



Bruxelles, le 10.2.2021  
COM(2021) 56 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION 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**

## 1. Introduction

Le nouveau pacte sur la migration et l'asile<sup>1</sup> prévoit une approche globale de la migration, qui regroupe tous les volets stratégiques pertinents en vue de créer un système durable et à long terme au sein de l'Union européenne pour la gestion de la migration et de l'asile. Un système efficace et équitable doit garantir la protection et l'intégration rapides des personnes ayant besoin d'une protection internationale, tout en prévoyant le retour effectif et la réintégration durable, dans leurs pays d'origine, des personnes ne disposant pas d'un droit de séjour.

Le nouveau pacte souligne l'importance de **partenariats globaux, équilibrés, adaptés et mutuellement bénéfiques en matière de migration** avec des pays tiers, la réadmission effective constituant un élément important dans ce cadre. Ces partenariats tiendront compte aussi bien des intérêts de l'Union que de ceux de ses partenaires et seront intégrés aux relations globales de l'Union avec les pays tiers, en parallèle d'autres politiques, telles que la coopération au développement, les investissements étrangers et le commerce. Par ces partenariats, l'objectif est de relever des défis communs et de tirer parti de perspectives communes au moyen des actions suivantes: renforcer la gouvernance et la gestion de la migration, notamment la gestion des frontières et la lutte contre le trafic de migrants et contre la traite des êtres humains; aider les réfugiés et les communautés d'accueil dans les pays partenaires; créer des perspectives économiques et s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière; développer des voies légales d'accès à l'Europe et attirer les compétences et les talents vers celle-ci, ainsi qu'intensifier la coopération en matière de réadmission et de réintégration.

La création d'un système commun de l'UE 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. Compte tenu des liens étroits entre les politiques des États membres et de l'incidence des mesures prises par un État membre sur les autres, il faut établir un nouveau cadre européen durable qui apporte cohérence, sécurité juridique et clarté. Le nouveau pacte ouvre la voie à un **système commun de l'UE en matière de retour**, dans lequel une approche uniforme et cohérente garantirait que les retours satisfont aux objectifs généraux de la politique de l'UE en matière de migration et d'asile. Pour ce faire, il est nécessaire d'améliorer les procédures qui réduisent la fragmentation des approches nationales et de renforcer la coopération et la solidarité entre tous les États membres.

La réussite du retour, de la réadmission et de la réintégration dépend également de la capacité de l'Union et de ses États membres à agir de façon unie, dans une approche dite de l'«équipe d'Europe», en utilisant un large éventail d'outils et de politiques pertinentes et en intervenant dans le cadre d'un dialogue coordonné et continu avec les pays partenaires.

Afin de faire progresser concrètement la coopération en matière de réadmission, en octobre 2018, le Conseil européen<sup>2</sup> a recommandé de mobiliser les moyens d'incitation nécessaires en faisant appel à l'ensemble des politiques, instruments et outils pertinents de

---

<sup>1</sup> COM(2020) 609 final.

<sup>2</sup> Voir notamment les conclusions du Conseil européen d'octobre 2018 (EUCO 13/18) <https://www.consilium.europa.eu/media/36777/18-euco-final-conclusions-fr.pdf>

l'UE, y compris la politique des visas. Le code des visas révisé<sup>3</sup> impose à la Commission d'évaluer chaque année le niveau de coopération avec les pays tiers en matière de réadmission et d'en rendre compte au Conseil (article 25 *bis*). Comme l'a confirmé le nouveau pacte, le processus d'évaluation régulière prévu dans le code des visas faciliterait une approche structurée de la coopération en matière de réadmission avec les pays tiers au fil du temps et constituerait un outil important contribuant au succès de la mise en œuvre des objectifs politiques plus généraux dans le domaine de la migration et de l'asile.

Dans ce contexte, la Commission a réalisé sa **première évaluation factuelle** au titre du code des visas, fondée sur des données quantitatives et qualitatives fournies par les États membres et les pays associés à l'espace Schengen et sur les données collectées par Eurostat et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex, ci-après également l'«Agence») sur les retours et les arrivées irrégulières. Cette évaluation propose une représentation détaillée, complète et fondée sur des données probantes de la coopération et contribue ainsi à déterminer comment améliorer la coopération de manière ciblée. Comme le prévoit le code des visas, l'évaluation est présentée au Conseil et constitue la première étape d'un processus prévoyant des discussions avec les États membres et les pays partenaires.

La présente communication expose les conclusions générales de la première évaluation annuelle de la coopération des pays partenaires en matière de réadmission. Elle précise comment la Commission, en étroite coopération avec le haut représentant et les États membres, chaque fois que cela se justifie conformément à leurs compétences respectives, compte s'appuyer sur le processus lancé par cette évaluation pour continuer de s'attaquer aux problèmes internes et externes liés au retour et à la réadmission de manière intégrée, structurée et efficace.

Conformément à la proposition de nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration présentée par la Commission, cette évaluation pourrait également contribuer à définir des moyens, dans des domaines d'action au-delà des visas, pour encourager et améliorer la coopération en matière de réadmission, tout en tenant compte des intérêts généraux de l'Union et de ses relations avec les pays partenaires. Dans l'attente de l'adoption de cette proposition, et étant donné qu'il est indispensable de faire progresser concrètement la coopération en matière de réadmission, la Commission tiendra déjà compte de cette considération plus générale dans son suivi de cette première évaluation<sup>4</sup>. Cette évaluation est précieuse pour examiner les moyens d'intensifier la coopération en matière de réadmission avec les partenaires pertinents. Plus généralement, elle pourrait également permettre d'établir comment renforcer la coopération en matière de migration avec ces partenaires dans le cadre d'une approche globale.

## **2. Difficultés et obstacles – ouvrir la voie à un système de retour et de réadmission de l'UE plus efficace**

---

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) tel que modifié par le règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019, JO L 188 du 12.7.2019, p. 25.

<sup>4</sup> Voir l'article 7 de la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, COM(2020) 610 final. Selon la législation proposée, l'évaluation de la coopération des pays tiers en matière de retour et de réadmission devrait se faire sur la base de l'analyse effectuée conformément à l'article 25 *bis* et de toute autre information disponible. Ainsi, les considérations énoncées à l'article 7 de la proposition de règlement devraient concerner aussi bien les pays soumis à l'obligation de visa que ceux qui ne le sont pas.

Malgré les efforts accrus déployés pour lutter contre la migration irrégulière et garantir le retour effectif des personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union, il reste beaucoup à faire. Une coopération étroite et mutuellement bénéfique avec les pays partenaires dans différents domaines, dans le cadre de partenariats globaux en matière de migration, devrait contribuer à réduire le nombre d'arrivées irrégulières. À l'heure actuelle, trop de personnes continuent d'emprunter des itinéraires dangereux et irréguliers pour rejoindre l'Europe, souvent poussées par des conditions politiques et socio-économiques difficiles. Entre janvier et novembre 2020, plus de 110 000 personnes sont arrivées en Europe de manière irrégulière<sup>5</sup>. Il demeure essentiel de renforcer l'engagement pris pour lutter contre le trafic de migrants.

Une grande partie des migrants qui arrivent de manière irrégulière ont peu de chances de bénéficier d'une protection dans l'UE ou d'y obtenir un droit de séjour pour d'autres motifs. En 2019, le taux de reconnaissance moyen de l'Union pour les premières demandes de visa s'élevait à seulement 30 %<sup>6</sup>. Le retour des personnes ne disposant pas d'un droit de séjour reste extrêmement difficile. Sur le nombre total de personnes qui doivent être renvoyées, seul un tiers d'entre elles retournent effectivement chez elles<sup>7</sup> et, parmi elles, moins de 30 % le font sur une base volontaire. Les résultats peu satisfaisants en matière de retour et de réadmission sont dus aux divers obstacles auxquels les États membres se heurtent lorsqu'ils mettent en œuvre des procédures visant à ordonner le retour des migrants en situation irrégulière et coopèrent avec des pays tiers en matière de réadmission.

La pandémie de COVID-19 a rendu encore plus complexe le fonctionnement des opérations de retour et de réadmission. Même si des restrictions de voyage subsistent dans le monde entier, les procédures d'asile et de retour devraient se poursuivre – en tenant dûment compte des mesures nécessaires pour protéger la santé des personnes faisant l'objet d'une décision de retour et des communautés d'accueil. Les activités de réinstallation ont été également perturbées en raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19, mais ont repris dans une large mesure.

### ***2.1. Difficultés concernant les procédures de retour au sein de l'Union***

Les cadres juridiques et administratifs en matière de retour des États membres varient considérablement, chaque système national présentant des failles et de bonnes pratiques. Le recensement de ces failles et la lutte contre celles-ci, ainsi que la promotion des bonnes pratiques existantes, constituent la première étape pour rendre les procédures de retour durables, rapides et prévisibles, et pour protéger et soutenir les droits des migrants, conformément au droit de l'Union et à la charte des droits fondamentaux.

Les hiatus importants entre les procédures d'asile et de retour, la longueur des procédures, notamment au stade du recours, les difficultés à prévenir les fuites, l'insuffisance des ressources et des infrastructures et la capacité limitée des administrations à assurer le suivi des

---

<sup>5</sup> Le nombre d'arrivées irrégulières dans l'UE a fortement chuté, passant de plus de 1,8 million en 2015 à plus de 110 000 en 2020 (janvier-novembre 2020).

<sup>6</sup> Le taux de reconnaissance correspond au pourcentage des décisions positives rendues en première instance donnant lieu à l'octroi du statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire par rapport au nombre total de décisions relatives aux demandes d'asile rendues en première instance. En 2019, sur 541 085 décisions, 160 965 ressortissants de pays tiers ont obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

<sup>7</sup> Sur 491 195 ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ayant reçu l'ordre de quitter l'UE en 2019, 142 320 ont fait l'objet d'un retour effectif dans un pays tiers.

décisions de retour, y compris en demandant la réadmission dans un pays tiers, figurent parmi les principaux obstacles à une politique efficace en matière de retour.

Faire en sorte que davantage de migrants n'ayant pas le droit de séjourner dans l'Union décident de quitter les États membres sur une base volontaire est le meilleur moyen de procéder à des retours effectifs et de promouvoir des solutions plus durables. Les retours volontaires, associés à des stratégies de réintégration efficaces, augmentent les taux d'acceptation et de réussite de ces opérations.

Les informations collectées durant les évaluations de Schengen<sup>8</sup> et par d'autres sources, telles que le réseau européen des migrations<sup>9</sup>, confirment que, malgré la préférence générale des États membres pour les retours volontaires, des difficultés persistent pour fournir une aide suffisante aux migrants en situation irrégulière souhaitant quitter le territoire sur une base volontaire. Ces difficultés sont dues au champ d'application restreint des programmes existants (qui ne couvrent, par exemple, que les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée), aux conseils limités en matière de retour et aux niveaux très variés d'assistance fournie aux personnes faisant l'objet d'une décision de retour.

Il est également essentiel que les personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés et les victimes de la traite des êtres humains, bénéficient d'une aide et d'une protection spécifiques et sur mesure, tant au sein de l'Union que dans les pays partenaires. Les garanties mises en places par l'UE pour protéger les victimes de la traite des êtres humains et pour veiller au principe de non-refoulement, qui tiennent compte des besoins et des situations particulières des migrants, ainsi que de la nécessité de trouver des solutions durables à leur situation, doivent être sauvegardées de manière effective à chaque étape du processus de retour. Pour les enfants en particulier, des garanties concrètes devraient être mises en place pour s'assurer que leurs droits sont respectés.

Dans le même temps, il convient de trouver des solutions pratiques pour prévenir la fuite des personnes ne disposant pas d'un droit de séjour. Trouver le bon équilibre entre l'accroissement de la disponibilité et de l'utilisation de solutions efficaces de substitution à la rétention, d'une part, et la garantie d'un recours à des centres spécialisés bien équipés pour la rétention, d'autre part, peut contribuer à rendre plus efficace le processus de retours non volontaires. En tout état de cause, les situations particulières des personnes concernées doivent être prises en considération et les droits fondamentaux doivent être pleinement respectés par l'Union, en particulier ses agences, et tous les États membres. Concernant les enfants, il est essentiel de prévoir et d'utiliser systématiquement des solutions de substitution à la rétention. Pour garantir la réussite des opérations de retour, les travaux de l'ensemble des acteurs, notamment des agences de l'Union et des organisations internationales, devraient être rationalisés et soutenus par des ressources suffisantes tout au long du processus, y compris dans la coopération avec des pays tiers aux fins de la réadmission. Le recrutement par Frontex de contrôleurs indépendants des droits fondamentaux, afin de compléter la réserve existante de contrôleurs provenant d'organes nationaux compétents, renforcera la capacité de l'Union à surveiller le respect des droits fondamentaux durant toutes les opérations de retour forcé organisées par l'Agence.

---

<sup>8</sup> COM(2020) 779 final.

<sup>9</sup> Le réseau européen des migrations est un réseau européen d'experts dans le domaine de la migration et de l'asile qui collaborent pour fournir des informations objectives, comparables et utiles à l'élaboration des politiques. Il est institué en vertu de la décision 2008/381/CE du Conseil.

On observe actuellement une grande différence entre le nombre de décisions de retour rendues et le nombre de demandes de réadmission dans des pays tiers, les États membres ayant tendance à ne pas lancer le processus de réadmission lorsqu'ils ne sont pas certains que le pays partenaire coopérera pour identifier ses ressortissants et leur délivrer de nouveaux documents. À mesure que la coopération avec les pays tiers s'améliore, les États membres doivent donner suite rapidement aux décisions de retour en adressant une demande de réadmission afin de tirer pleinement parti du cadre renforcé de coopération.

Des systèmes de suivi indépendants et efficaces peuvent renforcer la protection et garantir le respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes faisant l'objet d'une décision de retour au cours des opérations de retour.

## *2.2. Difficultés concernant la coopération en matière de réadmission avec les pays partenaires*

L'efficacité des processus de réadmission dépend de la capacité et de la détermination des partenaires à réadmettre les migrants en situation irrégulière. Des obstacles peuvent surgir à différents stades du processus – par exemple, lorsque les États membres donnent suite à une décision de retour en adressant une demande de réadmission ou une demande d'identification et de délivrance de nouveaux documents au pays tiers concerné. La qualité, la rapidité et l'efficacité de l'aide fournie par les pays partenaires aux fins de l'identification (type d'éléments de preuve acceptés, possibilité d'organiser des entretiens et des missions d'identification ainsi que résultats de ces entretiens et missions, etc.) et de la délivrance de documents de voyage constituent un aspect essentiel du processus de réadmission. La réalisation de ces étapes en temps utile est également importante, de longs processus entraînant des coûts élevés pour les États membres, et souvent la fuite et le retour frustrant des migrants.

Le refus, par certains pays, des personnes faisant l'objet d'une décision de retour et n'étant pas volontaires soulève également des préoccupations. Le refus de vols charters, notamment lorsque le nombre de personnes faisant l'objet d'une décision de retour est élevé, ou l'imposition de conditions supplémentaires pour les opérations de retour compromettent ou retardent encore le processus de retour.

Les États membres sont confrontés à ces obstacles de différentes manières et à un degré différent, selon le cadre de coopération utilisé ou selon que certaines pratiques sont appliquées à tous les États membres ou non par les partenaires.

## **3. Améliorer l'efficacité du retour, de la réadmission et de la réintégration durable**

### *3.1. Un système commun de l'UE en matière de retour*

Un système commun de l'UE en matière de retour requiert avant tout **la mise en place de règles et de procédures claires**, qui soient efficaces et garantissent le respect des droits fondamentaux. Il doit reposer sur une solide base juridique prévoyant des procédures équitables et efficaces, étroitement liées à celles relatives à l'asile, y compris aux frontières extérieures de l'Union. La proposition de refonte de la directive «retour» est la pierre angulaire du nouveau système commun de l'UE en matière de retour. Elle contribuerait à réduire la longueur des procédures et, associée à la proposition de modification du règlement sur les procédures d'asile, rapprocherait les règles relatives à l'asile et au retour, en renforçant

l'appui aux retours volontaires et à la réintégration, en réduisant les fuites et les déplacements non autorisés et en modernisant la façon dont les procédures sont gérées à l'aide de systèmes informatiques dédiés. Pour faire de ces améliorations une réalité, le Parlement européen et le Conseil doivent progresser rapidement, lancer les trilogues et trouver un accord sur cette proposition de toute urgence. La Commission continuera de coopérer étroitement avec les autres institutions à cette fin.

Le nouveau cadre juridique devrait intégrer la proposition de **prise en charge des retours** – la nouvelle forme de contribution au mécanisme de solidarité visant à aider les États membres soumis à une pression migratoire en matière d'exécution des retours – et soutenir sa mise en œuvre. De plus, il devrait créer une nouvelle procédure d'asile et de retour à la frontière, qui fonctionne de manière rapide et efficace pour prévenir la migration irrégulière et les déplacements non autorisés dans l'intérêt de tous les États membres agissant de façon solidaire.

Cependant, un cadre juridique solide **n'est valable que s'il est bien mis en œuvre**. Une mise en œuvre et un suivi efficaces et approfondis des règles communes en matière de retour sont essentiels pour renforcer l'efficacité des retours. Le mécanisme d'évaluation de Schengen soutient déjà le système de retour de l'UE en recensant les défaillances et en y remédiant, en partageant les bonnes pratiques, en favorisant la confiance mutuelle et en renforçant la protection des droits des personnes à chaque étape du processus de retour. Renforcer encore ce mécanisme contribuerait à réaliser le plein potentiel du système de retour de l'UE.

Un système européen de retour efficace et commun nécessite également une coordination et une coopération très étroites entre les États membres et les institutions et agences de l'Union, afin de garantir une action cohérente à tous les niveaux. Il est donc nécessaire de poursuivre la mise au point d'une **gouvernance solide dans le domaine du retour** et d'un soutien opérationnel concret de la part de Frontex, aussi bien en ce qui concerne les aspects internes de la politique de retour que sa dimension extérieure.

Le nouveau pacte a annoncé la désignation prochaine d'un **coordinateur chargé des retours**, qui pourra s'appuyer sur un **réseau de haut niveau** et collaborera étroitement avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Le coordinateur chargé des retours réunira les parties prenantes des États membres de l'Union dans les domaines du retour et de la réadmission et encouragera les travaux en vue de la réalisation d'un objectif commun. Cela facilitera la coopération entre les États membres, notamment en maximisant l'incidence positive de la prise en charge des retours. Dans le même temps, le soutien aux États membres et la coordination entre ces derniers nécessitent que Frontex soit pleinement efficace en ce qui concerne les retours, à savoir que l'Agence fournisse un soutien opérationnel aux autorités nationales, qu'elle contribue à l'identification des personnes faisant l'objet d'une décision de retour et à l'acquisition de documents de voyage, à l'organisation des opérations de retour et à l'aide au départ volontaire et à la réintégration. Le déploiement du corps permanent de Frontex, qui a commencé en janvier 2021 et s'accompagne de la création d'une division dédiée, dirigée par un directeur exécutif adjoint à nommer en priorité, donnera les moyens à l'Agence de réaliser son mandat renforcé en matière de retour.

La gouvernance en matière de retour et l'efficacité globale de ce domaine d'action seraient également renforcées si la Commission s'appuyait davantage sur l'évaluation annuelle de la coopération en matière de réadmission pour envisager des mesures dans d'autres domaines

d'action pertinents, au-delà des visas, en vue d'améliorer la coopération en la matière<sup>10</sup>. Le processus intégrerait ainsi les travaux réalisés précédemment au Conseil en vue d'établir un mécanisme de coordination, permettant aux États membres de signaler la nécessité de définir des mesures, au niveau national ou de l'Union, qui pourraient contribuer à améliorer la coopération en matière de réadmission avec des pays tiers.

Au-delà de la gouvernance, il sera fondamental de renforcer le dialogue avec les pays tiers en matière de réadmission, sur la base de l'évaluation de leur niveau de coopération, dans le cadre de partenariats plus larges en matière de migration, afin de garantir l'efficacité du système de retour, notamment la mise en œuvre effective de la prise en charge des retours et de la procédure à la frontière.

Enfin, dans l'esprit d'un système commun de l'UE en matière de retour, l'évaluation devrait permettre de garantir que la coopération en matière de réadmission avec des pays tiers fonctionne avec tous les États membres, et pas seulement avec certains, et qu'ainsi, tous les États membres remplissent leurs engagements en matière de retour.

### ***3.2. Renforcer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration durable avec les pays partenaires***

Conformément au nouveau pacte, le dialogue et la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration durable continueront d'être considérés comme faisant partie de partenariats globaux, adaptés, équilibrés et mutuellement bénéfiques en matière de migration.

Tous les États ont l'obligation de réadmettre leurs propres ressortissants en vertu du droit coutumier international et de conventions internationales multilatérales telles que la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale<sup>11</sup>, indépendamment de l'existence d'instruments spécifiques structurant la coopération en matière de **réadmission**. Il est important de faire progresser la coopération en matière de réadmission, ce qui peut se faire à l'aide de différents instruments.

Toutefois, des accords spécifiques contribuent à faciliter la réadmission et à clarifier le système tant pour l'Union que pour le pays tiers. À ce jour, l'Union a conclu 18 accords<sup>12</sup> et 6 arrangements<sup>13</sup> en matière de réadmission. Des négociations concernant des accords de réadmission sont en cours avec le Nigeria, la Tunisie, le Maroc et la Chine. Des **dispositions relatives à la réadmission** sont également présentes **dans des accords plus généraux de l'UE avec certains pays tiers ou régions**<sup>14</sup>, comme l'accord succédant à l'accord de Cotonou entre l'UE et 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)<sup>15</sup>, au sujet duquel des négociations ont été récemment menées à terme. Les États membres disposent également d'instruments de réadmission bilatéraux avec des pays tiers.

---

<sup>10</sup> Voir l'article 7 de la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, COM(2020) 610 final.

<sup>11</sup> Convention relative à l'aviation civile internationale, Doc 7300/9.

<sup>12</sup> Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Moldavie, Pakistan, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Turquie, Cabo Verde et Biélorussie.

<sup>13</sup> Afghanistan, Gambie, Guinée, Bangladesh, Éthiopie et Côte d'Ivoire.

<sup>14</sup> Dialogue politique et accords de coopération comprenant un chapitre sur la migration avec des dispositions spéciales relatives à la réadmission: Canada; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama; Cuba; Tadjikistan; Ouzbékistan; Iraq; Viêt Nam; Indonésie; Nouvelle-Zélande; Kazakhstan; Malaisie.

<sup>15</sup> Article 13, Afrique-Caraïbes-Pacifique (accord de partenariat ACP-UE).

Tous ces instruments permettent une coopération plus efficace, plus structurée et plus prévisible lorsque leur mise en œuvre est suivie de près dans une structure de gouvernance spécialisée. Lorsque des accords ou des arrangements sont déjà en place, la coopération avec les pays tiers se poursuivra dans le contexte des cadres existants (comités de réadmission mixtes<sup>16</sup> et groupes de travail conjoints<sup>17</sup>) afin de garantir que les instruments de coopération donnent des résultats concrets. Dans cet esprit, l'évaluation factuelle réalisée par la Commission devrait alimenter une discussion avec les États membres pour identifier les pays avec lesquels de nouveaux accords ou arrangements en matière de réadmission pourraient être conclus.

Le retour, la réadmission et la réintégration constituent un défi commun à l'UE et à ses partenaires. L'aide mobilisée par l'Union et ses États membres à ce jour pour appuyer les retours volontaires et soutenir une réintégration durable s'est traduite par des avantages évidents pour l'Union et ses pays partenaires et a contribué à renforcer l'efficacité du processus de retour. En répondant aux besoins des personnes faisant l'objet d'une décision de retour, des communautés dans lesquelles elles sont renvoyées et des institutions et systèmes compétents des pays partenaires, l'aide de l'Union a contribué à leur développement local. En vue d'une réintégration plus durable, des efforts supplémentaires pourraient être consentis afin d'établir de meilleurs liens avec les initiatives et les stratégies nationales existantes de développement local afin de renforcer la capacité des pays tiers à gérer le retour et la réintégration, ainsi que leur adhésion, tout en favorisant une coopération renforcée au sein de l'UE.

#### **4. Première évaluation annuelle de la coopération en matière de réadmission avec les partenaires**

##### ***4.1. Prescriptions***

L'évaluation du niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission prévue par l'article 25 *bis* du code des visas dote l'Union d'un instrument utile pour l'aider à évaluer régulièrement la coopération qui existe avec les pays partenaires soumis à l'obligation de visa et déterminer ce qui fonctionne bien et ce qui doit faire l'objet d'une attention particulière.

Le code des visas définit les étapes suivant immédiatement, qui, en fonction de l'évaluation du niveau de coopération, pourraient donner lieu à l'adoption de mesures d'incitation dans le domaine de la politique des visas. Pour ce qui est des pays tiers dont le niveau de coopération doit être amélioré avec la plupart des États membres en question, la Commission, après discussion avec les États membres et en tenant compte des relations globales de l'Union avec le pays concerné, déterminera dans quels domaines l'application de mesures liées aux visas pourrait être pertinente et efficace. Les problèmes potentiels se rapportant au niveau de coopération seront également examinés avec les pays concernés dans le cadre des dialogues plus larges de l'Union sur la migration.

Si, sur la base de cette évaluation et à la suite de discussions avec le Conseil, 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

---

<sup>16</sup> Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Moldavie, Pakistan, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Turquie, Cabo Verde et Biélorussie.

<sup>17</sup> Afghanistan, Gambie, Guinée, Bangladesh, Éthiopie et Côte d'Ivoire.

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)<sup>18</sup>. Ce faisant, la Commission devrait toujours poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la coopération en matière de réadmission avec le pays concerné. Si un pays tiers coopère suffisamment en matière de réadmission, la Commission peut proposer au Conseil d'adopter un certain nombre de mesures positives en matière de visas (des mesures temporaires visant à faciliter la délivrance de visas telles que la réduction du montant des droits de visa, la réduction du temps de traitement ou l'allongement de la durée de validité des visas à entrées multiples)<sup>19</sup>.

#### **4.2.Méthode**

L'évaluation de la coopération des pays tiers en matière de réadmission repose sur un ensemble complet d'indicateurs afin d'évaluer les pratiques tout au long du processus de réadmission – de l'identification des migrants en situation irrégulière à la délivrance des documents de voyage jusqu'au retour effectif.

Le processus de collecte des données et sa portée géographique<sup>20</sup> ont été définis en accord avec le Conseil et ont donné lieu à l'évaluation des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à une obligation de visa de court séjour et à propos desquels plus de 1 000 décisions de retour ont été prises en 2018<sup>21</sup>. Après avoir tiré des enseignements de la réalisation de cette première évaluation et avoir mené des discussions avec les États membres, la Commission pourrait envisager de clarifier davantage ou de modifier les critères de sélection en vue de futures évaluations.

Les données et les informations qualitatives recueillies auprès des États membres reflètent les indicateurs énumérés à l'article 25 *bis*, paragraphe 2, du code des visas<sup>22</sup>, notamment leurs expériences de coopération pratique avec des pays tiers, en particulier en ce qui concerne la rapidité des procédures d'identification et de délivrance de nouveaux documents, ainsi que l'acceptation par les pays tiers des documents de voyage de l'Union et des opérations de retour, y compris les vols charters. L'évaluation détaille également l'importance du dialogue

---

<sup>18</sup> Article 25 *bis*, paragraphe 5.

<sup>19</sup> Article 25 *bis*, paragraphe 8.

<sup>20</sup> Données et réponses à un questionnaire fournies par les États membres (27) et les pays associés à l'espace Schengen (4) pour 2019 et collectées par Frontex selon l'ensemble complet d'indicateurs définis dans la législation.

<sup>21</sup> Conformément aux données Eurostat en août 2019.

<sup>22</sup> Les indicateurs énumérés à l'article 25 *bis*, paragraphe 2, du code des visas sont les suivants: a) le nombre de décisions de retour prises à l'égard de ressortissants du pays tiers en question en séjour irrégulier sur le territoire des États membres; b) le nombre de retours forcés effectifs de personnes à l'égard desquelles une décision de retour a été prise, par rapport au nombre de décisions de retour prises à l'égard de ressortissants du pays tiers en question, y compris, le cas échéant, le nombre de ressortissants de pays tiers qui ont transité par le territoire du pays tiers en question, en vertu d'accords de réadmission de l'Union ou bilatéraux; c) le nombre de demandes de réadmission par État membre acceptées par le pays tiers, par rapport au nombre de demandes de ce type qui lui ont été soumises; d) le niveau de coopération opérationnelle en ce qui concerne le retour lors des différentes étapes de la procédure de retour comme: i) l'assistance fournie pour l'identification des personnes en séjour irrégulier sur le territoire des États membres et la délivrance en temps utile de documents de voyage; ii) l'acceptation du document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ou du laissez-passer de l'Union; iii) l'acceptation de la réadmission de personnes qui doivent être renvoyées légalement dans leur pays; et iv) l'acceptation des vols et opérations de retour.

noyé jusque-là par l'UE avec chaque pays tiers et les mesures déjà prises en vue d'améliorer la coopération en matière de réadmission.

Cet ensemble complet de données et d'informations fournies par les États membres permet de procéder à une analyse systématique et approfondie, va au-delà des conclusions initiales, parfois inexactes, tirées d'un seul indicateur, tel que le taux de retour, et donne une vue d'ensemble de l'expérience des États membres concernant le niveau de coopération en matière de réadmission. Cette évaluation fournit également des informations précieuses sur les problèmes spécifiques que pose la coopération en matière de réadmission, tels que les obstacles à l'identification, les retards dans la délivrance de documents de voyage, le non-respect des délais ou la non-acceptation de vols charters.

Enfin, le processus d'évaluation tient également compte d'autres critères pertinents, tels que le nombre d'arrivées irrégulières, ce qui permet d'envisager le niveau de coopération dans le contexte plus large des flux migratoires actuels et passés.

### ***4.3. Conclusions générales***

Sur la base de l'évaluation, et tandis que les contextes dans les pays partenaires varient grandement, il semble que la coopération de près d'un tiers des pays couverts par l'évaluation de 2020 fonctionne bien avec la plupart des États membres; pour près d'un autre tiers, le niveau de coopération est moyen et des améliorations sont nécessaires concernant certains États membres, tandis que pour le dernier tiers, le niveau de coopération doit être amélioré avec la plupart des États membres concernés.

Les données et informations des États membres confirment que tous les accords de réadmission conclus au niveau de l'UE présentent une valeur ajoutée importante en facilitant la coopération en matière de réadmission. C'est également le cas de quatre des six arrangements en matière de réadmission. Les instruments de réadmission bilatéraux des États membres, qui contribuent à structurer la coopération de la même façon, sont dans l'ensemble respectés par les pays tiers, mais le niveau de coopération varie en fonction de l'instrument et la coopération est rarement établie avec les États membres qui ne disposent pas d'un tel instrument. Cela peut donner lieu à un affaiblissement général du niveau de coopération pour l'Union européenne dans son ensemble. Enfin, pour un certain nombre de pays tiers, très peu d'États membres ont mis en place un quelconque type d'instrument de coopération.

L'évaluation confirme que les instruments qui structurent la coopération peuvent avoir un effet bénéfique sur l'efficacité de cette coopération, mais également qu'il est important de tenir compte des avantages du type d'instrument visé, pour chaque situation spécifique.

L'évaluation indique que les principaux obstacles sont l'identification des migrants en situation irrégulière et la délivrance des documents de voyage. Une fois que ces processus ont été menés à terme avec succès, l'organisation des vols et le retour effectif se déroulent généralement sans problème. Cependant, l'acceptation des vols charters et une flexibilité et un respect des délais accrus concernant les modalités des opérations de retour peuvent renforcer l'efficacité de l'ensemble du processus, notamment lorsque le nombre de personnes faisant l'objet d'une décision de retour est élevé.

L'expérience révèle que les chances d'établir une coopération fructueuse et rapide augmentaient lorsque sont déployées des plateformes électroniques pour le traitement des demandes de réadmission (systèmes de gestion des dossiers de réadmission – RCMS) et mis en place des officiers de liaison «Retour» ou «Migration» européens qui facilitent le processus au niveau local. Lorsque des RCMS sont en place en soutien d'un accord ou d'un arrangement qui fonctionne, ils contribuent de manière positive à améliorer la coopération en matière de réadmission.

## 5. Prochaines étapes

Dans le cadre du déploiement de l'approche globale de la migration décrite dans le nouveau pacte, la Commission, le haut représentant et les États membres, conformément à leurs compétences respectives, viseront à renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission en développant un système commun de l'UE en matière de retour et en mettant en place des partenariats approfondis et globaux sur la migration avec des pays tiers, dans le cadre de leurs relations globales avec ces derniers. Ces travaux comporteront plusieurs volets se renforçant mutuellement.

Conformément à l'**approche globale** proposée dans le **nouveau pacte sur la migration et l'asile** et afin de tenir compte des dimensions intérieure et extérieure indissociables du processus de retour:

- **la Commission s'efforcera de mettre en place un système commun de l'UE en matière de retour plus efficace.** Pour jeter les bases d'un système commun de l'UE en matière de retour qui contribue à une gestion durable de la migration et de l'asile, il est essentiel de trouver un **accord sur les propositions de refonte de la directive «retour»** et de modification du règlement sur les procédures d'asile. La Commission est prête à soutenir le Parlement européen et le Conseil à cet effet, notamment à lancer les trilogues et à trouver rapidement un accord sur la refonte de la directive «retour». Grâce à ces améliorations du cadre juridique, étayées par la désignation du **coordinateur chargé des retours et du réseau de haut niveau pour les retours**, et en prenant appui sur le **soutien opérationnel de Frontex**, l'UE ferait un grand pas en avant en vue de réduire les obstacles qui entravent les procédures de retour dans les États membres. Cela amplifiera les progrès concernant la coopération en matière de réadmission avec les pays partenaires et soutiendra le développement d'une solidarité en matière de retour entre les États membres;
- la Commission **surveillera systématiquement la mise en œuvre des règles en matière de retour, notamment au moyen du mécanisme d'évaluation de Schengen et, le cas échéant, de procédures d'infraction**, aussi bien s'agissant de la mise en œuvre des procédures de retour telles que l'adoption des décisions de retour et leur application effective que du respect des droits des migrants – en particulier des enfants et des personnes vulnérables – à chaque étape du processus de retour. Les ressources financières prévues par le nouveau fonds «Asile, migration et intégration» serviront également à cibler et à combler les lacunes existantes dans tous les États membres;
- la Commission adoptera une **stratégie de retour volontaire et de réintégration**, qui contribuera à mettre en place un cadre commun pour les retours volontaires et la réintégration, en établissant un système de retour volontaire cohérent dans l'ensemble des

États membres de l'UE et en soutenant également le retour volontaire des migrants depuis des pays partenaires dans leurs pays d'origine. De plus, elle renforcera la capacité de l'Union à soutenir la réintégration durable des personnes faisant l'objet d'une décision de retour, en tirant parti des instruments de financement disponibles pour financer la coopération de l'UE avec les pays partenaires en matière de migration dans l'actuel cadre financier pluriannuel et conformément à la programmation de cette aide.

L'évaluation du niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission donne lieu à une série de mesures, conformément au processus exposé à l'article 25 *bis* du code des visas. Sur cette base, au cours des prochains mois:

- la Commission **examinera les conclusions du rapport d'évaluation avec le Conseil** en vue de déterminer comment intensifier la coopération en matière de réadmission, le cas échéant. Ces discussions pourraient également permettre d'établir comment renforcer la coopération en matière de migration de manière plus générale, dans le cadre de l'approche des partenariats globaux avec des pays tiers, définie dans le nouveau pacte;
- la Commission, le haut représentant et les États membres, conformément à leurs compétences respectives, **dialogueront de manière proactive avec les pays partenaires**, à la lumière de l'évaluation de la coopération en matière de réadmission, et s'engageront activement dans les domaines à améliorer recensés dans le rapport. Cela se fera de manière régulière et dans le cadre des contacts plus généraux sur la migration avec les pays partenaires sur le plan politique et/ou technique, mais également en s'appuyant sur les cadres déjà existants de coopération et de dialogue et en créant de nouveaux dialogues sur la migration si nécessaire, tout en accordant une place plus importante à la migration dans les dialogues politiques;
- dans le cadre de ces travaux, la Commission s'efforcera d'améliorer la mise en œuvre des accords et arrangements existants de l'Union en matière de réadmission, de progresser vers la conclusion des négociations de réadmission en cours et d'envisager, si nécessaire de lancer de nouvelles négociations, ainsi que de trouver des solutions pratiques de coopération afin d'accroître le nombre de retours effectifs;
- la Commission pourrait ensuite présenter une **proposition au Conseil relative à des mesures plus restrictives ou plus favorables en matière de visas conformément au code des visas**. Ce faisant, elle tiendra compte des relations globales de l'Union avec les pays concernés, en étroite coordination avec le haut représentant. Dans ce contexte, la Commission examinera les liens avec d'autres politiques, instruments et outils pertinents;
- la Commission, le Conseil et les États membres, conformément à leurs compétences respectives, mettront au point une **approche pleinement coordonnée pour agir de façon unie et parler d'une seule voix aux pays tiers**. Des moyens accrus d'harmoniser la communication et les interventions de l'Union et des États membres devraient être mis en place, en prenant appui sur les travaux déjà entamés. La coordination devrait notamment contribuer au suivi donné au rapport d'évaluation sur la coopération en matière de réadmission et faciliter l'établissement de partenariats adaptés, en combinant de manière appropriée les outils stratégiques et en tenant

compte des compétences respectives des différents acteurs. Une meilleure coordination de l'Union sur le terrain dans les pays partenaires devrait également être visée, en réunissant les délégations de l'Union et les ambassades locales des États membres.

Lorsqu'elle adoptera les mesures susmentionnées en matière de réadmission, l'UE continuera d'appliquer **l'approche globale fondée sur les partenariats de la dimension extérieure de la migration, comme énoncé dans le nouveau pacte sur la migration:**

- la Commission proposera un **nouveau plan d'action contre le trafic de migrants pour la période 2021-2025**, qui stimulera la coopération entre l'UE et les pays tiers. La lutte contre le trafic de migrants est un défi commun à l'UE et à ses partenaires qui doit être relevé conjointement;
- la Commission s'efforcera également **d'utiliser les financements de l'Union de manière plus cohérente, plus stratégique et plus flexible**. Les financements de l'Union prévus dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), notamment le fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV), l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI), y compris l'objectif de 10 % pour les actions liées à la migration, et l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), seront utilisés de manière cohérente, stratégique et flexible pour garantir qu'ils contribuent à mettre en œuvre les priorités de l'Union en matière de migration et facilitent, entre autres objectifs, la coopération en matière de réadmission, de retours volontaires et de réintégration durable. L'UE devra maintenir et renforcer les synergies entre les fonds internes et externes prévus dans le nouveau CFP et chercher des complémentarités entre les financements de l'Union et ceux des États membres dans une approche dite de l'«équipe d'Europe»;
- la coopération en matière de réadmission continuera de faire partie de partenariats plus larges visant tous les domaines de coopération avec les pays partenaires définis dans le nouveau pacte. Il s'agit notamment de protéger les personnes dans le besoin et de soutenir les pays d'accueil, de créer des perspectives économiques et de s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière, de renforcer la gouvernance et la gestion de la migration et de **favoriser la migration légale et la mobilité**, tout en respectant pleinement les compétences des États membres. S'agissant de cette dernière mesure, la Commission lancera l'initiative des **partenariats destinés à attirer les talents** en vue de promouvoir la migration légale et la mobilité, dans le cadre d'une conférence de haut niveau réunissant les États membres, le secteur privé, celui de l'éducation et d'autres acteurs. Cette initiative fournira un cadre d'action européen général et apportera un soutien financier à la coopération avec les pays tiers, afin de permettre une meilleure adéquation entre les besoins de main-d'œuvre et de compétences dans l'UE. Elle fera également partie de la boîte à outils de l'UE destinée à associer stratégiquement les pays partenaires à la question des migrations. Parallèlement, la Commission présentera en 2021 un ensemble de propositions relatives aux compétences et aux talents pour aider davantage les États membres à répondre à leurs besoins en matière de migration des travailleurs.