



Règlement Retour

Proposition de règlement pour l'établissement d'un système commun pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union européenne

Une réforme aux contours imprécis susceptible de favoriser les renvois arbitraires

Éléments de contexte

Depuis plusieurs années, la nécessité de réformer la [directive 2008/115](#) relative aux retours des personnes en situation irrégulière est au cœur des débats européens sur la migration, les taux de renvoi des États membres étant faibles. En 2024, l'agence statistique européenne [Eurostat](#) faisait état de 464 985 ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire d'un État membre, pour 112 040 personnes ayant quitté le territoire suite à une décision de renvoi, soit un taux de retour de 24%.

La Commission européenne a proposé de réformer la directive 2008/115 en 2018, mais la refonte a été bloquée en 2019 en raison des désaccords entre groupes politiques.

Le 11 mars 2025, la Commission européenne a publié une [nouvelle proposition](#), cette fois sous la forme d'un règlement, qui serait par conséquent d'application directe en cas d'adoption. Cependant, un grand nombre de dispositions laisseraient d'importantes marges de manœuvre aux États membres.

Forum réfugiés, association française opératrice dans le domaine de l'asile, et habilitée à assurer une mission d'information et d'aide à l'exercice effectif des droits auprès des personnes retenues dans les centres de rétention administrative (CRA) – voir notre [rapport annuel sur la rétention administrative](#) – a analysé cette réforme et ses potentiels impacts.

Dans l'ensemble, Forum réfugiés préconise un rejet de ce texte marqué par des reculs pour les droits fondamentaux des personnes étrangères disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi. Les points développés dans cette note sont particulièrement préoccupants.

Retour vers un pays tiers avec lequel il existe un accord ou arrangement

Premièrement, les arrangements pris par le passé avec des pays tiers n'ont fait que démontrer leurs faiblesses. L'accord UE-Turquie, par exemple, a démontré qu'il pouvait être utilisé contre l'UE.

Deuxièmement, envoyer une personne dans un pays dont elle ne connaît rien (ce que l'on ne peut pas nommer un « retour », puisque la personne n'y ait jamais allé), peut-être même pas la langue, va rendre l'intégration particulièrement difficile. Des mouvements supplémentaires vers l'Europe sont donc à prévoir. En outre, si l'accord prévoit un centre de transit, rien n'assure que le retour vers le pays d'origine soit possible.

Troisièmement, il existe un risque de mouvements secondaires d'un État membre qui utiliserait cette possibilité à un État membre qui ne l'utilise pas. Les restrictions à la liberté de circulation et la rétention ne pourront limiter ces mouvements que de manière limitée.

Quatrièmement, la clause de transparence, qui obligerait les États membres à informer la Commission et les autres États avant la conclusion d'accords avec des pays tiers, ne garantit en rien le respect des droits, puisqu'il s'agit uniquement d'une obligation d'information.

Nous recommandons par conséquent de supprimer l'article ouvrant ces possibilités, ou, a minima, d'exiger un accord contraignant, avec contrôle parlementaire avant l'adoption, ainsi qu'un mécanisme de contrôle en continu, et un lien avec la personne concernée.

De surcroît, il faudrait assurer l'évaluation individuelle des cas, afin d'éviter les refoulements ou refoulements en chaîne, ainsi que l'accès à des soins de santé et à un recours (ce qui implique d'ajouter une disposition sur la juridiction et la responsabilité temporelle). Il est à noter qu'en février 2025, l'agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA) rappelait l'applicabilité du droit européen, et donc l'engagement de la responsabilité des États membres, dans le cas où ces centres seraient une étape transitoire dans l'attente d'un renvoi de la personne vers son pays d'origine ou tout autre pays dans lequel elle serait légalement admissible.

La proposition indique que les mineurs non accompagnés et les familles avec mineurs ne doivent pas être renvoyés vers un pays tiers dans le cadre de ces accords. Si cet article est maintenu, cette disposition devrait aussi l'être. Cette disposition devrait de surcroît inclure les personnes vulnérables.

Communication avec des entités de pays tiers non reconnus

Le fait qu'une entité ne soit pas reconnue est souvent le signe de persécutions dans ces pays tiers. Par conséquent, l'UE ne devrait pas se livrer à un double standard en refusant de reconnaître un État/une entité et rechercher à y renvoyer des personnes.

Rétention

La rétention doit rester l'ultima ratio, le dernier recours, afin de préserver les libertés individuelles. Il serait utile de maintenir la disposition de la directive suivante : « À moins que d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées ». La rétention de personnes vulnérables, dont les enfants, devrait a fortiori être prohibée.


La rétention n'augmentant pas le taux de retour, prévoir 2 ans pour préparer un retour n'est ni proportionnel, ni justifié. Une rétention cesse d'être proportionnée lorsque le retour apparaît impossible. La disposition suivante de la directive actuelle devrait être maintenue : «Lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement pour des raisons juridiques ou autres, ou que les conditions énoncées au paragraphe 1 ne sont plus réunies, la détention prend fin. » Prévoir un délai de réponse des autorités de l'État d'origine au-delà duquel la rétention n'est plus possible pourrait compléter cette disposition.

Comme précisé plus-bas, une intention ne pouvant se vérifier, le risque de fuite, qui permettrait la rétention, ne peut se définir par une intention.

Concernant les conditions de rétention, il serait utile de préciser que les centres devraient tous disposer des moyens suffisants en matière de santé et santé mentale, et qu'ils devraient allouer du temps et de l'espace pour la fourniture d'une assistance juridique. Lorsque la capacité maximale d'un centre est atteinte, la rétention de plus de personnes ne devrait pas avoir lieu.

Recours

La proposition prévoit que le délai pour former un recours devant une autorité judiciaire de première instance ne peut excéder 14 jours. Il faudrait y ajouter un délai minimal (7 par exemple. CJEU, Arrêt du 27 septembre 2023, Y.N. v Republika Slovenija, C-58/23, ECLI:EU:C:2023:748, para. 33-34 : 3 jours violant le droit à une procédure équitable).



Si l'État membre décide d'octroyer 14 jours, la suspension de l'exécution d'une décision de retour pendant ces 14 jours est indispensable, puisque cela éviterait l'engorgement des tribunaux avec les demandes de suspension et permettrait d'exercer son droit à un recours effectif (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Il faudrait ainsi ajouter une suspension automatique de la décision de retour (sans nécessité de demande) lors du recours. Cela résoudrait le problème des personnes qui gagnent leur recours alors qu'elles ont déjà été renvoyées. Cela arrive dans les États, comme la France, dans lesquels des organes différents rendent des décisions. Dans le cas de la France, le tribunal administratif se prononce sur l'obligation de quitter le territoire, alors que la Cour nationale du droit d'asile se prononce sur la demande d'asile.

Enfin, le « may » (peuvent) devrait être remplacé par « shall » (doivent) ou « should » (devraient) concernant l'assistance dès la phase administrative, ce qui permet de garantir l'accès à un recours effectif.

Exigences de coopération

Si des passeurs ont confisqué les documents, prouver sa bonne foi est difficile. Par ailleurs, eu égard au principe de non-refoulement, on ne peut demander à un demandeur d'asile (des demandes se présentant aussi en centre de rétention) de se mettre en contact avec son pays d'origine pour obtenir un document ; c'est pourtant ce que demande la Commission.

Qui plus est, les apatrides ne sont pas pris en compte. Ces derniers sont dans l'incapacité de fournir des documents et sont souvent soumis à des rétentions arbitraires dans l'UE par manque de procédure de détermination de l'apatridie.

De plus, une fouille impactant l'intégrité et la vie privée, elle ne devrait être réservée qu'aux cas de sécurité nationale et aux procédures pénales, et non aux fins de la procédure de retour.

Enfin, les mesures prises en cas de non-respect des exigences de coopération devraient pouvoir faire l'objet d'un recours afin de garantir les droits des personnes concernées.

Reconnaissance mutuelle des décisions de retour

L'article de la proposition relatif à l'émission d'une décision de retour augmente considérablement la charge bureaucratique des États en imposant, en plus de la décision nationale, de remplir un formulaire européen.

De plus, imposer la reconnaissance d'une décision de retour (qui n'a pas de délai d'expiration) prise par un autre État va contre le bon sens lorsqu'il n'existe pas cette obligation concernant les décisions d'asile : un État membre peut décider d'octroyer l'asile à une personne qui a obtenu un refus dans un autre pays en vertu du droit international. L'harmonisation des règles n'est pas suffisante pour motiver cette mesure. Par ailleurs, la reconnaissance d'une décision de retour d'un État membre souffrant de défaillance systémique dans le domaine de l'asile ne devrait pas être possible. Une disposition permettant de ne pas reconnaître et de ne pas exécuter une décision lorsqu'elle est contraire à l'ordre public ou lorsque le ressortissant d'un pays tiers doit être renvoyé vers un pays tiers autre que celui indiqué n'est pas suffisante.

En outre, il est à noter que la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière administrative n'existe pas. Quid donc des décisions de justice administrative qui annulent une obligation de quitter le territoire, d'autant plus lorsque l'obligation est exécutoire durant le recours ?

Si les dispositions sur ces questions sont retenues, il faudrait a minima prévoir un recours contre la reconnaissance mutuelle d'une décision de retour.

Champ du retour des ressortissants de pays tiers représentant un risque pour la sécurité

Ne peut être considérée comme un risque pour la sécurité une situation dans laquelle « il existe des indications claires de l'intention d'une personne de commettre une infraction ». Cette disposition est bien trop vague, ce qui va à l'encontre de la sécurité juridique. Une intention ne pouvant se vérifier, il faudrait au moins exiger des actes préparatoires.

Modalités de départ volontaire

Dans l'objectif de faciliter les départs volontaires, un délai minimum de deux ou trois semaines pour le retour volontaire, et pas uniquement pour les familles avec enfants scolarisés ou les personnes vulnérables, devrait être ajouté.

Report de l'expulsion

La décision de reporter l'expulsion, en plus de devoir être réexaminée régulièrement, au moins tous les 6 mois, devrait avoir une limite temporelle. Un droit au séjour et, le cas échéant, une orientation vers la procédure de détermination de l'apatridie, après une certaine période, devraient être prévus lorsque l'éloignement est impossible.

Durée de l'interdiction d'entrée

Une interdiction d'entrée de 10 ans pouvant être prolongée par périodes successives de 5 ans, sans limite quant au nombre de prolongations, et sans précisions quant aux cas justifiant des prolongations, n'apparaît pas proportionnelle au regard de l'atteinte à la liberté de circulation qu'elle implique. Une véritable limite temporelle devrait être insérée.

De plus, une autre limite à l'interdiction d'entrée devrait être insérée dans l'éventualité où la mesure de retour n'est jamais exécutée, et ceci afin d'éviter les situations de blocage administratif.

Situations d'urgence

Un « nombre exceptionnellement élevé de ressortissants de pays tiers » dans le cadre de la procédure de retour permettant de déroger à certaines dispositions, il serait utile de mieux définir ce que cela représente.

En outre, la disposition ne devrait pas se situer dans les dispositions finales pour cause de sécurité juridique. Dans la directive, elle est d'ailleurs placée avant les dispositions finales.

Il faudrait par ailleurs ajouter une date limite, ainsi qu'un contrôle de la part de la Commission européenne.

La proposition de la Commission contient également des points que nous saluons :

- Le droit à l'information est davantage développé ;
- Un mécanisme de contrôle des droits fondamentaux dans les procédures de retour pourrait être bénéfique ;
- La publication de données statistiques serait d'une grande utilité, notamment sur les durées de rétention ; et
- La réaffirmation de la priorité donnée à l'intérêt supérieur de l'enfant est positive, bien que vague.

Autres éléments à prendre en compte :

Dérogations : L'article devrait être lié à la procédure de filtrage pour les personnes qui se sont vu refuser l'entrée aux frontières extérieures.

Définitions : Une disposition ouverte sur les indices de vulnérabilité pourrait être ajoutée. Par ailleurs, il faudrait définir « réintégration ».

Droits fondamentaux : Une disposition relative aux conséquences de l'irrespect des droits fondamentaux pourrait compléter la disposition.

Détection et vérifications initiales : L'article devrait préciser que les mesures pour détecter les ressortissants de pays tiers qui séjournent illégalement sur le territoire ne doivent pas être discriminatoires.

Emission d'une décision de retour : La disposition devrait spécifier ce qu'est un retour efficace.

Retour d'un mineur non accompagné : L'article mérite des précisions quant à l'assistance qui doit être fournie.

Obligation de coopération : Il serait utile d'ajouter une référence aux normes de protection des données au paragraphe sur la remise par les autorités des documents.

Soutien au retour et à la réintégration : Il serait utile de préciser que ce soutien est sans préjudice de l'assistance juridique.

Contact : Laurent Delbos, responsable plaidoyer – ldelbos@forumrefugies.org

