

1	Asile, immigration et intégration	39
1.1.	L'UE confrontée à des défis liés à la gestion des frontières maritimes	40
1.2.	La CJUE offre une interprétation faisant autorité de la législation européenne en matière d'asile	42
1.3.	La lenteur affichée par les États membres pour mettre en œuvre des mesures de contrôle du droit de l'UE : l'exemple de systèmes efficaces de contrôle du retour	48
1.4.	Certains États membres exigent des taxes excessives ou disproportionnées pour la délivrance de permis de séjour : un exemple d'obstacles à l'intégration des migrants dans la pratique	52
	Perspectives	55
	Annexe	56

ONU et CdE

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

Juin

23 juillet – Dans l'affaire *Suso Musa c. Malte*, la CouEDH clarifie le concept de rétention destinée à « empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire » au titre de l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH. Elle estime que si un État promulgue une loi qui autorise explicitement l'entrée ou le séjour d'immigrants dans l'attente de l'examen de leur demande d'asile, toute rétention ultérieure destinée à empêcher la pénétration irrégulière sur le territoire peut soulever la question de la légalité de la mesure de rétention en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

6 décembre – Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés lance une opération d'urgence destinée à améliorer les conditions des réfugiés et des demandeurs d'asile en Bulgarie

Décembre

UE

Janvier

Février

25 mars – La Commission européenne présente une proposition de révision de la directive relative à l'entrée des étudiants, COM(2013) 151 final

Mars

Avril

30 mai – Dans l'affaire *Arslan*, la CJUE confirme qu'une personne qui introduit une demande d'asile alors qu'elle fait l'objet d'une mesure de rétention aux fins d'éloignement peut, sous certaines conditions, voir sa période de rétention prolongée

Mai

4 juin – Dans l'affaire *ZZ*, la CJUE interprète la disposition de la directive sur la libre circulation des personnes (2004/38/CE) relative à la notification des motifs de refus de séjour, qui permet aux États membres de ne pas divulguer certaines informations pour des raisons de sécurité d'État

4 juin – Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) lance un plan de soutien exceptionnel en Italie

6 juin – Dans *MA*, la CJUE statue en faveur de l'application du règlement de Dublin aux mineurs non accompagnés, et accorde une importance particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant

17 juin – La Commission européenne publie le 4^e rapport annuel sur l'immigration et l'asile qui préconise des politiques de migration tournées vers l'avenir

26 juin – Publication au Journal officiel de la version révisée de quatre instruments européens en matière d'asile

Juin

4 juillet – Le Parlement européen adopte une résolution sur l'impact de la crise en ce qui concerne l'accès aux soins des groupes vulnérables

Juillet

Août

10 septembre – Dans *M.G. et N.R.*, la CJUE statue sur l'applicabilité de l'article 41, paragraphe 2, point a), de la Charte aux décisions de prolongation de mesures de rétention à des fins d'éloignement

19 septembre – La CJUE conclut que les interdictions d'entrée ne doivent normalement pas dépasser cinq ans (*Filev, Osmani*)

24 septembre – Dans l'affaire *Demirkan*, la CJUE conclut que la clause de « standstill » énoncée à l'article 41 du protocole additionnel à l'accord d'Ankara qui empêche les États d'imposer de nouvelles exigences procédurales et financières plus strictes vis-à-vis des ressortissants turcs, en sus de celles qui étaient déjà en vigueur au moment où l'accord a été applicable, ne s'applique pas aux ressortissants turcs qui souhaitent bénéficier de – et non assurer des – prestations de services

Septembre

17 octobre – L'EASO lance une opération de soutien à la Bulgarie

Octobre

7 novembre – Dans l'affaire *X, Y et Z*, la CJUE fournit des orientations concernant les demandeurs d'asile homosexuels

14 novembre – Dans l'arrêt *Kaveh Puid*, la CJUE formule des orientations supplémentaires quant à la portée des droits des demandeurs d'asile soumis à un transfert en vertu du règlement de Dublin à la lumière de l'article 4 de la Charte

29 novembre – La Commission européenne annonce le déblocage d'une aide d'urgence de 5,6 millions EUR pour faire face à l'afflux croissant de migrants en Bulgarie

Novembre

4 décembre – La Commission européenne adopte la Communication sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée, COM(2013) 869 final

Décembre

1

Asile, immigration et intégration



Près de 400 migrants sont morts au large de l'île italienne de Lampedusa en octobre 2013. Cela a rappelé à quel point il pouvait être dangereux pour les personnes nécessitant une protection d'atteindre le territoire de l'Union européenne (UE). En réponse à cette tragédie, la Commission européenne a mis en place la task-force pour la Méditerranée en collaboration avec les États membres de l'UE. En 2013, l'Union est également arrivée au terme de la deuxième phase de l'harmonisation des législations européennes relatives à l'asile et a publié la version révisée de quatre instruments consacrés à l'asile, notamment deux directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile, et les versions révisées des règlements de Dublin et Eurodac. Ces nouvelles législations européennes ne se traduisent cependant pas immédiatement par une harmonisation des pratiques dans les États membres. Les chances qu'une demande d'asile soit acceptée varient toujours largement selon l'État membre dans lequel elle est présentée. Le défi consiste dès lors à combler ce fossé en identifiant et en éliminant les obstacles à une pratique commune. Les négociations difficiles qui ont conduit au cadre européen en matière d'asile, par exemple, ont abouti à la mise en place de règles souvent complexes, vagues ou peu claires dans leur relation avec les droits énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le présent chapitre ne vise pas à fournir une présentation complète des nombreux développements intervenus en 2013 dans le domaine de l'asile, de l'immigration et de l'intégration (des références à d'autres sources sont indiquées à cette fin). Après une brève description des discussions qu'a suscitées la tragédie survenue au large de Lampedusa en octobre 2013, ce chapitre aborde trois questions spécifiques qui témoignent d'un défi plus vaste dans le domaine des droits fondamentaux en rapport avec les sujets traités dans ce chapitre, à savoir le décalage entre la théorie et la pratique. Si l'introduction de mesures de contrôle des droits fondamentaux revêt une grande importance au niveau européen, cela ne signifie pas automatiquement que ces mesures de contrôle sont appliquées par les États membres de l'Union et encore moins que cette application est harmonisée. Chacune des sections suivantes décrit des obstacles qui doivent être surmontés pour que la législation européenne soit effectivement appliquée dans la pratique. La [Section 1](#) décrit le rôle du pouvoir judiciaire dans l'explicitation de la manière dont la législation de l'UE doit être appliquée. La [Section 2](#) témoigne de

Développements majeurs en matière d'asile, d'immigration et d'intégration

- Dans une communication de la task-force pour la Méditerranée, la Commission européenne propose une série de mesures visant à réduire le nombre de décès dans la mer Méditerranée suite à un incident tragique à proximité de Lampedusa.
- Le conflit en Syrie est à l'origine de plus de 2,2 millions de réfugiés, principalement au Moyen-Orient ; deux États membres de l'Union mettent en place des procédures d'admission ad hoc à destination des ressortissants syriens.
- La deuxième phase de la procédure d'harmonisation des politiques européennes en matière d'asile s'est achevée en juin 2013 par la publication de la version révisée de quatre instruments législatifs de l'UE.
- La Cour de justice de l'Union européenne émet sept décisions préjudicielles ayant trait à la question de l'asile. Dans l'une de ces décisions, la Cour met en exergue l'importance qu'il convient d'accorder à l'article 24, paragraphe 2, de la Charte

des droits fondamentaux de l'Union européenne relatif aux droits de l'enfant et, plus particulièrement, au principe de l'intérêt supérieur.

- La Cour européenne des droits de l'homme explicite le fait que la rétention aux fins d'« empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire » au titre de l'article 5, paragraphe 1, point f), de la Convention européenne des droits de l'homme est proscrite dans le cas où un demandeur d'asile est habilité, en vertu de la législation de l'UE, à entrer et à séjourner dans un État en attendant que sa demande d'asile soit examinée.
- Adoption d'un Code de conduite pour les opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex, couvrant également la surveillance des retours forcés.
- Aboutissement des négociations avec le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen concernant le projet de directive relative aux travailleurs saisonniers, se soldant par un accord politique sur le texte.
- La Commission européenne publie une proposition de révision de la directive relative à l'entrée des étudiants, qui aborde également le cas des travailleurs au pair.

la lenteur avec laquelle les mesures de contrôle de la législation de l'UE sont mises en œuvre en se basant sur l'exemple du contrôle des retours forcés. Enfin, la [Section 3](#) évoque les obstacles pratiques rencontrés lors de la mise en œuvre et les illustrent par les taxes liées aux permis de séjour.

S'agissant de l'asile, le prochain Rapport annuel du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) décrira les principaux développements survenus en 2013. Parmi ces derniers figureront la soudaine augmentation des demandeurs d'asile en provenance des Balkans occidentaux en Hongrie et, plus important encore, la situation en Bulgarie, où, au cours du deuxième semestre 2013, le nombre des personnes franchissant les frontières de manière irrégulière et déposant des demandes de protection internationale a augmenté de façon exponentielle, conduisant à une réaction d'urgence de la part de l'EASO et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). S'agissant des autres questions sources d'inquiétude en 2013, telles que la rétention d'immigrants et la situation des migrants en situation irrégulière, le lecteur est invité à consulter diverses publications des organisations de la société civile.¹ Pour connaître les dernières informations relatives aux politiques européennes de lutte contre la traite, il est invité à se reporter au site web dédié de l'Union (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Pour les autres développements dans le domaine de la migration légale et de l'intégration, le lecteur peut se référer aux bulletins publiés régulièrement par le réseau européen des migrations.

1.1. L'UE confrontée à des défis liés à la gestion des frontières maritimes

Le naufrage d'un bateau comptant quelque 500 migrants à son bord au large de l'île italienne de Lampedusa le 3 octobre a entraîné la mort de 366 personnes, témoignant dès lors d'un décalage alarmant et encore irrésolu dans la protection des droits fondamentaux des individus au sein de l'UE (voir également la [Section 2.1](#) sur le contrôle aux frontières et la politique en matière de visas).

Si l'Union adopte des mesures destinées à lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, à la fois au sein de l'Union et avec des pays tiers, elle a jusqu'alors fait peu de choses pour proposer des solutions alternatives à ceux qui fuient la persécution ou des atteintes graves et cherchent la sécurité. Deux rapports complets, le premier publié par la FRA² en mars 2013 et le deuxième par un rapporteur spécial de l'ONU, consacré aux droits fondamentaux des migrants en avril 2013,³ décrivent dans le détail les défis en matière de droits fondamentaux associés à la gestion des frontières maritimes. Ces deux rapports observent l'impact de cette gestion sur les droits de l'homme des migrants et présentent plusieurs suggestions quant à la manière d'améliorer la situation.

Le rapporteur spécial prône une approche de la gestion des frontières basée sur les droits de l'homme par laquelle les droits des migrants seraient mis en première ligne. Il a été démontré que les mesures de répression étaient contre-productives et qu'elles poussaient davantage les migrants dans la clandestinité et favorisaient les réseaux de trafiquants. Ainsi que cela est suggéré à la [Section 2.1](#), une autre conséquence est le déplacement des flux migratoires d'une région de la frontière extérieure de l'UE vers une autre.

Suite à la tragédie de Lampedusa survenue en octobre 2013, les dirigeants européens se sont concertés quant aux mesures à prendre. Dans un communiqué de presse daté du 10 octobre, le HCR a appelé à l'adoption de 10 mesures d'urgence destinées à empêcher toute autre tragédie et à améliorer le partage des charges, allant du renforcement de la capacité de recherche et de sauvetage en Méditerranée à la mise en place d'un mécanisme prévisible pour le débarquement des migrants vers un lieu sûr, en passant par le renforcement des systèmes de protection dans les pays de transit depuis lesquels les migrants embarquent. Le 18 octobre, l'Italie lançait l'opération *Mare Nostrum*, déployant des bateaux militaires pour accroître sa capacité de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale. Selon le ministère italien de l'intérieur, à la fin de l'année 2013, *Mare Nostrum* était venue en aide à 4 323 personnes dans le cadre de 34 opérations de recherche et de sauvetage.

À l'échelle européenne, le Conseil Justice et affaires intérieures a demandé à la Commission européenne de réunir une task-force chargée d'identifier les outils dont l'UE dispose pour prévenir de telles tragédies et qui pourraient être employés de façon plus efficace.⁴ Le Conseil européen lui a confié la mission d'identifier les mesures qui devaient être adoptées en priorité à court terme sur la base des principes de prévention, de protection et de solidarité.⁵ Le Parlement européen a souligné que la tragédie de Lampedusa devait représenter un tournant pour l'Europe.⁶

ACTIVITÉ DE LA FRA

Protéger les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'UE

En mars 2013, la FRA a publié le premier rapport issu de sa recherche sur les ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures. Ce rapport note,



par exemple, que les pêcheurs ne devraient pas être confrontés à des conséquences négatives, notamment au risque de procédures pénales pour passage de clandestins, s'ils portent secours à des migrants en mer. La coopération avec les pays tiers ne devrait pas entraîner

le contournement des mesures de contrôle des droits fondamentaux : les opérations conjointes avec des pays tiers doivent être subordonnées au respect total des droits fondamentaux. Le rapport, qui propose quelque 50 avis pour combler les lacunes identifiées par la FRA, affirme que des plans opérationnels et d'autres documents offrant des orientations pour des opérations ou des patrouilles conjointes avec des pays tiers doivent être élaborés de façon à atténuer le risque de violation des droits fondamentaux. Plus particulièrement, les instructions doivent inclure des dispositions claires quant au recours à la force, à l'interdiction de la torture, aux peines ou aux traitements inhumains ou dégradants et au respect du principe de non-refoulement.

Source : FRA (2013), Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe, Luxembourg, Office des publications

Comme cela lui avait été demandé, la Commission européenne a établi la task-force pour la Méditerranée en collaboration avec les États membres de l'UE et les agences concernées, notamment la FRA. Ce groupe de travail a présenté ses résultats le 4 décembre et proposé 38 mesures dont la mise en œuvre avait déjà débuté ou pouvait débuter à court terme. Ces mesures

se répartissent entre cinq domaines, à savoir : la coopération avec des pays tiers, le renforcement de la protection des réfugiés, la lutte contre le trafic et la traite, l'amélioration du contrôle aux frontières et le renforcement de la solidarité avec les États membres subissant une forte pression migratoire.⁷ Ces mesures mettent l'accent sur la lutte contre le crime international et la prévention, en collaboration avec des pays tiers, de l'embarquement des migrants pour des traversées périlleuses. Il est peu fait référence à l'amélioration du sauvetage en mer (principalement pour ce qui concerne le renforcement des capacités en Afrique du Nord), bien que la task-force inclue des mesures destinées à renforcer le contrôle aux frontières. La coopération opérationnelle avec des pays tiers doit pleinement respecter les droits fondamentaux. Le 20 décembre, le Conseil européen a accueilli avec satisfaction les mesures proposées par la task-force et a appelé au déploiement d'un effort soutenu afin de mettre en œuvre lesdites mesures. Il a demandé en outre à la Commission européenne de rendre compte au Conseil de leur mise en œuvre.⁸

Un certain nombre des mesures proposées par la task-force peuvent permettre de réduire le risque de décès en mer ou de protéger les droits fondamentaux des migrants, mais la possibilité d'une réforme politique de plus grande envergure en matière de gestion des frontières extérieures a été omise. Les voies légales permettant aux réfugiés d'accéder à la sécurité demeurent très limitées, ce qui les laisse tributaires des trafiquants dans de nombreux cas. De la même manière, la task-force n'envisage qu'avec prudence un traitement conjoint des demandes d'asile par les États membres de l'Union.

La task-force a de nouveau abordé la question de la solidarité intra-européenne, les États membres aux frontières extérieures de l'Union appelant à un plus grand soutien de la part des autres États membres. Les États membres méditerranéens de l'Union ont insisté sur la complexité particulière que représente la prise en charge de personnes souvent traumatisées suite à une traversée maritime périlleuse, mettant en avant que leurs besoins humanitaires sont différents de ceux des demandeurs d'une protection internationale arrivant par la voie des airs. Selon l'Eurostat (migr_asyappctza, extrait le 2 mai 2014), 70 % de l'ensemble des demandes d'asile présentées dans l'Union en 2013 ont été enregistrées dans cinq États membres. En effet, par ordre décroissant de demandes, l'Allemagne, la France, la Suède, le Royaume-Uni et l'Italie se sont partagé la majeure partie du nombre total des demandes, un argument que ces derniers ont avancé en réponse aux appels des États membres de l'Europe méridionale en faveur d'un plus grand nombre de mesures de solidarité. Cette question est restée, pour sa majeure partie, non résolue, probablement aussi car la situation en

Méditerranée exigerait une solidarité internationale plus étendue sur le plan géographique.

Un engagement commun de tous les États méditerranéens et l'appui d'autres pays concernés ou intéressés, à la fois membres de l'Union et extérieurs à l'Union, semble nécessaire pour faire face à la dangerosité de la migration par la voie maritime et pour réduire le nombre de tragédies telles que celle survenue au large de Lampedusa en octobre 2013. Du fait de sa tradition en faveur de la défense des droits de l'homme et des droits fondamentaux, l'Union européenne serait la mieux placée pour entamer un processus visant à la réalisation de cet objectif.

1.2. La CJUE offre une interprétation faisant autorité de la législation européenne en matière d'asile

Cette section aborde un premier obstacle dans la mise en œuvre de la législation de l'UE. Elle décrit le rôle des tribunaux, et de la CJUE plus particulièrement, dans la clarification et l'élaboration de la législation de l'UE. La législation européenne en matière d'asile a été adoptée à la suite de négociations longues et souvent difficiles, se soldant par des textes de compromis qui s'avèrent

difficiles à appliquer et laissant le soin aux tribunaux et aux praticiens d'explicitier ces dispositions. Qui plus est, le lien entre la législation et les droits fondamentaux consacrés par la Charte peut être ambigu. Malgré tous les efforts d'harmonisation déployés à ce jour, les pratiques auxquelles les États membres ont recours pour statuer sur des demandes d'asile présentent des divergences considérables.

La deuxième phase d'harmonisation de l'acquis communautaire en matière d'asile s'est achevée en juin 2013. Si les principaux éléments de base de l'acquis restent inchangés, les révisions apportées se révèlent importantes du point de vue des droits fondamentaux. Les changements les plus importants incluent la réglementation à l'échelle européenne de la rétention des demandeurs d'asile, l'accès par la police et Europol à la base de données Eurodac contenant les empreintes digitales de tous les demandeurs d'une protection internationale, et le renforcement des garanties pour les personnes vulnérables demandant l'asile. En outre, le règlement de Dublin révisé introduit un mécanisme d'alerte rapide destiné à prévenir la détérioration, voire l'effondrement, des systèmes d'asile ; l'EASO a un rôle déterminant à cet égard. Les textes juridiques convenus sont complexes et souvent difficiles à comprendre, y compris pour des spécialistes. Le [Tableau 1.1](#) répertorie les trois modifications les plus importantes en matière de droits fondamentaux apportées à chacun des quatre instruments soumis à révision.

Tableau 1.1 : Instruments européens relatifs à l'asile révisés en 2013

Instrument révisé	Instrument d'origine	Trois changements principaux relatifs aux droits fondamentaux	Applicabilité géographique
Règlement de Dublin (UE) n° 604/2013 (refonte)	Règlement de Dublin (CE) n° 343/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Interdit le transfert des demandeurs d'asile vers des États membres dont le système d'asile présente des déficiences systémiques ; • Offre aux enfants de meilleures garanties de protection ; • Exige la tenue d'un entretien individuel avant toute décision de transfert. 	Tous les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen (SAC)
Règlement Eurodac (UE) n° 603/2013 (refonte)	Règlement Eurodac (CE) n° 2725/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Offre un accès à Eurodac à la police et à Europol à compter de 2015 afin de les aider à prévenir, détecter et enquêter sur des infractions graves ; • Consolide le texte sur le devoir d'informer les personnes concernées de la finalité du traitement de leurs données à caractère personnel ; • L'évaluation du système Eurodac par la Commission européenne doit également déterminer si l'accès des forces de l'ordre à Eurodac génère une discrimination indirecte des personnes demandant la protection internationale. 	Tous les États membres de l'UE à l'exception de l'Irlande, qui n'est pas liée par la refonte ; tous les SAC, mais de plus amples négociations sont requises avec ces pays concernant l'accès de la police à Eurodac

Instrument révisé	Instrument d'origine	Trois changements principaux relatifs aux droits fondamentaux	Applicabilité géographique
Directive 2013/33/UE relative aux conditions d'accueil (refonte)	Directive 2003/9/CE relative aux conditions d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> • Réglemente la rétention des demandeurs d'asile, en introduisant des garanties, mais autorise la rétention d'enfants sous certaines conditions ; • Exige que les demandeurs d'asile bénéficient d'un véritable accès au marché du travail, au plus tard neuf mois après la date du dépôt de leur demande ; • Introduit de nouvelles garanties pour les demandeurs vulnérables, notamment via l'obligation de mettre en place un système d'identification des personnes vulnérables. 	Tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark. L'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par la refonte
Directive 2013/32/UE relative aux procédures d'asile (refonte)	Directive 2005/85/CE relative aux procédures d'asile	<ul style="list-style-type: none"> • vise à améliorer la qualité des procédures d'asile en première instance, adopte de nouvelles dispositions pour la formation des personnels, des procédures qui tiennent compte des questions d'égalité des sexes, un entretien individuel et des garanties procédurales pour les demandeurs ayant des besoins spécifiques ; • Limite l'application de procédures d'asile accélérées ; • Renforce le droit à un recours efficace contre une décision en matière d'asile défavorable, exigeant que l'éloignement soit suspendu automatiquement ou, dans certaines exceptions limitées, sur demande. 	Tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark. L'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par la refonte

Note : Les pays associés de l'espace Schengen (SAC) sont les suivants : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

Source : FRA, 2014

Si l'harmonisation progresse, pallier les importantes divergences observées dans la pratique se révèle néanmoins plus difficile. De nombreux États membres de l'Union ont continué de mettre en place des formations, des initiatives sur la qualité ainsi que d'autres mesures, avec l'appui de l'EASO, du HCR et d'autres acteurs, afin d'améliorer la qualité des décisions relatives à l'asile et de rapprocher davantage les pratiques des États membres.⁹ Cependant, les chances d'obtenir l'asile varient toujours considérablement selon l'État membre dans lequel une demande est présentée.

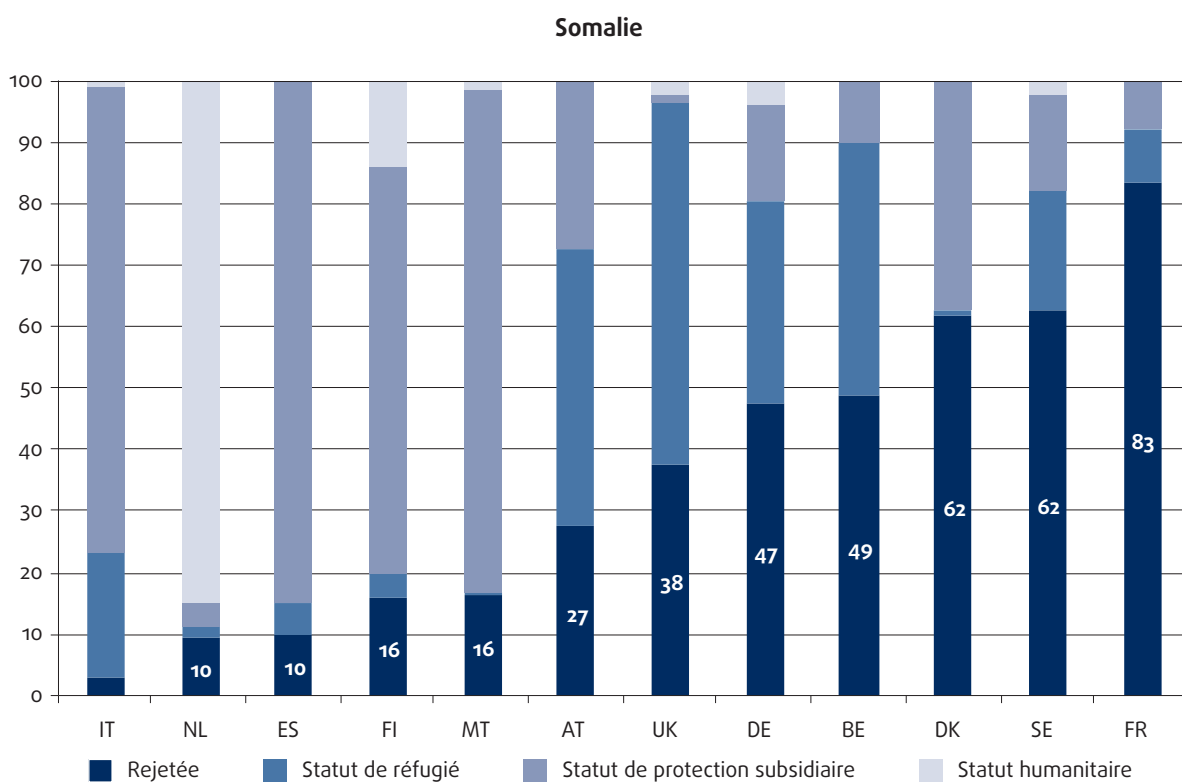
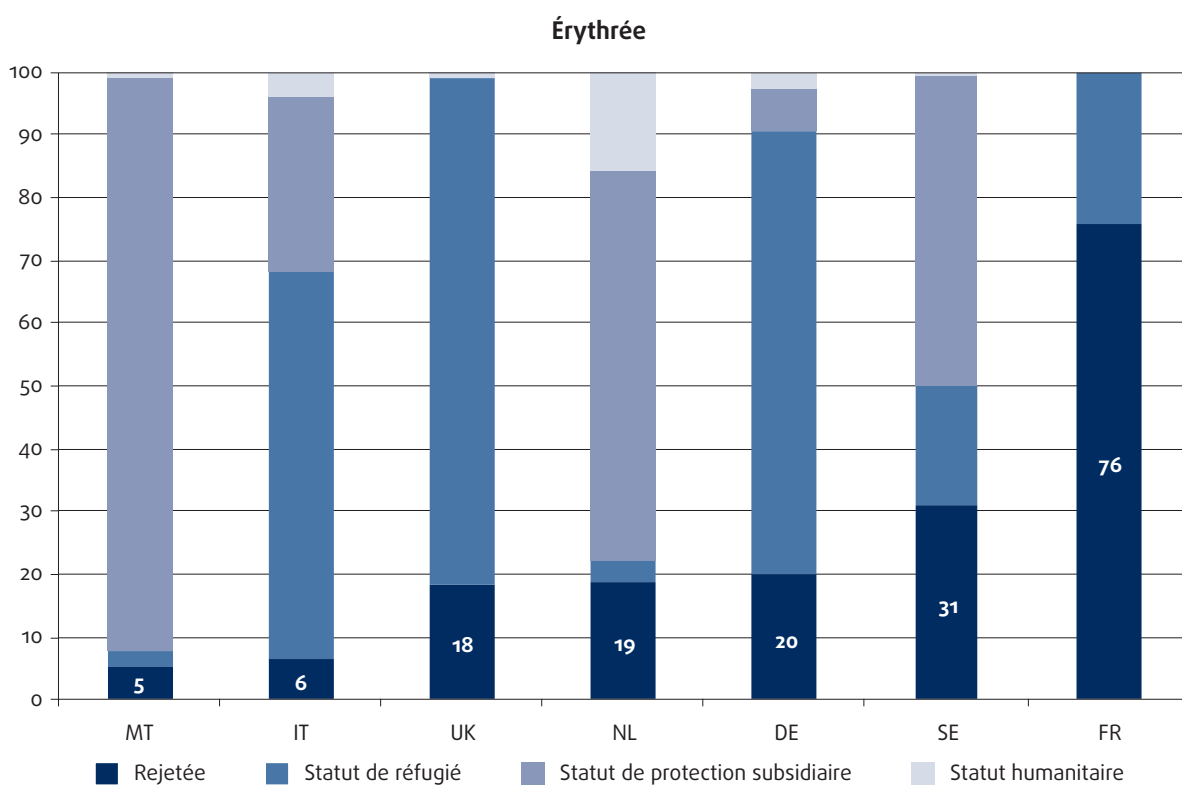
La Figure 1.1 compare les décisions des autorités nationales compétentes en matière d'asile des États membres vis-à-vis de trois nationalités pour lesquelles les États membres de l'Union ont accordé un nombre considérable de protections aux personnes. Pour garantir toute comparabilité, les graphiques incluent uniquement les États membres de l'Union ayant rendu plus de 50 décisions en 2013 pour une nationalité donnée. La Figure 1.1 illustre non seulement l'existence de profondes différences entre les personnes bénéficiant d'une protection – statut de réfugié, statut de protection subsidiaire, statut humanitaire (une forme de protection nationale) – et celles dont la demande a été rejetée. Elle révèle également des différences considérables dans l'application des définitions des termes « réfugiés » et « bénéficiaires d'une protection

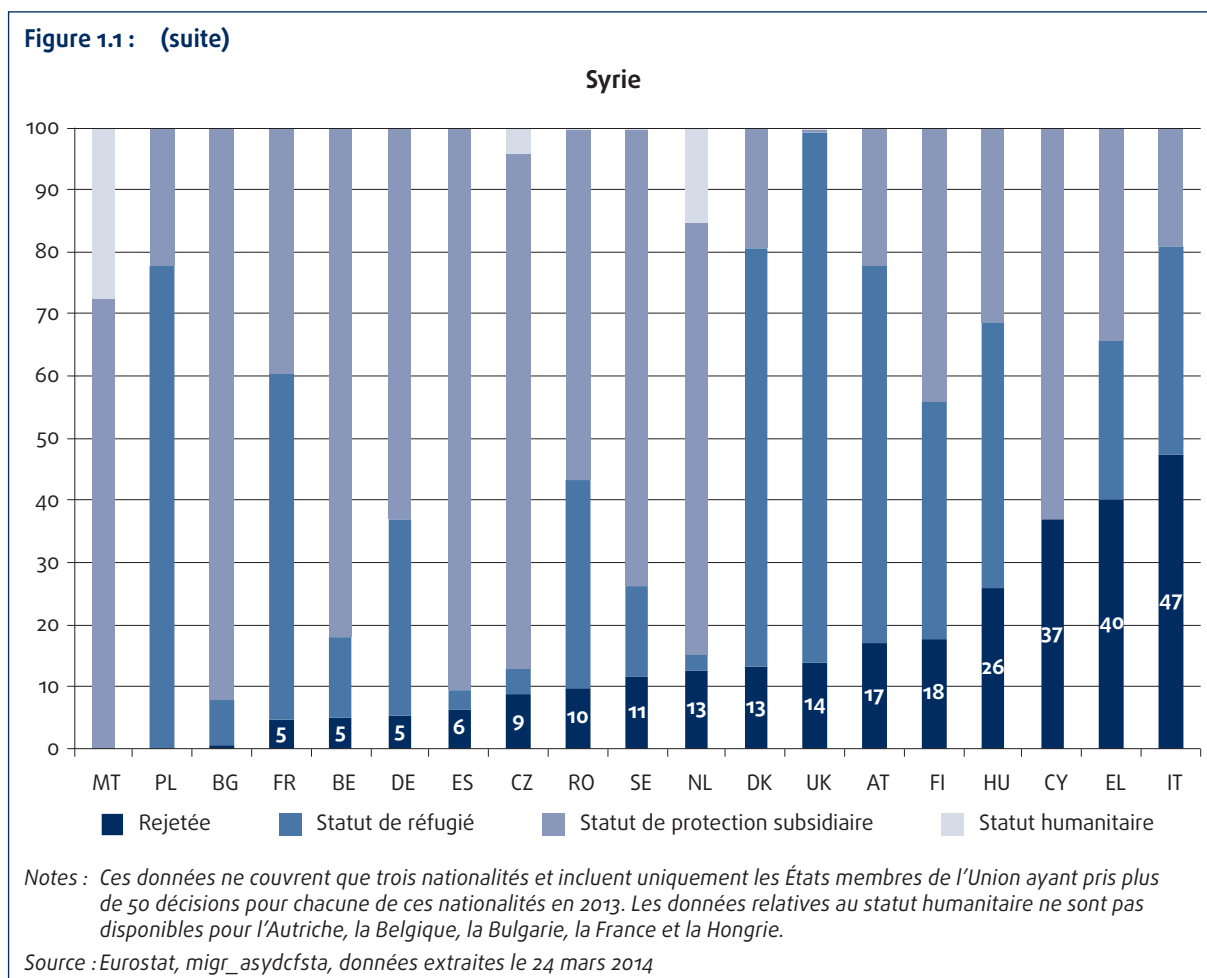
subsidiaire », ce qui a des répercussions sur les droits et les perspectives d'intégration de ceux ayant obtenu un permis de séjour.

La Figure 1.1 doit être interprétée avec prudence, étant entendu que les divergences de pratique entre les autorités nationales responsables des questions d'asile sont l'une des causes des différences statistiques observées, mais pas l'unique cause. D'autres facteurs, tels que les variations du profil des demandeurs d'un pays donné observées dans les États membres européens, l'enregistrement erroné de la nationalité des demandeurs et le fait que les transferts au titre du règlement de Dublin peuvent être enregistrés en tant que décisions défavorables, doivent également être pris en considération.

Les tribunaux nationaux et la CJUE ont continué de jouer un rôle important dans l'explicitation et l'interprétation de la législation européenne. En 2013, les tribunaux nationaux ont soumis huit demandes de décisions préjudicielles à la CJUE en rapport avec l'acquis communautaire en matière d'asile.¹⁰ Ces demandes concernaient principalement l'interprétation de la directive qualification. Contrairement aux années précédentes, aucun nouveau dossier concernant l'interprétation du règlement de Dublin n'a été soumis à la CJUE en 2013.

Figure 1.1 : Décisions en première instance des autorités nationales compétentes en matière d'asile vis-à-vis de trois nationalités (%)





Dans le même temps, en 2013, la CJUE a prononcé sept arrêts, offrant des orientations quant à l'application du règlement de Dublin (quatre arrêts), de la directive qualification (un arrêt), de la directive relative aux procédures d'asile (un arrêt) et la possibilité de prolonger

la rétention aux fins d'éloignement au titre de la directive retour dans le cas où une personne faisant l'objet d'une procédure de retour demande l'asile (un arrêt). Le [Tableau 1.2](#) présente les principaux éléments sous-jacents aux décisions de la CJUE.

Tableau 1.2 : Décisions préjudicielles de la CJUE en 2013 concernant l'acquis communautaire en matière d'asile

Affaire	Arrêt
<i>H. I. D. et B. A. c. Refugee Applications Commissioner et autres</i> , affaire C-175/11, 31 janvier	Directive relative aux procédures d'asile (2005/85/CE) L'article 23, paragraphes 3 et 4, de la directive autorise les États membres à appliquer une procédure prioritaire ou accélérée aux demandeurs d'asile issus d'un pays d'origine particulier. Cependant, le principe de base et les garanties fondamentales énoncés au chapitre II de cette directive doivent être respectés.
<i>Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie</i> , affaire C-534/11, 30 mai	Directive retour (2008/115/CE) La directive n'est pas applicable aux personnes ayant introduit une demande de protection internationale dès lors qu'elles font l'objet d'une procédure d'asile. Les États membres peuvent maintenir en rétention des demandeurs d'asile qui ont introduit une demande de protection internationale après avoir été placés en rétention aux fins d'éloignement lorsqu'il apparaît, à la suite d'une appréciation au cas par cas de l'ensemble des circonstances pertinentes, que cette demande a été introduite dans le seul but de retarder ou de compromettre l'exécution de la décision de retour et qu'il est objectivement nécessaire de maintenir la mesure de rétention pour éviter que l'intéressé ne se soustraie définitivement à son retour.

Affaire	Arrêt
<i>Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet</i> , affaire C-528/11, 30 mai	Règlement de Dublin (CE) n° 343/2003 Un État membre, que les critères énoncés au chapitre III de ce règlement ne désignent pas comme responsable, <u>peut</u> examiner une demande d’asile même s’il n’existe aucune circonstance qui rende applicable la clause humanitaire figurant à l’article 15 dudit règlement. Cette possibilité n’est pas subordonnée au fait que l’État membre responsable en vertu desdits critères n’a pas répondu à une demande de reprise en charge du demandeur d’asile concerné. L’État membre dans lequel se trouve le demandeur d’asile n’est pas tenu, au cours du processus de détermination de l’État membre responsable, de solliciter un avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
<i>MA et autres c. Secretary of State for the Home Department</i> , affaire C-648/11, 6 juin	Règlement de Dublin (CE) n° 343/2003 Lorsqu’un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille ne se trouve légalement sur le territoire d’un État membre de l’UE a déposé des demandes d’asile dans plus d’un État membre, l’État membre dans lequel se trouve ce mineur après y avoir déposé une demande d’asile doit être désigné comme l’« État membre responsable ». La CJUE a observé que l’article 24, paragraphe 2, de la Charte sur les droits de l’enfant, lu en combinaison avec l’article 51, paragraphe 1, de celle-ci, concernant le champ d’application de la Charte, a pour effet que, dans toutes les décisions qu’adoptent les États membres en rapport avec l’enjeu spécifique de ce cas précis, l’intérêt supérieur de l’enfant doit également être une considération primordiale.
<i>Minister voor Immigratie en Asiel c. X, Y et Z</i> , affaires C-199/12 à C-201/12, 7 novembre	Directive qualification (directive 2004/83/CE) et son application aux homosexuels : <ul style="list-style-type: none"> • les homosexuels peuvent être considérés comme formant un certain groupe social ; • la pénalisation des actes homosexuels ne constitue pas, en tant que telle, un acte de persécution, sauf si elle est effectivement appliquée dans la pratique ; • lors de l’évaluation d’une demande visant à obtenir le statut de réfugié, les autorités compétentes ne peuvent pas raisonnablement s’attendre à ce qu’un demandeur d’asile retourne dans son pays d’origine et, pour éviter le risque de persécution, y dissimule son homosexualité ou fasse preuve de réserve dans l’expression de son orientation sexuelle.
<i>Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid</i> , affaire C-4/11, 14 novembre	Règlement de Dublin (CE) n° 343/2003 Les transferts vers un État membre de l’UE au titre du règlement de Dublin pour lesquels la procédure d’asile et les conditions d’accueil des demandeurs d’asile présentent des défaillances systémiques ne sont pas autorisés. En pareilles situations, l’État membre dans lequel le demandeur se trouve n’est pas tenu d’assumer la responsabilité en vertu de l’article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin, mais doit examiner si d’autres critères du règlement de Dublin sont applicables.
<i>Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt</i> , affaire C-394/12, 10 décembre	Règlement de Dublin (CE) n° 343/2003 Un demandeur d’asile ne peut mettre en cause le transfert vers l’État membre de la première entrée sur le territoire de l’Union européenne qu’en invoquant l’existence de défaillances systémiques dans la procédure d’asile et les conditions d’accueil des demandeurs d’asile dans cet État membre, lesquelles constituent des motifs sérieux de croire que ledit demandeur courra un risque réel d’être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l’article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

Source : <http://curia.europa.eu>

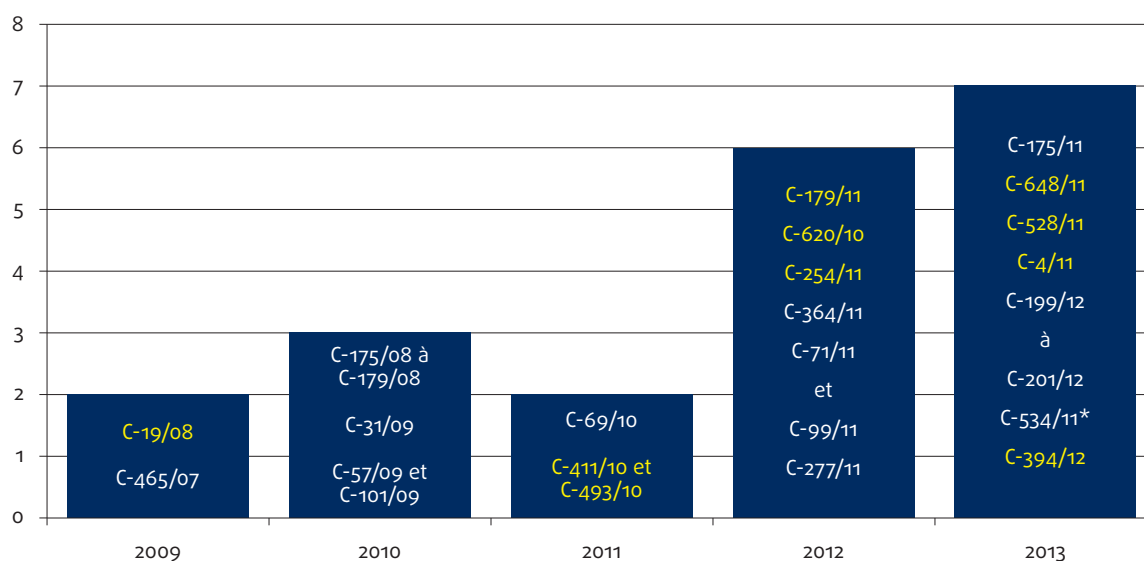
Le rôle grandissant de la CJUE dans l’interprétation de l’acquis communautaire en matière d’asile indique que les praticiens se posent de nombreuses questions quant à son application. Fin 2013, la CJUE avait statué sur 20 demandes préjudicielles de tribunaux nationaux. Depuis ses deux premiers arrêts traitant du thème de l’asile en 2009, on observe, au cours de ces cinq dernières années, une nette tendance à la hausse du nombre des décisions de la CJUE dans ce domaine, ainsi que l’illustre la [Figure 1.2](#).

Comme le montre la [Figure 1.2](#), un nombre tout aussi élevé d’arrêts (huit) concernent l’interprétation du règlement de Dublin (affaires en jaune). Les personnes concernées

par les procédures au titre du règlement de Dublin ont également fait l’objet de deux arrêts de la CouEDH sur le retour d’un Somalien depuis les Pays-Bas vers l’Italie, et d’un Soudanais depuis l’Autriche vers la Hongrie.¹¹ Si la CouEDH ne s’est opposée à aucun de ces transferts, ces affaires témoignent du fait que l’application de la législation européenne en matière d’asile continue de soulever des questions quant à sa compatibilité avec les droits de l’homme fondamentaux.

La moitié des arrêts de la CJUE mentionnés à la [Figure 1.2](#) concernent la directive qualification. Comme le décrit le rapport annuel 2012 de la FRA, les questions

Figure 1.2 : Décisions préjudicielles de la CJUE en matière d'asile, 2009–2013



Note : * Renvoie à la directive 2008/115/CE sur les retours, mais concerne également la rétention des personnes ayant introduit une demande de protection internationale. Les affaires en jaune ont trait à l'application du règlement de Dublin.

Source : <http://curia.europa.eu>

soumises à la CJUE sont des demandes d'éclaircissements quant à la situation de Palestiniens, la cessation et l'exclusion du statut de réfugié, et la portée de l'octroi d'une protection subsidiaire. En outre, deux arrêts font la lumière sur la signification des persécutions pour des motifs liés à l'orientation sexuelle et les convictions religieuses.

Le volume croissant de la jurisprudence de la CJUE et de la CouEDH en matière d'asile combiné à une législation européenne très détaillée, mais souvent peu claire, rend ce domaine du droit complexe. La législation applicable doit être portée à la connaissance des professionnels du droit de façon à garantir une application harmonisée dans l'ensemble de l'Union, conforme aux garanties consacrées dans la CEDH et dans la Charte des droits fondamentaux.

Plus souvent encore, il est demandé aux juridictions nationales d'interpréter et d'appliquer l'acquis communautaire en matière d'asile. La jurisprudence nationale des États membres de l'Union explique clairement comment les dispositions relatives aux droits fondamentaux contenues dans la législation européenne doivent être appliquées dans la pratique. Les offices spécialisés dans les questions d'asile et d'autres départements de l'administration nationale traitant des questions d'asile suivent généralement la ligne adoptée par les tribunaux nationaux supérieurs. En conséquence, leurs décisions ont un impact direct sur ce qui se passe sur le terrain. Le recueil et la comparaison de la jurisprudence nationale dans ce domaine s'avèrent précieux, notamment dans le domaine de l'asile dans lequel l'Union est un acteur clé. En 2013, la FRA a demandé à ses partenaires du réseau Franet de communiquer jusqu'à

cinq décisions pour lesquelles les tribunaux nationaux se sont appuyés sur la Charte des droits fondamentaux. Environ une décision sur cinq concernait des questions d'asile et d'immigration, faisant de ce domaine politique un domaine pour lequel les juridictions nationales sont susceptibles d'utiliser la Charte dans leur raisonnement ► (voir le [Chapitre sur la Charte des droits fondamentaux](#)).

ACTIVITÉ DE LA FRA

Offrir aux praticiens des orientations quant au droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration

En juin 2013, la FRA a publié, en collaboration avec la CouEDH, son deuxième manuel de droit



européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration, en anglais, français, allemand et italien. Ce manuel a pour but d'aider les praticiens à naviguer dans une législation européenne complexe et une jurisprudence abondante de la CJUE et de la CouEDH. Pour chaque sujet, le droit

européen et les dispositions de la CEDH applicables ainsi que le corpus de la jurisprudence des deux

cours européennes sont présentés côte-à-côte, aidant ainsi le lecteur à établir les similitudes et divergences entre les deux systèmes. Au cours des six premiers mois qui ont suivi sa publication, les 3 000 exemplaires imprimés du manuel en langue anglaise ont été distribués, ce à quoi viennent s'ajouter plus de 2 000 exemplaires en français, allemand et italien. Pendant la même période, le manuel a été consulté 17 000 fois sur le site web de la FRA. Cela témoigne du vif intérêt des avocats et autres professionnels du droit pour un tel outil. Une deuxième édition du manuel, incluant les activités de refonte, ainsi que d'autres versions linguistiques apparaîtront en 2014.

Source : <http://fra.europa.eu/fr/theme/asile-immigration-et-frontieres>

Pratique encourageante

Favoriser l'accès à la jurisprudence nationale en matière d'asile

Le Conseil irlandais des réfugiés, en partenariat avec le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) et le Comité Helsinki de Hongrie, a mis en place une base de données regroupant la jurisprudence relative à l'acquis communautaire en matière d'asile. Grâce à sa recherche par thème, elle aide les professionnels du droit, notamment les avocats et les juges spécialisés dans le droit d'asile, à identifier les affaires pertinentes traitées par d'autres juridictions et abordant une question spécifique. Le nombre élevé de téléchargements confirme la nécessité d'un tel outil : entre septembre et décembre 2013, 11 500 visiteurs ont accédé à la base de données 15 071 fois et ont téléchargé 1 426 fichiers.

Ce projet a été financé au moyen du Fonds européen pour les réfugiés de la Commission européenne. Lancée initialement en 2012, la base de données a été modernisée en septembre 2013. À la fin de l'année 2013, elle comptait 633 affaires nationales de 17 États membres de l'Union, l'ensemble de la jurisprudence de la CJUE ainsi que des affaires choisies de la CouEDH. Les décisions nationales sont sélectionnées en fonction de leur importance pour l'application et l'interprétation du droit européen en matière d'asile. La base de données propose des résumés succincts de la décision en anglais et dans la langue d'origine de l'affaire, ainsi que le texte intégral de la décision.

Source : www.asylumlawdatabase.eu/fr

Les tribunaux européens et nationaux jouent un rôle déterminant dans la clarification et l'élaboration du droit de l'UE. Ils permettent également de garantir que le poids nécessaire est accordé aux droits fondamentaux. Dans l'arrêt *MA* (C-648/11), par exemple, la CJUE a explicité que les États doivent accorder une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions s'appuyant sur le règlement de Dublin (article 6). Les orientations formulées par les tribunaux constituent un élément

important et utile pour réduire l'écart entre le droit et la réalité du terrain.

1.3. La lenteur affichée par les États membres pour mettre en œuvre des mesures de contrôle du droit de l'UE : l'exemple de systèmes efficaces de contrôle du retour

La deuxième section illustre la lenteur avec laquelle les États membres appliquent les garanties du droit européen dans la pratique. Pour ce faire, elle analyse la mise en œuvre d'une disposition spécifique de la directive retour (2008/115/CE), à savoir l'article 8, paragraphe 6, sur le système efficace de contrôle du retour forcé. La directive a introduit cette nouvelle mesure de contrôle des droits fondamentaux ; très peu d'États membres disposaient d'un système efficace de contrôle du retour forcé avant 2008.¹² Après que la directive a été adoptée en 2008, presque tous les États membres de l'Union ont dû modifier leur législation nationale et adapter leur pratique au nouveau règlement. Cela étant, ces changements apportés par les États membres exigent plus de temps que prévu à l'origine, le délai pour la transposition de la directive ayant expiré en décembre 2010.

Cinq ans après l'adoption de la directive retour et trois ans après l'expiration de la période de transition, un État membre de l'Union sur trois doit encore mettre en place un système efficace de contrôle du retour forcé. Ce décalage temporel illustre l'importance de suivre et d'encourager les États membres dans la mise en œuvre des règlements européens, particulièrement lorsque ces règlements sont nouveaux et que l'expérience en la matière est limitée. La Commission européenne a réalisé d'importants travaux dans ce domaine en 2013, notamment via la programmation de réunions régulières et de discussions bilatérales avec les États membres. Elle devra toutefois poursuivre ses efforts dans le futur.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé l'élaboration de règles communes couvrant « les procédures de contrôle indépendantes, neutres, transparentes et effectives » à étendre à l'ensemble de la procédure d'éloignement.¹³ Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe a publié son rapport sur le contrôle d'un vol de retour en 2012, traitant de questions telles que le recours à des méthodes d'immobilisation par l'escorte et la nécessité d'un « certificat d'aptitude à prendre l'avion ».¹⁴

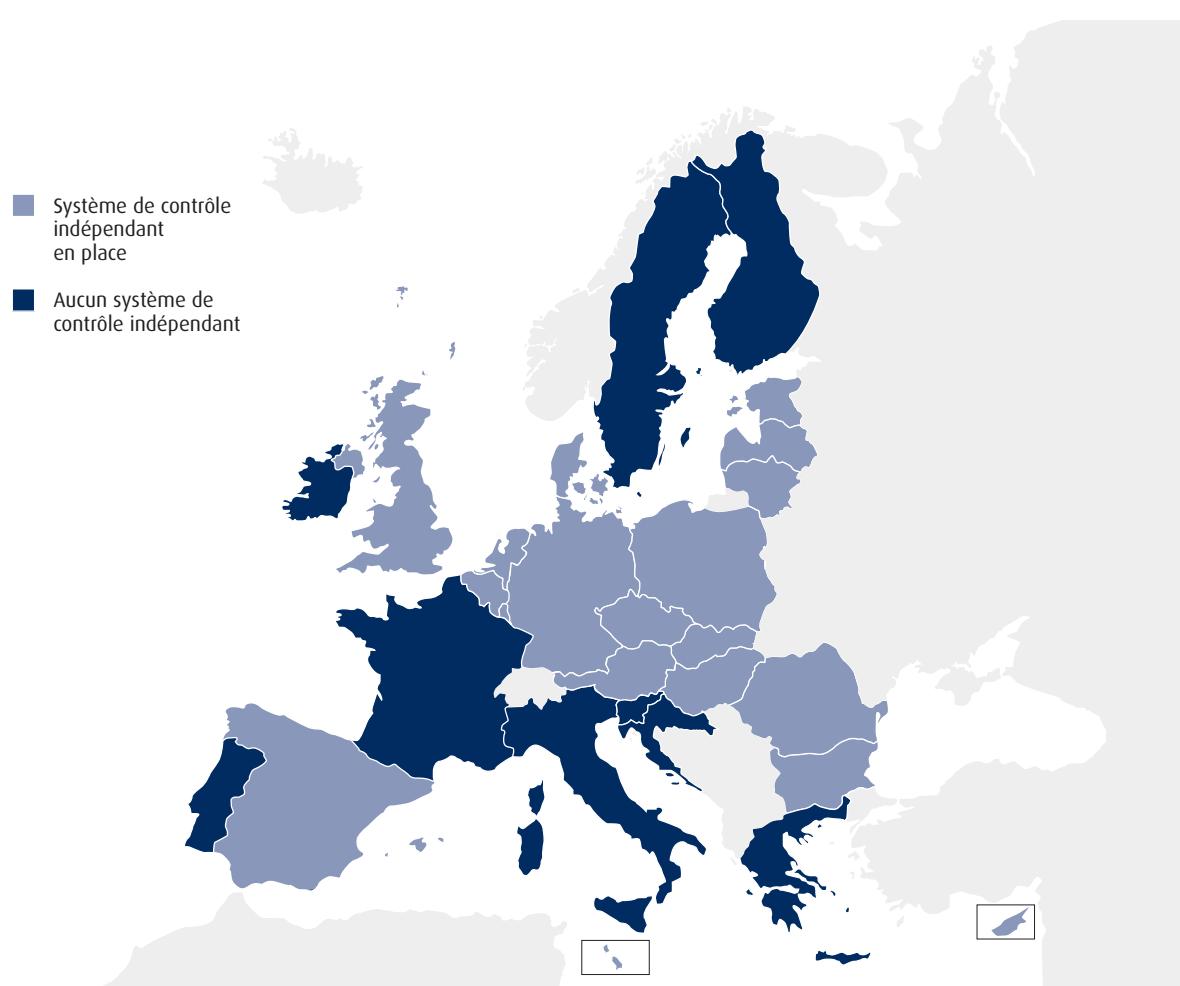
Les ressortissants de pays tiers qui ne satisfont pas aux conditions d'entrée ou de séjour au sein de l'Union européenne font l'objet d'une décision de retour, qui, si elle n'est pas volontairement respectée, doit être mise à exécution par les autorités. La mise en œuvre d'une décision de retour doit respecter le principe de non-refoulement et prendre dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant de pays tiers.¹⁵ En fonction des circonstances individuelles, les États membres de l'UE sont tenus de faciliter un retour volontaire en prolongeant la période de départ volontaire.¹⁶ Ils peuvent prendre en considération, par exemple, la scolarisation des enfants, l'existence d'attaches familiales ou de liens sociaux. En 2013, les seules opérations coordonnées par Frontex ont entraîné le retour de 2 159 personnes dans leur pays d'origine. Cela ne représente qu'une infime partie du nombre total des retours forcés que les États membres ont effectués directement. À titre d'exemple, l'Espagne

a affrété 153 vols charter de retour, parmi lesquels six seulement ont été coordonnés par Frontex en 2012.¹⁷

La FRA estime que des systèmes de contrôle du retour forcé sont efficaces s'ils couvrent toutes les activités liées à l'éloignement, de la préparation au départ jusqu'à l'arrivée et l'accueil dans le pays de destination, et si une organisation (indépendante des autorités chargées de l'exécution de la mesure de retour) dirige continuellement lesdites activités (en d'autres termes, à l'exclusion des projets pilotes).¹⁸

Sur la base de ces critères, le nombre d'États membres offrant un système efficace de contrôle du retour forcé, que ce soit par l'intermédiaire d'une législation ou d'accords de coopération avec des tiers, a augmenté de 15 États membres à la fin 2012 à 19 États membres à la fin 2013 (voir la Figure 1.3). Ces mécanismes n'incluaient pas une observation régulière à bord dans tous les cas en 2013.

Figure 1.3 : Systèmes indépendants de contrôle du retour forcé par État membre de l'UE



Note : En Allemagne, un système de contrôle du retour est en place pour les départs de certains aéroports, mais pas de tous.

Source : FRA, 2013

En 2013, deux États membres de l'UE, à savoir la **Bulgarie** et la **Pologne**, ont instauré une base juridique pour le contrôle des retours. En **Bulgarie**, le Médiateur ainsi que des représentants des ONG nationales ou internationales peuvent être invités en tant qu'observateurs.¹⁹ Dans la pratique, le contrôle par des ONG locales, financé par le Fonds européen pour le retour, est resté limité en 2013 à l'observation du transport depuis le centre de rétention jusqu'à la zone des départs de l'aéroport. En **Pologne**, le contrôle par des ONG constitue une pratique bien établie qui s'étend également aux observations en vol. Une nouvelle loi sur les étrangers fournit une base juridique pour le contrôle des retours.²⁰ **Malte** a élargi les compétences du Comité de surveillance des détenus au contrôle des « procédures relatives au retour forcé » à la fin de l'année 2012, octroyant ainsi au Comité un vaste champ d'action, dénué toutefois de spécificité.²¹ En **Espagne**, le Médiateur a joué un rôle croissant dans le contrôle de plusieurs phases de vols de retour, notamment dans le contrôle embarqué d'une opération coordonnée pour la première fois par l'agence Frontex.

Le **Royaume-Uni**, qui, comme l'**Irlande**, n'est pas lié par la directive retour, fait néanmoins partie des États membres qui disposent d'un système efficace de contrôle des retours. En **Allemagne**, un système de contrôle des retours a été instauré pour les éloignements au départ de certains aéroports uniquement, mais pas de tous. La **Slovaquie** continue de prévoir dans le droit la possibilité d'un contrôle indépendant par des ONG, mais doit encore faire usage de cette possibilité dans la pratique.

Ne figurent pas parmi ces 19 États membres de l'UE ceux qui mettent en œuvre un contrôle principalement par l'intermédiaire d'une agence appartenant à un secteur du gouvernement en charge des retours (**Portugal**,²² **Suède**²³) ainsi que les États membres dans lesquels le contrôle continue d'être réalisé de manière informelle (**Finlande**²⁴). En **Finlande** et en **Suède**, les médiateurs sont habilités à observer les opérations de retour mais n'ont pas encore utilisé ce pouvoir. Cinq États membres de l'Union sont dépourvus de systèmes efficaces de contrôle des retours, à savoir la **Croatie**, la **France**, la **Grèce**, l'**Italie** et la **Slovénie**.

Cela étant, dans deux États membres non comptabilisés parmi ces 19, la structure et l'exploitation de systèmes de contrôle étaient dans l'attente d'une finalisation de la législation. La **Finlande** a proposé un projet de loi qui modifie la loi sur les étrangers et confie au Médiateur la tâche de contrôler la procédure d'éloignement. En **Grèce**, se fondant sur la loi prévoyant un système de contrôle administré par le Médiateur grec,²⁵ le Médiateur a présenté une recommandation sur le fonctionnement d'un système de contrôle complet, qui servira de base au comité ministériel commun du ministère de l'intérieur et du ministère de l'ordre Public pour réglementer

l'organisation et le fonctionnement du système. Cette recommandation prévoit un contrôle par le Médiateur, avec l'éventuelle coopération d'ONG agissant sous sa supervision. Le Fonds pour le retour devrait financer ce mécanisme. Des modifications de la loi sur les étrangers en **Slovénie** ont été élaborées en 2013 et incluent des dispositions relatives au contrôle des retours forcés par des organisations ou des institutions indépendantes.²⁶ Fin 2013, les médias **suédois** ont débattu de la nécessité de mettre en place un système de contrôle du retour forcé en tant qu'obligation pour participer aux opérations de Frontex.

La fréquence de la présence de contrôleurs sur les vols de retour varie selon les États membres européens. En 2013, tous les États membres de l'Union disposant d'un système de contrôle n'ont pas réellement assuré d'accompagnement aux vols de retour. Seuls 11 des 19 États membres de l'UE qui disposent, selon la FRA, d'un système efficace de contrôle des retours avaient envoyé des contrôleurs à bord, que ce soit de manière systématique ou occasionnelle : **Autriche**, **Danemark**, **Espagne**, **Estonie**, **Hongrie**, **Lituanie**, **Luxembourg**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **République tchèque** et **Royaume-Uni**. En **Allemagne**, si aucun contrôleur n'a accompagné les vols de retour, le forum de contrôle dirigé par l'église à l'aéroport de Düsseldorf a continué de coopérer avec le mécanisme de prévention national (NPM) instauré en vertu du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) en Serbie, couvrant ainsi le contrôle après le retour. Le ministère de l'intérieur du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui englobe l'aéroport de Düsseldorf, a dressé une nouvelle liste de contrôle pour la préparation, la conduite et la documentation des retours forcés en 2013.²⁷

Pratique encourageante

Coopérer avec le système de contrôle dans le pays de destination

Les mécanismes de contrôle des retours en Allemagne et en Espagne ont été en mesure de couvrir les phases postérieures au retour en coopérant avec le bureau du Médiateur en Serbie, agissant en sa qualité de mécanisme national de prévention (MNP). Pour l'Allemagne, ce contrôle postérieur au retour a été étendu en 2013 à la majorité des retours vers la Serbie coordonnés par Frontex.

Parmi ces États membres de l'Union européenne qui disposent de systèmes efficaces de contrôle, huit publient les résultats des observateurs, tout du moins partiellement (**Allemagne**, **Bulgarie**, **Danemark**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **République tchèque**, et **Royaume-Uni**). D'autres États membres partagent leurs résultats en interne avec les institutions concernées. En **Autriche**, par exemple, les rapports sont transmis au

Volksanwaltschaft (Médiateur et mécanisme national de prévention en vertu de l'OPCAT).

Pratiques encourageantes

Utilisation des synergies entre le mécanisme national de prévention et le système de contrôle des retours forcés

Un spécialiste du droit du Bureau national du Médiateur danois observe régulièrement les opérations, dans le cadre de sa fonction qui, depuis avril 2011, inclut le contrôle des retours forcés. Ainsi, en 2013, il a contrôlé 15 opérations de retour, et, pour sept de ces cas, a contrôlé le vol de retour en lui-même. Le Médiateur a estimé que ces opérations étaient toutes conduites dans le respect des droits fondamentaux.

Le rôle de contrôle du Médiateur a trait à sa fonction de mécanisme national de prévention (MNP) qui lui est conférée en vertu du protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies. Les synergies avec son mandat de MNP résident dans l'acquisition d'une solide expertise en matière de droits de l'homme en tant que base d'évaluation commune, dans la connaissance des postes et locaux de rétention de la police, et dans l'expertise méthodologique des inspections. Le Médiateur publie des rapports annuels sur le contrôle des retours forcés, qui incluent des recommandations à la police portant, par exemple, sur la documentation des activités en rapport avec les retours forcés ou sur la révision des lignes directrices internes. Ces rapports peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://fr.ombudsmanden.dk/>.

Une pratique similaire s'est peu à peu ancrée en Espagne, où le bureau du Médiateur, en sa qualité de MNP, contrôle plusieurs phases des opérations de retour, y compris le traitement à bord de l'avion, et a émis des recommandations concernant les retours forcés. Ses rapports annuels sont disponibles à l'adresse suivante : www.defensor-delpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/index.html.

Des contrôleurs étaient présents sur plus de la moitié des opérations de retour conjointes (ORC) qui ont été coordonnées par Frontex en 2013, ce qui inclut le contrôle lors du vol. Toutefois, au cours de ces trois dernières années, le nombre d'observateurs n'a pas augmenté. Cela peut s'expliquer en partie par la pratique des États membres chargés de l'organisation des opérations en termes d'invitation des observateurs, pratique qui peut être systématique, rare ou inexistante selon l'État membre concerné, ainsi que par la disponibilité d'observateurs.

Pour participer aux opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex, il est indispensable de disposer d'un système efficace de contrôle des retours forcés ; en l'absence d'un tel système, la participation de l'État membre pourra être repoussée ou annulée.²⁸ Cela étant, huit États membres ne disposant pas de systèmes efficaces de contrôle, d'après l'évaluation de la FRA, ont participé à 36 des 39 vols de retour conjoints qui ont été affrétés en 2013. Quatre d'entre eux (la **France**, l'**Irlande**, l'**Italie** et la **Suède**) étaient chargés de l'organisation de sept de ces opérations. Plus de la moitié des personnes rapatriées dans le cadre des ORC de 2013 (1 215 sur un total de 2 152 rapatriés) ont fait l'objet d'une mesure de retour sans contrôle en vol.

Dans certains cas, l'État membre organisateur avait invité des observateurs d'autres États membres à contrôler le retour pour son compte, fait rendu possible en vertu du Code de conduite pour les opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex.²⁹ En 2013, l'**Allemagne**, la **Suède**, la **France** et l'**Espagne** ont eu recours à cette possibilité. Les deux premiers ont fait appel à des observateurs **autrichiens**, et les deux derniers à des observateurs **néerlandais** et **belges**, dans le but de contrôler les opérations de retour qu'ils avaient organisées. Qui plus est, l'**Allemagne**, l'**Irlande**, et l'**Espagne** ont affecté des contrôleurs, à titre exceptionnel, à des vols individuels coordonnés par Frontex. Parmi ces contrôleurs figuraient des représentants des autorités **allemandes** ou le Médiateur **espagnol**.

Un projet de la Commission européenne lancé en 2013, mis en œuvre par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD), vise à élaborer un manuel de formation et une série de lignes directrices qui seraient utilisés par tous les contrôleurs et qui se fonderaient sur les meilleures pratiques en usage et sur la conception d'un cadre pour un pôle européen de contrôle des retours forcés. Frontex et la FRA participent à ce projet en tant qu'observateurs.

En 2013, la mise à disposition de lignes directrices et d'une formation pour garantir des contrôles efficaces divergeait toujours considérablement d'un pays à l'autre. Certains États membres de l'UE ont rédigé des lignes directrices spécifiques à l'attention des observateurs ou s'appuient sur les orientations fournies dans des documents juridiques et politiques.³⁰ D'autres s'en remettent à l'expérience de l'organisation en charge du contrôle, ce qui n'est pas toujours possible étant donné que certaines organisations viennent récemment de se voir confier une mission de contrôle. L'ONG responsable du contrôle des retours en **Bulgarie**, par exemple, bénéficie d'une expérience limitée dans les questions de migration. Les organisations participantes en **Pologne** appliquent chacune leurs propres outils. À ce jour, aucune directive spécifique ni aucune formation spécifique n'est appliquée à **Malte**, qui s'appuie sur les normes utilisées pour contrôler les conditions de

Tableau 1.3 : Nombre d'opérations de retour conjointes (ORC) coordonnées par Frontex et au cours desquelles des contrôleurs étaient présents

Année	Nombre d'ORC et nombre total de rapatriés	Nombre d'ORC avec présence de contrôleurs à bord	Pourcentage d'ORC avec présence de contrôleurs à bord	Pourcentage de rapatriés faisant partie d'ORC contrôlées
2011	39 ORC pour 2 059 rapatriés	23 ORC pour 1 147 rapatriés	59 %	56 %
2012	38 ORC pour 2 110 rapatriés	23 ORC pour 1 059 rapatriés	60 %	50 %
2013	39 ORC pour 2 152 rapatriés	20 ORC pour 937 rapatriés	51 %	44 %

Source : Frontex, 2014

rétenion. Des lignes directrices et des outils de contrôle européens, élaborés notamment par le Comité européen pour la prévention de la torture, qui se concentre de plus en plus sur les retours forcés, se révéleraient utiles.³¹

Des critères opérationnels spécifiques pour un contrôle efficace du retour ont été exposés dans le Code de conduite de l'agence Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex, adopté le 7 octobre 2013 et rédigé avec l'aide du Forum consultatif de Frontex, qui se compose de 15 organisations, dont des agences européennes comme la FRA et l'EASO, des organisations internationales et des ONG. Ces critères concernent notamment le respect des droits fondamentaux des rapatriés, le recours à des mesures coercitives, l'aptitude au voyage, et le contrôle du retour. Le Code s'applique uniquement aux retours coordonnés par Frontex, lesquels ont représenté, en 2013, 39 vols avec la participation de 20 États membres. La déléguée aux droits fondamentaux de Frontex a également commencé à observer les opérations de retours forcés dans le cadre de sa mission de contrôle.

1.4. Certains États membres exigent des taxes excessives ou disproportionnées pour la délivrance de permis de séjour : un exemple d'obstacles à l'intégration des migrants dans la pratique

Encourager et améliorer l'intégration des migrants est un élément essentiel à la fondation d'une Europe plus forte et solidaire ; or, un certain nombre d'obstacles, qui peuvent sembler banals (des taxes excessives

par exemple) empêchent souvent d'y parvenir. La stratégie *Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, a mis en avant les éventuels bénéfices que pourraient apporter une meilleure intégration des migrants sur les marchés du travail.³² Cela passe par une réduction de l'écart entre les migrants et la population générale dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la pauvreté et de l'inclusion sociale.³³ L'intégration dans le contexte de la cohésion sociale ne consiste pas uniquement en l'inclusion des immigrants, mais consiste également à reconnaître leurs contributions au capital social, et à en leur donner accès. Les migrants devraient recevoir les moyens de tirer pleinement profit de leur potentiel. Une partie de plus en plus importante de la population étant issue de l'immigration, il est nécessaire de tenir compte de la diversité dans la cohésion sociale. Cela signifie également lutter contre la discrimination, le racisme et la xénophobie en favorisant des sociétés ► plus équitables et plus diversifiées (voir le [Chapitre 5](#) sur l'égalité et la non-discrimination).

La CJUE a également pointé du doigt le fait que l'application de taxes « excessives et disproportionnées » pour la délivrance de permis de séjour dans le contexte de la directive relative aux résidents de longue durée entrave le droit de séjour et constitue un autre obstacle à l'intégration.³⁴ La Cour a observé que des « [d]roits fiscaux qui ont une incidence financière considérable pour les ressortissants de pays tiers remplissant les conditions prévues par la directive 2003/109 pour l'octroi de ces permis de séjour pourraient priver ces ressortissants de la possibilité de faire valoir les droits conférés par cette directive [...] ». Elle a ajouté que, « [a]insi qu'il ressort des quatrième, sixième et douzième considérants de la directive 2003/109, l'objectif principal de celle-ci est l'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres ». ³⁵ L'application de taxes excessives et disproportionnées pour la délivrance de permis de séjour est susceptible de dresser des obstacles ayant une incidence négative sur le processus d'intégration,



lequel participe à la fois à la concrétisation d'objectifs liés à l'inclusion sociale en Europe à moyen et long termes, et à l'établissement d'une relation de confiance entre les migrants et les États membres dans des sociétés fondées sur la cohésion et l'inclusion.

L'intégration étant un processus à long terme, la durée du séjour du migrant dans le pays et le regroupement familial constituent des facteurs importants. Les indicateurs d'intégration de Zaragoza incluent, parmi les indicateurs pertinents d'une citoyenneté active, le séjour de longue durée.³⁶ La proportion des immigrants ayant obtenu un statut de résident permanent ou de longue durée est pertinente dans ce contexte dans la mesure où ils jouissent des mêmes droits et responsabilités socioéconomiques que les ressortissants nationaux.

Le Parlement européen a également reconnu que le droit de séjour de longue durée était une perspective de premier ordre pour l'intégration et que l'entrée et le séjour devaient être régis par des règles claires, justes et non discriminatoires, conformes aux normes de l'État de droit à l'échelle nationale et européenne. Lorsque des immigrants acceptent et utilisent des droits et des responsabilités équitables, ils adressent, à eux-mêmes et à d'autres, un signal fort de leur sentiment d'appartenance au pays.³⁷

L'Union européenne a harmonisé sa procédure d'immigration pour certains types d'immigration grâce à l'adoption d'un certain nombre d'instruments, à savoir la directive relative aux résidents de longue durée (directive 2003/109/CE),³⁸ la directive relative au permis unique (directive 2011/98/UE),³⁹ la directive relative à la « carte bleue européenne » pour les migrants hautement qualifiés (directive 2009/50/CE)⁴⁰ et la directive relative aux chercheurs (directive 2005/71/CE).⁴¹ Les ressortissants de pays tiers peuvent rejoindre les membres de leur famille qui sont des résidents légaux si les conditions prévues par la directive relative au regroupement familial sont satisfaites (directive 2003/86/CE).⁴² De la même manière, après que le statut de protection leur a été accordé, les réfugiés et les membres de leur famille reçoivent un permis de séjour (directive 2011/95/UE).⁴³ Les membres des familles des ressortissants européens, y compris des ressortissants de pays tiers, jouissent du droit de libre circulation et de séjour dans l'Union européenne (directive 2004/38/CE).⁴⁴ Les étudiants, les élèves, les stagiaires non rémunérés et les volontaires⁴⁵ bénéficient également de règles d'entrée spécifiques, mais leur séjour n'est pas de longue durée et leur intégration n'est pas particulièrement favorisée par l'accès à des droits à un traitement équitable.

La législation européenne ne fixe pas le montant des droits devant être versé pour obtenir un permis de séjour, mais la directive relative au permis unique précise que le niveau de ces droits est « proportionné » et « fondé sur les services effectivement fournis aux

fins du traitement des demandes et de la délivrance de permis ». ⁴⁶ Dans la pratique, des taxes exagérément élevées peuvent faire obstacle à l'accès aux droits visés par la directive. Le cumul de taxes disproportionnées et de renouvellements fréquents peut représenter des sommes d'argent considérables pour les familles nombreuses ou à faible revenu, une partie importante de la main d'œuvre migrante étant soit peu qualifiée, soit employée à des postes ne correspondant pas à ses compétences.

Les États membres de l'UE collectent des taxes pour la réception, le traitement et l'émission d'une décision concernant des demandes de statut de résident. Ils collectent en outre des taxes supplémentaires lorsqu'ils émettent un document d'identité attestant de ce statut de résident. En plus des taxes relatives au permis, si le ressortissant d'un pays tiers est soumis à certaines obligations en matière de visa, il peut avoir à s'acquitter de frais de visa. De même, à l'expiration des permis, des taxes de renouvellement doivent être acquittées.

Dans les faits, les taxes varient considérablement selon l'État membre de l'UE concerné et le type de permis délivré. Comme l'illustre la [Figure 1.4](#), pour un même permis, un État membre peut demander le versement de taxes qui sont plusieurs fois supérieures à celles d'un autre État membre. Les taxes exigées par les États membres pour la délivrance d'un permis donné peuvent également varier d'un demandeur à un autre selon la durée de son séjour, l'objet de son séjour, la durée du traitement et le lieu de la demande (par exemple dans une ambassade ou dans l'État membre ou dans une entité décentralisée comme par exemple une région ou une municipalité). Bien entendu, le niveau général des prix varie entre les États membres. Dans l'arrêt de la CJUE évoqué précédemment, la Cour a estimé que les droits pouvaient varier « en fonction du type de permis de séjour demandé et des vérifications que l'État membre est tenu d'engager à cet égard », mais ne pouvaient être « excessifs au regard de leur incidence financière considérable sur ces ressortissants » présentant une demande de permis. Afin d'illustrer la nature disproportionnée des taxes, elle a procédé à une comparaison des droits les plus bas appliqués à la délivrance d'un permis de séjour de longue durée, qui étaient près de sept fois supérieurs au coût d'une carte nationale d'identité.⁴⁷

À titre d'exemple, en **Hongrie**, le montant des taxes pour le titulaire principal du permis est de 60 EUR pour un permis unique et pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés, et de 33 EUR pour un permis de séjour de longue durée. En **Espagne**, le titulaire principal du permis doit uniquement s'acquitter de la somme de 26 EUR pour obtenir un permis unique, un permis pour chercheur ou un permis pour ressortissant de pays tiers hautement qualifié, tandis que les employeurs contribuent à hauteur de 194 à 388 EUR à la délivrance de ces permis, en fonction du salaire du ressortissant du pays tiers.

Dans d'autres États membres, les taxes pouvaient être jusqu'à dix fois plus élevées. En **Bulgarie**, les droits demandés pour un permis de séjour de longue durée s'élèvent à 511 EUR et entre 107 et 230 EUR pour un permis unique ou un permis pour ressortissant de pays tiers hautement qualifié. En **Finlande**, le tarif d'un permis unique est de 500 euros, et de 425 EUR pour un ressortissant de pays tiers hautement qualifié. Aux **Pays-Bas**, un permis unique est délivré contre paiement de la somme de 861 EUR.

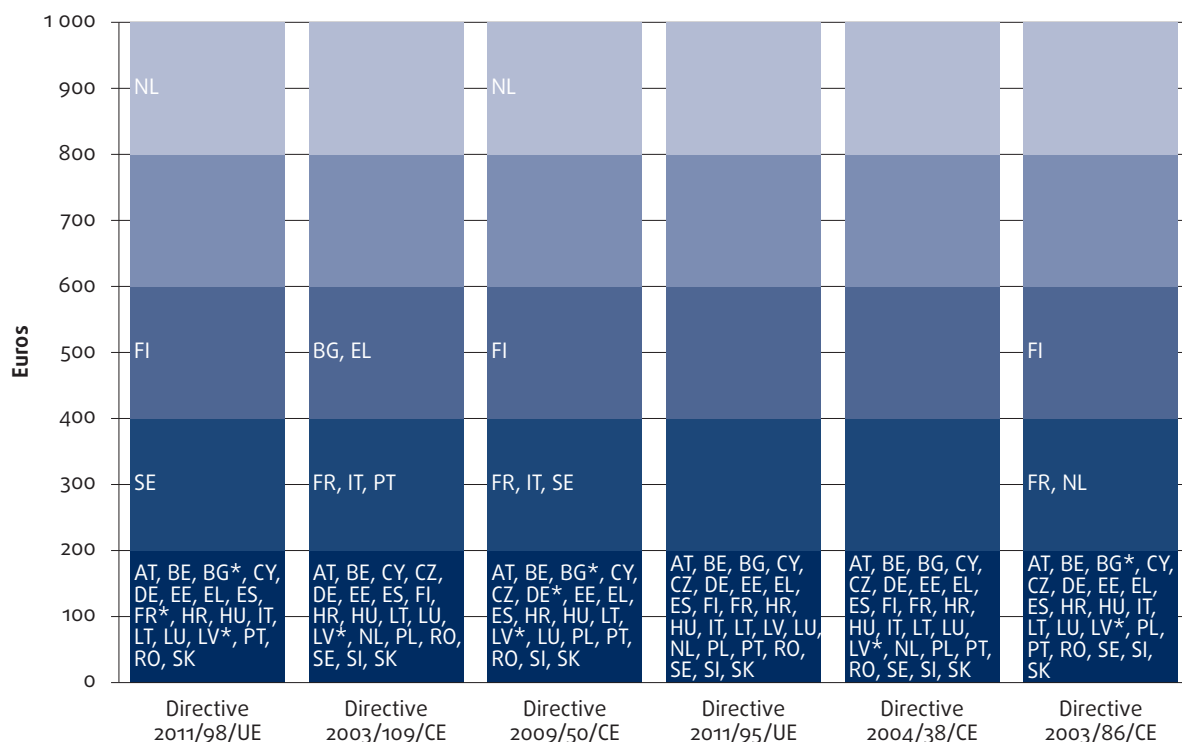
Les droits au titre de la directive relative à la libre circulation⁴⁸ sont plus bas en **Hongrie** (entre 3 et 32 EUR), **Roumanie** (3 EUR) et **Slovaquie** (5 EUR) et plus élevés en **Finlande** (114 EUR) et en **Lettonie** (entre 114 et 359 EUR).

Aux termes de la directive relative au regroupement familial,⁴⁹ c'est en **Espagne** que ces droits sont les plus faibles (10 EUR) et en **Finlande** qu'ils sont les plus élevés (425 EUR).

Un peu plus de la moitié des États membres de l'UE ne collecte pas de taxes pour la délivrance de permis de séjour aux réfugiés ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

Comme l'illustre la **Figure 1.4**, la plupart des États membres ne demandent pas plus de 200 EUR pour la délivrance de ces permis, contrairement à la Finlande, à la Grèce et aux Pays-Bas, qui vont jusqu'à exiger des sommes bien plus élevées pour certains permis.

Figure 1.4 : Vue d'ensemble des taxes exigées pour la délivrance de permis aux demandeurs principaux au titre de six directives, UE-24, en EUR



Notes : Les directives concernées sont : la directive relative au permis unique (directive 2011/98/UE), la directive relative au séjour de longue durée (directive 2003/109/CE), la directive relative aux ressortissants de pays tiers hautement qualifiés (directive 2009/50/CE), ainsi que les directives relatives à la délivrance de permis aux réfugiés (directive 2011/95/UE) et aux membres des familles des ressortissants de l'Union européenne (directive 2004/38/CE) et des ressortissants de pays tiers (directive 2003/86/CE).

La directive relative au permis unique (directive 2011/98/UE) n'est pas appliquée en République tchèque, en Pologne et en Slovaquie.

Le Royaume-Uni ne figure pas dans ce tableau dans la mesure où il n'est lié par aucune des directives mentionnées. L'Irlande n'est liée que par la directive 2005/71/CE et le Danemark par la directive 2004/38/CE, raison pour laquelle ils ne figurent pas non plus dans ce tableau. Malte n'est pas représenté dans ce tableau.

Les taxes appliquées dans les États membres marqués d'un astérisque (*) dépassent une unité de l'échelle : les droits varient entre 107 et 230 EUR en **Bulgarie**, entre 100 et 250 EUR en **Allemagne**, entre 19 et 260 EUR en France ; en **Lettonie**, entre 114 et 359 EUR pour ce qui concerne les directives 2011/98/UE, 2003/109/UE et 2004/38/UE, et entre 85 et 113 EUR pour ce qui concerne les directives 2009/50/CE et 2003/86/CE).

Source : Annexe « Taxes (en euros) pour la délivrance d'un permis de séjour en vertu de la directive connexe, 25 États membres de l'UE, fin 2013 »

Perspectives

Le risque que des migrants, y compris des enfants, périssent dans leur quête d'une vie meilleure dans l'Union européenne n'a pas encore été dissipé et la prévention de ces tragédies est dans le futur une priorité absolue. La task-force pour la Méditerranée a préparé des actions visant à garantir l'obligation de sauvetage dans le cadre des opérations de surveillance. L'année 2014 révélera dans quelle mesure ces actions sont efficaces ou si des mesures plus complètes doivent être adoptées. Si tel est le cas, cette nouvelle année permettra aussi de déterminer clairement l'existence ou non d'une volonté politique de prendre ces décisions de plus grande envergure, comme l'ouverture de voies juridiques pour des entrées protégées.

La finalisation des modifications apportées à la plupart des instruments de la législation européenne dans ce domaine ne constitue qu'une première étape vers l'introduction de changements sur le terrain. Cela concerne également les mesures de contrôle du respect des droits fondamentaux, souvent adoptées au terme de difficiles négociations. Dans sa communication sur l'avenir des politiques dans le domaine des affaires intérieures, la FRA souligne la nécessité de concentrer son attention sur la garantie de l'efficacité et du bon fonctionnement de la législation en vigueur. Les normes de l'UE et du Conseil de l'Europe en matière de droits fondamentaux et de droits de l'homme, qui sont étroitement liées

au droit de l'UE, doivent être mises en œuvre dans la pratique. Les garde-frontières, les agents consulaires, les agents responsables des questions d'immigration et d'asile, ainsi que les autres personnes qui adoptent des décisions affectant des individus au quotidien, ont besoin d'outils simples et pratiques pour les aider à accomplir leur mission.

Au cours de l'année à venir, les divers organes et agences de l'Union européenne seront invités à contribuer à l'application du droit de l'UE en fonction de leur mandat et de leur capacité. Il est fondamental que toutes les entités concernées accordent une place essentielle à la garantie des droits fondamentaux : la Commission européenne dans sa mission de supervision et d'assistance aux États membres pour la transposition et la mise en œuvre du droit de l'UE, le Conseil de l'Union européenne lorsqu'il aborde, par exemple, les mesures de suivi adoptées par la task-force pour la Méditerranée, et le Parlement européen dans l'exercice de son mandat. De la même façon, il sera demandé aux agences européennes, parmi lesquelles Frontex et l'EASO tout particulièrement, d'intégrer encore davantage les droits fondamentaux dans leurs travaux quotidiens avec les États membres. L'expérience de la FRA sera toujours nécessaire. Le soutien concerté de tous les acteurs pertinents est essentiel pour combler l'immense fossé existant entre le droit et la pratique. Cela doit être au centre des travaux qui seront réalisés en 2014.

Annexe

Tableau A1 : Taxes pour la délivrance de permis de séjour au titre de la directive connexe, 24 États membres de l'Union européenne, 2013 en EUR

État membre de l'UE	Directive 2011/98/UE	Directive 2003/109/CE		Directive 2009/50/CE		Directive 2011/95/CE	
	Permis unique	Ressortissants de pays tiers résidents de longue durée	...et les membres de leur famille	Ressortissants de pays tiers hautement qualifiés	... et les membres de leur famille	Réfugiés	...et les membres de leur famille
AT	120 (120)	170	120 (120)	120	120 (120)	0	0
BE	12	12	12	12	12	12	12
BG	107-230	511	107-230	107-230	107-230	23	107-230
CY	120	200	n/a	50	n/a	-	-
CZ	n/a	93 (37)	93 (37)	130	130 (37)	0	112
DE	100-110	135 (55)	100-135 (50-67)	100-250	100-135 (55)	100-135 (55)	100-135 (55)
EE	24-160	64 (24)	64 (24)	86-100	64-65 (24-25)	0	0
EL	150	600	150	150	150	0	0
ES	26	42	42	26	26	10	0
FI	500	156	425 (200)	425	425 (200)	0	0
FR	19-260	260	260	260	260	19	19
HR	98-150	98-150	98-150	98-150	98-150	0	98-150
HU	60	33	33	60	60	0	60
IT	153-173	273 (74)	153-173 (74)	273	153-173 (74)	43	153-173
LT	116	71	116	116	116	0	116
LV	114-359	114-359	114-359 (28-171)	85-313	114-359	78-199	78-199
LU	50	50	50	50	50	0	0
NL	861	152	152	861	228	0	0
PL	n/a	165	93	93	93	12	93
PT	149	321	149	199	149	0	0
RO	180	60	179	180	120	0	179
SE	224	112	112 (56)	224	112 (56)	0	0
SI	n/a	107	12	66	66	0	0
SK	170 (0)	170 (0)	137 (0)	170 (0)	170 (0)	0	0

Notes : Les montants sont exprimés en euros. Les autres devises ont été converties en euros selon les taux de change en vigueur fin 2013. Les nombres entre parenthèses correspondent aux taxes pour les enfants (qui s'appliquent normalement, mais pas toujours, aux personnes de moins de 18 ans). Les taxes mentionnées dans le tableau correspondent au total des taxes exigées pour la demande, le traitement, l'octroi et la délivrance du permis (carte d'identité) ainsi que, dans le cas de l'Italie, pour les timbres fiscaux. Ce montant n'inclut pas les frais de visa. Les taxes de renouvellement ne sont pas incluses.

En Belgique, des taxes administratives viennent s'ajouter, lesquelles varient en fonction de la municipalité. Une réduction des taxes peut être consentie dans le cas de certaines nationalités, comme, par exemple, au Portugal pour les ressortissants de pays appartenant à la Communauté des pays de langue portugaise (à l'exception du Timor oriental) ou aux Pays-Bas pour les ressortissants turcs. En Espagne, sur le total de la taxe de résidence, les employeurs apportent une contribution allant de 194 EUR à 388 EUR, en addition

Tableau A1 : (suite)

Directive 2004/114/CE				Directive 2005/71/CE		Directive 2004/38/CE	Directive 2003/86/CE
Étudiants	Élèves	Stagiaires non rémunérés	Volontaires	Chercheurs	...et les membres de leur famille	Membre de la famille de ressortissants européens	Membre de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers
120 (120)	120 (120)	120 (120)	120 (120)	120	120 (120)	56	120 (120)
12	12	0	0	12	12	12	12
107-230	107-230	107-230	n/a	107-230	107-230	9	107-230
34	34	34	34	100	n/a	20	200
93	93 (37)	93 (37)	93 (37)	93	93 (37)	0	93 (37)
80-110	80-110 (40-65)	80-110	80-110	80-250	100-135 (55)	23-29	135 (55)
64-65	64-65	64-65	64-65	96-100	64-65 (24-25)	31-35	64-65 (24-25)
n/a	n/a	n/a	n/a	150	150	0	150 (0)
15	15	15	15	26	26	10	10
300	200	425	425	425	425	114	425 (200)
77	77	77	0	260	260	0	260 (135)
150-98	98-150	98-150	98-150	98-150	98-150	98-150	98-150
60	60	60	60	60	60	3-32	60
153	153	153-173	153	153-173	153-173 (74)	32	153-173 (74)
0	0	0	0	116	116	29	116
85-313	85-313	85-313	114-359	114-359	114-359 (0)	114-359 (28-171)	85-313
50	50	50	50	50	50	0	50
304	304	760	42-604	304	228	42	228
93	93	n/a	n/a	93	93	0	93
149	149	149	149	149	149	15	149
120	120	120	120	120	120	3	179
112	56	112	112	112	112 (56)	0	168 (84)
66	13	66	13	66	66	12	12
40	5	5	5	5	5	5	137 (0)

au montant pris en charge par le demandeur, pour un permis simple, et pour les permis destinés aux chercheurs et aux personnes hautement qualifiées originaires de pays tiers.

Le Royaume-Uni ne figure pas dans ce tableau dans la mesure où il n'est lié par aucune des directives mentionnées. L'Irlande n'est liée que par la directive 2005/71/CE et le Danemark par la directive 2004/38/CE, raison pour laquelle ils ne figurent pas non plus dans ce tableau. Malte n'est pas représenté dans ce tableau. En Suède, la directive 2004/114/CE n'est pas totalement appliquée, seuls les étudiants en bénéficiant, tandis que les élèves, les stagiaires non rémunérés et les volontaires en sont exclus.

Les taxes collectées par les États membres pour un permis donné peuvent varier en fonction de la durée du séjour, de l'objet du séjour, de la durée du traitement et du lieu où la demande a été déposée (par exemple, dans une ambassade ou dans l'État membre).

n/a non applicable.

Sources :

Allemagne, Règlement sur la résidence (*Aufenthaltsverordnung, Kapitel 3 –Gebühren* (§§ 44-54) ; **Autriche**, Loi sur les taxes (Gebührengesetz), BGBl 267/1975 telle que modifiée par la loi BGBl I 70/2013, sections 6 et 8 ; **Belgique**, *Tarifs des cartes de séjour électroniques* (Prijis van de elektronische vreemdelingenkaarten) ; **Bulgarie**, *Barème n° 4 pour les taxes collectées dans le système du ministère de l'intérieur en vertu de la loi sur les taxes nationales*, (Тарифа 4 за таксите, които се събират в системата на Министерството на вътрешните работи по Закона за държавните такси), 10 mars 1998 ; **Croatie**, *Loi sur les amendements à la loi sur les taxes administratives (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim pristojbama)*, (2010), *Journal officiel* (Narodne novine) n° 60/2010 ; **Chypre**, *Loi sur les étrangers et l'immigration, chap. 105 (Ο περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως Νόμος Κεφ.105)* ; **Espagne**, *Loi organique 4/2000 du 11 janvier sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration social* ; **Estonie**, *Loi sur les taxes d'État* (Riigilõivuseadus), 22 avril 2010 ; **Finlande**, *Décret du ministère de l'intérieur sur le paiement des services du service de l'immigration* (Sisäasiainministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta/Inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgiftsbelagda prestationer, No. 1038/2012) et *Décret du ministère de l'intérieur sur les motifs de paiement des services de la police en 2013* (Sisäasiainministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2013/Inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer år 2013, No. 850/2012) ; **France**, *CESEDA – Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L512-1; L552-1; L522-2* ; **Grèce**, *Loi 3386/2005, Codification de la législation en matière d'entrée, de séjour et d'intégration sociale des ressortissants de pays tiers sur le territoire grec* (Κωδικοποίηση νομοθεσίας για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια) OG A' 212/23 août 2005 ; **Hongrie**, *Décret du ministère de la justice et de l'ordre public n° 28/2007 (V. 31.) IRM sur les frais de procédures relatives à l'entrée et au séjour de personnes bénéficiant du droit de libre circulation et de séjour et des ressortissants de pays tiers* (IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások dijáról) ; **Italie**, *Décret du ministère de l'économie et des finances du 6 octobre 2011 sur la délivrance et le renouvellement des permis de séjour* (Decreto 6n ottobre 2011 Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno, GU n. 304 del 31-12-2011. **Lettonie**, *Règlement n° 1034 sur les taxes collectées par l'État au titre de l'examen des documents nécessaires à la demande d'un visa, d'un permis de séjour ou du statut de résident de longue durée de la Communauté européenne en République de Lettonie et des services afférents*, (Noteikumi Nr. 1034 'Noteikumi par valsts nodevu par vīzas, uzturēšanās atļaujas vai Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusa Latvijas Republikā pieprasīšanai nepieciešamo dokumentu izskatīšanu un ar to saistītajiem pakalpojumiem') ; **Lituanie**, *Loi sur le montant précis des taxes et redevances et règles relatives au paiement et au remboursement de ces taxes et redevances* (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl konkrečių valstybės rinkliavos dydžių ir šios rinkliavos mokėjimo ir grąžinimo taisyklių patvirtinimo), n° 1458, 15 décembre 2000 (telle que modifiée le 30 octobre 2013), art. 2, para. 27 ; *Loi sur les taxes et redevances* (Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas), n° VIII-1725, 13 juin 2000 (telle que modifiée pour la dernière fois le 14 mai 2013), art. 6, para. 7 ; **Luxembourg**, *Ministère des affaires étrangères, Règlement grand-ducal du 19 juin 2013 modifiant 1. le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2. le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 fixant les conditions et modalités relatives à la délivrance d'une autorisation de séjour en tant que travailleur salarié. Note au public : Taxe de délivrance pour les titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers* ; **Pays-Bas**, *Décret sur les taxes pour la délivrance du passeport* (Besluit paspoortgelden), 8 novembre 1991, art. 6.1.a ; *Règlement sur les étrangers, 2000, (sregeling Voorschrift Vreemdelingen) art. 3.34-3.34k* ; **Pologne**, *Ordonnance du ministère de l'intérieur et de l'administration relatives aux taxes acquittées par les étrangers pour la délivrance et le remplacement des cartes et autres documents relatifs aux étrangers* (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2003 r. w sprawie opłat pobieranych od cudzoziemców za wydanie i wymianę karty pobytu i innych dokumentów w sprawach cudzoziemców), 18 août 2003 ; *Loi sur les droits de timbre* (Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej), 16 novembre 2006 ; **Portugal**, *Ordonnance 1334-E/2010, portant établissement d'un barème des taxes et autres droits supplémentaires à percevoir en contrepartie des procédures administratives prévues par la loi 23/2007, du 4 juillet* (Portaria n.º1334-E/2010, que estabelece a tabela de taxas e demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), 31 décembre 2010 ; **République tchèque**, *Loi n° 634/2004 Coll. relative aux taxes administratives, telle que modifiée, art. 116-118* (Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, položky 116 - 118) ; **Roumanie**, *Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 194/2002 relative au régime des étrangers en Roumanie*, (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194 din 12 decembrie 2002 privind regimul străinilor în România), 12 décembre 2002 ; **Slovaquie**, *Loi n° 145/1995 Coll. sur les taxes administratives telle que modifiée* (Zákon č. 145/1995 Z.z. o správnych poplatkoch), 22 juin 1995 ; **Slovénie**, *Loi sur les taxes administratives (Zakon o upravnih taksah)*, 26 janvier 2000, et *modifications ultérieures* ; **Suède**, *Règlement (1997:691) sur les frais de mission à l'étranger (Förordning (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna Taxes (Avgifter)*

Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	45, 46, 50, 46, 58
BE	45, 51, 56, 58
BG	38, 40, 45, 50, 51, 54, 58
CY	58
CZ	50, 54, 58
DE	41, 49, 50, 51, 54, 58
DK	43, 50, 51, 54, 57
EE	50, 58
EL	50, 54, 58
ES	49, 50, 51, 53, 54, 56, 58
FI	50, 54, 58
FR	41, 45, 50, 51, 54, 58
HR	50, 58
HU	40, 45, 46, 48, 50, 53, 54, 58
IE	42, 43, 48, 50, 51, 54, 57
IT	38, 39, 40, 41, 46, 50, 51, 56, 58
LT	50, 58
LU	50, 58
LV	54, 58
MT	38, 50, 51, 54, 57
NL	46, 50, 51, 54, 56, 58
PL	50, 51, 54, 58
PT	50, 56, 58
RO	54, 58
SE	41, 50, 51, 57, 58
SI	50, 54, 58
SK	50, 54, 58
UK	41, 43, 50, 54, 57

Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2014.

- 1 Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers (PICUM) (2013), *Children First and Foremost*, février 2013 ; Vanderbruggen, M. (Flemish Refugee Action), Phelps, J. (Detention Action), Sebtaoui, N. (France terre d'asile), Kovats, A. (Menedék), Pollet, K. (ECRE) (2014), *Point of no return: The futile detention of unreturnable migrants*, janvier 2014 ; Human Rights Watch (2013), *World Report 2013*. Voir également le « PICUM Bulletin », qui présente, deux fois par mois, les actualités sur la situation des sans-papiers en Europe, la publication mensuelle « International Detention Monitor » consacrée aux informations sur la rétention des migrants et *Refugees and Migrants*, Amnesty International.
- 2 FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications) ; FRA (2013), *Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe – Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 3 Organisation des Nations Unies (ONU) (2013), *Étude régionale: la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants – Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, François Crépeau, Conseil des droits de l'homme, 23^e session, A/HRC/23/46, 24 avril 2013.
- 4 Conseil de l'Union européenne, 3260^e session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 7-8 octobre 2013.
- 5 Conseil européen (2013), *Conclusions*, 24 et 25 octobre 2013, para. 48.
- 6 Parlement européen (2013), *Résolution sur les flux migratoires en Méditerranée, en particulier à la lumière des événements tragiques survenus au large de Lampedusa*, 2013/2827(RSP), 23 octobre 2013.
- 7 Commission européenne (2013), *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée*, COM(2013) 869 final, 4 décembre 2013.
- 8 Conseil européen (2013), *Conclusions*, 20 décembre 2013.
- 9 Voir : EASO (2014, à paraître), *Rapport annuel 2013 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne* ; voir aussi pour l'Europe centrale, la présentation des initiatives de qualité du HCR répertoriées sur sa page web : www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/ensuring-legal-protection/refugee-status-determination/quality-initiatives-in-europe.html.
- 10 Irlande, Supreme Court, HN, C-604/12, 8 mars 2013 ; Belgique, Cour du travail de Bruxelles, *Saciri et autres*, C-79/13, 5 avril ; Pays-Bas, Conseil d'État néerlandais, A., C-148/13 à C-150/13, 31 mai ; Allemagne, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, T., C-373/13, 18 octobre 2013 ; Allemagne, Bayerisches Verwaltungsgericht München, *Shepard*, C-472/13, 25 octobre 2013 ; Allemagne, Oberlandesgericht Bamberg, *Qurbani*, C-481/13, 15 novembre 2013 ; Belgique, Tribunal constitutionnel, *M'Bodj*, C-542/13, 29 novembre ; Belgique, Cour du travail de Bruxelles, *Abdida*, C-562/13, 13 décembre.
- 11 CouEDH, *Mohamed Hussein et autres c. les Pays-Bas et l'Italie* (déc), n° 27725/10, 2 avril 2013 ; CouEDH, *Mohamed c. Autriche*, n° 2283/12, 6 juin 2013.
- 12 FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel, Luxembourg, Office des publications ;
- 13 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 2028, 22 novembre 2013, point 7.1.6.
- 14 Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) (2013), *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 18 juillet 2013.
- 15 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 2008 L348/98, art. 5.
- 16 *Ibid.*, art. 7, 2.
- 17 Espagne, Defensor del Pueblo (2012), *Informe Anual 2012 – Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2012.pdf.
- 18 FRA (2012), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel, Luxembourg, Office des publications, p. 60.
- 19 Bulgarie, Loi sur les étrangers en Bulgarie, art. 39 bis, para. 2 (modifié, JO 23/08 mars 2013), <http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134455296>.
- 20 *Ibid.*, adoptée le 12 décembre 2013, entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} mai 2014.
- 21 Malte, L.N. 251 de 2012, Loi sur l'immigration (CAP.217), règlements (modifiés) relatifs aux comités de surveillance des détenus, 2012, <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=23503&l=1>.
- 22 Portugal, Loi 29/2012 du 9 août, <http://dre.pt/pdf1sdip/2012/08/15400/0419104256.pdf>.
- 23 Suède, Loi sur les étrangers 2005:716, <http://sweden.gov.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>.
- 24 En Finlande a été mis en place un système de contrôle ad hoc, basé sur un accord oral entre la police municipale d'Helsinki et le tribunal de district d'Helsinki, par lequel une personne travaillant au tribunal de district peut, en certaines occasions, accompagner un vol de retour.
- 25 Loi 3907/2011, art. 23, para. 6.
- 26 Informations fournies par la Direction des policiers en uniforme de la Direction générale de la police (Generalna Policijska uprava, Uprava uniformirane policije), fin 2013.
- 27 Allemagne, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Checkliste zur Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg*, www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/auslaenderfragen/erlasse/aufenthaltsbeendigung.html.
- 28 Frontex, *Code of Conduct for Joint Return Operations coordinated by Frontex*, art. 13, para. 2, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf.
- 29 *Ibid.*, art. 14, para. 5.
- 30 Voir : FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel, Luxembourg, Office des publications, p. 60.
- 31 Voir : Conseil de l'Europe, CPT (2013), *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom from 22 to 24 October 2012*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 18 juillet 2013 ; le CPT a également contrôlé un vol de retour des Pays-Bas jusqu'à Lagos entre le 16 et le 18 octobre 2013.

- 32 Commission européenne (2010), *Communication de la Commission, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010.
- 33 Huddleston, T., Niessen, J., et Tjaden, J.D., (2013), *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, Migration Policy Group/ European Services Network, Commission européenne, DG Affaires intérieures, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf.
- 34 Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, art. 4, applicable à ceux qui ont résidé dans un État membre de l'Union pendant plus de cinq ans, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0109>.
- 35 CJUE, C-508/10, *Commission européenne c. Royaume des Pays-Bas*, 26 avril 2012
- 36 La réunion à Zaragoza en 2010 des ministres chargés de l'intégration a permis de convenir de ces indicateurs européens, et le Conseil Justice et affaires intérieures a appelé la Commission à lancer un projet pilote pour évaluer les politiques d'intégration les 3 et 4 juin 2010. À ce jour, il a été proposé que les taux de naturalisation, les taux de résidence à long terme et le nombre d'immigrants parmi les représentants élus constituent des indicateurs européens pertinents de la citoyenneté active.
- 37 Parlement européen, *Résolution 2012/2131(INI)* du 14 mars 2013 sur l'intégration des migrants, ses effets sur le marché du travail et la dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale.
- 38 Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, art. 4. Ceci s'applique à ceux qui ont résidé dans un État membre de l'Union pendant plus de cinq ans.
- 39 Directive 2011/98/UE du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, art. 1^{er}. Cette directive devait être transposée avant le 25 décembre 2013 (art. 16).
- 40 Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, art. 14.
- 41 Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.
- 42 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.
- 43 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).
- 44 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, art. 24.
- 45 Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.
- 46 Directive 2011/98/UE du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, art. 10.
- 47 CJEU, C-508/10, *Commission européenne c. Royaume des Pays-Bas*, 26 avril 2012.
- 48 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
- 49 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

