



European Migration Network
National Contact Point Luxembourg

LA DIFFUSION D'INFORMATIONS SUR LE RETOUR VOLONTAIRE

1. Introduction

La note de synthèse présente les principaux résultats de l'étude réalisée en 2015 par le Point de contact au Luxembourg du European Migration Network sur « La diffusion d'informations sur le retour volontaire: Comment atteindre les migrants en situation irrégulière qui ne sont pas en contact avec les autorités ? »

Chaque année entre 400.000 et 500.000 migrants en séjour irrégulier reçoivent un ordre de quitter le territoire de l'Union européenne. Cependant, seulement 40% de ces personnes retournent dans leur pays d'origine ou de transit. En 2008, l'Union européenne a adopté la Directive « Retour » qui établit des normes et des procédures communes concernant le retour volontaire et le retour forcé de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.¹ Selon cette directive, le retour volontaire constitue l'option privilégiée. La diffusion d'informations sur le retour volontaire et les programmes d'aide au retour peut être considérée comme un outil essentiel des politiques des Etats membres pour encourager et promouvoir le retour des migrants en séjour irrégulier.

Cette étude porte sur les migrants en séjour irrégulier qui ne sont pas en contact avec les autorités. En raison de leur situation ir-

régulière, il est difficile de fournir des données sur le nombre de personnes qui séjournent irrégulièrement au Luxembourg. La majorité des données sont partielles et des estimations existantes se réfèrent à des demandeurs de protection internationale déboutés qui sont, ou du moins ont été, connus des autorités. Un des principaux défis consiste à pouvoir fournir des informations sur le retour volontaire aux personnes qui ne sont pas en contact avec les autorités. Les demandeurs de protection internationale sont informés de l'existence de la possibilité d'un retour volontaire au cours de leur procédure et au moment où une décision de retour est émise. Par contre, les personnes qui n'ont jamais été en contact avec les autorités peuvent ne pas avoir reçu des informations sur l'existence d'une telle possibilité. Parmi les autres défis soulevés dans cette étude, on peut citer l'inexistence d'une stratégie spécifique pour atteindre le groupe cible, la réticence des personnes concernées de retourner dans leur pays d'origine (même si elles ont connaissance du programme d'aide au retour), l'inaptitude du programme d'aide au retour pour certaines communautés et les difficultés liées à la compréhension de l'information de la part des migrants eux-mêmes.

Migrant en séjour irrégulier: Ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée énoncées à l'article 5 du Code frontières Schengen, ou d'autres conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans cet Etat membre.

2. Aperçu de la situation au Luxembourg

En ce qui concerne le nombre total des migrants en séjour irrégulier qui sont appréhendés, les Etats membres en tête sont la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la Suède et le Royaume Uni. Pour le Luxembourg, ces nombres sont passés de 215 à 440 pour la période 2010 à 2014. Quelques interlocuteurs privilégiés consultés dans le cadre de cette étude ont fourni des estimations partielles sur le nombre de migrants en séjour irrégulier au Luxembourg. Ces estimations varient entre 150 à 1.000 personnes et semblent être en croissance. Les migrants sont capables de vivre au pays sans prendre contact avec les autorités dans la mesure où ils vivent et dépendent des économies informelles (exercer un travail illégal, loger au sein de son groupe diasporique, etc.). Des personnes dans des situations très vulnérables, telles les victimes de la traite des êtres humains, peuvent éga-

lement se trouver au pays sans pour autant être/avoir été en contact avec les autorités. Un autre indicateur indirect de l'ampleur des personnes en séjour irrégulier au Luxembourg est fourni par la régularisation de personnes employées illégalement qui a eu lieu au début de 2013. En total, 664 demandes ont été soumises à la Direction de l'immigration.

Des données sur le retour volontaire sont disponibles au Luxembourg au niveau de la Direction de l'Immigration et à travers le programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration du Luxembourg (AVRRL), géré par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).ⁱⁱ Il existe également des données sur des consultations offertes par différentes organisations non-gouvernementales et associations. Toutefois, la majorité de ces données se réfèrent à des personnes connues des autorités parce qu'il s'agit de demandeurs de protection internationale déboutés.

Régularisation: Procédure par laquelle les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire d'un Etat membre obtiennent un statut légal.

Source: Glossaire 2.0 sur l'asile et les migrations, European Migration Network, 2012.

Total des retours volontaires et des retours forcés 2010 - 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
Retours volontaires	104	537	1.688	640	511
Retours forcés	40	26	142	84	153

Retours dans le cadre du programme AVRRL 2010 – 2014

	Total retours	Inscriptions au programme	Demandeurs de protection internationale	Demandeurs de protection internationale déboutés ⁱ	Migrants en séjour irrégulier	Bénéficiaires de la protection subsidiaire
2010	104	145	20	73	21	0
2011	101	138	31	49	21	0
2012	97	149	19	60	18	0
2013	116	151	24	70	22	0
2014	186	229	29	150	7	1

Un certain nombre de personnes inscrites au programme AVRRL ne sont pas retournées pour différentes raisons: elles ne tombent pas dans le champ d'application du programme (pays non-éligible^{iv} ou ap-

plication du Règlement Dublin III^v); elles ont changé d'avis ou il leur était impossible d'obtenir les documents de voyage nécessaires.

Programme d'aide au retour: Programme d'assistance (financière, organisationnelle, de conseil) au retour, comprenant éventuellement des mesures de réintégration au bénéfice de la personne qui est retournée, proposées par l'Etat ou par une tierce partie, comme par exemple une organisation internationale.

Source: Glossaire 2.0 sur l'asile et les migrations, European Migration Network, 2012.

3. La législation et la politique

Dans six Etats membres (AT, BE, FR, PT, SI, SK) l'obligation de fournir des informations sur le retour volontaire est prévue par la loi. Dans les autres Etats membres existent soit des mesures juridiques non contraignantes, soit des lignes directrices internes pour les praticiens ou des pratiques administratives. Des règles ou lignes directrices spécifiques sur la diffusion d'informations à des groupes vulnérables ont également été adoptées dans six Etats membres (ES, IE, NO, SE, SI, UK). La Suède par exemple dispose de règles particulières sur la manière de fournir des informations à des mineurs non accompagnés.

Au Luxembourg, selon l'article 111 de la Loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier se voit généralement accorder un délai de retour volontaire de 30 jours à partir du moment où il a reçu une décision de retour. Les personnes concernées peuvent également faire une demande afin de bénéficier du programme d'aide au retour volontaire. Si nécessaire, la Direction de l'immigration peut accorder un délai de départ volontaire supérieur à 30 jours en tenant compte des circonstances propres à chaque cas, tels que la durée du séjour, la présence d'enfants scolarisés et d'autres liens familiaux et sociaux.

Il n'y a actuellement pas de dispositions législatives portant sur la diffusion des informations sur le retour volontaire. Néanmoins, depuis 2001, on peut constater un engagement politique accru au Luxembourg afin de promouvoir le retour volontaire comme en témoignent plusieurs documents politiques. Depuis 2009, un programme d'aide au retour et à la réintégration depuis le Luxembourg (AVRRL) a été mis en place avec l'assistance de l'OIM. Suite à un appel à projet de la Direction de l'immigration pour la période 2011-2013, la convention entre le Ministère des Affaires étrangères et européennes et l'OIM a été poursuivie dans le cadre du Fonds européen pour le retour (FER). Depuis 2014, le programme est cofinancé par le nouveau Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration (AMIF). Ce programme est ouvert à des ressortissants de la plupart des pays, à l'exception des ressortissants des pays des Balkans de l'Ouest qui bénéficient d'une libéralisation du régime des visas (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Serbie, Monténégro et Macédoine). Un programme séparé qui offre un retour en bus est à disposition des ressortissants de ces pays. Ce programme est financé et géré par la Direction de l'immigration elle-même.

Un objectif spécifique du programme national actuel est que le Luxembourg continuera ses efforts d'encouragement en matière de retour volontaire des migrants en séjour irrégulier et va ainsi développer une stratégie de communication dirigée vers des bénéficiaires potentiels. En 2014, la Direction de l'immigration a introduit une

nouvelle pratique concernant la diffusion d'information lors de l'émission d'une décision de retour. Après qu'une décision de retour a été émise, la personne concernée reçoit automatiquement un rendez-vous pour un entretien individuel portant sur le retour. Lors de cet entretien la personne obtient des informations sur le programme d'aide au retour volontaire qui est, selon sa nationalité, géré par l'OIM ou la Direction de l'immigration. On lui fournit également le dépliant correspondant qui reprend les coordonnées du représentant de l'OIM ou de la Direction de l'immigration.

Dans certains Etats membres (AT, CZ, DE) les coordonnées des organisations non-gouvernementales qui offrent un service de consultation et d'assistance sont également données à la personne concernée. Concernant la langue de communication de ces informations lors de l'entretien portant sur le retour, de légères différences parmi les Etats membres ont pu être constatées. La majorité des Etats membres traduisent les documents dans les langues les plus communes aux ressortissants de pays tiers. D'autres Etats membres utilisent pour l'écrit les langues officielles du pays, mais lors de l'émission de la décision de retour à la personne, des interprètes vont traduire le document dans une langue que le migrant comprend. La façon de présenter l'information peut également être déterminante pour la bonne compréhension. Des mesures spécifiques ont été adoptées par six Etats membres (BE, ES, FI, LV, SI, SK). La Belgique par exemple notifie la décision de retour ensemble avec une référence à

un site internet qui contient une rubrique questions & réponses ainsi que des vidéos expliquant les conséquences d'une décision de retour et l'assistance disponible via un programme d'aide au retour. Certains Etats membres informent sur l'existence d'un programme d'aide au retour lors de la procédure de protection internationale et d'autres au moment qu'une décision négative sur la demande de protection internationale est communiquée.

4. Les principales approches de la diffusion d'informations sur le retour volontaire

L'étude fait également le point sur les acteurs impliqués, les outils disponibles pour diffuser les informations sur le retour volontaire, le contenu et l'accessibilité des informations.

Les acteurs

La Direction de l'immigration est l'autorité en charge du retour des migrants en séjour irrégulier et l'OIM est le partenaire opérationnel pour le programme AVRRL. S'il s'agit de migrants qui sont en contact avec les autorités, les travailleurs sociaux de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), des structures d'accueil pour demandeurs de protection internationale, du Centre pénitentiaire et du Centre de rétention peuvent fournir des informations sur le

retour volontaire. Quant aux migrants qui ne sont pas en contact avec les autorités, les organisations non-gouvernementales et les associations œuvrant dans le domaine de la migration jouent un rôle important. Parmi les autres acteurs impliqués dans le processus d'information, on trouve notamment une organisation qui prend en charge des victimes de la traite des êtres humains, des groupes diasporiques, un groupe confessionnel, une ambassade, un refuge pour des sans-abris, l'ombudsman et le personnel hospitalier. Plusieurs acteurs qui pourraient être en contact avec des migrants en séjour irrégulier, tels que les syndicats, la police ou le personnel des communes ne sont de facto pas impliqués dans la diffusion d'informations sur le retour volontaire.

Dans plusieurs Etats membres les autorités étatiques jouent un rôle très actif dans la diffusion d'informations en proposant des formations au personnel sur la manière de mettre à disposition des informations aux différents groupes cibles (BE, EL, FR, NO, UK), en produisant du matériel d'information (DE, EL, FR, NO, UK) et en établissant des centres d'information pour des personnes intéressées (BE, EL, NO).

Les outils

Les principaux outils utilisés sont les brochures et dépliants élaborés par la Direction de l'immigration et l'OIM ainsi que les services de consultation offerts par l'OIM et les organisations non-gouvernementales et associations. A présent, l'OIM propose à Luxembourg-ville un service de consultation bihebdomadaire aux candidats potenti-

els au retour. Elle organise également des réunions d'information dans les structures d'accueil pour demandeurs de protection internationale et pour les acteurs (potentiellement) en contact avec des migrants en séjour irrégulier. Par ailleurs, l'OIM diffuse les informations à travers des affiches, la participation au festival des migrations et via son site internet. Dans le passé, elle a également participé à l'organisation d'une campagne médiatique qui visait la communauté capverdienne au Luxembourg.

La Belgique affiche des posters dans des lieux publics fréquentés par des migrants en séjour irrégulier, notamment les principales, les locaux des autorités en charge de l'immigration ou encore dans les hôtels de ville. Dans plusieurs Etats membres il existe encore d'autres outils tels que l'assistance téléphonique, les pages dédiées dans les réseaux sociaux, les visites dans les communautés ou encore des forums de discussion en ligne. L'importance des réunions d'informations auprès des communautés de migrants a été soulignée, notamment parce qu'elles permettent de diffuser des informations correctes qui peuvent alors être transmises de bouche-à-oreille entre migrants. Aux Pays-Bas par exemple, une étude a montré que le « bouche à oreille » est une des voies principales de transmission des informations sur l'existence du retour volontaire. Des Etats membres ont aussi souligné que les migrants sont plus susceptibles à se fier à cette forme de communication parce qu'ils ont confiance en la personne. De même, les réseaux sociaux et les discussions en ligne constituent un es-

pace important d'échange d'information et de renseignement pour les migrants. Néanmoins, avec ces outils il existe toujours le risque de transmission d'informations incomplètes ou fausses et de création de malentendus.

Le contenu et l'accessibilité

L'étude fournit un aperçu sur le contenu des informations, sur les langues utilisées, la forme de présentation des informations, les heures d'ouverture des services de consultation et des questions de confidentialité. En général, les autorités étatiques fournissent des informations de base sur les obligations juridiques du migrant, les options de retour volontaire et les contacts pour obtenir des informations plus détaillées. Les renseignements sur le retour effectif, la situation dans le pays d'origine ainsi que des informations individuelles sont le plus souvent fournies par les acteurs qui mettent en œuvre le programme d'aide au retour. Ici, on peut mentionner l'exemple du Royaume-Uni qui, à côté du programme d'aide au retour, a mis en place un service qui fournit des informations générales sur le retour volontaire. Il s'agit d'un point de contact centralisé, dédié au retour volontaire qui a pour public cible les migrants qui ne sont pas des demandeurs de protection internationale (déboutés). Quant à l'accessibilité des informations, les acteurs consultés dans le cadre de l'étude ont mentionné la disponibilité de l'information surtout pour les personnes qui sont en contact avec les autorités alors que pour les autres personnes l'information circule plutôt à travers des réseaux informels.

5. L'efficacité des différentes approches

Pour l'instant, il n'existe pas de campagne spécifique au Luxembourg concernant la diffusion d'informations sur le retour volontaire, mais les activités de l'OIM effectuées dans le cadre des conventions successives signées avec le Ministère des Affaires étrangères et européennes, sont basées sur des programmes écrits avec des objectifs et ressources bien définis. L'étude a montré que les activités ont ciblé jusqu'à présent les demandeurs de protection internationale déboutés. La diffusion d'informations n'a pas spécifiquement visé les migrants qui ne sont pas en contact avec les autorités. Pour ces personnes, les outils de transmission les plus courants sont les brochures et dépliants existants ainsi que la transmission par voie orale. Dans onze Etats membres (BE, CZ, DE, FI, FR, EL, HU, IE, MT, NO, UK) les autorités ont conçu et mis en œuvre des campagnes spécifiques. Ces campagnes visaient soit une amélioration de la sensibilisation sur le retour volontaire en général, soit un groupe diasporique particulier ou un sous-groupe de migrants en séjour irrégulier. Les méthodes employées pour atteindre les groupes ciblés sont très diverses. Des affiches ont été exposées dans des lieux publics fréquentés par les migrants en séjour irrégulier, des campagnes médiatiques ont été lancées, des fêtes multiculturelles ont été fréquentées afin de contacter des groupes diasporiques et des vidéos témoignant des personnes retour-

nées dans leur pays d'origine ont été mises en ligne sur internet et les réseaux sociaux.


Aucune évaluation de l'efficacité des différentes approches n'a été effectuée jusqu'à présent au Luxembourg. Néanmoins, l'OIM organise un certain suivi de la personne retournée. D'abord, à travers un questionnaire de suivi par son bureau au pays d'origine pour recueillir des données sur le niveau de satisfaction des personnes retournées. Puis, à travers une visite sur place et un entretien avec le bénéficiaire du programme AVRRL six mois après son retour. Cette visite fait l'objet d'un rapport qui illustre l'aide reçue dans le pays d'origine ainsi qu'une appréciation du succès de l'assistance à la réintégration y compris du point de vue du bénéficiaire. Mais cette enquête se focalise sur l'assistance à la réintégration et ne porte pas sur le retour volontaire en soi. En outre, une mission de suivi a lieu tous les deux ans dans un des pays de retour afin d'analyser l'impact de l'assistance à la réintégration sur les bénéficiaires et leur communauté. Cette mission est organisée par l'OIM qui sera accompagnée d'un représentant de la Direction de l'immigration. Depuis 2015, l'OIM demande aux bénéficiaires potentiels comment ils ont appris de l'existence du programme d'aide au retour. Au moment de la rédaction de l'étude, il était prématuré d'en tirer des conclusions.

Certains domaines d'amélioration ont pu être identifiés. Il s'agit notamment de faciliter l'accès aux informations via internet et de pallier à l'absence d'une campagne de

distribution plus globale des brochures et dépliant existants.

6. Conclusion

La diffusion d'informations est un élément clé dans la mise en œuvre d'une politique de retour volontaire efficace qui permet aux personnes concernées de prendre une décision informée. La migration irrégulière est un phénomène croissant dans beaucoup d'Etats membres de même que les migrants en séjour irrégulier qui ne sont pas en contact avec les autorités. Ces personnes risquent d'être exploitées et subissent un traitement inégal en terme d'accès aux services sociaux, de santé et autres mesures d'assistance disponibles. Elles sont confrontées au risque d'être appréhendées. En raison de leur statut irrégulier, les autorités ont du mal à atteindre ces personnes afin de les informer sur le retour volontaire. Par ailleurs, la plupart des lois ou règles se concentrent sur les migrants qui sont ou ont été en contact avec les autorités. Or, l'efficacité d'une politique de retour est déterminée notamment par le recours à des moyens pratiques pour atteindre ces personnes et leur faire parvenir un message compréhensible. Dans la plupart des Etats membres les autorités étatiques jouent ici un moindre rôle à l'inverse des organisations intergouvernementales ou non-gouvernementales qui peuvent diffuser des informations. Il n'existe que très peu de témoignages sur l'efficacité des différentes approches de dif-



fusion d'informations sur le retour volontaire, bien que, selon plusieurs Etats membres, la voie principale de transmission est le « bouche à oreille ». Ainsi, il revient aux autorités de s'assurer que ces informations transmises de manière informelle soient correctes, tout en collaborant avec les communautés de migrants et groupes diasporiques.

Toutes les informations, y compris les statistiques, dans cette note de synthèse sont tirées de l'étude «La diffusion d'informations sur le retour volontaire: Comment atteindre les migrants en situation irrégulière qui ne sont pas en contact avec les autorités ? » qui est accessible en anglais sur le lien suivant:

https://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2015/10/LU-EMN-NCP-Voluntary-Return-Study_final1.pdf

ainsi que du rapport synthétique de la Commission européenne qui est accessible en anglais sur le lien suivant:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/info_on_return_synthesis_report_20102015_final.pdf

Pour toutes autres informations, études et rapports politiques sur les migrations et l'asile, veuillez consulter notre site internet:

www.emnluxembourg.lu

ou celui de la Commission européenne:

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

ⁱ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

ⁱⁱ Une organisation intergouvernementale dans le domaine de la migration dédiée à assurer une gestion ordonnée et humaine de la migration, à la promotion de la coopération internationale sur des questions relatives à la migration, à assister dans la recherche des solutions pratiques aux problèmes liés à la migration et à fournir de l'assistance humanitaire à des migrants en besoin, que ce soit des réfugiés, des personnes déplacées ou autres personnes déracinées. Pour plus d'informations: <http://www.iom.int/fr>

ⁱⁱⁱ Ce n'est que depuis 2015 que les demandeurs de protection internationale déboutés qui ne quittent pas le pays pas dans le délai de 30 jours pour le retour volontaire sont catégorisés par l'OIM comme des migrants en séjour irrégulier. Ainsi, dans ce tableau ils sont inclus dans la catégorie de demandeurs de protection internationale déboutés.

^{iv} Les ressortissants des pays des Balkans de l'Ouest ne sont pas éligibles. Voir section 3.

^v Règlement UE N°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>

^{vi} La Norvège, même si ce n'est pas un Etat membre de l'Union européenne, est incluse parce qu'elle participe au European Migration Network et parce qu'il s'agit d'un pays associé qui participe à l'Espace Schengen.

Publiés:

- **InForm** – Les bonnes pratiques en matière de retour et de réintégration des migrants en séjour irrégulier
- **InForm** – L'usage de la rétention et des alternatives à la rétention dans le contexte de la politique d'immigration
- **InForm** – Politiques, pratiques et données sur les mineurs non-accompagnés au Luxembourg
- **InForm** – L'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'affaires
- **Rapport politique** sur les migrations et l'asile 2014

Prochaines publications

- **InForm** – Déterminer les pénuries de main-d'œuvre et le besoin d'une migration de travail issue des pays tiers
- **Rapport politique** sur les migrations et l'asile 2015

Contact : emn@uni.lu

Trouvez-nous sur 

Plus d'informations : www.emnluxembourg.lu



UNIVERSITÉ DU
LUXEMBOURG



Co-financé par l'Union européenne



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

Direction de l'immigration



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

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration



SAVOIR POUR AGIR

statec
LUXEMBOURG