

Objet: [Migreurop] Politique de retour : la Commission réclame un durcissement sans précédent (Editions Législatives, 28 mars 2017)

POLITIQUE DE RETOUR : LA COMMISSION RÉCLAME UN DURCISSEMENT SANS PRÉCÉDENT

28/03/17 | ÉLOIGNEMENT

<http://www.editions-legislatives.fr/content/politique-de-retour-la-commission-reclame-un-durcissement-sans-precedent>

La Commission européenne adresse une série de recommandations aux États membres visant à assurer un éloignement effectif et rapide des étrangers en situation irrégulière.

A travers une recommandation du 7 mars 2017, inscrite dans la suite directe de la déclaration de Malte du 3 février 2017 (qui a souligné « la nécessité de procéder à un réexamen de la politique européenne de retour »), la Commission européenne invite les États membres à renforcer leur action en matière de politique de retour et d'optimiser au maximum les outils répressifs que le droit de l'Union leur offre, tout en revoyant à la baisse la portée des garanties accordées aux ressortissants des pays tiers en situation irrégulière.

Ces recommandations, qui, pour la Commission, ne constituent que « des orientations sur la manière dont les dispositions de la directive [retour] devraient être appliquées » s'articulent autour de quatre axes principaux : une approche dite « intégrée », l'optimisation des mécanismes offerts par la directive « retour », une réponse répressive personnalisée et une restriction de la portée des garanties des droits fondamentaux.

Remarque : en définitive, compte tenu de la priorité accordée à la politique de retour et de la volonté de la Commission d'imposer des lignes directrices aussi précises, on peut se demander si ces recommandations ne préfigurent pas un futur règlement beaucoup plus contraignant que le cadre prévu par l'actuelle directive « retour ».

Une approche intégrée et coordonnée dans le domaine des retours

La promotion d'une approche intégrée et coordonnée signifie que la politique de retour doit d'abord s'appuyer sur une stratégie mobilisant l'ensemble des moyens susceptibles « d'accroître sensiblement le taux de retour », au sein d'une « organisation rationalisée et bien intégrée des compétences pluridisciplinaire au niveau national ».

A ce niveau national, il s'agit d'abord, pour la Commission, de la participation des services répressifs, de l'autorité judiciaire, et même des services médicaux-sociaux. Selon la Commission, il faut que les services de l'immigration soient disponibles « 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ».

A ce titre, les États membres sont encouragés à mettre en œuvre les outils de coopération relatifs à la reconnaissance mutuelle des décisions de retour (Dir. 2001/40/CE du Conseil, 28 mai 2001 : JOUE n° L. 149, 2 juin) et, le cas échéant, à éloigner les ressortissants des pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de retour prise par un autre État membre.

L'ensemble des données d'Eurodac, du système d'information Schengen et du Système d'information des visas doit aussi être exploité et, au besoin, l'aide de la nouvelle agence Frontex sollicitée.

L'optimisation des outils mis à disposition par la directive « retour »

Plus grand usage des dérogations visées par la directive

Afin que les garanties offertes par la directive « retour » ne soient pas mises en œuvre systématiquement, la Commission invite les États membres à se saisir, autant que faire se peut, des dérogations qu'elle prévoit.

Les États sont ainsi encouragés à ne pas soumettre au champ d'application de la directive les procédures de refus d'entrée sur le territoire et les procédures de retour résultant d'une sanction pénale.

Systématisation des décisions de retour, à durée illimitée

Pour la Commission, les États devraient adopter systématiquement une décision de retour à l'encontre des ressortissants des pays tiers qui sont soit en situation irrégulière, soit déboutés d'une demande de titre de séjour, et ce « en toutes circonstances ».

La Commission demande par ailleurs aux États d'assortir toute décision de refus de séjour de décisions de retour et, surtout, que celles-ci « aient une durée illimitée, de sorte qu'elles puissent être exécutées à tout moment sans qu'il soit nécessaire de relancer la procédure après un certain laps de temps », sous réserve de changements dans la situation individuelle et qui devraient être nécessairement pris en considération.

Enfin, chaque décision de retour devrait désormais s'accompagner d'une demande concomitante de délivrance d'un document de voyage auprès des autorités diplomatiques ou consulaires.

Remarque : en France, cette demande n'est effectuée que lorsque les personnes sont placées en rétention

Délais de départ volontaire courts et conditionnés à une demande exprès

Selon la recommandation le délai de départ volontaire, qui doit être accordé sauf en cas de fuite, ne devrait désormais être accordé que si l'étranger en fait la demande exprès, sous réserve bien sûr qu'il soit informé de la possibilité de présenter une telle demande. La Commission semble fixer une durée de sept jours comme délai raisonnable, lequel ne pourrait être supérieur que si le ressortissant du pays tiers « coopère activement en vue du retour ».

En revanche, ce délai ne devrait pas être accordé aux personnes qui risqueraient de prendre la fuite ou ayant fait l'objet de condamnations pénales pour des infractions graves même commises dans d'autres États membres.

La rétention, « élément essentiel pour améliorer l'efficacité » du système

Considérant que les durées de rétention sont en moyenne trop courtes dans la plupart des États membres, la Commission recommande l'uniformisation d'une durée initiale de six mois, tel que cela est prévu par la directive « retour », pouvant être prolongée jusqu'à dix-huit mois. En conséquence, les États membres devraient adapter les capacités de rétention aux besoins réels.

Remarque : dans les premiers mois, l'allongement de la durée de rétention devrait mécaniquement entraîner une augmentation du nombre de personnes retenues, dans le même temps, jusqu'à atteindre un point de roulement au terme des dix-huit mois. Plus qu'une question de durée, il s'agira alors d'un changement de nature du système de la rétention puisque, de centres où les séjours restent provisoires, les lieux de rétention deviendront de véritables camps ou les retenus devront passer une partie de leur existence.

Qui ne consent prend la fuite

S'agissant de la fuite, soucieuse d'une bonne harmonisation des pratiques et du droit, la Commission (qui paraît ici empiéter sur la compétence des États membres), fixe une liste de

« circonstances objectives » devant « constituer une présomption réfragable de l'existence d'un risque de fuite ». Tel serait le cas lorsque l'intéressé :

- refuse de coopérer au processus d'identification ou de donner ses empreintes ;
- a fait usage de faux documents d'identité ou a détruit ceux permettant son identification ;
- s'est opposé par la violence ou par fraude à la bonne exécution de la décision de retour ;
- s'est soustrait aux obligations résultant d'une mesure de surveillance moins contraignante que la rétention ;
- n'a pas respecté une interdiction d'entrée (ou de retour, pour le droit français) antérieure ;
- a circulé irrégulièrement sur le territoire l'espace Schengen.

Mais, plus encore, pour la Commission, d'autres critères établissent, de manière certaine, un tel risque de fuite, notamment lorsque l'intéressé :

- déclare explicitement son intention de ne pas se conformer à une décision de retour ;
- ne respecte pas le délai de départ volontaire ;
- a été condamné pour infraction grave dans l'un des États membres.

Une réponse répressive personnalisée

Au titre de la « réponse répressive personnalisée », la Commission demande d'abord aux États membres d'adopter des mesures « visant à localiser et appréhender » les ressortissants des pays tiers en situation irrégulière.

Afin que la mobilisation de ces moyens humains, matériels et juridiques, ne se heurte pas à la mauvaise volonté des ressortissants de pays tiers qui entraveraient délibérément la mise en œuvre de la procédure de retour, la Commission souhaite que les États membres envisagent « la possibilité de recourir à des sanctions [...] effectives [et] dissuasives » qui ne devront cependant pas compromettre la réalisation de l'objectif de la directive, c'est à dire éloigner.

Remarque : il ne peut donc s'agir ici d'une peine d'emprisonnement, dont on sait que ce type de mesure est incompatible avec l'objectif de la directive « retour », sauf à ce que le législateur prévoit un système qui, comme le mécanisme de la libération conditionnelle expulsion, permette d'interrompre le déroulement de la peine dans l'hypothèse d'une possible exécution effective de la mesure d'éloignement.

Une restriction de la portée des garanties des droits fondamentaux

La Commission rappelle qu'aucune décision de retour ne peut être édictée sans que l'intéressé puisse formuler des observations préalablement au cours d'un entretien. Mais la simplification demandée aux États tend surtout à limiter la portée des garanties procédurales et des voies de recours. Ainsi, la Commission souhaite d'abord que soient regroupées « dans une seule et même étape procédurale les auditions administratives menées par les autorités compétentes à des fins différentes ».

Remarque : dès lors, aucune audition ne serait nécessaire lors de la mise en œuvre de la mesure d'éloignement, même opérée plusieurs mois plus tard ; ce qui contredit l'exigence préalable (rappelée par la Commission) de prendre en considération les changements dans la situation personnelle lorsque la décision de retour n'est pas exécutée dans un certain laps de temps.

La Commission milite également pour que les personnes faisant l'objet d'une décision de retour ne compromettent pas la bonne exécution des décisions de retour en exerçant des droits qui leur sont pourtant reconnus. Ainsi, les États devraient systématiquement examiner les demandes de protection internationale en procédure accélérée et prendre toute mesure utile « pour prévenir de possibles abus liés à de fausses allégations médicales nouvelles visant à empêcher l'éloignement ».

Enfin, la Commission recommande de revenir sur le principe même du caractère suspensif des recours, dont les délais doivent être le « plus courts possibles [...] afin d'éviter toute utilisation abusive des droits et des procédures », et qu'il ne soit accordé qu'en cas de discussion sur le fait qu'un retour exposerait l'intéressé à des traitements prohibés par l'article 19 paragraphe 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (peine de mort, tortures, traitement inhumain ou dégradant), sous réserve que, bien que non suspensif, ce recours garde son caractère effectif.

Répit relatif pour les mineurs

Conformément à la directive « retour », les enfants ne sont pas épargnés par les recommandations de la Commission. Et si cette dernière prend soin de rappeler que l'intérêt supérieur de l'enfant prime, elle n'en affirme pas moins qu'il appartient aux États membres d'établir « des règles claires sur le statut juridique des mineurs non-accompagnés permettant d'adopter soit une décision de retour [...] soit de leur accorder un droit au séjour ». Par ailleurs, les États devraient parallèlement mettre en place, « des politiques de réintégration ciblées ». Et la Commission, considérant que, dans certains cas, l'intérêt supérieur de l'enfant commande qu'il soit renvoyé dans son pays d'origine, donne le feu vert pour privilégier cette voie. A cet égard, Bruxelles adresse une critique à peine voilée aux législations nationales prohibant l'éloignement des mineurs non accompagnés qui ne permettent pas « de donner plein effet à l'obligation imposée aux États membres de tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Enfin, la Commission estime que les États membres « ne devraient pas exclure de leur législation nationale la possibilité de placer des mineurs en rétention », à condition de prévoir des mesures moins coercitives.

Christophe Pouly, avocat

- Recomm. (UE) 2017/432 de la Commission, 7 mars 2017 : JOUE n° L 66, 11 mars