Programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires": Fonds européen pour le retour 2008-2013

2005/0049(COD) - 23/05/2007 - Acte final

OBJECTIF : établir un Fonds européen pour le retour des ressortissants de pays tiers pour la période 2008-2013.

ACTE LÉGISLATIF : Décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

CONTEXTE : avec l'adoption du nouveau cadre financier 2007-2013, une série de nouveaux instruments dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité (JLS) a été adoptée remplaçant et rationalisant la pléthore d'instruments existant dans le domaine de la justice et des affaires intérieures :

1. le programme-cadre « Droits fondamentaux et justice », intégrant 5 mesures spécifiques : i) le programme Droits fondamentaux et citoyenneté » , ii) le programme « Justice civile » , iii) le programme « Justice pénale », iv) le programme « DAPHNÉ III » qui vise à lutter contre la violence faite aux femmes et aux enfants, et v) le programme « Prévenir la consommation de drogue et informer le public » ;
2. le programme-cadre « Sécurité et protection des libertés » intégrant 2 programmes spécifiques : i) le programme sur la prévention du terrorisme et, ii) le programme spécifique « prévenir et combattre la criminalité »;
3. le programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires », intégrant les 4 Fonds spécifiques suivants : i) le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers, ii) le Fonds pour les frontières extérieures, iii) le Fonds européen pour les réfugiés et, iv) le Fonds européen pour le retour qui fait l'objet de la présente fiche de procédure.

Chacun de ces programmes-cadres est doté d'une enveloppe globale couvrant la période 2007-2013, enveloppe à répartir entre chacun des programmes spécifiques, à l'exception des Fonds qui se caractérisent par des dotations individualisées (et dont certaines activités peuvent débuter en 2008).

Globalement, l'objectif du programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » est d'assurer, via 4 Fonds spécifiques, un **partage équitable et solidaire** des responsabilités financières entre États membres découlant de la mise en œuvre des politiques communes en matière d'asile et d'immigration et de la gestion partagée des frontières extérieures de l'UE.

CONTENU : la décision se concentre sur le Fonds européen pour le retour qui entend soutenir les efforts faits par les États membres pour améliorer la gestion des retours dans le cadre d'une « gestion intégrée » alliant actions communes entre États membres et actions nationales contribuant à la réalisation des objectifs communautaires. Dans la mise en œuvre du Fonds, les actions devront tenir compte du principe de solidarité entre États membres et de l'application de la législation communautaire dans le domaine du retour (qu'il soit volontaire ou non). Les actions devront également pleinement respecter les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un retour.

Concrètement, la décision définit les objectifs matériels du Fonds, les conditions de sa mise en œuvre et de sa gestion fondées sur le principe d'un partage des responsabilités entre la Commission et les États

membres, les ressources financières disponibles et les critères de répartition des fonds disponibles entre États membres en vertu de critères objectifs.

Actions éligibles : l'ensemble des actions est guidé par le principe d'une **gestion intégrée des retours**. Celle-ci comprend en particulier l'élaboration par les États membres de « **plans intégrés de retour** » fondés sur l'évaluation globale de la situation des immigrés en situation irrégulière dans les États membres, des difficultés ou obstacles pratiques inhérents aux opérations de retour, des mesures prises pour favoriser les retours volontaires ou améliorer les retours forcés, et, le cas échéant, des mesures prises par les États membres pour favoriser la coopération administrative, judiciaire et répressive en vue de faciliter l'application des plans de retour. Les plans visent à assurer le caractère durable des retours grâce à l'information des personnes concernés avant leur départ et l'organisation de leur transfert vers leur pays d' origine. Dans la mesure du possible, tout est fait pour inciter au retour volontaire des personnes concernées.

Dans ce contexte, plusieurs types d'actions sont envisagés : des actions strictement nationales (mises en œuvre par les États membres dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et annuelle) et des actions communautaires associant plusieurs États membres et directement gérées par la Commission.

1-*actions éligibles dans les États membres* : il s'agit pour l'essentiel du cofinancement (jusqu'à 50% en règle générale) :

- d'actions destinées à instaurer une gestion intégrée des retours comme ci-avant décrite et à améliorer l'organisation et la mise en œuvre de cette gestion : amélioration de la coopération opérationnelle en vue de l'obtention rapide de documents de voyage ; fourniture d'informations sur le retour aux personnes intéressées et encouragement individuel au retour volontaire des intéressés ; simplification de la mise en œuvre de programmes de retours forcés;
- d'actions destinées à renforcer la coopération opérationnelle entre États membres : élaboration de plans intégrés de retours conjoints entre États membres ; échanges d'informations et de meilleures pratiques sur les retours (en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables); actions conjointes destinées à donner un caractère durable aux retours ;…
- de mesures destinées à encourager la bonne application de normes communes en matière de retour : renforcement de la rapidité de décision pour le retour ; une fois la décision prise, application des mesures d'éloignement dans la dignité pour les personnes concernées ; amélioration des réponses juridiques lorsque les décisions d'éloignement sont attaquées ; organisation de formations conjointes sur les aspects juridiques et pratiques des opérations de retour ; organisation d'opérations de retours communs conformes aux meilleures pratiques définies par l'Agence FRONTEX dans ce domaine.

La décision prévoit en outre une liste de mesures d'accompagnement qui peuvent également bénéficier d' un soutien en mettant l'accent sur les **retours volontaires** (dépenses inhérentes au retour des personnes concernées tels que frais d'hébergement et d'escorte s'il s'agit d'un retour forcé, frais de préparation au retour, frais médicaux préalables à l'éloignement, frais spécifiques aux personnes vulnérables à rapatrier, frais suivant directement l'éloignement et éventuellement, mesures de réintégration).

2-*actions d'intérêt communautaire* (à l'initiative de la Commission et sur base d'un programme annuel de travail) : ce type d'actions recevra jusqu'à 7% des ressources du Fonds et visera à approfondir la coopération dans la mise en œuvre du droit communautaire et des bonnes pratiques en matière de retour, à soutenir des réseaux de coopération transnationaux, des campagnes de sensibilisation transnationales ou de projets pilotes, à diffuser les meilleures pratiques en matière de retour, à élaborer des outils statistiques et des indicateurs communs permettant d'évaluer les progrès réalisés en matière de retours volontaires et forcés, à permettre à l'Agence FRONTEX d'élaborer un manuel à l'usage du personnel d'escorte accompagnant les retours.

Eu égard à son champ d'application et à son objectif, le Fonds ne devrait en aucun cas servir à financer des centres de rétention de personnes dans des pays tiers.

Groupes-cibles : sachant que les expulsions collectives sont interdites en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, seules les personnes faisant l'objet de mesures d'éloignement individuelles seront susceptibles de bénéficier d'un financement au titre du Fonds. Ces personnes sont : i) les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas encore reçu de réponse négative relative à une demande d' asile ou une autre forme de protection internationale et voulant opter pour un retour volontaire ; ii) les ressortissants bénéficiant déjà d'une protection internationale ou d'une protection temporaire au sens des textes communautaires mais optant pour un retour volontaire ; iii) les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et/ou de séjour applicables dans un État membre et qui, conformément à une obligation nationale de quitter le territoire, optent pour un retour volontaire ; iv) tous les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et/ou de séjour dans un État membre ;

Cadre financier : le Fonds bénéficie d'une enveloppe globale de **676 Mios EUR** (se reporter à la fiche financière annexée) de 2008 à 2013.

Ces ressources financières se répartissent de la manière suivante :

- enveloppe annuelle fixe par État membre pour le cofinancement d'actions strictement nationales : les États membres de la zone **UE-15** reçoivent une enveloppe **de 300.000 EUR/an** alors que les **États membres de l'élargissement de 2004 et 2007** reçoivent jusqu'à **500.000 EUR/an** ;
- le solde des ressources est réparti entre États membres en fonction d'une double clé de répartition: 50% proportionnellement au nombre de ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de retour au cours des 3 dernières années et 50% proportionnellement au nombre de retours effectifs (volontaires ou non) au cours des 3 dernières années.

La participation financière du Fonds prend la forme de subventions accordées aux États membres (cofinancement jusqu'à 50% pour les actions éligibles dans les États membres, voire 75% dans certains cas spécifiques décrits à la décision).

Est également prévu le soutien à des mesures d'assistance technique à l'initiative de la Commission et des États membres (dans le cadre de plafonds annuels maximum fixés à la décision).

Mise en œuvre et principes d'intervention : globalement, le Fonds est mis en œuvre de la manière suivante :

- objectifs définis pour l'ensemble de la période de programmation 2008-2013, et révision à mi-parcours prévue en 2010,
- fixation d'orientations stratégiques par la Commission qui donne le canevas de l'action pour l' ensemble de la période de programmation (les orientations stratégiques tiennent compte en particulier des progrès accomplis dans l'application de mesures communautaires dans le domaine de l'immigration illégale et du retour des personnes concernées),
- définition de programmes pluriannuels nationaux, dans lesquels s'insèrent des programmes annuels de mise en œuvre approuvés par la Commission ;
- audits et évaluations régulières de mise en œuvre.

La mise en œuvre des programmes pluriannuels et annuels relève de la responsabilité des États membres mais il revient à la Commission d'assurer la bonne gestion financière des Fonds au plan national. Les États membres organisent eux-mêmes la mise en œuvre des actions en y associant les autorités et organismes qu'ils considèrent comme les plus adéquats, dans le cadre d'un partenariat (dont, le HCR).

Des dispositions classiques de programmation des fonds, de gestion et de contrôle applicables à des fonds communautaires sont prévues. Des dispositions de suivi et d'évaluation sont également prévues avec notamment la prévision de rapports de mise en œuvre respectivement en 2012 (couvrant la période 2008-2010) et en 2015 (pour la période 2011-2013).

Cohérence et complémentarité des Fonds: le Fonds intervient en complément des actions nationales, en y intégrant les priorités de la Communauté. Les actions cofinancées devront comporter une plus-value européenne et contribuer à produire des effets collectifs bénéfiques à l'échelle de l'Union. Les actions devront également être complémentaires d'autres mesures communautaires pertinentes.

Dispositions territoriales : l'Irlande et le Royaume-Uni ont notifié leur volonté de participer au Fonds pour le retour.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 07/06/2007. La décision est applicable à compter du 1er janvier 2008. La décision fera l'objet d'une révision par le Conseil avant le 30 juin 2013. Des dispositions transitoires sont également prévues afin de mettre en œuvre un certain nombre de mesures dès le 7 juin 2007.