Proposition de règlement européen sur le retour

Principaux enjeux et points de vigilance

Note préliminaire de plaidoyer - Avril 2025

Contact : Elise MARTIN GOMEZ, responsable du plaidoyer européen, 06 10 81 06 26, emartingomez@forumrefugies.org

Eléments de contexte et considérations générales

Le 11 mars 2025, la Commission européenne présentait sa proposition de règlement 2025/0059 établissant un système commun pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, abrogeant et remplaçant la directive 2008/115/CE dite "retour". Celle-ci fait suite à plusieurs tentatives infructueuses de refonte présentées pendant les tractations législatives du Pacte européen sur la migration et l'asile. La Commission propose un règlement - directement applicable dans le droit national - sans mesure d'impact ni consultation de la société civile. Le processus législatif est donc caractérisé par l'urgence, malgré d'importants risques de violation des droits fondamentaux des personnes en situation irrégulière dans l'Union européenne. La proposition est désormais soumise à l'examen des colégislateurs (Parlement européen et Conseil), auxquels nous transmettons, dans l'attente de recommandations en lien avec les négociations législatives, les premiers points d'alerte suivants :

1. Un changement de paradigme qui privilégie désormais les retours coercitifs (articles 31 et 32)

Des mesures moins coercitives que la privation de liberté, telles que l'assignation à résidence, doivent être privilégiées par l'administration sous l'actuelle directive "retour". La proposition de règlement opère un changement de philosophie drastique, avec des mesures moins coercitives non plus privilégiées mais uniquement "prévues". En outre, le texte précise qu'une libération de rétention administrative n'exclue pas un recours aux alternatives à la rétention, renversant le principe de subsidiarité de la rétention.

2. Des « centres de retour » aux contours juridiques incertains, qui déresponsabilisent l'Union européenne en matière de respect des droits fondamentaux (article 17)

Annoncés ces derniers mois par l'exécutif européen, le règlement consacre les "centres de retour" dans des pays tiers avec lesquels les Etats-membres auront conclu un accord ou arrangement aux fins d'admission de personnes que l'Europe souhaite éloigner. Aucun élément ne précise si cette admission serait définitive, temporaire et conditionnée aux diligences réalisées pour l'éloignement vers le pays d'origine ou de résidence habituelle, ou encore si les centres de retour pourraient être utilisés comme lieux de débarquement des personnes secourues en mer. Le texte du règlement laisse planer une incertitude quant au cadre juridique applicable et à l'application de l'acquis européen en matière de respect des droits fondamentaux. Il laisse craindre que les personnes exilées y soient soumises à des traitements inhumains et dégradants, des privations de liberté aux durées incertaines et assorties de garanties procédurales insuffisantes, et à un risque de refoulement en chaîne.

3. Un allongement excessif de l'interdiction de retour (article 16 (3) (a))

L'interdiction de retour d'une personne passe de cinq à dix ans, et jusqu'à vingt ans pour les personnes qui représenteraient une menace à l'ordre public, pour lesquelles il y a des motifs sérieux de penser qu'elles auraient commis une infraction pénale grave, ou dont il y aura des indications claires sur leurs intentions à commettre des infractions pénales. C'est la potentialité plutôt que la réalité de la menace qui est retenue - donc en l'absence de toutes poursuites ou condamnations.

4. Une durée inutilement longue de rétention administrative (article 32 (3))

Le règlement fixe une base de douze mois de rétention, qui peut être renouvelée s'il est probable que la procédure s'allonge en raison d'un manque de coopération de la personne frappée de la mesure d'éloignement ou au regard des délais de délivrance des documents nécessaires à son éloignement effectif. La durée maximale de cette rétention peut désormais s'étendre à 24 mois, contre 18 mois dans la directive Retour actuellement en vigueur. C'est par exemple huit fois supérieur à la durée maximale de rétention fixée par le législateur français (90 jours), qui n'aura pas compétence pour maintenir une telle durée dans le droit national en raison de la nature règlementaire du nouveau texte (qui pourra donc être applicable directement en France et invocable par les autorités devant les tribunaux pour enfermer pendant plusieurs mois). Les données démontrent pourtant que l'efficacité des retours n'est pas liée à la durée de l'enfermement. De plus, le règlement prévoit l'intervention d'un juge pour prolonger la rétention au-delà des 24 mois pour les personnes représentant une "menace à l'ordre public", sans fixer cette durée maximale.

5. Un enfermement des mineurs en contradiction avec l'intérêt supérieur de l'enfant (section 5 et article 35)

La possibilité d'enfermer des enfants (pour la durée indiquée dans le point 4), y compris non accompagnés d'un représentant légal, est déjà prévue par la directive de 2008, malgré le principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant" que tous les États européens doivent respecter au titre de la Convention internationale sur les droits de l'enfant. Mais il est à craindre que la nature règlementaire du texte permette un retour de ces pratiques dans les pays les ayant prohibés (comme la France à travers la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024).

6. Des garanties procédurales réduites pendant la procédure de retour (article 25 et suivants)

Le texte exclut du droit à une assistance juridique et à un conseil gratuits les requérants dont le recours aurait peu de chances de prospérer ou serait considéré comme abusif par l'administration. Il prévoit une réduction du délai de recours contre la mesure d'éloignement à 14 jours, toutes procédures confondues, réduisant ainsi de moitié le délai d'un mois accordé aux personnes déboutées et frappées d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Enfin, il met fin à l'automaticité du caractère suspensif du recours contre l'éloignement, cette dernière devant être demandée par le requérant. Cette disposition ajoute une intervention du juge des référés en attendant la décision du juge du fond, avec le risque de surcharger davantage les tribunaux administratifs et de priver les requérant du regard indispensable du juge sur les pratiques administratives.

7. Des mesures dérogatoires d'application souple qui réduisent encore les droits des personnes (article 47)

Le délai d'intervention et de contrôle du juge sur la régularité de la rétention pourra être allongé au-delà de quinze jours, les personnes retenues en établissements pénitentiaires pourront être maintenues avec les personnes détenues, et les familles avec mineurs et les mineurs non accompagnés pourront être maintenus avec les autres personnes retenus en cas de force majeure. Ce dernier est caractérisé par "*un nombre important de personnes à éloigner*" ou une "*pression importante et imprévisible sur le système national de rétention*". Ces situations étant directement liées à la délivrance de mesures d'éloignement et de décisions de placement en rétention par l'administration, il est à craindre que ces mesures dérogatoires se généralisent et pérennisent les violations du droit à un recours effectif et du droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants.

Note rédigée dans le cadre d'un projet soutenu par le Fonds asile migration intégration (FAMI).

Cofinancé par l'Union européenne