



L'efficacité du retour dans les États membres de l'UE : défis et bonnes pratiques dans l'application des règles européennes en matière de retour

1. Introduction

Le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est l'un des principaux piliers de la politique de l'UE en matière de migration et d'asile. Dans son plan d'action sur le retour en 2015¹ et dans sa communication de 2017 relative à une politique de retour plus efficace² et la recommandation³ qui l'a accompagnée, la Commission a souligné la nécessité d'une mise en œuvre plus stricte des règles européennes en la matière.⁴

Cette note de synthèse présente les principaux résultats de l'étude réalisée en 2017 par le point de contact de l'European Migration Network au Luxembourg intitulée «*L'efficacité du retour dans les Etats membres de l'UE: défis et bonnes pratiques dans l'application des règles européennes en matière de retour*» ainsi que du rapport synthétique⁵ qui en résulte. L'étude se base sur les informations recueillies jusqu'au mois de juillet 2017.

Cette note de synthèse vise à analyser l'impact des règles européennes sur le retour ainsi que sur les politiques et pratiques mises en œuvre dans les différents États membres. Elle présente également la manière dont les normes et procédures européennes ont été interprétées et appliquées au niveau national et, dans la mesure du possible, leur impact sur l'efficacité du dispositif de retour. Toutefois, une certaine prudence s'impose tant il est difficile d'établir des liens de causalité entre des mesures politiques spécifiques et le nombre de retours mis en œuvre.

2. La politique de retour: une priorité au Luxembourg?

Au Luxembourg, la problématique du retour a surtout été traitée dans le cadre des débats sur la politique d'asile au début des années 90, depuis l'arrivée de réfugiés de guerre de l'ancienne Yougoslavie et la ratification des accords de Schengen en 1992. Cette problématique a refait surface à plusieurs reprises au cours des années suivantes, principalement sous l'impulsion de débats autour de mesures de régularisation ou lors de processus de légifération.⁶ Dans le cadre de ces discussions, une attention particulière a souvent été accordée aux familles avec enfants.

Afin de favoriser le retour volontaire, le Luxembourg a signé en 2008 une convention avec l'OIM en vue de développer un programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration de ressortissants kosovars déboutés de leur demande de protection internationale. Par la suite, ce programme a été étendu à tous les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et aux ressortissants de pays tiers dont la demande de protection internationale est en cours d'examen ou a été rejetée, tant que les ressortissants de ces pays sont soumis à l'obligation de visa. L'importance accrue accordée à la politique de retour volontaire peut être également observée au niveau de l'augmentation du budget alloué au retour volontaire au cours des années.

Bien que le Luxembourg ait connu une augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale pendant la «crise» des réfugiés en 2015-2017, la question du «retour/non-re-

tour» n'a toutefois pas suscité pendant cette période de débats importants au niveau national.

Le programme national AMIF pour la période 2014-2020⁷ renouvelle les priorités des autorités nationales dans le domaine du retour en promouvant les retours volontaires par le biais de projets de réintégration. Le programme insiste surtout sur l'efficacité et la durabilité des retours. En ce qui concerne les retours volontaires, l'accent est porté sur la communication envers les personnes susceptibles de devoir quitter le pays. Le programme vise également à améliorer la procédure dans le cadre des retours forcés en accélérant la mise en œuvre des décisions de retour à travers l'identification des personnes concernées et la délivrance de documents de voyage.

En 2016, le gouvernement a poursuivi ses efforts pour conclure et appliquer des accords de réadmission avec certains pays tiers en vue d'organiser au mieux les retours.

De manière générale, la politique du gouvernement consiste à se doter d'une politique cohérente de retour en promouvant le retour volontaire en collaboration avec l'OIM, et en recourant au retour forcé comme mesure de dernier ressort.

3. Quels changements récents ont été introduits par le Luxembourg dans son cadre politique et/ou juridique?

Plusieurs modifications récentes ont été introduites au niveau de la politique de retour, sans qu'on puisse toujours considérer ces dernières comme une conséquence directe à la situation migratoire en 2015-2017. Ainsi:

- La loi du 18 décembre 2015⁸ a élargi les alternatives à la rétention dans le cadre de l'exécution d'une décision de retour. Le législateur prévoit désormais les alternatives suivantes: une garantie financière fixée à 5000 euros, l'obligation du bénéficiaire de cette alternative de se présenter régulièrement aux autorités et l'assignation à résidence, qui peut être assortie, si nécessaire, d'une surveillance électronique.
- La loi du 8 mars 2017 a modifié la loi sur le Centre de Rétention en étendant le délai de rétention autorisé pour les familles avec enfants de 72 heures à 7 jours afin de rendre plus efficace l'organisation du retour du demandeur débouté.⁹ Cette mesure a été critiquée par plusieurs acteurs de la société civile qui considèrent qu'un tel dispositif porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées, en particulier ceux des enfants.¹⁰
- Le 9 février 2017, une procédure dite «ultra accélérée» a été mise en place pour les demandeurs de protection internationale en

provenance de pays d'origine sûrs, dont ceux issus des pays des Balkans occidentaux. L'introduction de cette nouvelle procédure n'a pas nécessité de modifications législatives; celle-ci repose concrètement sur une application stricte dans la pratique administrative de la procédure accélérée prévue dans la loi d'asile. Une décision est prise le sixième ou le neuvième jour (en cas de procédure de traduction de documents) après l'introduction de la demande. Les recours contre les décisions rendues sont traités par un même juge. Ce dernier dispose d'un délai d'un mois pour rendre un jugement qui n'est pas susceptible d'appel.

- Enfin, depuis le 1er décembre 2016, les ressortissants du Kosovo sont exclus du programme de réintégration (AVRR-Luxembourg) géré par l'OIM.
- Le gouvernement luxembourgeois a continué ses efforts pour conclure et appliquer des accords de réadmission avec certains pays tiers pour rendre plus efficace l'organisation des retours.

4. Est-ce que le Luxembourg délivre systématiquement une décision de retour aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier?

La décision de refus d'entrée sur le territoire peut être immédiatement exécutée par les agents du service de contrôle à l'aéroport.¹¹ Les autorités dans ce cas ne doivent tenir compte

du délai de trente jours pour quitter volontairement le pays dont bénéficie la personne concernée dans le cadre d'une décision de retour.

Une décision de retour est prise en cas de constatation de séjour régulier sur le territoire, même si

- le lieu où se trouve le ressortissant du pays tiers concerné est inconnu;
- le ressortissant du pays tiers concerné ne dispose pas de documents d'identité ou de voyage. Dans ce cas, la décision sera seulement exécutée une fois l'identité établie.

Sous certaines conditions, la législation nationale prévoit la reconnaissance d'une décision d'éloignement prise par un autre État membre. En outre cette décision ne pourra être reconnue que dans la mesure où il existe une réelle perspective de retour. Par contre, s'il existe une réelle perspective de retour au pays d'origine dans l'autre État membre, le ressortissant d'un pays tiers y sera renvoyé.

La loi sur l'immigration stipule qu'à condition que la présence du ressortissant pays tiers ne constitue pas une menace pour l'ordre public, la santé ou la sécurité publique, le ministre en charge de l'immigration peut accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité à un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier. La demande est jugée irrecevable si celle-ci se base sur des motifs invoqués au cours d'une demande antérieure rejetée par le ministre. En cas d'octroi d'une telle autorisation, toute décision de re-

tour prise antérieurement sera annulée.

5. Comment le risque de fuite est-il évalué au Luxembourg?

En principe, tout ressortissant d'un pays tiers débouté de sa demande dispose d'un délai de trente jours pour quitter volontairement le territoire, à partir de la date de notification de la décision de retour. Ce dernier sera toutefois obligé de quitter le territoire sans délai dans les cas de figure suivants:

- si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la santé ou la sécurité nationale;
- si sa demande en obtention d'un titre de séjour a été rejetée au motif qu'elle était manifestement irrecevable, non fondée ou frauduleuse;
- s'il existe un risque de fuite.

Un risque de fuite est présumé si le ressortissant pays tiers:

- ne remplit pas ou plus les conditions d'entrée et de séjour au Luxembourg;
- se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire;
- s'est soustrait à l'exécution d'une précédente

mesure d'éloignement;

- fait l'objet d'une décision d'expulsion;
- a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage;
- ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ou qu'il a dissimulé des éléments de son identité, ou qu'il n'a pas déclaré le lieu de sa résidence effective, ou qu'il s'est soustrait aux obligations prévues aux articles 111 et 125 de la loi sur l'immigration.

Bien que la loi prévoit la présomption du risque de fuite, il est apprécié au cas par cas. Il s'avère qu'en réalité la définition des garanties pour éviter le risque de fuite de la personne concernée constitue un défi de taille, spécialement que la charge de la preuve pour renverser la présomption incombe au ressortissant du pays tiers. Dans la plupart des cas, le demandeur n'est pas en mesure de fournir les preuves nécessaires pour renverser la présomption légale de l'existence d'un risque de fuite, ce qui en conséquence ne permet pas au ministre de recourir à une mesure moins coercitive que la rétention.¹² Ainsi, lorsque le ressortissant du pays tiers concerné n'est pas en mesure d'indiquer une adresse de résidence fixe (les foyers d'accueil ne sont pas pris en compte), les autorités compétentes ne peuvent exclure l'existence d'un risque de fuite.

6. Les conditions de rétention

Un ressortissant de pays tiers peut être placé en rétention dans une structure fermée afin de préparer l'exécution d'une mesure d'éloignement. Une décision de placement en rétention est prise en particulier s'il existe un risque de fuite ou si la personne concernée évite ou empêche la préparation du retour. Si un ressortissant pays tiers, retenu dans le cadre d'une procédure de retour, introduit une demande de protection internationale, dans le seul but de retarder ou d'entraver l'exécution de la décision de retour, la durée de placement commence à courir à partir du jour du dépôt de la demande.

La durée maximale autorisée de rétention, prolongations comprises, dans le cadre d'une procédure de retour est de 6 mois (durée ini-

tiale d'un mois, reconductible à trois reprises, et, dans un cas de figure, prolongeable de 2 mois supplémentaires). Dans le cadre des procédures de protection internationale, la durée maximale, prolongations comprises, est de 12 mois (durée initiale de trois mois, prorogeable chaque fois pour une durée de trois mois jusqu'à 12 mois maximum). Au 19 juillet 2017, la durée moyenne de séjour dans le Centre de rétention était de 59 jours.

Sans motif justifié de non-retour, le ressortissant du pays tiers résidant de façon irrégulière sur le territoire après expiration de sa période de rétention ou d'assignation à résidence, est passible d'une peine d'emprisonnement allant de 8 jours à 1 an et/ou d'une amende de 251 à 1.250 euros.

R ressortissants de pays tiers placés en rétention 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total de ressortissants de pays tiers placés en rétention	322	284	392	394	391
Nombre de ressortissants de pays tiers placés en rétention (hommes)	203	213	264	261	288
Nombre de ressortissants de pays tiers placés en rétention (femmes)	11	16	17	16	23
Nombre de familles placées en rétention	27 familles (108 pers.)	14 familles (55 pers.)	27 familles (111 pers.)	33 familles (117 pers.)	20 familles (80 pers.)
Nombre de mineurs non accompagnés placés en rétention	/	/	/	/	/

7. Quelles sont les garanties procédurales et les recours disponibles aux ressortissants de pays tiers au cours du processus de retour?

La décision de retour peut être contestée au Tribunal administratif dans un délai d'un mois. Contre la décision du tribunal, le requérant peut introduire un appel devant la Cour administrative 40 jours après notification de la décision du tribunal. Si le recours contre la décision ministérielle a été accompagné d'une demande de sursis à l'exécution ou d'une mesure de sauvegarde, la personne ne peut être éloignée du pays tant qu'une ordonnance de référé n'a pas été prise, sauf si la décision se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique.

Un recours contre la décision de placement peut être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification devant le Tribunal administratif qui doit statuer dans les dix jours de l'introduction de la requête. Contre la décision du tribunal, un appel peut être interjeté devant la Cour administrative dans les trois jours à partir de la notification de la décision. La Cour doit statuer dans un délai de 10 jours.

8. Quelles mesures spécifiques ont été adoptées par le Luxembourg pour garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale et l'état de santé des ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour?

Dans la majorité des cas, les autorités nationales prennent en considération les besoins et la situation des personnes vulnérables (mineurs, mineurs non accompagnés, personnes handicapées, femmes enceintes, parents seuls avec enfants, personnes âgées, personnes victimes de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violences psychologiques, physiques ou sexuelles).

Les personnes concernées peuvent, le cas échéant, bénéficier d'une mesure de report à l'éloignement si elles se trouvent dans l'impossibilité de quitter le pays ou si elles ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine ni se rendre dans un autre pays. Elles peuvent rester au Luxembourg à titre temporaire sans autorisation de séjour et bénéficier d'une aide humanitaire au Luxembourg. Leurs besoins spécifiques sont pris en compte. Les mineurs ont accès au système éducatif.

L'état de santé du ressortissant de pays tiers peut justifier, le cas échéant, une décision de sursis à l'éloignement. Cette décision est prise par le ministre, sur avis d'un médecin délégué. L'avis du médecin porte sur la nécessité d'une prise en charge médicale, les conséquences d'une exceptionnelle gravité résultant d'une

non-prise en charge médicale et la possibilité de bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel le ressortissant pays tiers est susceptible d'être éloigné.¹³

Le sursis à l'éloignement est accordé pour une durée maximale de six mois, renouvelable, sans pouvoir pour autant dépasser une durée maximale de deux ans, si la personne concernée 1) a besoin d'un traitement médical dont le défaut entraînerait pour elle des conséquences d'une exceptionnelle gravité (à établir par des certificats médicaux); 2) apporte la preuve qu'elle ne peut recevoir de traitement approprié dans le pays de destination.

Si la condition médicale persiste au terme du sursis à l'éloignement, le demandeur la personne peut obtenir une autorisation de séjour pour raisons médicales pendant la durée du traitement. Cette autorisation, qui ne saurait excéder une période d'un an, peut, le cas échéant, être renouvelée après réexamen de la situation. La personne concernée se voit alors délivrer un titre de séjour temporaire « vie privée ».¹⁴

Les décisions concernant le retour des femmes enceintes sont prises au cas par cas. Selon le stade de sa grossesse, une ressortissante de pays tiers peut être autorisée à accoucher au Luxembourg mais une décision d'éloignement peut être exécutée par la suite. Par conséquent, un accouchement sur le territoire n'entraîne pas automatiquement la délivrance d'une autorisation de séjour. En pratique, une femme enceinte de moins de 7,5 mois peut être éloignée du territoire, excepté en cas de contre-indications médicales signalées par un médecin.

Une attention particulière est portée aux enfants au cours du processus de retour. Les mineurs non accompagnés sont retenus dans des centres adaptés aux besoins de leur âge. Les familles avec enfants mineurs ne peuvent être retenues plus de 7 jours.

La décision de retour pour un mineur non accompagné ne peut être prise que dans l'intérêt supérieur du mineur. En 2017, le conseil de gouvernement a pris la décision de créer une commission chargée d'apprécier l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés dans le cadre d'une décision de retour.¹⁵

9. Comment le Luxembourg réglemente-t-il le délai de retour volontaire?

Le Luxembourg privilégie le retour volontaire par rapport au retour forcé. Le délai de retour volontaire est fixé à 30 jours. Le ministre peut accorder, à titre exceptionnel, un délai supérieur à 30 jours en fonction de circonstances propres à chaque cas telles que la durée du séjour, la scolarisation des enfants, les liens familiaux et sociaux.¹⁶

10. Quels sont les motifs et les conditions d'interdiction d'entrée au Luxembourg?

Les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée sur le territoire. Au Luxembourg, la durée de cette interdiction varie normalement entre trois et cinq ans. Les conditions d'interdiction d'entrée au Luxembourg sont les suivantes:

- il existe un risque de fuite;
- la personne représente une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale;
- la demande d'autorisation de séjour a été rejetée au motif qu'elle était manifestement irrecevable, non fondée ou frauduleuse;
- l'obligation de retour n'a pas été respectée.

Le ministre prend en considération les circonstances propres à chaque cas. Le délai d'interdiction d'entrée sur le territoire peut être supérieur à cinq ans si le ressortissant du pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.¹⁷

Toutes les informations, y compris les statistiques, de cette note de synthèse sont tirées de l'étude «L'efficacité du retour dans le Etats membres de l'UE: défis et bonnes pratiques dans l'application des règles européennes en matière de retour» qui est accessible en anglais sur le lien suivant:

<http://www.emnluxembourg.lu/?p=2346>

Les ressources du rapport synthétique de la Commission Européenne, ont aussi été exploitées. Elles sont accessibles en anglais au lien suivant:

<http://www.emnluxembourg.lu/?p=2422>

Pour toute autre information, études et rapports politiques sur les migrations et l'asile, veuillez consulter notre site internet:

<http://www.emnluxembourg.lu>

ou celui de la Commission Européenne:

<http://ec.europa.eu/emn/>

- 1 COM(2015) 453 final , Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, EU Action Plan on return, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf
- 2 COM(2017) 200 final Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil relative à une politique plus efficace de l'Union Européenne en matière de retour – Plan d'action renouvelé URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0200&from=EN>.
- 3 C(2017) 1600 final Commission recommendation on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_commission_recommendation_on_making_returns_more_effective_en.pdf
- 4 Pour une mise en contexte plus détaillée de l'étude, veuillez vous référer au rapport synthétique: Op. cit, European Migration Network, 2017, pp. 8-10.
- 5 «Synthesis Report for the EMN Study: Effectiveness of return in EU Member States», European Migration Network, European Commission, 2017. URL: http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2018/03/00_eu_synthesis_report_return_study_final_light_en.pdf
- 6 Besch, Sylvain, 2010. «Les réfugiés entre le droit et la politique (1990 – 2009)», in: ASTI (éd), 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagement. Luxembourg, p. 108.
- 7 OLAI, Fonds «Asile, Migration et Intégration» 2014-2020. Programme national du Luxembourg, Version du 12/12/2016.
- 8 Loi du 18 décembre 2015 sur la protection internationale et la protection temporaire, [Mémorial A-255 du 28 décembre 2015](#).
- 9 Loi du 8 mars 2017 modifiant la Loi du 28 mai 2009 sur le Centre de rétention, [Mémorial A n°298 du 20 mars 2017 Art. III](#).
- 10 Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR) sur le projet de loi modifiant la Loi du 28 mai 2009, document parlementaire n°6992/09.
- 11 Article 105 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.
- 12 Voir p.ex. : Tribunal administratif, 3ème chambre, n°30713 du 29 juin 2012.
- 13 Art. 131 (3) La loi modifiée du 29 août 2008.
- 14 Art. 131 (1-2) La loi modifiée du 29 août 2008.
- 15 Gouvernement of the Grand Duchy of Luxembourg, Council of Gouvernement, Résumé des travaux du Conseil de Gouvernement, press release 07 July 2017. URL: https://gouvernement.lu/lb/actualites/conseil_gouvernement.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2017%2B07-juillet%2B07-conseil-gouvernement.html
- 16 Art. 111 (2) La loi modifiée du 29 août 2008.
- 17 Art. 112 (1) La loi modifiée du 29 août 2008.

Notes

Études récentes:

- Beneficiaries of international protection travelling to their country of origin: Challenges, Policies and Practices in the EU Member States, Norway and Switzerland
- Labour market integration of third-country nationals in EU Member States
- Impact of visa liberalisation on countries of destination
- (Member) States' approaches to unaccompanied minors following status determination

Études à venir:

- Attracting and retaining international students in the EU
- Comparative overview of national protection statuses in the EU
- Migratory pathways for start-ups and innovative entrepreneurs
- Pathways to citizenship in the EU Member States (and Norway)

Le Réseau européen des migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objet de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile aux institutions européennes, aux autorités des États membres et au grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union Européenne.

Contact : emn@uni.lu

Plus d'informations : www.emnluxembourg.lu



Co-funded by the European Union's
Asylum, Migration and Integration Fund



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille, de l'Intégration
et à la Grande Région

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de l'immigration



STATEC

