle juridictionnel sur la prolongation de la rétention;
- les règles relatives aux conditions de rétention, en particulier les conditions d'hébergement, mais aussi l'assistance judiciaire, afin d'assurer, dans tous les centres de rétention des États membres, un traitement respectueux de la dignité humaine. Après mûre réflexion, la Commission estime qu'en ce qui concerne l'hébergement des personnes en attente de retour, celles-ci doivent être, dans la mesure du possible, séparées des autres détenus (personnes placées en détention provisoire ou condamnées à une peine privative de liberté) de manière à éviter toute criminalisation.

Il y a lieu d'arrêter au niveau de l'Union européenne, dans le cadre d'une future directive sur les normes minimales concernant les procédures de retour, des normes minimales pour le placement en rétention dans l'attente de l'éloignement, qui définissent les compétences des autorités responsables et les conditions préalables à ce placement.

2.3.6. *Preuve de sortie du territoire et nouvelle entrée sur le territoire*

Comme indiqué dans le livre vert, il importe de disposer d'une preuve satisfaisante de sortie du territoire, en particulier dans les cas de retour volontaire, afin de garantir un retour durable et de permettre un traitement préférentiel des personnes qui ont regagné volontairement leur pays, c'est-à-dire d'éviter que, dans ces cas de figure, il leur soit interdit d'entrer à nouveau régulièrement sur le territoire de l'Union, faute de preuve de leur retour volontaire antérieur. L'une des possibilités consisterait à inciter, par des mesures appropriées, les personnes renvoyées à se présenter en personne, dans leur pays d'origine, au poste consulaire d'un État membre. Le cas échéant, la preuve de sortie du territoire pourrait être délivrée par une organisation digne de confiance, qui a participé à la procédure de retour.

En appliquant le principe de la priorité accordée au retour volontaire, il conviendrait d'apprécier les conséquences juridiques du retour volontaire ou du retour forcé sur une demande d'autorisation de nouvelle entrée sur le territoire. Dans le cas d'un retour volontaire, une demande ultérieure de visa permettant de revenir par la suite dans l'Union européenne, ne devrait pas être rejetée au seul motif que l'intéressé était précédemment en séjour irrégulier dans un État membre. En revanche, des restrictions devraient être imposées en cas de retour forcé.

Des définitions communes s'imposent afin de déterminer les circonstances dans lesquelles une nouvelle demande de visa ou de permis de séjour est exclue. L'inscription sur la liste de signalement du SIS aux fins de non-admission en vertu de l'article 96 de la convention d'application de l'accord de Schengen ou le futur système d'information sur les visas pourraient être utilisés à cet effet.

2.4. **Éléments de réflexion pour des programmes de retour intégrés**

Au cours de la dernière décennie, la communauté internationale a défini différents programmes de retour et différents modèles de mise en œuvre de ces programmes. Il existe deux grands types de retour: le retour volontaire stricto sensu, dans le cadre duquel une personne décide de son propre chef de retourner dans son pays et bénéficie d'une assistance à cet effet, et les situations dans lesquelles les pouvoirs publics contraignent une personne au retour, en se conformant strictement au droit international et en respectant dûment les droits de l'intéressé au regard des droits de l'homme. Il y a aussi une situation hybride, dans laquelle une personne accepte l'obligation de retour, en contrepartie de l'assistance des pouvoirs publics.

Les organisations internationales ont été particulièrement actives dans ce domaine en ce qui concerne tous les types de retour et ont géré des projets cofinancés par la Communauté européenne et par les États, avec plus ou moins de succès, là encore en fonction des circonstances. En règle générale, sur la base de sa propre expérience, à commencer par les actions communes adoptées de 1997 à 1999³¹ dans le cadre du «Troisième pilier» du traité de Maastricht, qui ont précédé la création du Fonds européen pour les réfugiés en 2000³², la Commission a constaté que les projets qui réussissaient en matière de retour devaient comporter tous les éléments suivants ou en tout cas la majorité d'entre eux: conseils préalables au retour, formation/aide à

³¹ Lignes budgétaires B7-6008 et B-5-803.

³² Décision du Conseil du 28 septembre 2000 (2000/596/CE), JO L 252 du 6.10.2000, p. 12.

l'emploi, assistance au voyage à destination du pays d'origine et/ou à la réinstallation dans ce pays/aide au logement, suivi et assistance postérieure au retour. En outre, l'organisme qui s'occupe de la mise en œuvre de ces projets doit avoir des liens suffisants avec les autorités et les milieux non gouvernementaux du pays d'origine et disposer des structures appropriées sur le terrain (par exemple, personnel local, employé au moins sur une base temporaire et ayant une bonne connaissance des langues locales) et des compétences nécessaires pour sélectionner, le cas échéant, les candidats au retour qui auront le plus de facilités à se réinsérer dans leur pays, après leur retour. Il ressort clairement de l'analyse des projets en matière de retour cofinancés par tous les instruments précités que ceux-ci concernent principalement un nombre limité d'États membres. Cette limitation est due aux circonstances propres à l'État membre considéré, tant sous l'angle du nombre de candidats potentiels au retour que des besoins de financement concurrents d'autres volets du problème, tels que les installations réservées à l'accueil ou les programmes de réinsertion.

Le rapport coût/avantages des programmes de retour doit être mis en balance avec ces facteurs. Certains projets (par exemple, en ce qui concerne les Somaliens vivant en Europe) peuvent s'avérer très coûteux par personne. De plus, il existe un certain nombre de facteurs pratiquement non quantifiables, comme la probabilité que les personnes renvoyées tentent de revenir dans leur pays d'accueil. La réponse à la question de savoir si une personne, de retour dans son pays d'origine, y restera, dépend d'une série de facteurs, tels que son statut juridique dans le pays d'accueil et la délivrance de documents de voyage lui permettant d'émigrer à nouveau, sa situation économique et familiale, etc.

Les candidats potentiels au retour devraient être informés - le plus tôt possible - des possibilités de retour volontaire dans leur pays d'origine. Ils devraient notamment être informés des programmes de retour, des formations professionnelles et autres offertes, de la situation dans le pays de retour et des possibilités de recommencer une nouvelle vie. Une formation professionnelle ou autre, susceptible d'être utile dans le pays de retour, pourrait être proposée, soit avant le retour, soit dans le pays de retour. Une assistance et des conseils devraient être prodigués à tous les stades de la procédure de retour, tant au début du séjour dans un État membre qu'après l'arrivée, et ce, pendant un certain temps, dans le pays de destination qui garantit un retour durable. D'une manière générale, les mesures d'incitation devraient être évaluées, ce qui encouragerait les candidats potentiels à un retour volontaire. C'est pourquoi la Commission a commandé une étude sur les mesures d'incitation au retour, qui sera achevée avant la fin de cette année. Sur la base des résultats de cette étude, des mesures complémentaires devraient être envisagées afin de créer des incitations suffisantes au retour.

La conclusion générale qu'il y a lieu de tirer de l'expérience passée en matière de gestion des programmes de retour est que ces derniers doivent présenter une certaine souplesse, tant sous l'angle de leur calendrier de mise en œuvre que sous celui de leur gestion, afin de répondre à la situation sur le terrain. Ceci requiert une utilisation plus cohérente des programmes tant communautaires que nationaux, appuyée par des principes directeurs clairs à cet effet.

Outre les actions communes de 1997 à 1999 et le Fonds européen pour les réfugiés (FER), la Commission a également fait usage de la ligne budgétaire B7-667 (pour laquelle une base juridique sera proposée d'ici à la fin de l'année 2002) pour ce qui

se rapporte aux activités du groupe à haut niveau «Asile et migration» consacrées au problème du retour. La Commission entamera sous peu un réexamen des perspectives d'avenir du FER, dont l'un des principaux volets est le retour volontaire. Compte tenu des conclusions du Conseil européen de Séville³³, la Commission devra réfléchir à des mécanismes financiers et de coordination optimum pour le retour. Elle présentera un rapport au Conseil, au début de l'automne 2002, sur les aspects budgétaires des conclusions du Conseil européen.

L'aide financière au retour devrait couvrir le retour volontaire, le retour forcé et l'aide au retour d'immigrés clandestins se trouvant dans des pays de transit.

Le volet de cette aide consacré au retour volontaire viserait au retour et à la réinsertion des personnes en séjour irrégulier et des personnes en séjour régulier, si elles souhaitent retourner dans leur pays et s'il y a de l'intérêt général de les y aider. Les postes de dépenses tels que les frais de voyage individuels, le transport de biens personnels, les premières dépenses suivant le retour, ainsi qu'une aide limitée à l'installation pourraient être pris en compte dans ce cadre.

Le deuxième volet de l'aide financière au retour - limité strictement aux personnes en séjour irrégulier - consisterait à soutenir financièrement les mesures d'exécution. Ce volet contribuerait à souligner le caractère indispensable de la solidarité et de la répartition entre les États membres des charges en matière de retour, par exemple en ce qui concerne les frais de voyage des personnes retournant dans leur pays d'origine et les frais d'escorte.

Le troisième volet de l'aide financière au retour porterait sur l'arrestation. Les pays tiers pourraient bénéficier d'une aide pour procéder au retour des immigrés clandestins dans la mesure où ils ne remplissent pas les conditions d'entrée édictées par le pays visé, n'ont pas besoin d'une protection internationale et sont en transit en vue de pénétrer illégalement sur le territoire de l'Union européenne.

L'Union européenne doit définir une approche qui lui est propre en matière de programmes de retour intégrés. Ces programmes devraient couvrir tous les stades de la procédure de retour, à savoir la phase précédant le départ, le retour proprement dit, l'accueil et la réinsertion dans le pays de retour.

Les programmes de retour intégrés devraient être conçus pays par pays, de manière à tenir dûment compte de la situation particulière à chaque pays, du nombre de personnes visées et des besoins du pays en question.

Il faudrait approfondir la question de la création d'un instrument financier, qui puisse couvrir le retour volontaire, le retour forcé et l'aide au retour d'immigrés clandestins se trouvant dans des pays de transit. La Commission reviendra prochainement sur cette question, lorsqu'elle présentera son rapport sur les instruments financiers en matière d'immigration et d'asile.

³³

Voir le point 33 des conclusions.

2.5. Intensification de la coopération avec les pays tiers

Afin de renforcer la coordination et d'améliorer la complémentarité et la cohérence de l'action extérieure de l'Union, il conviendrait de continuer à intensifier la coopération avec les pays tiers en matière de retour, cas par cas, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des documents stratégiques par pays et des documents stratégiques régionaux, les États membres étant pleinement associés à ce processus d'élaboration et de révision qui relève de la compétence de la Commission. En outre, la situation particulière des pays candidats devrait toujours être prise en considération, notamment en recourant aux mécanismes prévus par les accords d'association.

2.5.1. Renforcement de la coopération administrative

L'intensification de la coopération avec les pays tiers en matière de retour commencerait par un renforcement de la coopération administrative. Le cas échéant, l'UE pourrait proposer son soutien au renforcement des institutions et des capacités d'accueil et de réinsertion des personnes renvoyées. Une coopération technique pourrait aussi être envisagée. L'attention devrait être accordée, principalement, à toutes les mesures de réinsertion qui contribuent à la durabilité du retour, comme les premières dépenses liées au logement ou à la réinsertion sur le marché du travail, y compris la formation professionnelle. En dernier lieu, le problème du retour devrait être abordé dans le cadre du dialogue politique global avec le pays concerné sur les questions d'immigration.

L'Union européenne devrait encourager le renforcement de la coopération administrative avec les pays tiers, cette coopération devant intervenir à tous les stades et à tous les niveaux de la procédure de retour.

2.5.2. Accords communautaires de réadmission

Le Conseil européen de Séville a également demandé une accélération de la conclusion des accords de réadmission en cours de négociation. Comme elle l'a déjà fait savoir dans son livre vert, la Commission déploiera donc des efforts supplémentaires pour faire avancer les actuelles négociations, de manière à les conclure en temps voulu et - dans la mesure du possible - conformément aux directives de négociation. Elle aura besoin, pour y parvenir, d'un soutien politique et diplomatique des États membres plus poussé que celui dont ils ont été disposés à faire preuve jusqu'ici. Toutefois, on peut déjà tirer une conclusion importante du cours très différent pris par les négociations avec les sept premiers pays. Les accords de réadmission étant conclus principalement dans l'intérêt de la Communauté, les pays tiers sont naturellement très réticents à les accepter. Le succès des négociations dépend par conséquent, dans une très large mesure, des mesures d'incitation positives («effet de levier») dont dispose la Commission. Dans ce contexte, il convient de noter que, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, peu de choses peuvent être offertes en échange. En particulier, la délivrance des visas ou la suppression de l'obligation de visa ne peuvent constituer une solution réaliste que dans des cas exceptionnels (pour Hong-Kong et Macao, par exemple); dans la plupart des cas, cette possibilité est exclue. C'est pourquoi il est essentiel d'approfondir la question cruciale de savoir quelles autres mesures d'incitation, non seulement dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, mais dans tous les autres domaines communautaires (par exemple, expansion du commerce, assistance technique et

financière, aide supplémentaire au développement, etc.), pourraient être offertes aux pays concernés. Bien que le Conseil européen de Séville ait souligné - une fois encore - que l'UE était disposée à fournir, dans le cadre des perspectives financières, l'aide technique et financière nécessaire, aucune réponse satisfaisante n'a été apportée à la question de savoir comment procéder avec les pays qui, malgré cette offre, ne sont pas intéressés par la conclusion d'un accord de réadmission.

En conséquence, la Commission poursuivra en consultation avec les Etats membres sa réflexion sur les mesures d'incitation ou les compensations à prévoir dans le contexte des accords de réadmission, en particulier en réfléchissant à la possibilité de renforcer la complémentarité avec d'autres domaines d'action, notamment par des mesures politiques et diplomatiques prises par les États membres, afin d'aider à réaliser les objectifs de la Communauté en matière de retour et de réadmission.

2.5.3. *Accords de transit et d'admission avec d'autres pays tiers*

Lorsqu'un retour direct dans le pays d'origine n'est pas possible ou pas indiqué, il faudrait explorer d'autres voies de coopération avec les pays tiers. En cas de difficultés pratiques, telles que la complexité des liaisons existantes avec le pays d'origine ou l'absence de telles liaisons, des contacts pourraient être noués avec les pays de transit potentiels afin d'obtenir leur soutien pour le transit - volontaire ou forcé - par leur territoire, des personnes renvoyées.

Des dispositions en matière de transit devraient être systématiquement insérées dans les accords communautaires de réadmission et, à défaut de tels accords, des accords de transit distincts devraient être envisagés, le cas échéant.

3. CONCLUSIONS

En vertu du mandat qui lui a été confié par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, la Commission présente ici les éléments essentiels d'un programme d'action en matière de retour, que le Conseil est invité à approuver avant la fin de l'année.

La Commission a recensé un certain nombre d'actions, notamment en ce qui concerne la coopération opérationnelle, qui exigent un engagement plus net des services des États membres chargés de l'exécution des retours et qui pourraient être réalisées à court terme. En outre, un programme d'action communautaire en matière de retour passe par l'établissement de tout un ensemble de mesures à moyen terme au niveau de l'UE, telles qu'un renforcement de la coopération opérationnelle fondé sur une coordination et - s'il y a lieu - des adaptations législatives.

Le Conseil est invité à approuver le programme d'action en matière de retour avant la fin de cette année, conformément au mandat donné par le Conseil européen de Séville.

ANNEXE: Définitions

Terme	Définition
Retour	Le retour désigne le fait de retourner dans son pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, et comprend les phases de préparation et de mise en œuvre. Le retour peut être volontaire ou forcé.
Personne en séjour irrégulier	Toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de présence ou de séjour sur le territoire des États membres de l'Union européenne.
Personne entrant illégalement	Toute personne qui ne remplit pas les conditions d'entrée sur le territoire des États membres de l'Union européenne.
Retour volontaire	Le départ, assisté ou non, vers le pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, effectué de son plein gré par le candidat au retour.
Retour forcé	Retour imposé dans le pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, effectué sur la base d'un acte administratif ou judiciaire.
Réadmission	Acte par lequel un État accepte de réadmettre une personne (qu'il s'agisse de l'un de ses ressortissants, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride), dont il est établi qu'elle est entrée illégalement dans un autre État, que sa présence y était illégale ou son séjour irrégulier.
Accord de réadmission	Accord imposant des obligations réciproques aux parties contractantes et fixant des procédures administratives et opérationnelles détaillées, afin de faciliter le retour et le transit des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'État requérant.
Expulsion	Acte administratif ou judiciaire qui déclare - le cas échéant - que l'entrée, la présence ou le séjour sont illégaux ou met fin à la régularité d'un séjour antérieur légal, par exemple, en cas d'infractions pénales.
Décision d'expulsion	Décision administrative ou judiciaire servant de base juridique à l'expulsion.
Rétention dans l'attente de l'éloignement	Mesure d'exécution privative de liberté aux fins d'exécution d'un retour et ordonnant le placement de l'intéressé dans des locaux prévus à cet effet.
Décision de placement en rétention	Décision administrative ou judiciaire servant de base juridique à la rétention dans l'attente de l'éloignement.
Éloignement	Mesure d'exécution par laquelle l'intéressé est transféré physiquement en dehors du pays.
Décision d'éloignement	Décision administrative ou judiciaire servant de base juridique à l'éloignement (synonyme, dans certains systèmes juridiques, de décision d'expulsion).
Nouvelle entrée légale	Admission d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne que l'intéressé a précédemment quitté.
Refus d'admission	Refus d'entrée dans un État.
Transit	Passage par un pays tiers lors du transfert de l'intéressé du pays de départ vers le pays de destination.