

Le Grand-Duché du Luxembourg est une démocratie parlementaire sous forme de monarchie constitutionnelle ainsi qu'un des six pays fondateurs de l'Union européenne, il participe à la fondation de la CECA (1951), de la CEE avec le Traité de Rome en 1957 et de l'Euratom. Il a été la première capitale de l'Europe, car siège des Institutions (provisoirement de la CECA, puis de la CJUE, de la Cour des comptes, de la Banque européenne d'investissement ainsi que du Secrétariat général du Parlement européen et de quelques services de la Commission). Son ancien Premier ministre, Pierre Werner, est un des pères de l'Euro. Le Luxembourg accueille certaines sessions du Conseil européen. Il a exercé à 12 reprises la présidence du Conseil de l'UE.

Dans le cadre de la réponse européenne aux crises migratoires, le Luxembourg soutient le projet de réforme initié en septembre 2020 du "Pacte Asile et Immigration" sous l'impulsion de la Commission et de la présidence espagnole au Conseil. Le flux d'immigration illégales au sein de l'Union européenne s'est intensifié ces dernières années. C'est pourquoi, il est essentiel d'accorder une attention particulière à la réforme de la Directive retour. D'autres parts, les évolutions du numérique nous prescrivent de prendre en compte à l'occasion de cette réforme les nouveaux outils technologiques dont nous disposons en particulier l'intelligence artificielle.

Dans le présent document, nous développons nos réflexions et ambitions suite à la lecture de la proposition de la commission sur la réforme de la Directive retour.

I. Contexte de mise à l'agenda

Les crises migratoires successives dont la dernière à Lampedusa marquée par la visite de la présidente de la Commission Ursula Von Der Leyen, le conflit en Ukraine et l'inflation font de la réforme du "Pacte Asile et Immigration" une priorité de l'agenda européen. La volonté de l'ensemble des acteurs de l'Union de parvenir à un accord dans les plus brefs délais est aux bénéfices de chacun à l'approche des élections européennes de 2024. La présidence tournante débutée en 2022 est marquée par une volonté politique particulière à ce sujet. Le flux important d'entrées illégales au sein de l'Union européenne a fait de la réforme Directive retour une nécessité.

Le Luxembourg a accueilli en juin 2023 un sommet du Conseil de l'Union européenne à l'issue duquel les Etats membres sont parvenus à des accords concernant le Pacte Asile et immigration prometteurs pour l'avenir. Le Luxembourg bénéficie du statut de pays fondateur de l'Union Européenne (aux côtés de la Belgique et des Pays-Bas) et se trouve parmi les pays les plus riches de l'Union ce qui lui assure une légitimité importante dans la défense de ses intérêts. Le Luxembourg est également l'un des pays qui respectent le plus les accords de relocalisation, et accueille ainsi une part importante de migrants ayant obtenu le statut de réfugié.

À l'occasion de réforme de la Directive retour et suite à la proposition de la Commission, le Luxembourg apportera une attention particulière à la protection des droits fondamentaux et en particulier à la protection des personnes vulnérables.

Enfin, le Grand-Duché du Luxembourg s'appuie sur le contexte juridique de la publication de la proposition de la Commission pour construire sa position. En cela, le Luxembourg s'appuie sur le contenu juridique suivant :

- Règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration »
- Recommandation (UE) 2023/682 de la Commission du 16 mars 2023 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de retour et l'accélération des retours lors de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil
- Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen

II. Configuration de la négociation

Concernant les stakeholders, le Luxembourg souhaite renforcer la protection des droits de l'Homme dans le cadre de cette directive retour en apportant une attention particulière aux personnes vulnérables dont les mineurs font partie. Pour cela nous comptons sur le soutien des nombreuses ONG engagées pour la protection des droits humains dont Refugee Rights Europe, Amnesty International, et le groupement ECRE. Ainsi, le Luxembourg espère pouvoir compter sur leur soutien concernant nos inquiétudes face à la proposition de la Commission sur les points suivants : conditions de rétention, protection des mineurs (conditions de rétention, mesures d'éloignements), usage de mesures coercitives d'éloignement, accès à des voies de recours (délais suffisants, procédures disponibles).

Concernant les Institutions politiques, le Luxembourg a déjà eu l'occasion d'échanger avec plusieurs acteurs, notamment d'autres membres du conseil, sur la proposition de la Commission concernant les directives retour. En ce sens, nous souhaiterions approfondir les relations entre les pays du BENELUX et l'Allemagne, le Portugal, l'Irlande et la France concernant l'adoption d'une proposition de procédure dérogatoire pour les Mineurs Non-Accompagnés (MNA) et les familles accompagnées de mineurs.

Les pays du BENELUX se sont rencontrés à plusieurs reprises suite à la consultation et à la proposition de la Commission pour discuter des points fondamentaux et de notre positions vis à vis de cette dernière. Nous avons trouvé consensus sur les question de l'utilisation de l'Intelligence artificielle (IA), des conditions de rétention, de la protection des MNA ainsi que sur le délai accordé aux départs volontaires.

Les intérêts personnels du Luxembourg à propos la proposition de la Commission concernent de la clarification de certaines dispositions, le renforcement de la protection des droits fondamentaux, le renforcement de la protection des MNA, l'extension des points procéduraux concernant les délais accordés au départs volontaires et enfin, l'encadrement de l'Intelligence Artificielle (IA) concernant le partage des données.

III. Prospective et stratégie

Ainsi, en accord avec les exigences du Pays-Bas et de la Belgique, la stratégie du Luxembourg se présente comme ci-après :

- La nécessité de clarifier un certains nombres de dispositions, notamment concernant l'article 2 paragraphe 2 alinéa a) - qui manque de clarté sur un point pourtant fondamental concernant les conditions de non application de la directive, ainsi que l'article 3 - au sein duquel nous souhaitons introduire la définition du principe de non-refoulement.
- La nécessité de renforcer les droits fondamentaux, pour lesquels le Luxembourg considère que leur protection est trop légère et trop peu spécifiée au sein de la proposition. Notamment, au sein de l'article 12 paragraphe 4 du chapitre 3 le Luxembourg souhaiterait remplacer la déclaration actuelle trop floue d'« usage de la force allant au-delà du raisonnable » ainsi que modifier le premier paragraphe pour y faire la mention des droits fondamentaux.
- La nécessité de renforcer la protection des MNA en modifiant l'article 14 et l'article 22 paragraphe 6 - renvoyants aux alinéas a et c de l'article 20, notamment en matière de rétention. Le Luxembourg souhaite intégrer à la proposition des mesures plus précises, favorables et allant au delà de la simple mention de « la prise en compte intérêt supérieur de l'enfant ». En effet, toutes les étapes de la procédure doivent assurer une protection précise, pré-définie et obligatoire pour les États-membre.
- La volonté de revoir les délais pour les départs volontaires.
- La nécessité d'encadrer l'IA au niveau des partages des données. Pour cela, le Luxembourg souhaite revoir l'article 8 paragraphe 2 de la proposition et rajouter un alinéa qui introduirait une évaluation obligatoire de la capacité Etats tiers à recevoir les données partagés par les États-membre. Cela comprendrait le renforcement de la coopération avec les pays sûrs de la liste de chaque État-membre dans l'objectif favoriser l'externalisation, la personnalisation et la protection du principe de non-refoulement. L'objectif est de réduire le renvoi au sein des pays d'origine et ainsi limiter les échanges de données avec les pays potentiellement à risque.

Concernant les éventuels blocages que nos intérêts pourraient susciter, le Luxembourg dégage trois point de tension potentiels :

- Concernant les pays en défaveur d'une procédure dérogatoire pour les MNA. Le point de négociation du Luxembourg un compromis avec États-membres dans l'objective d'atteindre la majorité qualifiée.
- Concernant les acteurs en défaveur de tendre à limiter l'échange des données - et donc l'externalisation - aux pays sûrs. Nous souhaiterions contraindre les États-tiers à accepter une réévaluation annuelle sur leurs capacités à recevoir ces données, donc sur leur capacité à respecter les grands principes de l'UE.
- Concernant les acteurs qui refuseraient l'idée de rendre obligatoire un délai de 30 jours pour les retours, hors simple cas du départ volontaire, le Luxembourg souhaiterait les inciter à ajouter des conditions dans leur législation nationale pour que les ressortissants aient bien conscience de leur possibilité de saisir ce délai lié au départ volontaire. Cela suivant le respect struct des condition de permanence, d'accessibilité et d'intelligibilité (avec une traduction effective de la possibilité de départ volontaire dans la langue du ressortissant).