



N° 2871

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2026.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>  
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE (N° 2508),  
DE M. PAUL CHRISTOFLE PLUSIEURS DE SES COLLEGUES,

*visant à s'opposer à la révision de la directive retour et à assurer une mise en œuvre du Pacte asile et migration respectueuse de la dignité humaine et conforme aux obligations françaises et européennes relatives aux droits humains,*

PAR M. PAUL CHRISTOPHLE,  
Député

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* M. Pieyre-Alexandre ANGLADE, président ; Mme Manon BOUQUIN, M. Laurent MAZAURY, Mme Nathalie OZIOL, M. Thierry SOTHER, vice-présidents ; MM. Henri ALFANDARI, M. Maxime MICHELET, secrétaires ; MM. , Gabriel AMARD, Michel BARNIER, Karim BENBRAHIM, Guillaume BIGOT, Benoît BITEAU Nicolas BONNET, Ian BOUCARD, Anthony BOULOGNE, Mmes Françoise BUFFET, Colette CAPDEVIELLE, Sophia CHIKIROU, M. Paul CHRISTOPHLE, Mme Nathalie COLIN-OESTERLÉ, MM. Pierre CORDIER, Julien DIVE, Nicolas DRAGON, Mme Elsa FAUCILLON, M. Jordan GUITTON, Mme Mathilde HIGNET, MM. Sébastien HUYGHE, Bastien LACHAUD, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Pascal LECAMP, Matthieu MARCHIO, Patrice MARTIN, Mme Yaël MENACHÉ, M. Maxime MICHELET, Mmes Danièle OBONO, MM. Frédéric PETIT, Kévin PFEFFER, Mmes Anna PIC, Natalia POUZYREFF, MM. Pierre PRIBETICH, Stéphane RAMBAUD, Mme Isabelle RAUCH, MM. Alexandre SABATOU, Charles SITZENSTUHL, Mmes Sophie TAILLE-POLIAN, Sabine THILLAYE, Estelle YOUSOUFFA.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA CONSTRUCTION D'UN SYSTÈME EUROPÉEN INTÉGRÉ DE FILTRAGE, DE SURVEILLANCE ET D'ÉLOIGNEMENT</b> .....	7
A. LE PACTE : LE RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS EUROPÉENS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES .....	7
B. LE RÈGLEMENT RETOUR : UN TEXTE ENCORE EN NÉGOCIATION AU CŒUR DU NOUVEAU SYSTÈME MIGRATOIRE EUROPÉEN.....	8
<b>II. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DES RETOURS DE PLUS EN PLUS COERCITIVE ET EXTERNALISÉE</b> .....	11
A. LE RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS EUROPÉENS DE CONTRÔLE ET D'ÉLOIGNEMENT .....	11
1. Une logique d'effectivité et de coercition assumée .....	11
a. Un renforcement significatif des moyens destinés à garantir l'exécution des décisions de retour .....	11
b. Une reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement qui suscite des interrogations importantes.....	12
2. Une montée en puissance des dispositifs de surveillance et de privation de liberté .....	13
a. Des procédures frontalières de plus en plus étroitement articulées aux mécanismes d'éloignement .....	13
b. Le développement d'une infrastructure européenne de surveillance et de gestion des données migratoires.....	14
B. L'EXTERNALISATION CROISSANTE DES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES.....	15
1. Les plateformes de retour et les accords avec les pays tiers .....	15
a. Le développement des « hubs » dans les États tiers .....	15
b. Un élargissement contesté de la notion de « pays de retour ».....	16
2. Une dépendance croissante à l'égard des États tiers.....	16

<b>III. UNE RÉFORME JURIDIQUEMENT FRAGILE ET PORTEUSE D'UN AFFAIBLISSEMENT DU CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE .....</b>	<b>17</b>
<b>A. DES GARANTIES FONDAMENTALES SOUS TENSION.....</b>	<b>17</b>
1. Un affaiblissement du recours effectif et des garanties procédurales.....	17
a. Les risques identifiés pour l'exercice effectif des droits procéduraux.....	17
b. Des garanties maintenues mais dont l'effectivité demeure débattue.....	18
2. Vulnérabilités, mineurs et banalisation de la rétention.....	19
a. Une prise en compte des situations de vulnérabilité qui soulève de nombreuses inquiétudes .....	19
b. Le risque d'extension des mesures privatives de liberté à l'égard des personnes vulnérables .....	20
<b>B. UNE RÉFORME CONDUITE DANS L'URGENCE ET SANS DÉBAT PARLEMENTAIRE.....</b>	<b>20</b>
1. Les défis de l'adaptation du cadre juridique et administratif national.....	20
a. Une préparation administrative et normative encore largement inachevée .....	20
b. Un cadre juridique encore marqué par de nombreuses incertitudes .....	22
2. Une réforme mise en œuvre selon un calendrier particulièrement contraint .....	23
3. Un affaiblissement du contrôle démocratique européen.....	24
a. Une élaboration des politiques migratoires européennes perçue comme de plus en plus technocratique.....	24
b. Les tensions croissantes entre objectifs migratoires et garanties juridictionnelles .	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>26</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE.....</b>	<b>45</b>
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le Pacte européen sur la migration et l’asile ainsi que la proposition de règlement européen relatif aux retours s’inscrivent dans une réforme d’ensemble du droit européen des migrations. Présenté comme une réponse aux limites du système de Dublin et de la directive retour de 2008, ce nouvel ensemble normatif poursuit un objectif d’intégration accrue des politiques migratoires européennes autour du contrôle des frontières extérieures, du traitement des demandes d’asile et de l’exécution des décisions d’éloignement.

La plupart des instruments composant le Pacte entreront en application le 12 juin 2026. Les auditions menées par le rapporteur au cours de ses travaux ainsi que l’avis <sup>(1)</sup> rendu par le Conseil d’État du 2 avril 2026 sur le projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnances les mesures permettant la mise en œuvre du Pacte mettent toutefois en évidence l’ampleur exceptionnelle des adaptations encore nécessaires. Comme l’a indiqué le ministre de l’Intérieur lors de son audition du 27 avril 2026 devant les commissions des lois et des affaires européennes du Sénat <sup>(2)</sup>, près de 40 % des dispositions du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) devraient être modifiées afin de tirer les conséquences de l’entrée en application du Pacte.

Or, plusieurs règlements du Pacte étant d’application directe, certaines dispositions du droit national deviendront incompatibles avec le droit de l’Union européenne dès le 12 juin 2026 en l’absence d’adaptations législatives suffisantes.

À ce titre, les auditions conduites par le rapporteur ont mis en lumière l’absence d’informations et de cadrage juridique précis concernant la mise en œuvre du Pacte, ce que plusieurs acteurs concernés ont déploré. Le rapporteur estime que cette absence de visibilité s’avère particulièrement préjudiciable à quelques jours de l’entrée en vigueur d’une réforme aux effets aussi larges.

Si le Sénat a adopté le 20 mai 2026 le projet de loi autorisant le Gouvernement à procéder par ordonnances afin d’adapter le droit français aux nouvelles exigences européennes <sup>(3)</sup>, le texte n’a, à ce stade, pas été inscrit à l’ordre

---

(1) Conseil d’État, avis sur un projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnances les mesures permettant la mise en œuvre du « pacte européen sur la migration et l’asile », avis consultatif du 2 avril 2026 : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-habilitation-a-prendre-par-ordonnances-les-mesures-permettant-la-mise-en-oeuvre-du-pacte-europeen-sur-la-migrati>.

(2) Audition de Laurent Nuñez, ministre de l’Intérieur devant la commission des lois et la commission des affaires européennes du Sénat relative au projet de loi d’habilitation pour la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l’asile, 29 avril 2026 : <https://www.senat.fr/rap/l25-617/l25-6175.html>.

(3) Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par l’entrée en application des règlements (UE) n° s 2024/1347, 2024/1348, 2024/1349, 2024/1350, 2024/1351, 2024/1352, 2024/1356, 2024/1358 et 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, et les dispositions nécessaires

du jour de l'Assemblée nationale. Le rapporteur estime que ce retard rend désormais particulièrement incertaine l'adoption des réformes nécessaires avant l'entrée en vigueur des principaux instruments du Pacte.

Les auditions conduites par le rapporteur ont également révélé les interrogations suscitées par les conditions du débat démocratique entourant cette réforme. Le rapporteur relève à cet égard qu'une partie des personnes entendues a souligné le contraste entre l'ampleur des transformations induites par le Pacte et le caractère relativement limité du débat public et parlementaire ayant accompagné sa préparation et sa mise en œuvre. Dans ce contexte, la présente proposition de résolution européenne relative au projet de règlement « retour » constitue une initiative utile pour nourrir le débat à l'Assemblée nationale. Le rapporteur au terme de ses travaux considère toutefois qu'elle ne saurait, à elle seule, permettre une discussion à la hauteur des enjeux soulevés par les réformes en cours.

Elle offre néanmoins l'occasion d'examiner un texte qui occupe une place centrale dans le nouveau dispositif migratoire européen. En effet, le projet de règlement « retour » présenté par la Commission européenne le 11 mars 2025 demeure en cours de négociation au sein des institutions européennes. Les auditions menées avec la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ont montré que plusieurs points du texte faisaient encore l'objet de discussions sensibles entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne.

Cette refonte de la directive retour de 2008 dépasse largement le cadre d'une simple réforme procédurale. Les auditions menées par le rapporteur mettent en évidence l'affirmation progressive d'un modèle européen de gestion des migrations fondé sur le renforcement conjoint des dispositifs de filtrage, de surveillance, de collecte de données, de rétention et d'éloignement, ainsi que sur une externalisation croissante du contrôle migratoire vers les États tiers. Ce mouvement répond à un objectif d'harmonisation et de renforcement de l'effectivité des retours, constamment mis en avant par les institutions européennes et plusieurs États membres comme une priorité de la politique migratoire de l'Union. Il suscite toutefois d'importantes interrogations juridiques et politiques. Il ressort des auditions menées par le rapporteur que le Pacte ainsi que le projet de règlement « retour » contribuent à faire évoluer le droit européen des migrations vers une logique prioritairement sécuritaire, faisant naître des risques d'atteinte à certaines libertés fondamentales et aux garanties qui leur sont attachées.

## I. LA CONSTRUCTION D'UN SYSTÈME EUROPÉEN INTÉGRÉ DE FILTRAGE, DE SURVEILLANCE ET D'ÉLOIGNEMENT

### A. LE PACTE : LE RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS EUROPÉENS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES

Le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en mai 2024 et qui entrera en vigueur en juin 2026 vise à restructurer en profondeur le système européen de gestion des migrations autour d'une logique d'intégration plus poussée des politiques nationales <sup>(1)</sup>. Il repose sur un ensemble de neuf règlements et d'une directive, destinés à mieux articuler le contrôle des frontières extérieures, le traitement des demandes d'asile, la gestion des données migratoires, les mécanismes de solidarité entre États membres et les procédures de retour.

Lors de son audition devant les commissions des lois et des affaires européennes du Sénat, le ministre de l'Intérieur a lui-même présenté le Pacte comme une « *réforme structurelle majeure de la politique migratoire européenne* » <sup>(2)</sup>, destinée à tirer les conséquences de la crise migratoire de 2015-2016 et à renforcer l'intégration des politiques européennes de contrôle migratoire.

Lors des auditions menées par le rapporteur, les représentants de la Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur ainsi que ceux de la Représentation permanente de la France à Bruxelles ont indiqué que les États membres étaient actuellement engagés dans une phase de préparation administrative particulièrement importante, impliquant l'adaptation des législations nationales, la réorganisation des administrations compétentes ainsi que l'évolution des systèmes d'information nationaux et européens.

Dans son avis <sup>(3)</sup> relatif à la préparation de la mise en œuvre du Pacte, le Conseil d'État souligne que l'application directe de plusieurs règlements européens implique une adaptation substantielle du CESEDA afin d'éviter l'apparition de contradictions entre le droit national et le droit de l'Union. Il relève également les difficultés d'articulation que ces nouveaux instruments sont susceptibles de soulever dans plusieurs domaines structurants du droit des étrangers, notamment en matière de procédures frontalières, de rétention administrative, d'assignation à résidence et de contentieux des mesures d'éloignement.

---

(1) Vie publique, « Le pacte européen sur la migration et l'asile a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2024 : [https://www.vie-publique.fr/dossier/294185-union-europeenne-le-pacte-sur-la-migration-et-lasile?utm\\_](https://www.vie-publique.fr/dossier/294185-union-europeenne-le-pacte-sur-la-migration-et-lasile?utm_) ».

(2) Audition de Laurent Nuñez, ministre de l'Intérieur devant la commission des lois et la commission des affaires européennes du Sénat relative au projet de loi d'habilitation pour la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile, 29 avril 2026 : <https://www.senat.fr/rap/l25-617/l25-6175.html>.

(3) Conseil d'État, avis sur un projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnances les mesures permettant la mise en œuvre du « pacte européen sur la migration et l'asile », avis consultatif du 2 avril 2026 : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-habilitation-a-prendre-par-ordonnances-les-mesures-permettant-la-mise-en-oeuvre-du-pacte-europeen-sur-la-migrati>.

### **Les principaux instruments du Pacte européen sur la migration et l'asile**

Le Pacte européen sur la migration et l'asile repose sur dix textes législatifs européens (neuf règlements et une directive) destinés à restructurer en profondeur le système européen de gestion des migrations et de l'asile. Il vise notamment à renforcer le contrôle des frontières extérieures, à accélérer les procédures d'asile et de retour, à limiter les mouvements secondaires entre États membres et à harmoniser davantage les politiques migratoires nationales.

- Le règlement *filtrage* instaure des contrôles harmonisés aux frontières extérieures de l'Union pour les personnes entrant irrégulièrement sur le territoire européen. Ces contrôles comprennent notamment des vérifications d'identité, des contrôles de sécurité et de santé ainsi qu'un enregistrement systématique avant orientation vers la procédure applicable ;
- Le règlement relatif aux procédures d'asile (« APR ») crée une procédure obligatoire d'asile à la frontière, avec un examen accéléré des demandes dans un délai maximal de douze semaines. Cette procédure s'applique notamment aux ressortissants de pays dont le taux moyen de protection au niveau européen est inférieur à 20 %. En cas de rejet, elle débouche directement sur une procédure de retour à la frontière ;
- Le règlement *Eurodac* réforme profondément le système européen de collecte des données migratoires. Initialement limité aux demandeurs d'asile, il est étendu aux étrangers en situation irrégulière et intègre désormais des données biométriques, alphanumériques ainsi que des signalements sécuritaires ;
- Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (« AMMR ») réforme le système de Dublin <sup>(1)</sup> en renforçant les mécanismes de reprise en charge par l'État de première entrée et en allongeant certains délais de responsabilité afin de limiter les mouvements secondaires. Il instaure également un mécanisme annuel de solidarité obligatoire entre États membres, reposant sur des relocalisations, des contributions financières ou des mécanismes de compensation de responsabilité ;
- La directive *Accueil* refondue élargit les possibilités d'assignation à résidence et de placement en rétention des demandeurs d'asile, notamment en cas de risque de fuite. Elle permet également de restreindre certaines conditions matérielles d'accueil en cas de non-respect des obligations imposées aux demandeurs.

## **B. LE RÈGLEMENT RETOUR : UN TEXTE ENCORE EN NÉGOCIATION AU CŒUR DU NOUVEAU SYSTÈME MIGRATOIRE EUROPÉEN**

C'est dans ce contexte qu'intervient la proposition de règlement « retour » présentée par la Commission européenne le 11 mars 2025 <sup>(2)</sup>. Contrairement aux différents instruments du Pacte, le règlement « retour » n'a pas encore été définitivement adopté. Un accord politique provisoire <sup>(3)</sup> a toutefois été trouvé le

---

(1) Toute l'Europe, « Système de Dublin », glossaire de l'Union européenne : <https://www.touteurope.eu/le-glossaire-de-l-europe/systeme-de-dublin/>.

(2) Commission européenne, Proposition de règlement établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, COM (2025) 101 final, 11 mars 2025 : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0101&utm\\_](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0101&utm_)

(3)

lundi 1<sup>er</sup> juin 2026 dans le cadre des négociations interinstitutionnelles (trilogues)<sup>(1)</sup>. Cette situation entretient une incertitude sur la configuration définitive du futur cadre juridique des retours alors même que les États membres sont déjà engagés dans les travaux d'adaptation de leur droit interne et de leurs administrations en vue de la mise en œuvre du Pacte.

La proposition de règlement « retour » vise à remplacer la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008<sup>(2)</sup>. Elle entend instaurer un système commun de retour directement applicable dans l'ensemble de l'Union européenne afin de remédier à la faible exécution des mesures d'éloignement et aux disparités entre les législations nationales. Son objectif principal consiste à renforcer l'efficacité de la politique européenne de retour et à accroître le nombre de retours effectivement exécutés. À cette fin, elle poursuit une harmonisation approfondie des droits nationaux autour d'un cadre juridique plus détaillé, destiné à garantir une politique de retour cohérente à l'échelle de l'Union et à limiter les mouvements secondaires de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier entre les États membres.

Le texte renforce également les moyens juridiques mis à la disposition des autorités nationales pour accélérer et rendre plus effectifs les retours. Il prévoit notamment un assouplissement de certaines garanties procédurales, à travers la possibilité de supprimer l'obligation d'accorder un délai de départ volontaire dans un plus grand nombre d'hypothèses, une définition élargie des pays de renvoi, le développement de mesures d'investigation destinées à faciliter l'identification des personnes concernées ainsi qu'un renforcement des mécanismes permettant leur maintien à disposition des autorités afin de prévenir les risques de fuite et de faciliter l'exécution des retours forcés. La proposition accorde par ailleurs une attention particulière aux étrangers considérés comme présentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, dont l'éloignement doit être priorisé.

Dans cette perspective, le règlement renforce les mécanismes de coopération entre États membres, facilite l'exécution des décisions de retour et développe les instruments destinés à assurer l'effectivité des éloignements. La réforme repose ainsi sur une intégration plus poussée des politiques d'éloignement à l'échelle européenne, à travers l'harmonisation des procédures nationales, l'extension de la reconnaissance mutuelle des décisions de retour, le renforcement des obligations imposées aux personnes concernées et le développement de nouveaux mécanismes de coopération avec les États tiers.

---

(1) Agence Europe, « Règlement « Retours » : aidés par une proposition de la Commission, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne aboutissent enfin à un accord », *Bulletin Quotidien Europe*, n° 13878, 19 mai 2026 : <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/13878/1/reglement-retours-aides-par-une-proposition-de-la-commission-le-parlement-europeen-et-le-conseil-de-lue-aboutissent-enfin-a-un-accord>.

(2) Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, dite « directive retour », relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115>.

Elle s'inscrit plus largement dans l'orientation définie par le Pacte, qui revendique la construction d'un cadre juridique européen à la fois protecteur des frontières extérieures, efficace dans la lutte contre l'immigration irrégulière et la préservation de l'ordre public, tout en demeurant respectueux des droits fondamentaux. Le règlement « retour » apparaît ainsi comme l'un des instruments centraux du nouveau système européen de gestion des migrations et des retours, dont il vise à renforcer à la fois l'harmonisation, la cohérence et l'effectivité.

Le Parlement européen a adopté une version du texte sensiblement plus restrictive que celle initialement proposée par la Commission européenne <sup>(1)</sup>. Cette évolution se traduit notamment par la possibilité d'interdictions d'entrée permanentes pour certaines personnes considérées comme présentant un risque pour la sécurité, par l'élargissement des hypothèses de rétention et d'éloignement, par le renforcement des sanctions en cas de non-coopération ainsi que par l'affaiblissement de plusieurs garanties procédurales, notamment l'absence d'effet suspensif automatique des recours.

Lors des auditions menées par le rapporteur, plusieurs points de négociation ont été identifiés comme particulièrement sensibles, notamment la reconnaissance mutuelle des décisions de retour entre États membres, qui permettrait à un État d'exécuter une mesure d'éloignement adoptée par un autre État membre, les plateformes de retour (« hubs ») dans les pays tiers destinés à accueillir certaines personnes avant leur éloignement effectif, l'étendue des mesures coercitives susceptibles d'être mises en œuvre ainsi que les garanties procédurales reconnues aux personnes concernées. Les universitaires et représentants d'association entendus par le rapporteur ont également souligné que les mécanismes de transfert vers des États tiers soulevaient des interrogations importantes au regard du principe de non-refoulement <sup>(2)</sup>, principe garanti par l'article 33 de la convention de Genève relative au statut des réfugiés (interdiction du refoulement des réfugiés) <sup>(3)</sup> ainsi que par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) <sup>(4)</sup>.

Il ressort des travaux du rapporteur que la France a obtenu le maintien du caractère facultatif de la reconnaissance mutuelle des décisions de retour (cf. infra), la suppression de l'article 37 relatif aux entités non reconnues (cf. infra) ainsi qu'une

---

(1) *Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, A10-0048/2026, procédure 2025/0059 (COD), 10 mars 2026 : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2026-0048\\_FR.pdf?utm\\_](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2026-0048_FR.pdf?utm_)*

(2) *Le principe de non-refoulement prohibe toute mesure d'extradition, d'expulsion ou de renvoi vers un État dans lequel la personne concernée serait exposée à une menace pour sa vie ou sa liberté, ou lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle risque d'y subir des actes de torture, des traitements cruels, inhumains ou dégradants, une disparition forcée ou tout autre préjudice irréparable.*

(3) *Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>.*

(4) *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 : [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention\\_FRA](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_FRA).*

étude d'impact spécifique concernant les conséquences d'une éventuelle reconnaissance mutuelle obligatoire.

## **II. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DES RETOURS DE PLUS EN PLUS COERCITIVE ET EXTERNALISÉE**

### **A. LE RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS EUROPÉENS DE CONTRÔLE ET D'ÉLOIGNEMENT**

#### **1. Une logique d'effectivité et de coercition assumée**

##### *a. Un renforcement significatif des moyens destinés à garantir l'exécution des décisions de retour*

La proposition de règlement « retour » repose sur un objectif central : améliorer l'exécution des décisions d'éloignement au sein de l'Union européenne. La Commission européenne justifie cette réforme par le faible taux d'exécution des décisions de retour et par les difficultés rencontrées par les États membres pour assurer l'éloignement des personnes concernées. Selon les données avancées par la Commission européenne, seule une personne sur cinq faisant l'objet d'une décision d'éloignement quitterait effectivement le territoire de l'Union européenne.

Lors des auditions, les représentants du ministère de l'Intérieur ont identifié plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer cette situation : les difficultés d'identification des personnes concernées, les obstacles liés à la délivrance des laissez-passer consulaires, les mouvements secondaires entre États membres ainsi que les limites du cadre issu de la directive « retour » de 2008, jugé insuffisamment harmonisé.

La réforme proposée vise dès lors à rapprocher les pratiques nationales et à réduire les marges d'appréciation laissées aux États membres afin de faciliter l'exécution des mesures d'éloignement.

Plusieurs dispositions traduisent cette orientation. La proposition de règlement réduit ainsi fortement la place accordée au départ volontaire, qui constituait jusqu'à présent l'un des principes structurants de la directive « retour » de 2008. Son article 7 faisait en effet du départ volontaire le principe de la procédure de retour, tandis que le nouveau texte élargit considérablement les hypothèses dans lesquelles les autorités peuvent refuser d'accorder un tel délai, notamment en cas de risque de fuite, de menace pour la sécurité ou de non-coopération de la personne concernée. Cette évolution conduit à restreindre significativement la portée du départ volontaire dans la procédure de retour <sup>(1)</sup>.

---

(1) Louis Imbert, « Proposition de règlement Retour : le Parlement européen durcit le texte de la Commission européenne », *Dalloz Actualité*, 11 mai 2026 : <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/proposition-de-reglement-retour-parlement-europeen-durcit-texte-de-commission-europeenne>.

Le texte prévoit également un recours accru aux mesures destinées à garantir l'exécution effective des décisions de retour. Il élargit considérablement les destinations vers lesquelles une personne pourra être éloignée, y compris vers certains pays tiers avec lesquels elle n'entretient aucun lien préalable, étend les interdictions d'entrée pouvant atteindre dix ans, vingt ans voire une durée illimitée dans certains cas, et prévoit des durées maximales de rétention pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois lorsque l'éloignement ne peut être immédiatement exécuté.

Lors de son audition par le rapporteur, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) a par ailleurs attiré l'attention sur les conséquences du développement des dispositifs de fichage et de l'interconnexion des bases de données européennes dans le cadre des politiques migratoires. L'association a notamment souligné que l'extension du champ d'application d'Eurodac (cf. infra) ainsi que les échanges accrus d'informations entre autorités nationales, agences européennes et pays tiers pouvaient soulever des difficultés au regard du respect de la vie privée et de la protection des données personnelles. Elle a également relevé que ces mécanismes demeuraient largement opaques pour les personnes concernées, qui ignorent souvent quelles données sont collectées, qui y a accès et à quelles fins elles peuvent être utilisées.

Le GISTI considère notamment que le texte traduit une priorité désormais accordée à l'efficacité des éloignements, au risque d'un affaiblissement progressif des garanties accordées aux personnes concernées. L'association souligne également que l'allongement des durées maximales de rétention ne repose sur aucune efficacité démontrée, les éloignements effectifs intervenant en pratique, en France, principalement dans les premiers jours de rétention. Le rapporteur rejoint ces considérations.

***b. Une reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement qui suscite des interrogations importantes***

Plusieurs critiques ont également porté sur le mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement. Celui-ci repose sur l'idée que les États membres assurent un niveau équivalent de protection des droits fondamentaux dans la mise en œuvre des procédures de retour. Le rapporteur entend toutefois relativiser cette présomption au regard des écarts persistants observés entre les pratiques nationales, qu'il s'agisse des garanties procédurales, des conditions de rétention, de l'accès au recours effectif ou encore de la prise en compte des situations de vulnérabilité.

Les travaux du rapporteur ont ainsi mis en lumière les interrogations suscitées par l'extension de la logique de reconnaissance mutuelle à un domaine directement lié à l'exercice des libertés fondamentales. Il ressort des auditions que le développement de mécanismes facilitant l'exécution transfrontière des décisions de retour pourrait conduire à réduire progressivement le contrôle exercé par l'État d'exécution sur les conditions dans lesquelles la décision initiale d'éloignement a

été adoptée. Une décision prise dans un autre État membre pourrait ainsi produire des effets en France alors même que le niveau de protection des droits fondamentaux demeure hétérogène au sein de l'Union européenne.

Comme indiqué précédemment, la France aurait fort heureusement obtenu le maintien du caractère facultatif de ce mécanisme ainsi que la réalisation d'une étude d'impact spécifique sur les conséquences qu'emporterait une éventuelle reconnaissance mutuelle obligatoire.

## **2. Une montée en puissance des dispositifs de surveillance et de privation de liberté**

### ***a. Des procédures frontalières de plus en plus étroitement articulées aux mécanismes d'éloignement***

Bien qu'ils ne relèvent pas directement de la proposition de règlement « retour », plusieurs instruments introduits par le Pacte entretiennent des liens étroits avec les futures procédures de retour. Ils participent ainsi à la construction d'un système européen plus intégré de gestion des migrations, fondé notamment sur le filtrage aux frontières extérieures, l'accélération de certaines procédures d'asile et le renforcement des dispositifs européens de collecte et d'échange de données.

Le règlement relatif au filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures instaure des contrôles harmonisés comprenant des vérifications d'identité, des contrôles de sécurité et de santé ainsi qu'un enregistrement systématique des personnes concernées avant leur orientation vers la procédure applicable.

Les associations entendues dans le cadre des travaux du rapporteur considèrent que la procédure de filtrage risque, dans les faits, de se traduire par une privation de liberté quasi systématique pendant une durée pouvant atteindre sept jours, sans contrôle juridictionnel préalable. Elles ont également souligné que le règlement relatif au filtrage repose sur une fiction juridique de non-entrée sur le territoire. Les personnes concernées sont réputées ne pas être entrées dans l'Union alors même qu'elles s'y trouvent physiquement. Cette dissociation entre la réalité des situations et leur qualification juridique interroge, en particulier lorsque ces personnes font l'objet de restrictions significatives de leurs déplacements sans que celles-ci soient formellement qualifiées de privation de liberté.

Le GISTI relève notamment que le règlement présente théoriquement la rétention comme une mesure de dernier recours tout en organisant, dans les faits, une procédure de filtrage applicable à l'ensemble des personnes arrivant aux frontières extérieures de l'Union, y compris les demandeurs d'asile, les mineurs ou les personnes vulnérables. Il souligne également l'absence de voie de recours contre les décisions d'orientation prises à l'issue du filtrage, alors même que ces décisions déterminent l'accès à une procédure d'asile classique, à une procédure accélérée ou directement à une procédure de retour. Plusieurs intervenants ont ainsi estimé que

ces décisions, prises dans des délais particulièrement courts et sur la base d'évaluations sommaires, faisaient peser un risque important sur l'accès effectif à la protection internationale.

Plusieurs critiques ont également porté sur les nouvelles procédures d'asile à la frontière prévues par le règlement relatif aux procédures d'asile (« APR »). Ces procédures doivent notamment s'appliquer aux ressortissants de pays dont le taux moyen de protection au niveau européen est inférieur à 20 %, ainsi de la Russie, de la République Démocratique du Congo, de l'Azerbaïdjan ou encore de l'Arménie<sup>(1)</sup>. Plusieurs représentants associatifs estiment que ce mécanisme introduit une forme de présomption défavorable fondée sur la nationalité du demandeur et fragilise par là même le principe d'examen individuel des demandes d'asile.

### ***b. Le développement d'une infrastructure européenne de surveillance et de gestion des données migratoires***

Les auditions ont également montré l'extension considérable du règlement Eurodac. Initialement conçu comme un fichier d'empreintes digitales destiné aux seuls demandeurs d'asile, Eurodac devient un système beaucoup plus large de collecte et de gestion des données migratoires, y compris pour les enfants à partir de six ans. Son champ est désormais étendu aux étrangers en situation irrégulière et les données enregistrées comprennent non seulement des données alphanumériques et des signalements sécuritaires, mais également des données biométriques mais également des données alphanumériques ainsi que des signalements sécuritaires. Lors de son audition devant le Sénat, le ministre de l'Intérieur a indiqué que le Pacte prévoyait « *une importante extension des données recueillies* » dans Eurodac ainsi qu'une évolution du cadre juridique du prélèvement concernant « *tous les étrangers en situation irrégulière appréhendés sur le territoire national* »<sup>(2)</sup>. Le nouveau règlement prévoit ainsi notamment l'enregistrement d'images faciales, l'abaissement de l'âge minimal de collecte des données biométriques à six ans ainsi qu'un élargissement des catégories de personnes susceptibles d'être enregistrées dans le système Eurodac.

Plusieurs représentants d'association ont dénoncé le développement d'un fichage généralisé, d'une logique de surveillance migratoire fondée sur l'enregistrement systématique des personnes migrantes, l'interconnexion croissante des bases de données européennes et le renforcement des échanges d'informations entre autorités nationales et européennes.

---

(1) Eurostat, *Décisions rendues en première instance sur les demandes d'asile, par nationalité, âge et sexe* : [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asydec1pc\\_custom\\_21347403/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=475d0e32-b2f3-471b-b905-58e5f18c0a14&c=1778140641000](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydec1pc_custom_21347403/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=475d0e32-b2f3-471b-b905-58e5f18c0a14&c=1778140641000).

(2) *Audition de Laurent Nuñez, ministre de l'Intérieur devant la commission des lois et la commission des affaires européennes du Sénat relative au projet de loi d'habilitation pour la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile, 29 avril 2026* : <https://www.senat.fr/rap/l25-617/l25-6175.html>.

Le rapporteur considère que ces évolutions traduisent une banalisation progressive de dispositifs de restriction à la liberté d'aller et venir autrefois exceptionnels ainsi qu'une intégration croissante des instruments européens de surveillance, de contrôle et d'éloignement. Loin de constituer une réforme isolée, la proposition de règlement « retour » apparaît comme l'un des prolongements directs de cette architecture, en achevant l'intégration des différentes étapes du contrôle migratoire, depuis le filtrage aux frontières jusqu'à l'éloignement effectif des personnes concernées.

## **B. L'EXTERNALISATION CROISSANTE DES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES**

### **1. Les plateformes de retour et les accords avec les pays tiers**

#### *a. Le développement des « hubs » dans les États tiers*

La proposition de règlement « retour » renforce également la dimension extérieure des politiques européennes d'éloignement. Plusieurs dispositions du texte visent en effet à développer les coopérations avec les pays tiers afin de faciliter l'exécution des décisions de retour et de limiter la présence sur le territoire européen des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

La proposition de règlement prévoit notamment la possibilité de transférer certaines personnes vers des « plateformes de retour » (« hubs ») situées dans des États tiers. Ces structures, implantées hors du territoire de l'État membre ayant pris la décision d'éloignement, ont vocation à accueillir temporairement les personnes concernées avant leur éloignement effectif. Leur mise en place reposerait sur des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus par un ou plusieurs États membres avec des États tiers, sans création ni financement par l'Union européenne.

Le rapporteur tient à souligner les nombreuses difficultés juridiques soulevées par les plateformes de retour, qu'il s'agisse du régime juridique applicable dans ces structures, des garanties procédurales reconnues aux personnes concernées, de l'effectivité des recours ou encore de la détermination des juridictions compétentes. Ces incertitudes sont d'autant plus préoccupantes que le Parlement européen a parallèlement réduit les garanties initialement envisagées par la Commission. Alors que cette dernière prévoyait des exclusions plus larges, seuls les mineurs non accompagnés demeureraient explicitement exclus de ces dispositifs, de sorte que les familles avec enfants et les personnes en situation de vulnérabilité particulière pourraient également être transférées vers ces plateformes <sup>(1)</sup>.

---

(1) Louis Imbert, « Proposition de règlement Retour : le Parlement européen durcit le texte de la Commission européenne », Dalloz Actualité, 11 mai 2026 : <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/proposition-de-reglement-retour-parlement-europeen-durcit-texte-de-commission-europeenne>.

***b. Un élargissement contesté de la notion de « pays de retour »***

Cette logique d'externalisation se retrouve également dans l'élargissement de la notion de « pays de retour ». Alors que le cadre actuellement applicable privilégie le retour vers le pays d'origine, le pays de transit ou tout autre État acceptant de réadmettre la personne concernée, la proposition de règlement ouvre davantage la possibilité de procéder à des transferts vers des États tiers avec lesquels l'Union européenne ou un État membre a conclu un accord ou un arrangement en matière de retour.

Les représentants de l'administration français ont, cependant, précisé que la France demeurerait attachée à l'existence d'un lien réel entre la personne concernée et l'État de destination. Ils ont rappelé que la France s'était opposée, dans le cadre des négociations européennes, à toute remise en cause de cette exigence, estimant qu'il serait difficilement justifiable de transférer une personne vers un pays avec lequel elle n'entretient aucun lien effectif.

Enfin, le rapporteur considère que ces mécanismes constituent l'un des principaux points de vigilance de la réforme. Leur mise en œuvre soulève en effet des interrogations substantielles quant au respect du principe de non-refoulement et à la capacité des États tiers de destination à garantir une protection effective des droits fondamentaux des personnes concernées.

**2. Une dépendance croissante à l'égard des États tiers**

Le rapporteur estime que la proposition de règlement marque une nouvelle étape préoccupante dans l'externalisation des politiques migratoires européennes et dans la dépendance croissante de l'Union européenne à l'égard des États tiers pour la mise en œuvre des procédures de retour. Au-delà des seules plateformes de retour, le texte consacre explicitement une « dimension extérieure » des politiques de retour et encourage les États membres ainsi que l'Union européenne à intégrer les questions de réadmission, de retour et de réintégration dans leurs relations avec les pays tiers.

Cette orientation s'accompagne d'un renforcement des instruments destinés à inciter les États tiers à coopérer avec l'Union européenne en matière migratoire. Une telle évolution est susceptible d'accroître le pouvoir de négociation des États tiers et de renforcer la dépendance de l'Union européenne à l'égard de partenaires dont les intérêts diplomatiques, politiques ou économiques peuvent diverger des siens.

Les travaux du rapporteur ont également mis en lumière les difficultés soulevées par certaines formes de coopération migratoire, en particulier lorsqu'elles impliquent des autorités non reconnues, telles que les autorités talibanes en Afghanistan ou des États présentant des garanties insuffisantes en matière d'État de droit. À ce titre, le rapporteur souligne sa préoccupation alors que la Commission

européenne a récemment exprimé son souhait d'inviter prochainement à Bruxelles des responsables talibans pour discuter du renvoi de migrants afghans<sup>(1)</sup>. À cet égard, comme indiqué précédemment, la France soutient la suppression de l'article 37 relatif aux « entités juridiques non reconnues », estimant qu'une telle disposition risquait de soulever d'importantes difficultés juridiques et diplomatiques, notamment dans les relations avec certaines autorités de fait.

### **III. UNE RÉFORME JURIDIQUEMENT FRAGILE ET PORTEUSE D'UN AFFAIBLISSEMENT DU CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE**

#### **A. DES GARANTIES FONDAMENTALES SOUS TENSION**

##### **1. Un affaiblissement du recours effectif et des garanties procédurales**

###### *a. Les risques identifiés pour l'exercice effectif des droits procéduraux*

Le rapporteur relève de fortes préoccupations quant au risque d'affaiblissement des garanties procédurales résultant de l'ensemble des évolutions engagées au niveau européen. Les auditions qu'il a conduites ont en effet fait apparaître de nombreuses interrogations relatives aux conséquences du Pacte d'une part et de la proposition de règlement « retour » d'autre part. Plusieurs personnes entendues ont souligné que l'accélération des procédures, conjuguée à l'extension des mécanismes dérogatoires, était susceptible de compromettre l'effectivité des droits et garanties reconnus aux personnes concernées.

Les nouvelles procédures à la frontière prévues par le Pacte reposent en effet sur des délais particulièrement contraints. Le règlement relatif aux procédures d'asile (« APR ») prévoit ainsi un examen des demandes d'asile à la frontière dans un délai maximal de douze semaines, à l'issue duquel une procédure de retour à la frontière peut être immédiatement engagée en cas de rejet de la demande.

Plusieurs spécialistes ont indiqué au rapporteur que les délais particulièrement contraints prévus par ces nouvelles procédures réduisent considérablement les possibilités pour les demandeurs d'asile et les personnes faisant l'objet d'une mesure de retour de préparer utilement leur dossier, de réunir des éléments probatoires ou de bénéficier d'une assistance juridique effective. Les auditions ont mis au jour les difficultés pratiques liées à l'exercice des recours, en particulier dans le cadre de procédures conduites aux frontières ou au sein de dispositifs fermés.

Plusieurs intervenants ont ainsi exprimé des inquiétudes quant à l'effectivité des recours, estimant que la combinaison de délais très courts, de l'enchaînement

---

(1) *Le Monde*, « L'Union européenne va inviter à Bruxelles une délégation de représentants talibans au sujet du renvoi de migrants afghans », 12 mai 2026 : [https://www.lemonde.fr/international/article/2026/05/12/l-union-europeenne-va-inviter-a-bruxelles-une-delegation-de-representants-talibans-au-sujet-du-renvoi-de-migrants-afghans\\_6688174\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2026/05/12/l-union-europeenne-va-inviter-a-bruxelles-une-delegation-de-representants-talibans-au-sujet-du-renvoi-de-migrants-afghans_6688174_3210.html).

des procédures et des conditions matérielles de maintien dans des zones fermées était susceptible de rendre plus difficile l'exercice effectif des droits de la défense et l'accès au juge. Selon eux, ces évolutions soulèvent de sérieuses interrogations au regard du droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne <sup>(1)</sup> ainsi que par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme <sup>(2)</sup>.

Les personnes entendues ont par ailleurs rappelé que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) exige de manière constante que les recours exercés contre les mesures d'éloignement présentent des garanties suffisantes d'accessibilité et d'effectivité. Elles ont notamment souligné que ces exigences concernent l'existence de voies de recours réellement accessibles, l'effectivité du caractère suspensif lorsque les circonstances l'imposent ainsi que l'accès concret au juge, y compris lorsque les procédures sont accélérées ou mises en œuvre à la frontière.

#### ***b. Des garanties maintenues mais dont l'effectivité demeure débattue***

Cette analyse n'est toutefois pas partagée par les représentants du ministère de l'Intérieur et de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne entendue par le rapporteur. Ceux-ci soulignent au contraire que le passage d'une directive à un règlement directement applicable permettrait de renforcer l'harmonisation du cadre juridique européen et d'assurer une application plus uniforme des exigences relatives à la protection des droits fondamentaux.

Les représentants de l'administration ont en particulier rappelé que l'article 5 du projet de règlement impose que l'ensemble de ses dispositions soit mis en œuvre dans le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la Convention européenne des droits de l'homme, du principe de non-refoulement ainsi que des autres obligations découlant du droit international. Selon eux, cette clause générale constitue une garantie essentielle qui doit guider l'interprétation et l'application de l'ensemble du dispositif.

Ils ont également souligné que les dispositions les plus sensibles du texte avaient fait l'objet d'un examen approfondi au cours des négociations, avec l'appui du service juridique du Conseil, afin d'en vérifier la compatibilité avec les exigences découlant de la Charte et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Ils relèvent enfin que, comme ce fut le cas pour la directive « retour » de 2008, la mise en œuvre du futur règlement demeurera soumise au contrôle des juridictions nationales et européennes, appelées à préciser la portée de ses dispositions et à garantir le respect effectif des droits fondamentaux.

---

(1) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf).

(2) Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 : [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention\\_FRA](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_FRA).

Les divergences apparues au cours des auditions semblent toutefois moins porter sur l'existence formelle des garanties procédurales que sur leur effectivité concrète. Alors que les représentants de l'administration soulignent le maintien d'un cadre juridique protecteur, fondé notamment sur l'article 5 du projet de règlement, sur les voies de recours existantes et sur le contrôle des juridictions nationales et européennes, plusieurs praticiens et spécialistes du droit des étrangers ainsi que des représentants d'association estiment que l'accélération des procédures, la réduction des délais et le recours accru à certains mécanismes dérogatoires risquent d'en limiter l'exercice effectif.

Le débat ne porte ainsi pas tant sur le contenu des garanties reconnues aux personnes concernées que sur les conditions dans lesquelles celles-ci pourront être exercées en pratique. Plusieurs personnes entendues ont en outre relevé que l'appréciation de la compatibilité de certaines dispositions avec les exigences découlant de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme nécessitera probablement plusieurs années de contentieux devant les juridictions nationales et européennes.

## **2. Vulnérabilités, mineurs et banalisation de la rétention**

### ***a. Une prise en compte des situations de vulnérabilité qui soulève de nombreuses inquiétudes***

Les travaux conduits par le rapporteur ont mis en évidence les préoccupations suscitées par la prise en compte des personnes vulnérables dans les nouveaux dispositifs prévus par le Pacte ainsi que par le projet de règlement « retour ». Les auditions ont notamment fait apparaître des interrogations importantes quant à la capacité des nouvelles procédures à identifier de manière effective les situations de vulnérabilité et à garantir une prise en charge adaptée des personnes concernées.

Le rapporteur relève en particulier que les procédures accélérées, les mécanismes de filtrage aux frontières extérieures et l'enchaînement des différentes procédures sont susceptibles de rendre plus difficile l'identification rapide des personnes nécessitant une protection particulière. Ces préoccupations concernent notamment les mineurs, les victimes de traite des êtres humains, les personnes souffrant de troubles psychiques ou encore les femmes enceintes.

À cet égard, il apparaît que le règlement relatif au filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures est destiné à s'appliquer à l'ensemble des personnes arrivant aux frontières extérieures de l'Union, y compris aux mineurs et aux demandeurs d'asile. Or les modalités concrètes permettant de détecter rapidement les situations de vulnérabilité et d'assurer leur prise en compte effective demeurent, à ce stade, incertaines.

Les travaux du rapporteur ont également mis en lumière les difficultés matérielles que pourrait soulever la mise en œuvre effective de ces garanties. L'identification des vulnérabilités suppose en effet la mobilisation de moyens administratifs, médicaux, sociaux et linguistiques particulièrement importants. Plusieurs personnes entendues ont souligné que la disponibilité de ces ressources pourrait varier sensiblement d'un État membre à l'autre, au risque d'affecter l'effectivité des garanties prévues par les textes européens.

***b. Le risque d'extension des mesures privatives de liberté à l'égard des personnes vulnérables***

Les auditions ont également fait apparaître de fortes préoccupations concernant les conséquences des nouvelles procédures frontalières sur les conditions de rétention ou d'hébergement des personnes concernées. Si certains dispositifs excluent explicitement les mineurs non accompagnés de leur champ d'application, les autres catégories de mineurs ainsi que les familles avec enfants demeurent susceptibles d'être concernées par des mesures restrictives ou privatives de liberté dans le cadre du filtrage, des procédures d'asile à la frontière ou des procédures de retour.

Le rapporteur considère que ces évolutions soulèvent des interrogations importantes au regard des exigences découlant de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la rétention des mineurs ainsi que de l'exigence constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne.

Comme pour les garanties procédurales, les interrogations soulevées portent moins sur l'existence de mécanismes de protection dans les textes que sur les conditions concrètes de leur mise en œuvre. Le rapporteur relève à cet égard que l'interprétation de ces notions et leur articulation avec les exigences résultant du droit de l'Union européenne, de la Convention européenne des droits de l'homme et de nos principes constitutionnels devraient, là encore, faire l'objet d'un contentieux nourri devant les juridictions nationales et européennes dans les années suivant l'entrée en vigueur du nouveau cadre juridique.

**B. UNE RÉFORME CONDUITE DANS L'URGENCE ET SANS DÉBAT PARLEMENTAIRE**

**1. Les défis de l'adaptation du cadre juridique et administratif national**

***a. Une préparation administrative et normative encore largement inachevée***

Rarement une réforme européenne aura impliqué une adaptation aussi large des dispositifs nationaux en matière migratoire. Les travaux du rapporteur montrent que la mise en œuvre du Pacte affectera simultanément les procédures d'asile, les

procédures de retour, les mécanismes de filtrage aux frontières extérieures ainsi que les modalités de coopération entre États membres, exigeant d'importantes évolutions législatives, administratives et opérationnelles.

Le rapporteur estime que l'absence d'étude d'impact constitue l'une des principales faiblesses méthodologiques ayant accompagné l'élaboration du Pacte et du règlement « retour ». Alors même que ces textes modifient en profondeur plusieurs composantes essentielles du droit européen des migrations, aucune évaluation publique détaillée n'a permis d'apprécier de manière globale leurs conséquences. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les réformes reposent sur des hypothèses ambitieuses en matière de contrôle des frontières, de traitement des demandes d'asile et d'exécution des retours, sans que les conditions concrètes de leur mise en œuvre aient fait l'objet d'une analyse suffisamment approfondie.

Les auditions ont confirmé l'ampleur de ce chantier. La mise en œuvre du Pacte suppose en effet une refonte substantielle des procédures administratives, des systèmes d'information, des organisations de travail ainsi que des capacités matérielles d'accueil et de rétention. Elle implique également une adaptation importante du cadre juridique national afin d'assurer la cohérence entre les nouveaux règlements européens et les dispositifs existants.

Les récents débats au Sénat ont par ailleurs mis en lumière les contraintes matérielles associées à la mise en œuvre des nouvelles procédures frontalières, en particulier celles relatives aux conditions d'accueil des étrangers.

Afin d'éclairer ses travaux, le rapporteur a fait usage du droit de visite conféré aux parlementaires par l'article 719 du code de procédure pénale <sup>(1)</sup> et s'est rendu le 29 mai 2026 dans la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. La ZAPI est destinée à accueillir temporairement toute personne qui n'a pas été autorisée à entrer sur le territoire français ou qui souhaite effectuer une demande d'asile.

Le rapporteur n'a pu que constater que, malgré le professionnalisme des responsables du site et des agents rencontrés, les conditions d'accueil au sein de la ZAPI demeurent préoccupantes à plusieurs égards : forte chaleur dans les chambres du fait de l'absence de climatisation et de l'impossibilité d'ouvrir les fenêtres, difficultés d'accès aux bagages en soute des personnes détenues, interdiction de conserver son téléphone, problèmes sanitaires (à titre d'exemple, présence régulière de punaises de lit).

Ces conditions d'accueil dégradées posent question à double titre dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte, qui devrait se traduire par un accroissement du nombre de personnes maintenues en ZAPI.

---

(1) Code de procédure pénale, art. 719, relatif au droit de visite des lieux de privation de liberté par les parlementaires : [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000032172029/2026-06-08](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032172029/2026-06-08).

S'agissant des capacités d'accueil, d'une part, le Gouvernement a indiqué que la France devait disposer de 615 places dans le cadre de la « capacité adéquate » européenne destinée aux procédures à la frontière, alors que seules 300 places étaient disponibles à la fin de l'année 2024, dont environ la moitié au sein de la ZAPI de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Le plan national de mise en œuvre élaboré par le Gouvernement évalue par ailleurs le coût de la réforme à près de 150 millions d'euros. À ce stade, le Gouvernement n'a pas donné d'indication précise sur les modalités de création de ces places d'hébergement supplémentaires.

D'autre part, le Pacte portera la durée de maintien d'un étranger en ZAPI jusqu'à 12 semaines, contre 20 jours au maximum actuellement (et jusqu'à 26 jours dans certains cas précis), ce qui représente une augmentation de la durée de maintien particulièrement conséquente. De ce point de vue, les conditions d'accueil constatées, déjà préoccupantes pour des durées ne dépassant pas 20 jours, ne sauraient être acceptables pour des maintiens pouvant aller jusqu'à 3 mois. Le rapporteur appelle donc le Gouvernement à faire évoluer les conditions de prise en charge des personnes maintenues au sein de la ZAPI afin de respecter leur dignité et leur sécurité sanitaire.

Le rapporteur relève également que les conséquences concrètes de ces évolutions sur le fonctionnement des juridictions, des préfetures, des structures d'accueil ou encore des centres de rétention demeurent encore imparfaitement documentées. Les auditions ont mis au jour des interrogations persistantes concernant les modifications du CESEDA restant à adopter, les modalités opérationnelles de mise en œuvre des nouvelles procédures ainsi que l'articulation entre les différents instruments du Pacte.

Les travaux du rapporteur montrent par ailleurs que, malgré son caractère directement applicable, le futur règlement « retour » laisse subsister d'importantes marges d'appréciation nationales. Le texte comporte en effet de nombreuses dispositions facultatives, plusieurs renvois aux droits nationaux ainsi que des mécanismes reposant sur des plafonds ou des seuils minimaux plutôt que sur des règles uniformes. Cette souplesse est notamment destinée à permettre aux États membres de tenir compte de leurs spécificités juridiques et constitutionnelles.

### ***b. Un cadre juridique encore marqué par de nombreuses incertitudes***

Le rapporteur relève toutefois que cette latitude renforce également les besoins d'adaptation du droit interne. La détermination des options retenues par la France, qu'il s'agisse des conditions de recours à certains dispositifs prévus par le règlement, des durées de rétention ou encore des modalités procédurales applicables, suppose l'adoption de modifications législatives et réglementaires dont plusieurs demeurent encore en cours d'élaboration. Dès lors, les marges de manœuvre laissées aux États membres apparaissent moins comme un facteur de simplification que comme un élément supplémentaire de complexité dans la préparation de l'entrée en application du nouveau cadre européen.

Le rapporteur observe que les procédures de délégalisation <sup>(1)</sup> actuellement engagées permettront sans doute de traiter une partie des adaptations requises par voie réglementaire. Elles se heurteront toutefois nécessairement aux nombreuses dispositions du Pacte et du futur règlement « retour » qui appellent des modifications relevant du domaine de la loi. Dès lors, l'ampleur du chantier normatif ne pourra être réduite à un simple exercice de mise en conformité réglementaire et suppose encore plusieurs choix législatifs structurants dont les contours demeurent, à ce stade, incertains.

## **2. Une réforme mise en œuvre selon un calendrier particulièrement contraint**

Les travaux du rapporteur ont également mis en évidence les difficultés résultant du calendrier retenu pour la mise en œuvre du Pacte. Alors même que les principales dispositions entreront en application le 12 juin 2026, les administrations nationales demeurent engagées dans une phase particulièrement intensive de préparation juridique et opérationnelle.

Le rapporteur constate à cet égard que les nouvelles procédures prévues par le Pacte reposent sur des contraintes organisationnelles et immobilières importantes, notamment en matière de filtrage, d'examen accéléré des demandes d'asile, de traitement des recours et de gestion des procédures de retour. Or les conséquences administratives, budgétaires, contentieuses et humaines de ces évolutions n'ont pas toujours fait l'objet d'évaluations publiques détaillées.

Le rapporteur souligne également la préoccupation exprimée par plusieurs des acteurs auditionnés concernant la période transitoire qui devrait s'ouvrir à compter du 12 juin, si, comme cela est pressenti, l'adoption des réformes nécessaires avant l'entrée en vigueur des instruments du Pacte ne pouvait être effective.

À ce titre, le rapporteur rappelle que dans son avis rendu le 2 avril 2026, le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement sur le fait que « *l'existence d'un intervalle de temps entre les échéances fixées par les textes européens et l'entrée en vigueur des adaptations nécessaires au niveau national ne peut être que préjudiciable* », estimant qu'« *une telle période devait être la plus courte possible* » <sup>(2)</sup>. Il semble néanmoins que cette période transitoire soit appelée à durer, dans la mesure où l'Assemblée nationale n'a toujours pas été saisie par le Gouvernement pour examiner le projet de loi visant à l'habiliter à légiférer par ordonnances adoptées au Sénat. Cette situation est particulièrement préoccupante

---

(1) *La procédure de délégalisation prévue à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution permet au Gouvernement de modifier par décret des dispositions législatives relevant du domaine réglementaire, après intervention du Conseil constitutionnel.*

(2) *Conseil d'État, avis sur un projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnances les mesures permettant la mise en œuvre du « pacte européen sur la migration et l'asile », avis consultatif du 2 avril 2026 : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-habilitation-a-prendre-par-ordonnances-les-mesures-permettant-la-mise-en-oeuvre-du-pacte-europeen-sur-la-migrati>.*

*« pour les étrangers eux-mêmes, dont l'exercice des droits sera rendu plus difficile, d'autre part pour le bon exercice de leur mission par les pouvoirs publics, dont l'action risque d'être entravée par l'hétérogénéité et les contradictions des règles applicables »<sup>(1)</sup>.*

Par ailleurs, les auditions ont révélé l'absence d'évaluation précise concernant les besoins supplémentaires susceptibles de résulter de la réforme en matière de capacités d'accueil et de rétention, de personnels juridictionnels, d'interprétariat, d'assistance juridique ou encore d'accompagnement des personnes vulnérables.

Au terme de ses travaux, le rapporteur considère que les difficultés identifiées ne tiennent pas uniquement au contenu des nouveaux instruments européens mais également aux conditions dans lesquelles ceux-ci doivent être mis en œuvre. Elles traduisent une tension récurrente entre l'ambition croissante des politiques européennes de gestion des migrations et la capacité des administrations nationales à adapter dans des délais réduits leurs cadres juridiques, leurs organisations et leurs moyens matériels.

### **3. Un affaiblissement du contrôle démocratique européen**

#### *a. Une élaboration des politiques migratoires européennes perçue comme de plus en plus technocratique*

Les conditions d'élaboration du Pacte et de la proposition de règlement « retour » constituent elles-mêmes un sujet de réflexion. Les travaux du rapporteur mettent en évidence une place croissante accordée aux négociations techniques et aux compromis interinstitutionnels dans la définition des politiques migratoires européennes, au détriment parfois de leur visibilité dans le débat public.

Le rapporteur relève que cette évolution alimente des interrogations sur la place effectivement réservée au contrôle démocratique dans l'élaboration de réformes qui affectent profondément les conditions d'entrée, de séjour, d'asile et d'éloignement des ressortissants de pays tiers. Les mécanismes de négociation interinstitutionnelle, en particulier dans le cadre des trilogues, occupent désormais une place centrale dans la construction des compromis européens, ce qui tend à éloigner une partie des discussions des espaces traditionnels de délibération politique.

Ces interrogations se retrouvent également au niveau national. Le rapporteur relève le contraste entre l'ampleur des transformations juridiques, administratives et contentieuses induites par le Pacte et la place relativement limitée qu'a, jusqu'à présent, occupée cette réforme dans le débat parlementaire. Alors qu'elle est appelée à modifier une part substantielle du droit français des étrangers,

---

(1) *Ibid.*

l'Assemblée nationale n'a pas encore été conduite à examiner de manière approfondie les conséquences de son entrée en application.

Les auditions ont également mis en évidence le recours croissant aux protocoles d'accord (« *Memorandum of Understanding* » ou *MoU*) conclus avec des États tiers ainsi qu'à diverses formes de coopération opérationnelle destinées à organiser la gestion des flux migratoires. Le rapporteur relève que ces instruments, qui se développent parallèlement aux accords internationaux traditionnels, occupent une place de plus en plus importante dans la mise en œuvre des politiques migratoires européennes tout en échappant parfois aux mécanismes habituels de contrôle parlementaire et juridictionnel.

### ***b. Les tensions croissantes entre objectifs migratoires et garanties juridictionnelles***

Cette évolution soulève des interrogations quant à son articulation avec les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux. Le développement des procédures accélérées, l'extension de certaines mesures de contrainte, le recours accru à la rétention administrative ou encore le renforcement de la dimension extérieure des politiques migratoires conduisent à rechercher un équilibre de plus en plus délicat entre l'objectif d'efficacité des politiques migratoires et les garanties attachées au droit d'asile, à la protection des personnes vulnérables, au principe de non-refoulement et au droit à un recours effectif.

Ces interrogations s'inscrivent dans un contexte plus large de remise en cause progressive des mécanismes de contrôle juridictionnel européens en matière migratoire. Les débats ayant entouré la déclaration de Chişinău<sup>(1)</sup> ainsi que les appels formulés par plusieurs gouvernements européens en faveur d'une réinterprétation de la Convention européenne des droits de l'homme témoignent d'une contestation croissante des contraintes juridiques imposées aux États dans la conduite de leurs politiques migratoires. Cette évolution apparaît d'autant plus préoccupante qu'elle touche à l'un des principaux garde-fous de l'État de droit européen : l'existence d'un contrôle juridictionnel indépendant chargé de garantir le respect effectif des droits fondamentaux, y compris lorsque les politiques publiques poursuivent des objectifs légitimes de maîtrise des flux migratoires.

---

(1) *Le Club des Juristes*, « Migration : les États européens accentuent la pression sur la CEDH », 28 mai 2025 : <https://www.leclubdesjuristes.com/international/migration-les-etats-europeens-accentuent-la-pression-sur-la-cedh-15882/>.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La Commission s'est réunie le mercredi 3 juin 2026, sous la présidence de M. Laurent MAZAURY, vice-président, pour examiner la présente proposition de résolution européenne.*

**M. Paul Christophle, rapporteur.** Nous examinons aujourd'hui une proposition de résolution européenne poursuivant un double objectif : exprimer notre opposition à la révision de la directive « retour », dont plusieurs dispositions soulèvent de sérieuses inquiétudes au regard des droits fondamentaux, et rappeler que la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile ne saurait s'effectuer au détriment de la dignité humaine, du droit d'asile et des obligations européennes et internationales de la France.

La proposition de règlement « retour » constitue l'un des prolongements les plus significatifs du Pacte, dont l'entrée en application est prévue le 12 juin 2026. Un accord politique provisoire a été trouvé lors d'un trilogue le 1<sup>er</sup> juin dernier sur ce texte, qui doit toutefois encore faire l'objet d'une adoption définitive par les différentes institutions de l'Union européenne dans les prochaines semaines.

Ce texte participe de la même logique politique et de la même architecture d'ensemble que le Pacte. Il est d'ailleurs permis de s'interroger sur les raisons qui ont conduit le législateur européen à dissocier deux sujets pourtant aussi étroitement liés.

Ces deux textes constituent sans doute l'une des transformations les plus importantes du droit européen des migrations depuis plusieurs décennies. La réforme affecte simultanément les procédures d'asile, le contrôle des frontières extérieures, les mécanismes de solidarité entre États membres, les systèmes d'information européens ainsi que les procédures de retour.

Le Parlement européen a adopté une position sensiblement plus restrictive que celle initialement proposée par la Commission européenne, sous l'effet conjugué des groupes de droite et d'extrême droite. Il a notamment élargi les hypothèses de rétention et d'éloignement, renforcé les sanctions en cas de non-coopération, ouvert la voie à des interdictions d'entrée permanentes et supprimé l'effet suspensif automatique de certains recours. Ces choix traduisent un basculement préoccupant vers une logique dans laquelle l'impératif d'éloignement tend à primer sur la protection des droits fondamentaux, soulevant plusieurs inquiétudes majeures.

La première concerne l'équilibre entre efficacité administrative et droits fondamentaux. Les auditions conduites au cours des dernières semaines ont fait apparaître de vives préoccupations relatives à l'accélération des procédures, à la

réduction des délais de recours et au renforcement des mesures de contrainte. Certes, le texte rappelle explicitement, dans son article 5, le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la Convention européenne des droits de l'homme et du principe de non-refoulement. Toutefois, la question n'est pas seulement celle de l'existence formelle de garanties, mais bien celle de leur effectivité concrète.

Comment garantir un recours effectif lorsque les procédures se déroulent dans des délais extrêmement courts ? La procédure de filtrage est limitée à sept jours. Elle est suivie d'une procédure d'asile à la frontière pouvant durer jusqu'à douze semaines, puis, le cas échéant, d'une procédure d'éloignement à la frontière d'une durée identique. L'ensemble des recours devrait ainsi être exercé et examiné dans des délais particulièrement contraints.

Dans ces conditions, les personnes concernées risquent de ne pas disposer du temps nécessaire pour comprendre les décisions qui les visent, réunir les éléments utiles à leur défense ou saisir utilement le juge avant l'exécution d'une mesure d'éloignement. L'accès effectif à l'assistance juridique apparaît fortement compromis lorsque les personnes sont maintenues dans des structures fermées ou soumises à des procédures accélérées.

De nombreuses interrogations demeurent également quant à la capacité des autorités à identifier et à prendre en compte les situations de vulnérabilité. Qu'il s'agisse des mineurs, des victimes de traite des êtres humains, des personnes souffrant de troubles psychiques, des femmes enceintes ou, plus largement, des personnes nécessitant une protection particulière, rien ne permet aujourd'hui de garantir que ces situations seront effectivement détectées et traitées dans le cadre des nouveaux dispositifs.

L'ensemble de ces éléments nourrit le risque d'un affaiblissement sans précédent des garanties fondamentales au nom de l'objectif d'efficacité des politiques de retour.

La deuxième interrogation porte sur le développement des dispositifs de surveillance. Nous sommes particulièrement préoccupés par l'extension des mécanismes de contrôle aux frontières prévue par le Pacte. Celui-ci organise notamment une extension considérable du système Eurodac. Initialement conçu comme un simple fichier d'empreintes digitales destiné aux demandeurs d'asile, Eurodac tend désormais à devenir un outil beaucoup plus vaste de collecte, de gestion et de circulation des données migratoires.

Le système ne concerne plus seulement les demandeurs d'asile, mais également les personnes en situation de séjour irrégulier. Il intègre de nouvelles catégories de données, notamment biométriques, inclut des images faciales, élargit les catégories de personnes enregistrées et renforce l'interconnexion entre les différentes bases de données européennes.

Cette évolution traduit un changement profond de paradigme. Alors que l'identification des personnes répondait initialement à une finalité précise liée à l'examen des demandes d'asile, se dessine désormais une logique de surveillance migratoire beaucoup plus large, fondée sur la collecte systématique, la conservation et le partage croissant de données personnelles.

Comment garantir le respect de la vie privée lorsque les données collectées deviennent toujours plus nombreuses, plus sensibles et plus largement partagées entre autorités nationales et européennes ? Comment garantir ce respect lorsqu'elles sont susceptibles d'être transmises aux autorités de pays tiers dont les garanties juridiques sont parfois inférieures aux nôtres ou, à tout le moins, profondément différentes ?

Au-delà de leur dimension technique, ces dispositifs soulèvent des questions fondamentales. Derrière chaque téléphone, chaque message ou chaque carnet d'adresses se trouvent des avocats, des médecins, des travailleurs sociaux, des bénévoles ou des proches. Nous ne pouvons accepter la banalisation de la collecte massive de données personnelles, ni l'affaiblissement progressif du droit à la vie privée, de la protection des données et des garanties fondamentales qui leur sont attachées.

La troisième interrogation concerne l'externalisation croissante des politiques migratoires européennes. La proposition de règlement prévoit la possibilité de recourir à des plateformes de retour situées dans des pays tiers. Elle facilite également certaines formes de coopération avec des États tiers à l'Union européenne afin d'organiser les retours, les réadmissions et, plus largement, la gestion des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Ces instruments visent officiellement à renforcer l'efficacité des politiques de retour. Ils traduisent en réalité un déplacement progressif du contrôle migratoire européen au-delà des frontières de l'Union européenne.

Quel sera le régime juridique applicable dans ces plateformes situées hors du territoire de l'Union ? Quelles juridictions seront compétentes pour contrôler les décisions qui y seront prises et garantir l'accès à un recours effectif ? Comment s'assurer que ces dispositifs ne conduiront pas à éloigner les personnes concernées des protections offertes par le droit de l'Union et les juridictions européennes ?

Enfin, comment garantir le respect du principe de non-refoulement lorsque des individus pourraient être transférés vers des États avec lesquels ils n'entretiennent aucun lien réel ? Ces pays tiers ne sont en effet ni des pays de nationalité, ni des pays de transit.

L'Union européenne court ainsi le risque de devenir progressivement dépendante d'États tiers pour la mise en œuvre de sa politique migratoire, en déléguant une part croissante de sa souveraineté à des partenaires dont les priorités, les pratiques et les garanties ne correspondent pas aux exigences qu'elle prétend

défendre. Cette externalisation soulève une interrogation fondamentale : l'Union européenne cherche-t-elle réellement à mieux gérer les migrations ou à éloigner de son regard et de sa responsabilité les personnes qu'elle ne souhaite plus accueillir ?

Par ailleurs, comment expliquer qu'une réforme d'une telle ampleur soit mise en œuvre sans qu'une évaluation globale et transparente de ses conséquences ait été portée à la connaissance du Parlement et des citoyens ? Cette absence apparaît d'autant plus frappante que la Commission européenne invoque régulièrement les exigences de la « *Better Regulation* » pour justifier ses propositions législatives.

Comment éviter, d'autre part, que l'objectif affiché d'efficacité ne se traduise par un engorgement accru des services, une multiplication des contentieux et une dégradation de l'accès aux droits ? L'accélération des procédures et la création de nouvelles obligations ne produiront pas leurs effets par la seule adoption de textes législatifs ou réglementaires.

Leur mise en œuvre reposera sur les magistrats, les agents publics, les personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ainsi que sur les associations d'accompagnement et les structures d'accueil, dont les capacités sont déjà fortement sollicitées.

Les personnes auditionnées ont souligné l'absence de visibilité concernant les moyens budgétaires effectivement mobilisés pour mettre en œuvre ces nouvelles missions, malgré les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2026, dont l'affectation demeure difficile à apprécier. Les nouvelles procédures de filtrage, d'asile et de retour à la frontière supposent pourtant des capacités d'accueil adaptées, des personnels spécialisés, des contrôles sanitaires, des évaluations de vulnérabilité ainsi qu'une assistance juridique permanente, dont les modalités concrètes demeurent largement inconnues à ce stade.

Enfin, une dernière interrogation concerne les conditions particulièrement précipitées dans lesquelles le Pacte européen sur la migration et l'asile s'apprête à entrer en application, sans que l'Assemblée nationale ait été saisie de manière effective.

Rarement une réforme européenne aura nécessité une adaptation aussi profonde du droit national et des administrations chargées de son application. Selon les indications fournies par la Représentation permanente à Bruxelles ainsi que par le ministre de l'Intérieur lors de son audition au Sénat, près de 40 % des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) devront être modifiées afin de permettre l'entrée en vigueur du Pacte. Or, à quelques jours de l'échéance fixée au 12 juin, de nombreuses adaptations législatives, réglementaires et opérationnelles demeurent attendues.

Dans quelques jours, certaines règles s'imposeront directement aux administrations, aux juridictions et aux justiciables, alors même que les conditions

nationales de leur mise en œuvre restent incomplètes. Le risque de contentieux, d'interprétations divergentes et d'insécurité juridique apparaît considérable.

Le Sénat a certes adopté, le 20 mai dernier, le projet de loi habilitant le Gouvernement à adapter notre droit aux nouvelles règles européennes. Toutefois, l'Assemblée nationale n'a pas encore été appelée à l'examiner et aucune inscription à l'ordre du jour n'est prévue à ce jour.

Lors de son audition au Sénat, le ministre de l'Intérieur a justifié le recours aux ordonnances par l'impossibilité, selon lui, d'engager l'examen d'un projet de loi complet avant l'échéance du 12 juin. Cet argument était présenté comme le moyen d'éviter un risque juridique majeur. Force est pourtant de constater que ce risque est désormais avéré, puisque l'échéance sera dépassée sans que le projet de loi d'habilitation ait été examiné par l'Assemblée nationale.

Ce décalage entre l'ampleur des transformations engagées et la faiblesse du débat démocratique apparaît profondément préoccupant. Il ne s'agit pas d'un simple ajustement administratif, mais de choix engageant notre conception du droit d'asile, de la protection des libertés et, plus largement, de la place que nous entendons accorder aux droits fondamentaux dans la politique migratoire européenne.

Au-delà des divergences qui peuvent exister quant aux réponses à apporter aux défis migratoires, l'exigence d'un véritable débat démocratique sur ces questions devrait rassembler notre commission. Nous appelons le ministre de l'Intérieur à venir s'exprimer dans les meilleurs délais devant la représentation nationale sur les conditions de mise en œuvre du Pacte.

Une visite de la zone d'attente de Roissy a par ailleurs été effectuée il y a quelques jours avec notre collègue Stella Dupont. Cette visite a permis de mesurer concrètement les difficultés auxquelles sont déjà confrontés les services chargés de l'accueil et du traitement des personnes concernées.

Principal lieu de mise en œuvre du Pacte et du futur règlement, la zone d'attente de Roissy n'apparaît pas aujourd'hui en mesure d'absorber les flux annoncés. Le manque de places disponibles, les températures particulièrement élevées constatées dans certaines chambres ou encore la présence régulière de punaises de lit ne constituent que quelques exemples des dysfonctionnements observés.

Les fonctionnaires de police rencontrés font preuve d'un grand professionnalisme alors même qu'ils s'apprentent à faire face à une modification sans précédent du cadre juridique applicable.

Alors que le Pacte sur la migration et l'asile n'est pas encore entré en application, ces difficultés apparaissent déjà et révèlent un manque manifeste de préparation. Elles invitent à s'interroger sur la nécessité de réintroduire des critères humains dans les politiques migratoires, d'abandonner les approches démagogiques

et de garantir un accueil digne, dans le respect du droit d’asile et des obligations internationales de la France.

À défaut, l’application du Pacte risque d’entraîner des difficultés administratives majeures ainsi qu’un contentieux de grande ampleur.

Le Gouvernement disposait de deux années pour se préparer à cette échéance. Nous constatons aujourd’hui une improvisation totale, menée sans consultation réelle du Parlement. Une politique migratoire ne peut être conduite dans de telles conditions.

Il convient également de s’interroger sur le positionnement de la France face à certains États membres qui développent des relations avec l’Afghanistan, ainsi que sur la nécessité de préserver la cohérence de nos politiques au regard des droits fondamentaux. La commission doit déterminer si elle entend se donner les moyens d’accueillir et d’intégrer dignement les personnes concernées.

Pour l’ensemble de ces raisons, la commission est invitée à adopter cette proposition de résolution européenne afin d’affirmer son opposition à la révision du règlement « retour » et son attachement à une mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l’asile conforme aux droits fondamentaux ainsi qu’aux valeurs qu’il incombe à la France de défendre.

*L’exposé du rapporteur a été suivi d’un débat.*

**Mme Danièle Obono (LFI-NFP).** *« Il y a un cri de douleur qui résonne plus que tout autre et qui transforme la Mare Nostrum en Mare Mortuum. La Méditerranée, berceau de la civilisation, devient le tombeau de la dignité. Ce sont les cris étouffés des frères et sœurs migrants ».* C’est en ces termes que le pape François s’exprimait à Marseille en septembre 2023.

Depuis près de vingt ans, l’Union européenne et ses États membres conduisent une nécropolitique raciste et xénophobe qui a entraîné la mort ou la disparition de plus de 3 200 personnes en 2025.

Le 1<sup>er</sup> juin dernier, le Parlement européen et le Conseil de l’Union européenne sont parvenus à un accord provisoire sur un nouveau règlement « retour », issu d’une négociation entre les groupes de droite et d’extrême droite. Ce texte prévoit notamment la création de centres de renvoi dans des pays tiers. À l’instar de la directive « retour » de 2008 et du Pacte sur la migration et l’asile adopté en 2024, il a suscité la condamnation de l’ensemble des organisations de défense des droits humains aux niveaux national et européen, qui dénoncent les pratiques inhumaines institutionnalisées par ces différents textes.

Une autre politique migratoire, en Europe comme en France, est à la fois nécessaire et possible. Elle doit reposer sur l’accueil et le respect des droits humains, qui constituent des principes fondamentaux de notre tradition républicaine. Il

convient à cet égard de rappeler que la France a été le premier pays au monde à inscrire le droit d’asile dans sa Constitution dès 1793.

Une telle politique doit également s’appuyer sur une lecture rationnelle des phénomènes migratoires. Contrairement à certaines affirmations récurrentes dans le débat public, il n’existe ni en France ni en Europe de situation de submersion migratoire. L’Union européenne compte aujourd’hui 28,9 millions de ressortissants extracommunautaires, soit 6,4 % de sa population totale. En 2024, 3,5 millions de nouveaux titres de séjour ont été délivrés, tandis que les entrées irrégulières ne représentent qu’une fraction limitée de l’ensemble des flux migratoires.

Une politique migratoire cohérente doit également agir sur les causes des migrations forcées. Celles-ci trouvent souvent leur origine dans les conflits armés, la destruction de certaines économies locales ou encore les conséquences du changement climatique, à l’égard desquelles les pays européens portent une part de responsabilité. Elle doit également permettre d’anticiper les migrations qui résulteront du dérèglement climatique dans les décennies à venir.

Pour l’ensemble de ces raisons, cette proposition de résolution européenne apparaît bienvenue. Toutefois, l’enjeu ne réside pas seulement dans le respect, lors de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l’asile, des dispositions relatives aux droits humains. Il suppose une réorientation plus profonde des politiques migratoires européennes. Les moyens existent, comme l’a démontré la coordination de l’accueil des réfugiés ukrainiens. À partir de 2027, avec Jean-Luc Mélenchon, nous entendons faire de la France un acteur moteur de cette réorientation et lui donner une impulsion nouvelle à l’échelle européenne.

**Mme Colette Capdevielle (SOC).** Je tiens d’abord à remercier notre collègue Paul Christophle d’avoir inscrit à notre ordre du jour cette proposition de résolution européenne, qui nous conduit à nous prononcer sur un texte dont les conséquences pourraient être particulièrement lourdes pour l’avenir de la politique migratoire européenne.

Derrière l’objectif affiché d’harmonisation et d’efficacité des politiques de retour, le règlement « retour » consacre en réalité un changement profond de philosophie. Il traduit l’affirmation d’un modèle migratoire toujours plus sécuritaire, fondé sur la surveillance, la rétention et l’éloignement, au détriment des droits fondamentaux.

Le texte prévoit tout d’abord un élargissement inédit de la notion de pays de retour. Une personne pourrait désormais être éloignée vers un État avec lequel elle n’entretient aucun lien réel. Il s’agit d’une rupture majeure avec les principes qui encadraient jusqu’à présent les politiques de retour au sein de l’Union européenne.

Il ouvre également la voie à la création de plateformes de retour dans des pays tiers. Derrière cette externalisation se dessine un mouvement de

déresponsabilisation progressive de l'Union européenne. Or, l'expérience montre que ces dispositifs sont à la fois coûteux, juridiquement fragiles et porteurs de risques considérables pour le respect des droits humains.

Nous contestons également l'allongement de la durée maximale de rétention à vingt-quatre mois, l'élargissement des motifs de placement en détention ainsi que la possibilité de maintenir des mineurs dans ces dispositifs, alors même que la France a fait le choix d'interdire la rétention des mineurs. L'Union européenne s'engagerait ainsi dans une direction radicalement opposée.

Ce texte inverse en outre la logique qui prévalait depuis 2008. Le retour forcé deviendrait la règle, tandis que le départ volontaire serait relégué au rang d'exception. Il réduit les garanties procédurales et fragilise l'accès effectif aux droits. Aucune étude d'impact globale n'a par ailleurs été réalisée, alors même qu'une réforme d'une telle ampleur est susceptible d'affecter directement l'exercice du droit d'asile, le respect du principe de nonrefoulement ainsi que plusieurs engagements internationaux de la France et de l'Union européenne.

La maîtrise des flux migratoires constitue assurément une responsabilité des pouvoirs publics. Toutefois, cette responsabilité ne saurait conduire à sacrifier les principes qui fondent le projet européen : la dignité humaine, la liberté, la justice et la solidarité. Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Socialistes et apparentés apporte son plein soutien à cette proposition de résolution européenne.

**M. Nicolas Bonnet (EcoS).** Le groupe Écologiste et Social votera en faveur de cette proposition de résolution européenne. Derrière les débats techniques relatifs à la directive « retour » et à la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, c'est en réalité une question fondamentale qui nous est posée : quelle Europe souhaitons-nous construire ? Une Europe fidèle à ses valeurs fondatrices, au droit d'asile, à l'État de droit et à la protection des droits humains fondamentaux ? Ou une Europe qui fait de l'éloignement, de l'enfermement et de l'externalisation de ses responsabilités migratoires l'alpha et l'oméga de sa politique ?

Depuis plusieurs années, les politiques migratoires européennes connaissent un durcissement continu. Le nouveau règlement « retour » s'inscrit pleinement dans cette évolution en facilitant les expulsions, en allongeant les possibilités de rétention et en ouvrant la voie à la création de plateformes de retour situées dans des pays tiers, hors du territoire de l'Union européenne.

Il est particulièrement préoccupant de constater que l'Union européenne semble aujourd'hui reprendre à son compte des mécanismes dont Viktor Orbán fut l'un des principaux promoteurs. L'externalisation de l'asile, la mise à distance des demandeurs de protection et la création de zones ou de centres situés hors du cadre juridique européen s'inscrivent dans le prolongement d'une logique expérimentée par la Hongrie entre 2015 et 2020 dans les zones de transit établies à la frontière serbe. Ces dispositifs ont pourtant été condamnés par la Cour de justice de l'Union européenne. Il est dès lors paradoxal de voir l'Union s'engager aujourd'hui dans

une voie inspirée de pratiques qu'elle considérait hier encore comme contraires à ses propres valeurs et à ses obligations juridiques.

L'Europe ne peut prétendre défendre les droits humains à travers le monde tout en cherchant à sous-traiter la gestion des personnes migrantes à des États dont les garanties démocratiques apparaissent parfois fragiles. Le respect de la Convention de Genève, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne doit jamais être considéré comme une contrainte, mais comme une exigence.

Cette proposition de résolution met également en lumière certaines incohérences de la politique conduite par le Gouvernement. Alors que certains responsables politiques prônent toujours davantage de fermeté à l'égard des demandeurs d'asile et des personnes exilées, l'actualité récente a révélé qu'une ancienne dirigeante de RT France, média qualifié d'organe de propagande du Kremlin et interdit au sein de l'Union européenne, a pu bénéficier en France d'une carte de résident d'une durée de dix ans.

Il ne s'agit nullement d'établir un quelconque amalgame entre immigration et sécurité. Cette situation illustre néanmoins une contradiction manifeste : une extrême sévérité à l'égard des personnes les plus vulnérables et, dans le même temps, une surprenante indulgence lorsqu'il est question de réseaux d'influence liés à des puissances étrangères hostiles.

La fermeté doit s'exercer à l'encontre des atteintes portées à nos démocraties, des ingérences étrangères et des menaces qui pèsent sur nos libertés. Elle ne saurait servir de prétexte à l'affaiblissement des droits des personnes qui recherchent une protection et respectent les lois de notre République.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Écologiste et Social votera en faveur de cette proposition de résolution européenne.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Je constate que les réponses apportées aux questions migratoires en Europe sont de plus en plus conçues et mises en œuvre sous un angle exclusivement sécuritaire. Le Pacte sur la migration et l'asile avait été présenté comme une réponse aux dysfonctionnements du règlement Dublin et comme un instrument destiné, selon les termes mêmes de ses promoteurs, à améliorer la solidarité entre les États membres. Or, à la lecture de ses dispositions, il apparaît avant tout comme un outil de renforcement du contrôle des frontières extérieures et d'accélération des procédures d'éloignement.

Plusieurs dispositions suscitent à cet égard de vives inquiétudes, à commencer par les procédures de filtrage aux frontières. Celles-ci permettent de retenir des personnes pendant plusieurs jours sans contrôle juridictionnel effectif, alors même que le règlement affirme que la privation de liberté doit demeurer exceptionnelle. Dans les faits, le filtrage repose sur une logique de rétention quasi systématique. À l'issue de cette procédure, les personnes concernées peuvent être

orientées vers une procédure d’asile accélérée ou vers une mesure d’éloignement, sans bénéficier d’un véritable recours suspensif. Il existe dès lors un risque réel de voir des personnes susceptibles de relever de la protection internationale être renvoyées avant même que leur situation n’ait fait l’objet d’un examen complet.

Il convient également de prendre en considération les risques de discrimination induits par les procédures dérogatoires qui seront automatiquement appliquées aux demandeurs dont le taux de reconnaissance du droit d’asile est inférieur à 20 %. Une telle approche rompt avec le principe fondamental d’un examen individuel des demandes. Les garanties prévues en faveur des personnes vulnérables et des mineurs non accompagnés apparaissent, de surcroît, largement théoriques.

À ces préoccupations s’ajoute la proposition de règlement européen sur les retours. Ce texte franchit un seuil supplémentaire en facilitant les expulsions vers des pays tiers, en élargissant le recours à la rétention et en ouvrant la voie à la création de plateformes de retour, autrement dit à l’externalisation de la gestion migratoire hors du territoire de l’Union européenne.

Cette logique est profondément préoccupante, tant pour la protection des droits fondamentaux que pour notre propre souveraineté. L’externalisation des politiques migratoires crée en effet des dépendances durables à l’égard de pays tiers, susceptibles d’exercer par la suite une influence sur d’autres négociations diplomatiques, économiques ou stratégiques.

Il convient enfin de souligner l’existence d’un problème démocratique majeur. Alors que le ministre de l’Intérieur a indiqué que près de 40 % des dispositions du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) devraient être modifiées afin de mettre en œuvre le Pacte, l’Assemblée nationale demeure toujours à l’écart du débat. À quelques jours de l’entrée en vigueur de ces nouvelles règles, les modalités de leur transposition restent incertaines et le Gouvernement continue d’envisager un recours important aux ordonnances.

Une réforme d’une telle ampleur, qui emporte un basculement profond des politiques migratoires européennes et touche directement à l’exercice des libertés fondamentales, ne saurait être mise en œuvre sans un véritable débat parlementaire.

Nous soutenons donc cette proposition de résolution européenne. Elle rappelle utilement que la maîtrise des politiques migratoires ne peut justifier l’affaiblissement des garanties fondamentales. Nous défendons un accueil digne des personnes ainsi qu’une solidarité effective entre les États européens. C’est à cette condition que l’Union européenne pourra demeurer fidèle aux principes qu’elle affirme défendre.

**M. Maxime Michelet (UDR).** Le constat dressé aujourd’hui est, selon nous, sans appel : la directive « retour » de 2008 constitue un échec majeur. Avec

des délais de départ volontaire jugés trop longs, des possibilités de recours considérées comme excessivement larges et l'absence d'obligation effective de coopération de la part des ressortissants concernés, cette directive n'a pas atteint les objectifs qui lui avaient été assignés. Elle a conduit, selon ses détracteurs, à une forme d'impuissance des politiques migratoires européennes.

Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire constitue, à leurs yeux, l'illustration la plus manifeste de cet échec. Alors que seules 20 % des décisions d'éloignement seraient effectivement exécutées à l'échelle de l'Union européenne, ce taux serait tombé en dessous de 10 % en France. Cette situation traduirait l'incapacité de l'Europe à maîtriser durablement les conditions de séjour sur son territoire.

Dans cette perspective, le continent européen apparaîtrait particulièrement vulnérable à l'immigration irrégulière. Selon les chiffres avancés par les partisans de la réforme, quatre personnes en situation irrégulière sur cinq parviendraient à demeurer sur le territoire européen malgré une mesure d'éloignement. Ils estiment ainsi que l'Union européenne compterait aujourd'hui au moins 2,5 millions de personnes en situation irrégulière, dont environ 700 000 en France, et que plus de trois millions de personnes auraient franchi illégalement les frontières européennes au cours des dix dernières années.

Cette incapacité supposée des responsables politiques à endiguer l'immigration irrégulière serait désormais perçue par une partie importante des citoyens européens comme une forme de dépossession démocratique. À cet égard, les partisans de cette analyse soulignent que 69 % des Français considèrent que l'immigration a été trop élevée au cours des dix dernières années. Ils mettent également en avant des proportions comparables en Allemagne, en Espagne, en Suède et en Italie.

Après de nombreuses années perçues comme marquées par la faiblesse, voire par une forme de complaisance à l'égard de l'immigration irrégulière, l'Union européenne semblerait, selon eux, amorcer un changement d'orientation. Cette évolution serait notamment le fruit de l'action menée au Parlement européen par les différents groupes de droite, réunis autour d'un objectif commun et plus particulièrement du groupe des Patriotes pour l'Europe présidé par Jordan Bardella.

La proposition de révision introduirait ainsi plusieurs mesures présentées comme dissuasives. Parmi celles-ci figurent la suppression du délai minimal de départ volontaire, l'instauration d'une obligation de coopération du ressortissant concerné ainsi que la reconnaissance mutuelle, entre États membres, des obligations de quitter le territoire, afin de limiter les mouvements secondaires au sein de l'Union européenne.

La possibilité de conclure des accords bilatéraux avec des pays tiers en vue de créer des centres de retour est également présentée comme une avancée majeure. Cette mesure apporterait un soutien aux gouvernements qui ont choisi

d'expérimenter ce type de dispositifs et qui se considèrent comme précurseurs en la matière, à l'image du gouvernement de Giorgia Meloni.

L'enjeu démocratique de cette réforme est, selon ses défenseurs, considérable. Il s'agit de démontrer aux citoyens européens que l'action politique n'est pas condamnée à l'impuissance et qu'elle demeure en mesure de répondre à leur aspiration à davantage de souveraineté et de contrôle des frontières.

Dans cette perspective, les partisans de la réforme considèrent que la gauche continue de s'opposer à cette évolution au nom d'une lecture idéologique des phénomènes migratoires. Ils estiment qu'elle demeure en décalage avec les attentes exprimées par une partie importante des opinions publiques européennes.

À l'inverse, le groupe UDR affirme son soutien à la révision de la directive « retour » et indique qu'il votera, en conséquence, contre la présente proposition de résolution européenne.

**Mme Manon Bouquin (RN).** La France traverse aujourd'hui une crise migratoire d'une ampleur inédite qui fragilise notre pacte social et compromet gravement notre sécurité. Dans cette perspective, la révision de la directive « retour » constitue une tentative, certes encore insuffisante, mais néanmoins bienvenue, de la part de l'Union européenne pour faciliter les expulsions et allonger la durée maximale de rétention. Dès lors, la proposition de résolution examinée aujourd'hui, présentée par les députés socialistes, apparaît comme une remise en cause directe de cette réorientation des politiques migratoires européennes et comme une entrave à toute reprise en main de nos frontières.

Pour cette raison, le Rassemblement national s'opposera avec la plus grande fermeté à cette proposition de résolution. Ce texte illustre, selon nous, le dogmatisme de la gauche ainsi que son incapacité à prendre en compte les réalités vécues par une partie de la population française. En refusant la création de centres de retour dans des pays tiers et en contestant par principe toute mesure de fermeté à l'égard des personnes en situation irrégulière, ses auteurs contribuent à organiser l'impuissance de l'action publique.

Nous considérons que la gauche privilégie le maintien sur le territoire national de personnes en situation irrégulière au détriment de la protection de la sécurité des Français. Cette approche revient, à nos yeux, à ériger l'immigration illégale en droit quasi absolu, au mépris des lois en vigueur et de l'exaspération croissante d'une partie de nos concitoyens face à ce qu'ils perçoivent comme l'incapacité de l'État à faire respecter ses propres décisions.

Dans cette logique, plusieurs questions méritent d'être posées aux auteurs de cette proposition de résolution. Jusqu'où sont-ils prêts à pousser ce qui s'apparente, selon nous, à une forme de complaisance à l'égard de la clandestinité ? Comment entendent-ils répondre aux préoccupations des Français qui associent l'insécurité à la non-exécution répétée des obligations de quitter le territoire

français ? Comment justifient-ils leur opposition à des outils juridiques présentés comme nécessaires pour permettre aux forces de l'ordre de procéder à l'éloignement des personnes en situation irrégulière ? Enfin, assument-ils de sacrifier la souveraineté nationale au nom de considérations essentiellement guidées par des impératifs humanitaires ?

Pour l'ensemble de ces raisons, le Rassemblement national réaffirme son opposition à la présente proposition de résolution européenne et son soutien à un renforcement des politiques d'éloignement et de contrôle migratoire.

**Mme Nicole Le Peih (EPR).** La proposition de résolution européenne soumise à notre examen invite le Gouvernement à s'opposer à la révision de la directive « retour » et, plus largement, à remettre en cause la politique migratoire européenne que la France défend depuis huit ans. Je souhaite tout d'abord saluer l'accord intervenu lundi entre le Parlement européen et les États membres. Il constitue une avancée importante en vue de doter l'Union européenne d'instruments plus efficaces de lutte contre l'immigration irrégulière et de rendre enfin effectives les décisions de retour.

Que nous dit cette proposition de résolution ? Elle affirme que la révision serait contraire aux traités. Une telle affirmation ne paraît pas fondée en droit. Elle soutient également que le retour forcé porterait atteinte aux droits fondamentaux. Cette analyse méconnaît les garanties intégrées au texte ainsi que la protection assurée par le droit primaire de l'Union. Il convient de rappeler que la compatibilité des actes de droit dérivé de l'Union, qu'il s'agisse de directives ou de règlements, avec les droits fondamentaux fait l'objet d'un contrôle juridictionnel et que, en cas d'incompatibilité, ces actes sont susceptibles d'être déclarés invalides.

La véritable question est celle de l'efficacité des politiques mises en œuvre. Aujourd'hui, dans l'Union européenne, moins d'un tiers des décisions de retour sont effectivement exécutées. Une telle situation nourrit l'incompréhension de nos concitoyens et fragilise la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à faire respecter les règles qu'ils ont eux-mêmes fixées.

Dans les faits, ce règlement offrira aux États membres davantage de leviers et de marges de manœuvre pour procéder à l'éloignement des personnes en situation irrégulière faisant l'objet d'une décision de retour. Les résultats obtenus reposent sur l'action collective conduite à l'échelle européenne. C'est également le travail mené avec les pays d'origine et de transit qui permet de prévenir les départs irréguliers et de mieux maîtriser les frontières extérieures de l'Union européenne.

Les entrées irrégulières sur le territoire européen ont d'ailleurs fortement diminué au cours des deux dernières années. Ce règlement constitue la dernière composante du Pacte sur la migration et l'asile, dont l'entrée en application est prévue le 12 juin prochain. Refuser cette révision reviendrait à priver la France et l'Union européenne d'un instrument attendu depuis 2018.

La position du groupe EPR est claire : fermeté à l'égard de l'immigration irrégulière, accueil des personnes qui choisissent la France dans le respect des règles applicables et renforcement de la coordination européenne afin que les décisions d'éloignement puissent être effectivement exécutées dans le respect des droits humains et de la dignité des personnes. Pour l'ensemble de ces raisons, nous voterons contre cette proposition de résolution européenne.

**M. Michel Barnier (DR).** Je serai bref, dans la mesure où Mme Le Peih a déjà exprimé un grand nombre d'observations que je partage. Je rappelle tout d'abord que ce texte vient de faire l'objet d'un accord en trilogue entre le Parlement européen, les États membres, pourtant gouvernés par des sensibilités politiques très diverses, et la Commission européenne, garante de l'application du droit de l'Union.

Je souhaite également rappeler l'intérêt des directives et des règlements européens, qui font régulièrement l'objet d'évaluations et de révisions. Il existe à cet égard ce que l'on appelle des clauses de revoyure. Je souhaiterais d'ailleurs que nous prenions davantage l'habitude, en France, d'intégrer de tels mécanismes dans nos propres lois.

La présente révision procède d'un constat simple : le précédent dispositif relatif au retour ne produisait pas les résultats attendus. Lorsqu'un texte se révèle inefficace, il est légitime de le réviser. C'est précisément ce qui vient d'être fait.

Il convient désormais de laisser à ce nouveau dispositif le temps de démontrer son efficacité. Nous pourrons ensuite en évaluer les résultats de manière objective. Comme l'a indiqué Mme Le Peih, les questions migratoires doivent être traitées avec rigueur, tout en garantissant un accueil digne aux personnes que nous faisons le choix d'accueillir.

À défaut, d'autres forces politiques s'empareront de ces sujets avec beaucoup moins de précaution.

S'agissant enfin des observations formulées par le rapporteur, M. Christophe, un argument continue de me surprendre. Vous vous inquiétez du fait qu'au Parlement européen, les groupes d'extrême droite votent parfois avec les groupes de droite. Je prends acte de cette préoccupation. Je conserve toutefois le souvenir d'un épisode qui me concernait directement. L'émotion était alors sensiblement moins forte lorsque vous avez associé vos voix à celles de l'extrême droite pour faire tomber un gouvernement.

**M. Matthieu Marchio (RN).** En 2024, plus de 130 000 obligations de quitter le territoire français ont été prononcées. Moins de 20 % d'entre elles ont été effectivement exécutées.

Ces chiffres témoignent, selon nous, de l'échec d'une politique de laisser-faire que cette proposition de résolution entend aujourd'hui prolonger à l'échelle européenne. Pendant ce temps, les Français subissent les conséquences concrètes de

cette situation. Chaque obligation de quitter le territoire, non exécutée constitue une décision de l'État demeurée sans effet et contribue à alimenter le sentiment que les règles ne sont plus appliquées.

Il ne s'agit pas seulement d'un échec administratif. Cette situation révèle les difficultés d'un système à faire respecter ses propres décisions et fragilise, par conséquent, la confiance de nos concitoyens dans l'action publique.

Alors même que l'Union européenne engage, selon nous, une évolution allant dans la bonne direction à travers la révision de la directive « retour », la proposition de résolution soumise aujourd'hui à notre examen invite la France à ralentir ou à remettre en cause cette dynamique, notamment au nom des positions défendues par certaines organisations non gouvernementales et par différentes juridictions supranationales.

Une question de fond se pose dès lors. Lorsque vous défendez cette proposition de résolution, cherchez-vous prioritairement à protéger les droits des Français confrontés à l'insécurité et aux conséquences de l'immigration irrégulière, ou privilégiez-vous la défense des droits de personnes qui, selon nous, n'auraient pas vocation à demeurer sur le territoire national ?

Pour ces raisons, nous ne pouvons souscrire à cette proposition de résolution et réaffirmons notre soutien à une politique migratoire fondée sur l'exécution effective des décisions d'éloignement et sur un contrôle renforcé des frontières.

**Mme Stella Dupont (NI).** Le Pacte sur la migration et l'asile repose sur l'idée selon laquelle une meilleure gestion des migrations passerait par un renforcement du filtrage aux frontières, une accélération des procédures et une facilitation des retours. Cette stratégie n'a pourtant rien de nouveau. L'Union européenne la met en œuvre, sous des formes diverses, depuis plus de vingt ans.

Or les mêmes difficultés persistent et chaque réforme est présentée comme la réponse que la précédente n'a pas été en mesure d'apporter. Le problème ne réside pas tant dans une prétendue insuffisance des contrôles que dans l'absence d'une véritable politique européenne de l'asile et de l'immigration. Une telle politique supposerait des procédures harmonisées, des moyens suffisants pour l'accueil et l'intégration, des voies légales d'entrée ainsi qu'une coopération effective entre les États membres.

La semaine dernière, j'ai eu l'occasion de me rendre, avec le rapporteur, dans la zone d'attente de Roissy. Cette visite a permis de constater que, à quelques jours de l'entrée en vigueur du Pacte, les capacités d'accueil sont déjà fortement sous tension.

Ces observations conduisent à s'interroger sur la capacité de la France à mettre effectivement en œuvre les nouvelles règles européennes dans les délais

prévus. À ce stade, il apparaît que notre pays n'est pas pleinement préparé à l'entrée en application du Pacte.

Dans ces conditions, il est indispensable que le Gouvernement permette au Parlement de débattre de ce texte et de se prononcer sur les modalités de sa mise en œuvre. Une réforme d'une telle ampleur, qui affecte profondément les politiques d'asile et de migration, ne saurait être appliquée sans un véritable débat démocratique.

**M. Damien Carême, député européen.** Contrairement à ce qu'a indiqué M. Barnier, aucun des textes composant le Pacte ne comporte de clause de revoyure. Au cours des négociations en trilogue, nous avons à plusieurs reprises souligné les incompatibilités existantes entre certaines dispositions en discussion et plusieurs instruments juridiques fondamentaux, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ainsi que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

À chaque fois, la Commission européenne et le Conseil nous répondaient qu'il reviendrait à la Cour de justice de l'Union européenne de construire la jurisprudence nécessaire, en l'absence d'une véritable Cour constitutionnelle européenne. Or plusieurs dispositions apparaissent difficilement conciliables avec certaines exigences constitutionnelles nationales. Ainsi, la notion de « pays tiers sûr » ne pourra notamment pas être appliquée en France dans les conditions actuellement prévues. D'autres dispositions du Pacte sont également susceptibles de se heurter à des incompatibilités entre les textes fondamentaux européens et notre ordre constitutionnel interne.

Par ailleurs, le règlement « retour » autorise le placement en rétention d'enfants à partir de six ans. Je rappelle que M. Darmanin s'était félicité, lors de l'examen de la loi relative à l'asile et à l'immigration en 2024, d'avoir supprimé une disposition similaire du projet de loi. Dans le même temps, il œuvrait au niveau européen à l'intégration de cette mesure dans les textes de l'Union.

**M. Nicolas Dragon (RN).** Nous soutenons la révision de la directive « retour » et nous sommes, par conséquent, opposés à cette proposition de résolution.

Je rappelle que le Pacte sur la migration et l'asile, adopté à l'initiative de la Commission européenne, prévoit un mécanisme de solidarité entre États membres, assorti d'une contribution financière de 20 000 euros par personne refusée. Une fois répartis entre les différents États membres, les migrants seraient ensuite accueillis dans nos territoires, alors même que de nombreuses communes, rurales comme urbaines, sont déjà confrontées à de fortes tensions.

Ce Pacte créera, selon nous, un nouvel appel d'air migratoire, alors que l'immigration massive produit déjà des conséquences visibles dans la vie

quotidienne de nos concitoyens : hausse de l'insécurité, dégradation du système de santé, pression accrue sur le logement social et atteintes aux libertés des femmes.

Les Français en ont pleinement conscience. Selon plusieurs enquêtes d'opinion, 82 % d'entre eux souhaitent rendre les obligations de quitter le territoire français plus effectives, 73 % considèrent que les demandes d'asile devraient être formulées depuis le pays d'origine et 72 % se prononcent en faveur de la suppression de l'aide médicale de l'État.

Enfin, le résultat des élections européennes du 9 juin 2024 a démontré, selon nous, l'adhésion d'une part importante des Français aux propositions portées par la liste conduite par Jordan Bardella.

**M. Paul Christophle, rapporteur.** L'un des points que je n'ai peut-être pas suffisamment souligné, concerne les difficultés de compatibilité susceptibles d'apparaître entre certaines dispositions du Pacte ou du règlement « retour » et plusieurs exigences de valeur constitutionnelle. Je crois d'ailleurs que le Gouvernement en a pleinement conscience et qu'il anticipe déjà ces difficultés.

On peut citer à cet égard la question de la durée de la rétention administrative. Chacun sait que la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel encadre strictement les possibilités de privation de liberté des étrangers et pourrait faire obstacle à l'application de certaines dispositions autorisées par le cadre européen.

On peut également évoquer la situation, rappelée par plusieurs orateurs, de la rétention des mineurs. Là encore, se poseront des questions sérieuses de compatibilité avec les exigences constitutionnelles, mais également avec l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Ces interrogations ne sont d'ailleurs pas propres à notre ordre juridique interne. Elles pourraient également trouver un prolongement devant la Cour européenne des droits de l'homme, notamment au regard de sa jurisprudence relative à la rétention des familles et des enfants migrants.

S'agissant de l'externalisation des procédures et des centres de retour, quand bien même les arguments relatifs au respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles ne convaincraient pas davantage, il convient également de s'interroger sur les conséquences de ces dispositifs en matière de souveraineté. Lorsqu'il est demandé à des États tiers de prendre en charge, sur leur territoire, des personnes arrivées dans l'Union européenne, les États membres acceptent de déléguer une part de la mise en œuvre de leur politique migratoire à des pays qui ne sont soumis ni aux mêmes obligations juridiques ni aux mêmes mécanismes de contrôle démocratique.

Les exemples ne manquent pas. Les accords conclus entre le Royaume-Uni et le Rwanda, d'une part, et entre l'Italie et l'Albanie, d'autre part, ont mis en évidence les limites, voire les impasses, de ce type de mécanisme. Pour reprendre

l'exemple britannique, le projet de transfert vers le Rwanda a donné lieu à d'importants contentieux et n'a débouché que sur un nombre extrêmement limité de transferts, malgré des engagements financiers particulièrement élevés de la part du Royaume-Uni.

Si telle est l'efficacité des politiques migratoires auxquelles nous sommes invités à souscrire à travers ce règlement relatif au retour, il me semble légitime de nourrir quelques interrogations.

Il convient également de rappeler que le texte inverse la logique qui prévalait jusqu'à présent en faisant du retour forcé le principe et du retour volontaire l'exception. Or plusieurs évaluations ont montré que les dispositifs de retour volontaire présentent non seulement de meilleurs résultats en termes d'acceptabilité et de réinsertion, mais également un coût sensiblement inférieur à celui des mesures d'éloignement forcé. À moyens constants, le choix privilégié par le règlement risque donc d'aboutir à une augmentation substantielle de la dépense publique sans garantie d'efficacité proportionnée.

Je souhaiterais également revenir sur les équilibres de vote au Parlement européen, en m'adressant plus particulièrement à nos collègues du groupe EPR. Le groupe Renew Europe n'a pas soutenu le règlement « retour ». Les résultats des scrutins sont publics et chacun pourra aisément les consulter. J'en appelle donc à une certaine cohérence entre les positions défendues au Parlement européen et celles qui seront exprimées aujourd'hui au sein de l'Assemblée nationale.

Je terminerai par deux observations.

Je ne répondrai pas davantage aux arguments régulièrement avancés par certains groupes d'extrême droite, qui établissent de manière systématique un lien entre immigration, présence étrangère et insécurité. Je ne suis pas certain que la répétition de telles affirmations contribue utilement à la qualité de nos débats ni à la compréhension des enjeux dont nous discutons aujourd'hui.

Enfin, monsieur le Premier ministre Barnier, puisque vous semblez conserver un certain souvenir des événements survenus il y a quelques mois, je me permets de rappeler que la motion de censure adoptée contre votre Gouvernement est notamment intervenue après la publication d'un communiqué officiel de Matignon dans lequel vous assumiez avoir engagé des discussions avec le Rassemblement national sur plusieurs dispositions du projet de loi de finances. Je ne crois donc pas que nous ayons de leçons à recevoir en matière de rapprochements politiques ou de convergences de vote.

**M. Laurent Mazaury, vice-président.** Nous procédons à présent à l'examen de la proposition de résolution européenne. Un amendement unique a été déposé par le rapporteur.

**M. Paul Christophe, rapporteur.** Cet amendement vise à rappeler une exigence constante des institutions européennes, et plus particulièrement de la Commission européenne : celle qui consiste à évaluer avant de réformer.

Il s'agit d'un principe essentiel de bonne administration du droit de l'Union, que vous avez d'ailleurs vous-même rappelé, Monsieur le Premier ministre, et dont la pertinence ne saurait être contestée. Ce que je comprends plus difficilement, en revanche, c'est que l'absence d'étude d'impact relative à la directive « retour » de 2008 ne semble susciter aucune préoccupation particulière.

Cette directive est pourtant en vigueur depuis près de vingt ans. Elle a été appliquée par l'ensemble des États membres à travers les dispositifs de transposition nationale prévus par le cadre juridique qu'elle définit.

Or ni la Commission européenne ni le législateur de l'Union n'ont jugé nécessaire de procéder à une évaluation complète de son efficacité avant de présenter le nouveau texte qui nous occupe aujourd'hui, à savoir le règlement relatif au retour.

Au regard des principes d'évaluation des normes et d'appréciation de l'efficacité des politiques publiques préalablement à toute réforme législative, nous nous trouvons donc dans une situation paradoxale : les institutions européennes n'ont pas appliqué aux politiques migratoires les principes qu'elles promeuvent elles-mêmes.

Cette situation est d'autant plus regrettable que ces principes sont pleinement fondés et qu'ils devraient être appliqués avec la même rigueur aux politiques migratoires qu'à l'ensemble des autres politiques publiques.

Le présent amendement vise par conséquent à insérer, parmi les considérants de la résolution, une référence à l'absence d'étude d'impact préalable à l'élaboration du règlement « retour ».

*La commission **rejette** l'amendement du rapporteur.*

*La commission **rejette** l'article unique de la proposition de résolution européenne.*

*La proposition de résolution européenne est par conséquent **rejetée**.*

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE INITIALE

### Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Vu le traité sur l'Union européenne, notamment ses articles 2 et 6,
- ⑤ Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 12 décembre 2007,
- ⑥ Vu la Convention européenne des droits de l'homme signée le 4 novembre 1950,
- ⑦ Vu la 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, dite directive « retour »,
- ⑧ Vu la proposition de la Commission européenne COM(2018) 634 modifiant la directive 2008/115/CE,
- ⑨ Vu le Pacte européen sur la migration et l'asile présenté le 23 septembre 2020 par la Commission européenne,
- ⑩ Vu les avis et recommandations du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe,
- ⑪ Considérant que la proposition de révision de la directive dite « retour » tend à faciliter et accélérer les procédures d'éloignement au détriment des garanties procédurales et des droits fondamentaux des personnes étrangères ;
- ⑫ Considérant que cette révision prévoit notamment l'allongement de la durée maximale de détention, l'élargissement du recours à la détention et l'élargissement du recours au retour forcé ;
- ⑬ Considérant que de nombreuses organisations internationales et non gouvernementales ont alerté sur les risques de violations des droits fondamentaux,

notamment le droit d’asile, le principe de non-refoulement et le droit à un recours effectif ;

- ⑭ Considérant que la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l’asile doit être guidée par la défense des droits des personnes concernées ;
- ⑮ Considérant que la proposition de révision de la directive 2008/115/CE est contraire à l’esprit et à la lettre des traités européens en matière de respect de la dignité humaine, de liberté, de justice et de solidarité ;
- ⑯ Considérant qu’elle ouvre la voie à une banalisation de la détention des personnes migrantes, y compris des mineurs, et à des expulsions potentiellement arbitraires et illégales ;
- ⑰ Considérant qu’elle risque de compromettre durablement les engagements internationaux de la France et de l’Union européenne, notamment en matière de protection contre la torture, les traitements inhumains ou dégradants et le respect du droit d’asile ;
- ⑱ Considérant que le Pacte européen sur la migration et l’asile ne saurait être mis en œuvre de manière efficace et humaine sans garanties renforcées pour les droits fondamentaux, la protection des personnes vulnérables et la coopération réelle entre États membres ;
- ⑲ Invite le Gouvernement à s’opposer au Conseil de l’Union européenne à la proposition de révision de la directive dite « retour » dans sa version actuelle ;
- ⑳ Invite le Gouvernement à exiger une révision conforme aux droits fondamentaux garantis par le droit international et européen, en particulier l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme et l’article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne ;
- ㉑ Invite le Gouvernement à s’opposer au recours systématique à des mesures coercitives et à toujours privilégier les mesures alternatives ;
- ㉒ Invite le Gouvernement à promouvoir dans la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l’asile une approche centrée sur l’accueil digne, la non-rétention des mineurs, la mise en œuvre de voies légales d’entrée dans l’Union européenne ainsi qu’un mécanisme obligatoire de solidarité entre États membres ;
- ㉓ Invite le Gouvernement à promouvoir le renforcement des moyens alloués aux juridictions et autorités de contrôle indépendantes chargées de veiller au respect des droits des personnes migrantes.

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

3 JUIN 2026

---

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE  
VISANT À S'OPPOSER À LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE RETOUR ET À ASSURER UNE  
MISE EN ŒUVRE DU PACTE ASILE ET MIGRATION RESPECTUEUSE DE LA DIGNITÉ  
HUMAINE ET CONFORME AUX OBLIGATIONS FRANÇAISES ET EUROPÉENNES  
RELATIVES AUX DROITS HUMAINS (N° 2508),

## AMENDEMENT

N° 1

présenté par  
M. Paul CHRISTOPHLE

-----

### ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 15, insérer l'alinéa suivant :

« Considérant que la Commission européenne a présenté sa proposition de révision de la directive 2008/115/CE sans étude d'impact préalable, privant ainsi le législateur européen des éléments nécessaires à l'appréciation de ses effets et s'écartant des principes de meilleure réglementation définis par les lignes directrices de la Commission européenne (SWD(2021) 305 final) ; »

### EXPOSÉ SOMMAIRE

La proposition de révision de la directive 2008/115/CE a été présentée par la Commission européenne sans étude d'impact préalable permettant d'évaluer de manière objective ses conséquences juridiques, opérationnelles, budgétaires et humaines. Cette absence est d'autant plus préoccupante que le texte emporte des modifications substantielles du régime européen des retours, notamment en matière de rétention, d'éloignement forcé, de coopération avec les pays tiers et de reconnaissance mutuelle des décisions de retour.

Alors que cette réforme est discutée depuis plusieurs années, aucune circonstance d'urgence ne paraît justifier l'absence d'une telle évaluation. Les colégislateurs européens sont ainsi privés d'une analyse approfondie des effets attendus de ces nouvelles dispositions sur les droits fondamentaux des personnes concernées, sur les capacités administratives et juridictionnelles des États membres, ainsi que sur les moyens budgétaires nécessaires à leur mise en œuvre.

Le présent amendement vise à rappeler que l'élaboration de la législation européenne doit reposer sur une évaluation préalable de ses effets attendus, conformément aux principes de meilleure réglementation promus par la Commission européenne dans ses propres lignes directrices.

*Cet amendement a été rejeté.*

**ANNEXE N° 1 :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

**1) Représentants de la direction générale des étrangers en France (DGEF) – ministère de l’Intérieur**

- M. Cyriaque Bayle, sous-directeur de la lutte contre l’immigration irrégulière ;
- Mme Marie-Gabrielle Barth, cheffe de la section Expertise juridique.

**2) Universitaires et chercheurs**

- Mme Marie-Laure Basilien-Gainche, professeure de droit public à l’Université Jean-Moulin Lyon III, spécialiste de l’État de droit et des droits fondamentaux ;
- M. Jean-Pierre Cassarino, professeur au Collège d’Europe et chercheur à l’Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC), spécialiste des questions migratoires ;
- M. Serge Slama, professeur de droit public à l’Université Grenoble Alpes, spécialiste du contentieux des étrangers et de la Convention européenne des droits de l’homme.

### **3) Associations**

- Amnesty International France : Mme Anne Savinel-Barras, présidente et Mme Diane Fogelman, chargée de plaider sur les questions migratoires ;
- Forum réfugiés : Mme Élise Martin Gomez, responsable plaider Europe ;
- France terre d’asile : Mme Ophélie Madinier, responsable plaider et Mme Léhana Crochet, chargée de plaider pour les affaires européennes.
- Groupe d’information et de soutien des immigrés (GISTI) : Mme Claire Rodier, juriste et chercheuse associée, et Mme Anna Sibley, chargée d’études ;

### **4) Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne**

- Mme Marie Gautier, conseillère chargée du suivi et de la négociation de la proposition de règlement « retour » ;
- Mme Marie Guéré, adjointe au chef du service Justice et affaires intérieures.

### **Déplacement dans la zone d’attente pour personnes en instance (ZAPI) de l’aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (CDG)**

- M. Alexis Marty, contrôleur général, directeur des aéroports parisiens (Roissy–Charles-de-Gaulle, Orly et Le Bourget) au sein de la Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF).
- M. Orsoni, commissaire de police.