COM(2024) 589 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 15 janvier 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 15 janvier 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de décision d'exécution du Conseil formulant des recommandations concernant les domaines communs à améliorer, recensés lors de l’évaluation thématique de Schengen de 2024 intitulée «Combler les lacunes nationales: parvenir à un système de retour de l’UE efficace au moyen de solutions communes et de pratiques innovantes»

E 19352

Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 18 décembre 2024
(OR. en)

17015/24

Dossier interinstitutionnel:
2024/0326(NLE)

SCH-EVAL 151
FRONT 343
MIGR 466
IXIM 266
SCHENGEN 56
COMIX 517

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	16 décembre 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 589 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL formulant des recommandations concernant les domaines communs à améliorer, recensés lors de l'évaluation thématique de Schengen de 2024 intitulée «Combler les lacunes nationales: parvenir à un système de retour de l'UE efficace au moyen de solutions communes et de pratiques innovantes»

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 589 final.

p.j.: COM(2024) 589 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.12.2024
COM(2024) 589 final

2024/0326 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

formulant des recommandations concernant les domaines communs à améliorer, recensés lors de l'évaluation thématique de Schengen de 2024 intitulée «Combler les lacunes nationales: parvenir à un système de retour de l'UE efficace au moyen de solutions communes et de pratiques innovantes»

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le processus de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'espace Schengen est complexe, sensible et fait intervenir un grand nombre d'acteurs, d'autorités et de parties prenantes. Des efforts considérables, assortis de résultats concrets, ont été déployés ces dernières années pour instaurer un système de retour de l'UE qui fonctionne bien, conformément aux objectifs fixés dans le pacte sur la migration et l'asile[1]. La mise en œuvre de la stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration[2], la stratégie opérationnelle en vue de retours plus efficaces élaborée par le coordinateur chargé des retours et les travaux du réseau de haut niveau sur les retours ont favorisé et renforcé la cohérence des efforts entrepris par les États membres. Il n'en subsiste pas moins une approche fragmentée entre les systèmes de retour des États membres de l'UE, qui empêche d'exploiter tout le potentiel qu'offre l'Union pour accroître l'effectivité des retours. Un obstacle majeur dans le processus de retour est lié à la coordination entre les acteurs et à la cohérence des procédures aux niveaux national et européen.

Les 17 et 18 octobre 2024, le Conseil européen a souligné l'importance d'une approche globale en matière de migrations, y compris l'importance de mettre en œuvre la législation adoptée par l'UE et d'appliquer la législation existante, en vue de relever au mieux les défis actuels. Il a également appelé à agir de manière résolue à tous les niveaux pour faciliter, accroître et accélérer les retours depuis l'Union européenne, en utilisant toutes les politiques et tous les instruments et outils dont l'UE dispose à cet effet. Une application plus efficace de la législation actuelle en matière de retour et la poursuite des travaux en vue d'adopter une approche commune en la matière permettront une mise en œuvre plus rapide et plus efficiente du pacte.

En outre, dans les orientations politiques pour le mandat 2024-2029 de la Commission, la présidente von der Leyen appelait de ses vœux une nouvelle approche commune en matière de retour. Cela implique d'instaurer un nouveau cadre législatif pour accélérer et simplifier le processus de retour, tout en veillant à ce que ces retours soient effectués dans la dignité. Cela implique également de numériser la gestion des dossiers et d'aboutir à la reconnaissance mutuelle des décisions de retour dans toute l'UE. Les recommandations formulées dans la présente proposition de décision d'exécution du Conseil vont dans le sens de la réflexion et des travaux préparatoires des prochaines propositions relatives à un nouveau cadre législatif.

Le règlement (UE) 2022/922 du Conseil a créé un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen par les États membres[3]. En vertu de son article 4, paragraphe 4, la Commission peut organiser des évaluations thématiques, en particulier pour évaluer les problèmes rencontrés dans les différents domaines d'action ou les

---

1 COM(2020) 609 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile.

2 COM(2021) 120 final, Communication de la commission au Parlement européen et au Conseil – La stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration.

3 Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013 (JO L 160 du 15.6.2022, p. 1*)*.

pratiques des États membres et des pays associés à l'espace Schengen (ci-après collectivement dénommés les «États membres») confrontés à des défis similaires.

Le programme d'évaluation annuel pour 2024[4] destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et établi conformément au règlement (UE) 2022/922 du Conseil a prévu que la Commission et les États membres procéderaient en 2024 à une évaluation thématique intitulée «Combler les lacunes nationales: parvenir à un système de retour de l'UE efficace au moyen de solutions communes et de pratiques innovantes». Cette évaluation poursuit un double objectif: d'une part, recenser les principaux obstacles communs qui limitent la capacité des autorités de procéder au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et, d'autre part, se concentrer sur des domaines communs à améliorer pour lesquels des solutions et pratiques communes de l'UE apporteraient une valeur ajoutée.

Conformément à ces objectifs, l'évaluation thématique a analysé, dans les systèmes nationaux de retour, les principaux freins et les solutions possibles, l'accent étant mis sur les **étapes clés du processus de retour**:

- le lancement du processus de retour
- l'identification des ressortissants de pays tiers
- la coopération interservices aux niveaux national et européen
- le retour volontaire et l'exécution des retours.

Comme le retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier nécessite une planification adéquate et proactive, notamment pour développer les capacités à court, moyen et long termes, ainsi qu'une coordination efficace, l'évaluation thématique a plus particulièrement porté sur les processus stratégiques et horizontaux. Ceux-ci sont liés à la coordination entre les acteurs et à la cohérence des procédures aux niveaux national et européen, qui sont des processus essentiels au bon fonctionnement de l'espace Schengen. Les résultats de l'évaluation doivent permettre d'apporter une solution commune aux retours, afin de favoriser une coordination et une cohérence accrues, tout en respectant les garanties en matière de droits fondamentaux, en vue d'exploiter au mieux le potentiel qu'offrent les outils et instruments existants et le cadre juridique européen.

L'évaluation thématique tient compte du rôle important que revêt un **système de retour efficace dans la gestion européenne intégrée des frontières**, telle qu'elle est définie dans le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes[5]. En outre, à la suite de la mise en service du système d'information Schengen renouvelé[6] et des nouvelles fonctionnalités facilitant les procédures de retour, l'évaluation thématique consiste à apprécier si les signalements concernant le retour et les refus d'entrée introduits dans le système d'information Schengen sont utilisés de manière efficace, ainsi qu'à examiner les capacités nationales permettant d'échanger efficacement des informations et de coopérer avec d'autres États membres, afin d'exécuter les décisions de retour et d'empêcher les mouvements secondaires non autorisés au sein de l'espace Schengen.

---

4 Décision d'exécution C(2023) 5300 de la Commission du 18 décembre 2023 établissant le programme d'évaluation annuel pour 2024 conformément à l'article 13, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

5 Article 3, paragraphe 1, point i), du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

6 Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Eu égard à la nature particulière de l'évaluation thématique (à savoir, un engagement de longue durée sur toute l'année 2024, nécessitant une expertise spécifique dans plusieurs domaines connexes), la Commission a créé une équipe d'évaluation spéciale en décembre 2023, composée de quinze experts des États membres, de deux experts de la Commission, ainsi que d'observateurs de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). L'équipe d'évaluation a élaboré un questionnaire spécifique, qui a été communiqué à l'ensemble des États membres, en vue de recenser des points communs à améliorer et de bonnes solutions pratiques, au niveau national et au niveau de l'UE, aux étapes clés du retour précitées, qui pourraient contribuer au bon fonctionnement de l'espace Schengen. L'équipe d'évaluation a également étudié les rapports d'évaluation périodiques de Schengen existants, afin de recenser les problèmes communs et les bonnes pratiques qui relèvent de l'évaluation thématique. Elle a aussi pris en considération les questions ad hoc du Réseau européen des migrations. En outre, cinq discussions au sein du groupe de réflexion ont eu lieu entre l'équipe d'évaluation et Frontex, afin de bénéficier de l'expérience et des connaissances de l'Agence pour mieux comprendre où se situent les principaux problèmes et où les bonnes pratiques ont été observées.

Sur la base des réponses au questionnaire spécifique que l'équipe d'évaluation avait reçues à la fin du mois de juin 2024, l'Italie, les Pays-Bas et la Norvège ont été désignés pour que des inspections y soient réalisées en septembre et octobre 2024. Ces pays ont été sélectionnés en raison de pratiques qui, par leur nature, ne pouvaient pas être efficacement évaluées à distance, ainsi que de la nécessité d'éviter une charge supplémentaire aux États membres évalués récemment et à ceux soumis à des évaluations périodiques en 2024-2025, une approche équilibrée et représentative étant, par ailleurs, assurée. Enfin, des vidéoconférences ont été organisées sur des thèmes particuliers, afin d'obtenir des informations et des éclaircissements supplémentaires auprès de l'Autriche et du Danemark.

Conformément à l'article 20, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil, la Commission a adopté un rapport d'évaluation[7], qui définit les domaines communs à améliorer et les bonnes pratiques recensées au cours de l'évaluation thématique.

Sur cette base, la présente proposition contient des recommandations concernant les domaines communs à améliorer, qui devraient être lues en même temps que les bonnes pratiques[8] décrites dans le rapport d'évaluation thématique[9]

Dans le droit-fil des conclusions du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2024, il est essentiel de prendre rapidement toutes les mesures nécessaires pour faire exécuter les décisions de retour prises par les autorités des États membres. Les recommandations proposées visent à soutenir ces efforts et à fournir des informations utiles pour la nouvelle approche commune de l'UE en matière de retour, notamment pour le futur cadre législatif de

---

7 C(2024) 8200.

8 Le considérant 21 du règlement (UE) 2022/922 du Conseil relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen décrit les bonnes pratiques comme étant des «*mesures nouvelles et innovantes qui améliorent sensiblement l'application des règles communes et qui pourraient être mises en place par d'autres États membres*».

9 Il s'agit de pratiques dont l'équipe d'évaluation considère qu'elles améliorent l'efficacité du système de retour de l'UE. Leur conformité avec le droit de l'Union n'a pas été contrôlée, puisque les États membres restent pleinement responsables du respect des règles applicables.

l'UE, et à assurer la cohérence avec les initiatives relatives au retour qui mettent en œuvre le pacte sur la migration et l'asile.

Chaque État membre sera invité à soumettre à la Commission ainsi qu'au Conseil, dans un délai de deux mois à compter de l'adoption par ce dernier de la décision d'exécution arrêtant les recommandations, un plan d'action dont l'adéquation fera l'objet d'une analyse par la Commission, conformément à l'article 24 et à l'article 23, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil. Ces plans d'action doivent contenir des mesures correctives pour donner suite à toutes les recommandations visant à l'établissement de procédures opérationnelles efficaces pour accroître l'effectivité des retours. En particulier, les États membres doivent aussi expliquer comment ils entendent appliquer les bonnes pratiques observées qu'ils jugent judicieuses et préciser pourquoi les autres pratiques ne peuvent pas être retenues, eu égard aux particularités juridiques et opérationnelles nationales.

Les États membres devraient rendre compte à la Commission et au Conseil de la mise en œuvre de leurs plans d'action respectifs. Des synergies avec le plan d'action existant en matière de retour seront recherchées (si ce plan d'action n'est pas encore clos). La Commission fera un bilan de l'avancée globale de la mise en œuvre des plans d'action, dans le rapport sur la situation dans l'espace Schengen qu'elle publiera en 2026, pour assurer la cohérence avec les efforts actuellement déployés pour poursuivre le développement de l'approche commune de l'UE en matière de retour, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile. En outre, la Commission continuera d'encourager l'application des bonnes pratiques.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Les recommandations visent à la mise en œuvre correcte et effective des dispositions existantes de l'acquis de Schengen.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Les recommandations sont liées à d'autres politiques clés de l'Union qui concernent le bon fonctionnement de l'espace Schengen de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, telles que celles relatives aux frontières extérieures et intérieures, aux visas, aux migrations et à l'asile, ainsi qu'à la sécurité intérieure.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 23, paragraphe 2, et article 24 du règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'article 23, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/922 prévoit que la Commission présente une proposition au Conseil pour qu'il adopte des recommandations relatives aux mesures correctives devant être prises par les États membres à la lumière des constatations du rapport d'évaluation. L'article 23, paragraphe 3, dudit règlement prévoit que les États membres évalués soumettent à la Commission et au Conseil un plan d'action pour mettre en œuvre toutes les recommandations. L'article 24 prévoit que l'article 23, paragraphes 1, 2 et 3, s'applique aux évaluations thématiques.

Une action à l'échelle de l'Union est nécessaire afin de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et d'assurer une meilleure coordination entre eux au niveau de l'Union en

vue de garantir que les États membres appliquent correctement et effectivement l'ensemble des règles de Schengen.

- **Proportionnalité**

L'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil, lu en combinaison avec son article 24, traduit les compétences particulières attribuées au Conseil dans le domaine de l'évaluation mutuelle de la mise en œuvre des politiques de l'Union au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

Conformément à l'article 20, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement (UE) 2022/922, le projet de rapport d'évaluation a été transmis aux États membres pour qu'ils soumettent leurs observations.

Conformément à l'article 20, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil, la Commission a adopté un rapport d'évaluation[10], conformément à l'avis du comité Schengen du 29 novembre 2024.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

La protection des droits fondamentaux lors de l'application de l'acquis de Schengen a été prise en considération au cours du processus d'évaluation.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Sans objet.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

Sans objet.

[10] C(2024) 8200.

2024/0326 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

formulant des recommandations concernant les domaines communs à améliorer, recensés lors de l'évaluation thématique de Schengen de 2024 intitulée «Combler les lacunes nationales: parvenir à un système de retour de l'UE efficace au moyen de solutions communes et de pratiques innovantes»

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013[11], et notamment son article 23, paragraphe 2, et son article 24,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Dans ses conclusions du 17 octobre 2024, le Conseil européen a appelé à agir de manière résolue à tous les niveaux pour faciliter, accroître et accélérer les retours depuis l'Union européenne, en utilisant toutes les politiques et tous les instruments et outils dont l'UE dispose à cet effet, notamment la diplomatie, le développement, le commerce et les visas.

(2) Une évaluation thématique des pratiques et des capacités des États membres permettant d'assurer le retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des États membres qui appliquent l'acquis de Schengen a été réalisée en 2024 par une équipe d'évaluation composée d'experts des États membres et de la Commission, ainsi que d'observateurs de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). L'évaluation thématique avait pour but de recenser les principaux obstacles communs qui limitent la capacité des autorités nationales à procéder à des retours effectifs, et de définir des solutions et pratiques communes au niveau de l'Union qui apporteraient une valeur ajoutée à un système commun de l'UE en matière de retour. Elle visait également à accroître la capacité des États membres à remplir leurs obligations légales en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et à favoriser une application uniforme, harmonisée et efficace de l'acquis de Schengen, eu égard au fait que le retour est essentiel pour assurer une gestion efficace et crédible des migrations, notamment en vue de restreindre les mouvements secondaires, ainsi que pour contrer de manière durable certaines menaces graves pour la sécurité intérieure de l'espace Schengen.

(3) Le processus de retour étant étroitement lié à l'application globale de l'acquis de Schengen, d'où un processus complexe qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs,

[11] JO L 160 du 15.6.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj.

d'autorités et de parties prenantes, l'évaluation thématique s'est concentrée sur trois thèmes d'action distincts: le retour, la protection des frontières extérieures et la gestion des systèmes informatiques. Cette approche avait pour principal objectif d'examiner si les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour exécuter les décisions de retour, tout en veillant au respect des droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers concernés, et de déterminer les mesures qui pourraient être prises pour obtenir des améliorations dans ces domaines.

(4) À la suite de l'évaluation thématique, la Commission a adopté un rapport[12] qui présente l'évaluation des domaines communs à améliorer et énumère les bonnes pratiques recensées au cours de cette évaluation[13].

(5) Tous les États qui appliquent l'intégralité de l'acquis de Schengen ont été évalués dans le cadre de cette évaluation thématique, selon la méthode définie dans le guide d'évaluation de Schengen qui figure en annexe de la recommandation C(2023) 6790 de la Commission[14].

(6) L'équipe d'évaluation a travaillé sous la coordination d'experts chefs de file de la Commission et des États membres (Suède). Elle comprenait, en outre, un second expert de la Commission et des experts nationaux provenant d'Autriche, de Belgique, de Tchéquie, du Danemark, d'Estonie, de Finlande, d'Italie, de Lettonie, du Liechtenstein, de Lituanie, de Norvège, de Pologne, du Portugal, de Slovénie, d'Espagne et de Suisse. Des observateurs désignés par Frontex et par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ont appuyé les travaux de l'équipe d'évaluation.

(7) L'équipe d'évaluation a élaboré un questionnaire spécifique et a analysé les conclusions des précédents rapports d'évaluation de Schengen afin de recenser les problèmes communs et les bonnes pratiques qui présentent un intérêt pour l'évaluation thématique.

(8) Les recommandations formulées dans la présente décision et les bonnes pratiques recueillies et décrites dans le rapport s'articulent autour de trois volets: 1) le bon fonctionnement du système Schengen exige des retours effectifs, 2) l'efficacité aux étapes clés du processus de retour entre les autorités nationales, et 3) la maximisation de l'efficience nationale grâce à une coopération européenne renforcée. Ces éléments fondamentaux nécessitent une planification horizontale efficace, notamment pour développer les capacités adéquates et simplifier les procédures, ainsi qu'une coordination efficace tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, notamment par le recours aux technologies.

(9) L'évaluation thématique souligne l'importance de faire du retour un volet essentiel des stratégies nationales pour la gestion européenne intégrée des frontières. Une coopération interservices efficace au niveau national est une condition préalable essentielle au bon fonctionnement d'un système national de retour et, partant, d'un

---

12 C(2024) 8200.

13 Il s'agit de pratiques dont l'équipe d'évaluation considère qu'elles améliorent l'efficacité du système de retour de l'UE. Leur conformité avec le droit de l'Union n'a pas été contrôlée, puisque les États membres qui appliquent l'acquis de Schengen restent pleinement responsables du respect des règles applicables.

14 Recommandation C(2023) 6790 de la Commission du 16 octobre 2023 concernant la création d'un guide d'évaluation de Schengen à utiliser pour mettre en œuvre le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen.

système européen commun de retour. La réalisation d'un tel système nécessite une intensification des échanges d'informations, pour une prise de décision plus efficiente et plus efficace, par l'exploitation optimale des informations auxquelles les autorités ont accès au niveau national et au sein des systèmes d'information à grande échelle de l'Union, principalement le système d'information Schengen.

(10) Il est indispensable de lancer rapidement le processus de retour consécutif aux procédures liées à la fin du séjour régulier, afin de respecter l'obligation de prendre sans tarder des décisions de retour à l'égard des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Dans le même temps, toutes les garanties pertinentes en matière de droits fondamentaux doivent être en place afin que les ressortissants de pays tiers fassent l'objet d'une évaluation individuelle qui tienne compte de leur situation et de leurs besoins, et qu'ils aient accès à une voie de recours effective. L'acquis de Schengen en matière de retour laisse aux États membres une marge de manœuvre pour instaurer des procédures opérationnelles et des modalités efficaces qui respectent les droits fondamentaux.

(11) L'identification des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier constitue une étape indispensable à la mise en œuvre effective de la procédure de retour, notamment par l'utilisation efficace de l'ensemble des outils et informations disponibles au niveau national et au niveau de l'Union.

(12) Pour être efficace, un système de retour doit ménager la possibilité d'un retour volontaire, digne et pérenne, qui soit privilégié par rapport au retour forcé. Les conseils en matière de retour et l'aide à la réintégration qui est proposée sont des moyens essentiels d'encourager le retour volontaire, auxquels il importe de recourir. Afin que le système de retour volontaire soit fiable, et pour prévenir les mouvements secondaires ainsi que la fuite des ressortissants de pays tiers ayant reçu l'ordre de quitter le territoire, il convient en outre d'assurer le bon suivi de ces derniers pour faire en sorte qu'ils respectent leurs obligations en matière de retour. Cette tâche est facilitée par les fonctionnalités du système d'information Schengen, qui devraient s'accompagner de mesures efficaces à l'échelle nationale afin d'obtenir le résultat souhaité.

(13) Afin d'éviter les conséquences potentielles en matière de sécurité, il est impératif de disposer de procédures et de mécanismes de coopération efficaces entre les autorités, aux niveaux national et de l'Union, pour identifier le plus tôt possible les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui représentent une menace pour la sécurité, et pour les renvoyer en priorité. Pour la même raison, les autorités compétentes doivent coopérer efficacement entre elles pour renvoyer les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui purgent une peine d'emprisonnement.

(14) Lorsqu'il en est fait une utilisation efficace, le système d'information Schengen mis à niveau, qui comprend les signalements concernant le retour, permet de renforcer les procédures de retour, y compris par le partage de données biométriques et le signalement des réponses positives ainsi que par l'échange d'informations supplémentaires entre les États membres.

(15) Une mise en œuvre effective de l'acquis de Schengen et des instruments et outils européens existants constituent des ressources précieuses pour renforcer encore l'efficacité des retours. Les États membres qui appliquent l'acquis de Schengen devraient toutefois se conformer aux mesures supplémentaires et aux pratiques améliorées afin d'en maximiser les effets.

(16) Le rapport a recensé des domaines communs à améliorer lorsque les États membres préparent ou mettent en œuvre les procédures pour renvoyer les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, domaines qui servent de base aux recommandations énoncées dans la présente décision. Il consigne également de nombreuses bonnes pratiques qui aideraient les États membres à résoudre les problèmes existants.

(17) En application de l'article 23, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/922, les États membres sont tenus de soumettre à la Commission et au Conseil un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations. Ils devraient s'exécuter dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente décision. Le plan d'action devrait prévoir des mesures correctives adéquates pour apporter des améliorations dans les domaines où elles sont nécessaires. Mettant à profit le vaste ensemble de bonnes pratiques recueillies et décrites dans le rapport, les États membres devraient examiner en quoi ces dernières pourraient accroître l'efficacité du système de retour de l'Union et si elles sont réalisables, en concertation, s'il y a lieu, avec les États membres qui les ont déjà mises en œuvre. Les États membres sont encouragés à mentionner, dans leurs plans d'action respectifs, les bonnes pratiques qu'ils ont l'intention d'appliquer, et à expliquer pourquoi les autres ne peuvent pas être retenues, eu égard aux particularités juridiques et opérationnelles nationales.

(18) En application de l'article 23, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement (UE) 2022/922, la Commission, après consultation de l'équipe d'évaluation, est tenue d'analyser l'adéquation de chaque plan d'action dans un délai d'un mois à compter de la présentation de celui-ci. Ainsi que le prévoit l'article 23, paragraphe 3, troisième et quatrième alinéas, dudit règlement, il convient que les États membres rendent compte à la Commission et au Conseil de la mise en œuvre de leur plan d'action tous les six mois à partir de la date d'accusé de réception de l'analyse du plan d'action, jusqu'à ce que la Commission considère que le plan d'action est pleinement mis en œuvre,

RECOMMANDE:

que la République d'Autriche, le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République de Croatie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République de Finlande, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, l'Islande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, la Principauté de Liechtenstein, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Norvège, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, le Royaume de Suède et la Confédération suisse

I. LE BON FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME SCHENGEN EXIGE DES RETOURS EFFECTIFS

Le retour, élément essentiel de la gouvernance de Schengen

1. veillent à la mise en œuvre effective du retour, en tant que partie intégrante des éléments pertinents des stratégies nationales pour la gestion européenne intégrée des frontières, en promouvant la coopération efficace entre toutes les parties prenantes

concernées, comme le prévoient l'article 3 et l'article 8, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil[15];

2. établissent, et mettent régulièrement à jour, les plans de développement capacitaire et les plans d'urgence pour le retour, sur la base des résultats d'une analyse des risques, comme le prévoient l'article 9, paragraphes 3 et 4, ainsi que l'article 29, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/1896;

II. L'EFFICACITÉ AUX ÉTAPES CLÉS DU PROCESSUS DE RETOUR ENTRE LES AUTORITÉS NATIONALES

Lancement effectif et gestion efficace des procédures de retour

3. veillent à ce qu'une décision de retour soit prise sans tarder à l'égard de tout ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil[16], compte étant tenu des possibilités prévues à l'article 6, paragraphe 6, de ladite directive;

4. évaluent le système national des voies de recours contre les décisions de retour (en ce qui concerne notamment le nombre d'instances, les délais de recours, les conditions d'octroi d'un effet suspensif automatique et les délais du contrôle juridictionnel) et prennent des mesures qui se traduisent par des procédures de recours rapides contribuant à l'efficacité globale du retour, en conformité avec l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE, tout en veillant au strict respect des droits fondamentaux des personnes concernées, conformément à l'article 13 de ladite directive;

5. veillent à l'exécution des décisions de retour de manière effective et proportionnée conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE, en prenant des mesures pour traiter rapidement les demandes ultérieures de protection internationale qui ne comportent aucun fait nouveau ni aucune circonstance nouvelle et qui sont introduites dans le seul but de retarder ou d'empêcher l'éloignement;

Un système numérique de gestion des dossiers de retour pour assurer la coordination entre les autorités (y compris les systèmes d'information à grande échelle)

6. élaborent ou continuent d'améliorer le système national de gestion des dossiers de retour, sur la base du modèle de référence pour les systèmes nationaux de gestion des dossiers de retour (RECAMAS) établi par Frontex, en tenant compte des progrès accomplis dans la recherche de solutions numériques applicables aux procédures en matière de migration et d'asile à l'échelle de l'UE et en tirant pleinement parti de l'assistance qu'offre l'Agence en application de l'article 48, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2019/1896;

---

15 Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj).

16 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Procédure d'identification, y compris par l'utilisation de systèmes d'information à grande échelle à l'appui de l'application de l'acquis de Schengen

7. tirent le meilleur parti de tous les outils disponibles (tels que les bases de données nationales et de l'UE et l'aide du réseau des officiers de liaison) et de toutes les mesures incitatives disponibles (telles que l'offre d'une aide adaptée au retour volontaire et à la réintégration ainsi que la formation professionnelle) afin de faciliter l'identification des ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un retour, en vue de l'exécution des décisions de retour conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE;

Des systèmes de retour crédibles: cohérence entre les retours volontaires et les retours forcés

8. utilisent tous les outils et instruments disponibles pour favoriser la possibilité d'un retour digne des ressortissants de pays tiers concernés, afin de donner plein effet à l'option privilégiée qu'est le retour volontaire, comme l'indiquent l'article 7, paragraphe 1, et le considérant 10 de la directive 2008/115/CE, en offrant des conseils systématiques en matière de retour et une assistance renforcée au retour, qui comprend l'assistance fournie en application de l'article 48, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2019/1896;

9. mettent en place, conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE, des mécanismes appropriés pour contrôler le respect d'une obligation de retour, de façon à exécuter la décision de retour si aucun délai n'a été accordé pour un départ volontaire ou si l'obligation de retour n'a pas été respectée dans le délai accordé pour le départ volontaire;

10. veillent à ce que la sortie d'un ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'un retour soit systématiquement et rapidement enregistrée dans le système d'information Schengen, et introduisent un signalement aux fins de non-admission s'il y a lieu, en procédant de manière effective aux vérifications à la sortie aux frontières extérieures prévues à l'article 8, paragraphe 3, points g) et h), du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil[17] et en faisant en sorte que les informations supplémentaires soient communiquées par l'intermédiaire du bureau SIRENE conformément à l'article 5 du règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil[18];

Retour prioritaire des criminels et des personnes représentant une menace pour la sécurité

11. prennent toutes les mesures nécessaires, en application de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE, pour renvoyer dès que possible les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour qui n'accorde aucun délai pour un

[17] Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj).

[18] Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 312 du 7.12.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj).

départ volontaire, ainsi que les ressortissants de pays tiers qui purgent une peine d'emprisonnement, sans préjudice du droit pénal national;

12. incluent systématiquement, dans les signalements concernant le retour qui figurent dans le système d'information Schengen, des informations sur la menace qu'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier représente pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, en application de l'article 4, paragraphe 1, point o), du règlement (UE) 2018/1860, dès que cette menace est avérée;

13. veillent à ce que, dans les cas de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui constituent un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, les possibilités prévues par l'article 7, paragraphe 4, et par l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2008/115/CE, relatives à l'octroi d'un délai de départ volontaire et à la durée des interdictions d'entrée, soient pleinement utilisées;

III. MAXIMISATION DE L'EFFICIENCE NATIONALE GRÂCE À UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE RENFORCÉE

Intensifier l'échange d'informations pour une prise de décision plus efficiente et plus efficace

14. veillent à ce que les autorités nationales compétentes participant à l'examen des conditions et prenant les décisions relatives à l'entrée, au séjour et au retour des ressortissants de pays tiers, ainsi que celles effectuant les vérifications sur les ressortissants de pays tiers qui entrent ou séjournent illégalement sur le territoire des États membres, aient un accès total aux données dans le système d'information Schengen et le droit d'effectuer des recherches dans ces données en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2018/1860, de l'article 34 du règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil[19] et de l'article 44 du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil[20];

15. veillent à disposer de procédures nationales rapides pour permettre l'échange d'informations entre les autorités compétentes, de sorte que les signalements concernant le retour soient introduits sans retard dans le système d'information Schengen dès qu'une décision de retour est prise, comme le prévoit l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1860;

16. fassent en sorte que les données biométriques disponibles mentionnées à l'article 4, paragraphe 1, points u) et v), du règlement (UE) 2018/1860 soient intégrées dans les signalements concernant le retour qui figurent dans le système d'information Schengen, aux fins d'une identification plus aisée;

---

[19] Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) nº 1987/2006 (JO L 312 du 7.12.2018, p. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj).

[20] Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) nº 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission (JO L 312 du 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

Soutien opérationnel par l'intermédiaire de Frontex

17. exploitent pleinement le soutien opérationnel disponible par l'intermédiaire de Frontex et prévu par les articles 48 et 50 du règlement (UE) 2019/1896, afin d'améliorer l'efficacité des activités de retour; à cette fin, adaptent les systèmes et processus nationaux pour lever les obstacles;

18. recourent au soutien opérationnel disponible par l'intermédiaire de Frontex pour déployer les équipes affectées aux opérations de retour, prévues à l'article 52 du règlement (UE) 2019/1896, tout en assurant une intégration opérationnelle complète conformément aux articles 54 et 82 du règlement (UE) 2019/1896, afin de remédier au manque de ressources humaines qui freine l'exécution effective et rapide des retours, notamment dans les cas où un grand nombre de ressortissants de pays tiers sont soumis simultanément au processus de retour.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président