



N° 2508

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 2026.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION 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**,*

(Renvoyée à la commission des affaires européennes)

présentée par

M. Paul CHRISTOPHLE, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, Mme Elsa FAUCILLON, M. Joël AVIRAGNET, M. Mickaël BOULOUX, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, M. Denis FÉGNÉ, Mme Océane GODARD, M. Emmanuel GRÉGOIRE, Mme Fatiha KELOUA HACHI, Mme Estelle MERCIER, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, M. Pierre PRIBETICH, Mme Sandrine RUNEL, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans la lignée des orientations politiques pour la période 2024-2029 présentée par la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, une proposition de règlement a été publiée en mars 2025. Celle-ci vise à remplacer la directive « retour » de 2008 ⁽¹⁾ afin d'« accélérer et simplifier le processus de retour », et « établir, dans l'ensemble de l'Union Européenne, un système européen commun en matière de retour », complémentaire au pacte sur l'asile et la migration adopté en avril 2024, et dont l'entrée en vigueur est prévue en juillet 2026.

Loin d'être anodin, le choix de l'instrument est révélateur : contrairement aux directives, les règlements s'appliquent directement et immédiatement, dans tous les États membres, sans nécessité de législation nationale.

Loin de corriger les insuffisances actuelles, cette révision accentuerait des violations déjà constatées dans plusieurs États membres : recours abusif à la rétention, détention de mineurs, refoulements illégaux, expulsions arbitraires, ou encore entraves au droit d'asile. Elle menace de compromettre les engagements internationaux de la France et de l'Union européenne relatifs à la Convention européenne de droits de l'homme, à la Convention de Genève relative au statut de réfugiés, au pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la convention des Nations unies contre la torture, à celle relative aux droits de l'enfant ou encore à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Elle s'inscrit ainsi dans la longue liste des textes relatifs à la politique migratoire ayant pour premières conséquences le recul des droits des personnes exilées et la détérioration de leurs conditions d'accueil. La proposition ne s'appuie d'ailleurs sur aucune évaluation d'impact en matière de droits humains ⁽²⁾ et aucune consultation officielle. En outre, le

1 Le règlement proposé abrogerait la directive « retour » existante (directive 2008/115/CE), qui date de 2008, et annulerait la proposition de refonte de la directive « retour » présentée par la Commission en 2018.

2 L'exposé des motifs de la proposition de règlement reconnaît ainsi qu'« aucune analyse d'impact n'a été réalisée, en raison de l'urgence de proposer de nouvelles règles dans le domaine du retour » ; et note qu'un « document de travail des services de la Commission exposant le processus de consultation qui a débouché sur la proposition, ainsi qu'une analyse de certaines des principales options stratégiques envisagées, seront publiés prochainement ». Commission européenne, Proposition de règlement établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, 11.03.2025, url.

caractère vague de ses dispositions laisse une grande marge de manœuvre aux États membres, affaiblissant dès lors les garanties en matière de procédure régulière et de respect des droits fondamentaux.

La proposition de règlement de la Commission européenne s'articule autour de quatre axes principaux :

- l'élargissement du concept de « pays de retour » ;
- l'instauration d'une base juridique pour la création des très controversés « centres de retour » ;
- l'élargissement des motifs et l'allongement de la durée maximale du placement en rétention ;
- la banalisation du recours au retour forcé.

1. L'élargissement du concept de pays de retour

Cette révision prévoit tout d'abord la possibilité d'expulser une personne vers un pays-tiers avec lequel elle n'entretient aucun lien manifeste, marquant ainsi une rupture avec la pratique actuelle et remettant en cause la capacité des personnes à s'intégrer dans un pays tiers autre que leur pays d'origine ou un pays de transit.

L'article 4 de la proposition de règlement allonge ainsi considérablement la liste des pays de retour potentiels, en y incluant a) le pays d'origine, b) un pays de résidence habituelle officielle, c) un pays de transit sur le trajet de l'Union européenne (conformément aux accords ou arrangements de réadmission conclus par l'Union européenne ou les États membres), d) un pays où le ressortissant de pays tiers a le droit d'entrer ou de séjourner, e) un « pays tiers sûr »⁽³⁾ au sujet duquel la demande de protection internationale d'un ressortissant de pays tiers a été rejetée au motif qu'elle est irrecevable, f) le premier pays d'asile au sujet duquel la demande de protection internationale de la personne a été rejetée au motif

3 Le 20 mai 2025, la Commission européenne a proposé de faciliter l'application du concept de pays tiers sûr. La Commission rappelle à cet égard que le concept de pays tiers sûr permet aux États membres de considérer une demande d'asile comme irrecevable lorsque les demandeurs pourraient bénéficier d'une protection effective dans un pays tiers considéré comme sûr. La nouvelle proposition apporterait les modifications suivantes aux conditions dans lesquelles le concept peut être appliqué : caractère non-obligatoire de l'existence d'un lien entre le demandeur et le pays tiers sûr (et le transit par ce pays pouvant désormais être considéré comme un lien suffisant) ; application possible du concept, en l'absence de lien ou de transit, en cas d'accord ou d'arrangement avec un pays tiers sûr (sauf pour les mineurs non accompagnés) ; suppression de l'effet suspensif automatique lors de recours contre les décisions d'irrecevabilité fondées sur le concept de pays tiers sûr.

qu'elle est irrecevable, g) un pays tiers ayant conclu un accord ou arrangement bilatéral avec les États membres ou l'Union européenne permettant d'accepter le ressortissant. Cette pratique rappelle des accords et programmes avortés, mis en place par certains pays (Italie avec l'Albanie, Royaume-Uni avec le Rwanda, ou encore Australie avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée). Selon Amnesty International, ces politiques « *aboutissent systématiquement à des poursuites interminables, à des centres coûteux qui restent vides, à des vies plongées dans l'incertitude, ainsi qu'à des détentions arbitraires et à d'autres violations graves des droits.* »⁽⁴⁾ Cette approche n'est donc pas seulement inhumaine et indigne, elle est également irréaliste d'un point de vue diplomatique, juridique et financier.

En réponse à la demande des États membres de solutions « innovantes, l'article 17 introduit une base juridique pour la création des très controversés « centres/plateformes de retour » (*return hubs*). La Commission avait pourtant rejeté cette éventualité en 2018, mettant en cause la faisabilité juridique et politique d'un tel modèle. Elle avait alors rappelé que « *la législation européenne en matière de retour ne permet[tait] pas d'envoyer une personne, contre son gré, dans un pays dont elle n'est pas originaire ou par lequel elle n'a pas transité* »⁽⁵⁾. Elle avait également pointé le risque élevé de violation du principe de non-refoulement et affirmé que « la compatibilité de ce scénario avec les valeurs de l'Union européenne [était] discutable. »⁽⁶⁾. Selon plus de 100 organisations de défense des droits humains en Europe, « ces propositions constituent une entorse inquiétante au droit international » et risquent d'entraîner une série de graves violations des droits humains, notamment des « refoulements » et des détentions arbitraires ».

En outre, si la proposition de règlement prévoit la mise en place d'un nouvel organe de contrôle indépendant chargé de superviser les procédures de retour forcé et l'application des accords avec les pays tiers (article 17, alinéa 2 e)), elle n'apporte que très peu de précisions sur son mandat et ses moyens. De plus, la proposition crée un flou juridique puisqu'elle ne prévoit pas qui, de l'État membre à l'origine de l'éloignement ou du pays tiers « d'accueil », est responsable de la situation des personnes éloignées. Elle ne donne pas plus d'information concernant les conditions de vie des

4 <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2025/03/eu-return-proposals-a-new-low-for-europes-treatment-of-migrants/>

5 <https://www.vuesdeurope.eu/proposition-de-reglement-retour-pour-lunion-europeenne-leloignement-au-detrimet-des-droits-humains/>

6 <https://www.vuesdeurope.eu/proposition-de-reglement-retour-pour-lunion-europeenne-leloignement-au-detrimet-des-droits-humains/>

personnes éloignées : recours à l'enfermement, droit au séjour, etc. Finalement, la proposition introduit le risque d'éloignements en cascade, puisqu'elle ouvre la voie à des éloignements ultérieurs depuis le pays tiers, que ce soit vers le pays d'origine de la personne concernée, ou « dans un autre pays » (article 17, alinéa 1 c)).

L'article 17 constitue donc un pas de plus vers l'externalisation des procédures d'asile et de retour ; avec une déresponsabilisation des États membres, des risques considérables sur le plan humain (violations des droits fondamentaux), financier (forte augmentation des coûts des systèmes de migration), opérationnel ou encore diplomatique. Ces externalisations engendrent également de nouvelles dépendances, et placent l'Union européenne en situation de vulnérabilité face à un potentiel chantage de la part des pays tiers concernés. Nous rappelons ici que l'engagement de l'Union européenne en matière de respect des droits fondamentaux et du droit international, en particulier vis-à-vis du droit d'asile et du principe de non-refoulement, est un absolu.

2. L'extension de la durée et des motifs de placement en détention

La révision de la directive de 2008 consacre une approche punitive, en prévoyant notamment :

- l'allongement significatif de la durée maximale de détention, qui passerait de 18 à 24 mois ;

- l'élargissement des motifs de placement en détention (ex : déterminer l'identité ou la nationalité de la personne), ainsi que l'introduction de notions vagues telles que « risques pour la sécurité » ou « risques de fuite » (en cas d'absence d'adresse fixe, de fournitures de documents d'identité faux ou falsifiés, ou de signes de non-respect des procédures de renvoi).

Ces critères sont tellement larges qu'ils pourraient en pratique s'appliquer à la majorité des personnes en situation irrégulière. Avec cette nouvelle réglementation, la détention pourrait être envisagée directement, sans étudier les mesures alternatives au préalable, comme le bracelet électronique ou l'obligation de pointage.

Parallèlement, l'accès à une assistance juridique gratuite est réduit. Les droits de recours sont affaiblis, notamment par la suppression de l'effet suspensif automatique des appels. Des mesures punitives sont introduites en cas de non-coopération.

Les mineurs pourraient également être placés en détention. Pourtant, selon le droit international et les normes en vigueur, la détention pour des motifs liés à la migration doit demeurer une mesure exceptionnelle, d'une durée aussi brève que possible et soumise aux principes de nécessité et de proportionnalité. En outre, cette mesure entre en contradiction avec le droit national, puisque la rétention des mineurs est interdite en France depuis la loi du 26 janvier 2024 « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », qui visait à la mise en conformité de la France avec ses obligations internationales.

Reposant sur la croyance inexacte qu'en cas de non-obtention de l'asile, la seule option est le retour, la proposition de règlement ne permet pas aux personnes concernées d'explorer d'autres voies de protection ou de régularisation. Elle peut pourtant être protégée au regard d'autres motifs relatifs aux droits humains qu'il s'agisse du principe de non-refoulement, de la protection de la vie privée et familiale, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de besoins médicaux, ou dans le cas d'une personne apatride, victime de violences, ou de traite des êtres humains.

3. Des retours forcés qui deviendraient la règle

La proposition de révision prévoit également de faire des retours forcés la règle (notamment en cas de non-coopération ou de « risque pour la sécurité »), et des retours volontaires, pourtant plus humains et moins coûteux, l'exception. Elle prévoit ainsi la suppression du délai minimal (7 jours) pour organiser un départ volontaire, tout en maintenant le délai maximal (30 jours).

En outre, les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée (article 10), dans les cas énumérés à *l'alinéa 1* de *l'article 10* de la proposition de règlement : mesure d'éloignement prévue à l'article 12, absence d'exécution de l'obligation de retour dans les délais fixés à l'article 13, « risque pour la sécurité » prévu à l'article 16 ou tout autre cas laissé à l'appréciation des autorités (article 10, alinéas 2 et 4) ⁽⁷⁾. La durée maximale de l'interdiction d'entrée serait portée à 10 ans (plutôt que 5 ans), et pourrait être prolongée par périodes successives de 5 ans,

7 L'alinéa précise « dans les autres cas que ceux énumérés au paragraphe 1, les autorités compétentes décident d'assortir ou non la décision de retour d'une interdiction d'entrée en tenant compte des circonstances pertinentes, en particulier du niveau de coopération du ressortissant de pays tiers ». L'alinéa 4 permet aux autorités compétentes d'imposer une interdiction d'entrée sans prendre de décision de retour à l'égard d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des États membres et dont le séjour irrégulier est détecté à l'occasion de vérifications aux frontières effectuées à la sortie, lorsque les circonstances propres à chaque cas le justifient.

avec une possibilité de prolongation portée à 10 ans pour les personnes présentant des risques pour la sécurité.

La proposition de révision place ainsi sur les personnes faisant l'objet d'une décision de retour des exigences irréalistes et expose ces personnes à des sanctions (amendes, interdiction d'entrée, refus de possibilité de bénéficier d'un départ volontaire) en cas de non-respect de ces exigences.

Le texte met en place un régime spécifique pour les personnes considérées comme présentant un risque pour la sécurité (article 16) : impossibilité de bénéficier d'un départ volontaire, interdiction d'entrée pouvant aller jusqu'à 20 ans, placement en détention pour des durées supérieures à la limite maximale de deux ans, aucune suspension de la procédure de retour, etc. Ces dérogations, basées sur la notion vague de « danger pour l'ordre public ou la sécurité » contournent les procédures de justice pénale et les garanties d'un procès équitable.

Cette proposition de révision témoigne de la tendance préoccupante vis-à-vis des droits des étrangers, privilégiant une logique sécuritaire et dissuasive sur la protection des personnes. Cette orientation sécuritaire, souvent justifiée par une logique de « maîtrise des flux migratoires », tend à reléguer au second plan le respect des droits fondamentaux des personnes migrantes, des demandeurs d'asile et des réfugiés.

4. Une proposition de règlement présentée comme complémentaire du pacte migration et asile

La révision de la directive « retour » est envisagée comme complémentaire au Pacte sur la migration et l'asile adopté en 2024 et dont l'entrée en vigueur est prévue en juillet 2026. Ce paquet législatif est composé de neuf règlements et d'une directive. Les États membres ont transmis à la Commission européenne des plans de mises en œuvre en décembre 2024 ⁽⁸⁾.

– Ce pacte sur la migration et l'asile, tel qu'adopté en partie par les institutions européennes, n'offre pas de garanties suffisantes pour prévenir de nouvelles atteintes aux droits fondamentaux :

Risque d'une détention généralisée aux frontières de l'Europe. À titre d'exemple, la France prévoit dans sa mise en œuvre un recours plus important aux zones d'attente, notamment la zone d'attente pour personnes

8 Voir une des versions du projet de plan de mise en œuvre pensé par la France ici. Gisti, Plan national de mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, 12.2024, url

en instance (ZAPI) de Roissy. Dont les conditions de rétention sont régulièrement dénoncées par l'*Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers* (Anafé) ;

Élargissement des cas d'examen de la demande d'asile à la frontière, rendu obligatoire lorsque les personnes sont originaires d'un pays disposant d'un taux de reconnaissance d'une protection internationale inférieur ou égal à 20 % dans l'Union européenne ou lorsqu'elles présentent un risque pour l'ordre public, y compris les mineurs non accompagnés (MNA). Ce recours accru aux examens à la frontière pose question en termes d'accès aux droits et notamment à la procédure d'asile ;

Déroptions aux obligations de chaque État en matière de droit d'asile en cas « d'arrivées massives de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides », de « situation d'instrumentalisation de migrants par un pays tiers ou un acteur non étatique hostile » ou en cas de force majeure (règlement « Crise et force » majeure). Ces approches dérogatoires constituent une atteinte aux droits fondamentaux, et présentent un risque de normalisation si elles ne sont pas strictement encadrées dans le temps et dans leur application.

Alors que le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et le contrôleur général des lieux de privation de liberté sont les autorités compétentes chargées de garantir le respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'Union Européenne, ces dernières ne disposent pas, à ce jour, de garanties suffisantes en termes de moyens humains et financiers pour conduire cette mission.

La France, en tant qu'État membre fondateur de l'Union européenne et dépositaire d'une tradition juridique fondée sur les droits de la personne, ne saurait soutenir une réforme qui poursuit l'objectif d'externalisation du traitement des demandes d'asile, et fragilise à la fois les principes de l'État de droit et ceux du droit international. Elle doit, au contraire, promouvoir une mise en œuvre du Pacte migratoire qui respecte les engagements de l'Union en matière de protection des droits humains, garantit un accès effectif à la procédure d'asile, exclut la rétention systématique des personnes, en particulier des mineurs, et veille à ce que les expulsions soient encadrées par le droit.

Alors que la France a exprimé son soutien à la proposition de révision de la directive « retour » de 2008, la présente proposition de résolution a pour objet de marquer l'opposition de l'Assemblée nationale à la proposition de révision de la directive 2008/115/CE dite « directive

retour », et défendre une mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l’asile la plus protectrice possible des droits fondamentaux.

Elle invite donc le Gouvernement à revenir sur sa position et à adopter une position claire et résolue au Conseil de l’Union européenne, en s’opposant à la révision de la directive retour dans sa rédaction actuelle, et en défendant une politique migratoire européenne respectueuse des valeurs fondamentales de l’Union.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

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.