

# Observations sur le nouveau cadre de l'UE en matière de retour

## Introduction

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe promeut le respect effectif des droits humains, aide les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les instruments de l'Organisation relatifs aux droits humains, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en ce qui concerne le respect de ces droits, et donne des conseils et des informations pour leur protection dans toute l'Europe<sup>1</sup>.

Le Commissaire présente ses observations dans le contexte de l'adoption imminente d'un Règlement de l'UE établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union européenne<sup>2</sup>, qui remplacera l'actuelle « Directive retour ».

Ces observations doivent être considérées à la lumière de l'impact que le Règlement, s'il est approuvé, aurait sur la protection des droits humains des demandeurs d'asile déboutés et des migrants en situation irrégulière dans une grande partie du Conseil de l'Europe. À cet égard, le Commissaire note que tous les États membres de l'UE, ainsi que les quatre États non membres de l'UE auxquels le Règlement sera aussi directement applicable<sup>3</sup>, sont membres du Conseil de l'Europe. En outre, plusieurs autres États membres du Conseil de l'Europe, qui sont engagés dans une procédure d'adhésion à l'UE, devraient aligner leur législation nationale sur les cadres de l'UE. Dans ce contexte, le Règlement ne devrait pas imposer à ces États des exigences qui les mettraient en conflit avec les obligations leur incombant au titre de la CEDH<sup>4</sup>, d'autres instruments du Conseil de l'Europe ou d'autres instruments internationaux, notamment en ce qui concerne l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de la privation arbitraire de liberté et le droit à un recours effectif<sup>5</sup>.

Les observations formulées dans le présent document visent à favoriser le respect des obligations des États membres, mais aussi à contribuer au débat en cours sur l'efficacité des politiques de retour. Ainsi que cela a déjà été [indiqué par le Commissaire](#), le respect des normes en matière de droits humains contribue à la légitimité et à l'acceptation des procédures de retour, permet d'instaurer la confiance avec les partenaires dans l'ensemble de la société et constitue un fondement solide pour la coopération internationale sur la base de la sécurité juridique - autant d'éléments qui contribuent à l'efficacité globale des politiques de retour des États membres<sup>6</sup>.

Les présentes observations ne sont pas exhaustives. Elles se concentrent sur plusieurs éléments qui revêtent une importance particulière pour le Commissaire, mais elles doivent être considérées en complémentarité avec les positions d'autres organismes internationaux déjà publiées à la suite de la proposition de Règlement<sup>7</sup>.

## Non-refoulement

Le respect du principe de non-refoulement est le fondement de toute législation en matière de retour conforme aux droits humains. Il convient d'en tenir compte dans le Règlement, en gardant à l'esprit que ce principe s'applique à la fois à la situation des personnes dont la demande d'asile a été rejetée ou jugée irrecevable et à la situation des personnes qui n'ont jamais demandé l'asile. Dans les deux cas, des problèmes de refoulement peuvent se poser. En effet, le Commissaire observe un risque croissant que même les personnes qui demandent l'asile ne voient jamais leur situation personnelle et les risques liés à leur retour évalués sur le fond, ou seulement dans le cadre de procédures superficielles, notamment du fait d'une utilisation plus étendue des notions de « pays d'origine sûr » et de « pays tiers sûr ». En outre, plusieurs États membres auxquels le Règlement s'appliquera ont adopté des lois ou des pratiques nationales qui empêchent certains groupes de personnes de demander l'asile. Il est essentiel que le Règlement, qui traite de la dernière période du séjour d'une personne dans un État membre, garantisse une protection complète contre le refoulement.

Les propositions visant à réduire les possibilités de recours contre les décisions de retour devraient être rejetées. Le Commissaire note que les États membres sont tenus, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, d'assortir d'un effet suspensif automatique tout recours concernant une allégation défendable selon laquelle le retour constituerait un risque au regard de l'article 2 (droit à la vie) ou de l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) de la CEDH. Conformément à ce principe fondamental, le texte final du Règlement devrait exclure toute possibilité de procéder au retour avant la suspension de l'éloignement. De plus, l'absence d'un délai minimum obligatoire pour les recours pourrait rendre très difficile la contestation effective des arrêtés d'expulsion et serait contraire à la jurisprudence établie des juridictions européennes. Les États membres ne devraient pas exécuter une décision de retour prise par un autre État membre sur la base de la reconnaissance mutuelle si cela peut conduire à un refoulement.

Le Commissaire est également préoccupé par les propositions selon lesquelles les décisions de retour indiqueraient plusieurs destinations sans évaluation approfondie de la situation personnelle et des risques potentiels en cas d'éloignement vers chacune de ces destinations, ou selon lesquelles les décisions de retour ne mentionneraient même pas de destination. Ces propositions peuvent elles aussi accroître le risque de refoulement, et peuvent réduire la possibilité, pour les personnes concernées, de présenter des raisons de ne pas être envoyées dans un pays spécifique, ce qui pourrait rendre l'expulsion collective au sens de l'article 4 du Protocole no 4 à la CEDH.

## Plateformes de retour

Des considérations détaillées sur les risques, pour les droits humains, liés à la mise en place de « plateformes de retour » (ou centres de retour) et d'autres procédures de retour externalisées, ainsi que sur les garanties en matière de droits humains qui devraient être prévues, figurent dans le rapport du Commissaire intitulé « [Les politiques d'externalisation de la gestion de l'asile et des migrations et les droits humains](#) », publié en septembre 2025<sup>8</sup>.

Avant d'envisager de créer des plateformes de retour, il faudrait prendre certaines précautions : il faudrait s'assurer que ces plateformes peuvent être créées dans le plein respect des obligations des États, ce qui suppose de procéder à des évaluations complètes des risques pour les droits humains, d'élaborer des stratégies d'atténuation des risques et d'établir des mécanismes de transparence, de suivi et de responsabilité. En outre, si des plateformes de retour sont utilisées, elles devraient respecter des principes spécifiques et non négociables, notamment en ce qui concerne l'interdiction du refoulement et la prévention d'autres violations des droits humains.

Dans ce contexte, il convient de définir des garanties claires et effectives en matière de droits humains, que le Commissaire suggère d'intégrer dans le texte du Règlement afin d'en assurer la cohérence et le respect, d'autant plus que la proposition actuelle prévoit que les États membres eux-mêmes, bilatéralement ou ensemble, mettent en place des plateformes de retour avec des pays tiers. Ces garanties, énumérées ci-dessous, correspondent en grande partie à celles qui ont déjà été recommandées par d'autres instances, notamment l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA)<sup>9</sup>, le HCR<sup>10</sup> et le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains des migrants<sup>11</sup>.

Premièrement, le Commissaire estime que les arrangements informels offrent trop peu de garanties en matière de sécurité juridique et de responsabilité. Le Règlement devrait préciser que seuls les accords contraignants en droit international peuvent servir de base à la création de plateformes de retour.

Deuxièmement, tous les transferts, que ce soit d'un État membre vers un pays où se trouve une plateforme de retour ou à partir de cette dernière, devraient avoir des fondements juridiques clairs et reposer sur une décision personnalisée. De plus, ces décisions devraient toujours être susceptibles d'un recours effectif répondant à toutes les exigences fixées par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le non-refoulement.

Troisièmement, il conviendrait d'établir des règles claires pour les personnes vulnérables. Les enfants - non accompagnés ou accompagnés de leur famille - devraient être exclus des transferts vers les plateformes de retour, conformément à la proposition initiale de la Commission européenne.

Quatrièmement, en tant que mesure supplémentaire de prévention du refoulement, il faudrait veiller à ce que les plateformes de retour ne soient pas utilisées pour les demandeurs d'asile dont les demandes de protection n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive sur le fond.

Cinquièmement, dans le Règlement, il ne faudrait pas se contenter d'indiquer que les accords conclus par des États membres avec des pays tiers doivent fixer les conditions de séjour. Il serait préférable de définir des normes claires et contraignantes concernant les conditions d'accueil et le recours éventuel à la rétenion, en précisant que les mesures privatives de liberté doivent être évitées autant que possible et n'être imposées qu'en dernier ressort, en fonction de la situation individuelle et après examen d'autres solutions.

Sixièmement, le Règlement gagnerait à contenir des dispositions beaucoup plus explicites afin d'éviter que les personnes transférées vers les centres de retour soient laissées dans une insécurité juridique prolongée. Il s'agirait notamment de limiter ces transferts aux seules personnes pour lesquelles il y a des raisons objectives de penser que le séjour dans un centre de retour augmentera les possibilités de mettre en œuvre efficacement le retour ultérieur dans leur pays d'origine. Il convient aussi de fixer des délais précis pour la durée du séjour dans un centre de retour et pour le retransfert des personnes vers l'État membre à l'issue de ce séjour. En cas de séjours plus longs, il faudrait tout au moins prévoir des dispositions sur le statut à long terme des personnes qui restent dans l'État où se situe le centre de retour.

Enfin, tout accord relatif aux plateformes de retour doit faire l'objet d'un suivi indépendant et efficace. À cet égard, la mention du suivi dans la proposition de la Commission est bienvenue, mais

des garanties devraient être mises en place pour s'assurer que ce suivi englobe toutes les questions relatives aux droits humains, à tous les stades de la mise en œuvre. De plus, il convient de prévoir des mesures supplémentaires en matière de transparence et de responsabilité, notamment des procédures de plainte efficaces, des mécanismes d'enquête clairs en cas d'allégations de violation des droits humains, ainsi qu'un contrôle juridictionnel et parlementaire rigoureux. Le Commissaire note aussi qu'il y a un débat parallèle sur l'utilisation de fonds de l'UE pour faciliter la mise en œuvre de plateformes de retour, ce qui devrait amener à envisager des garanties appropriées en matière de droits humains, afin d'éviter que ces fonds soient utilisés, directement ou indirectement, pour permettre des pratiques qui emporteraient violation des droits humains.

## Retour volontaire

Privilégier le retour volontaire par rapport à l'éloignement forcé est largement reconnu comme un principe clé de procédures de retour conformes aux droits humains<sup>12</sup>. Il vise à garantir que toute ingérence dans l'exercice des droits humains est nécessaire et proportionnée. En outre, les retours volontaires allègent les charges, y compris les coûts financiers, qui pèsent sur les systèmes de retour des États, et ils représentent une part importante de l'ensemble des retours effectifs en Europe.

Il convient non seulement de veiller à ce que le retour volontaire soit préféré à l'éloignement, mais aussi de s'assurer que les motifs spécifiques pouvant justifier de priver une personne de la possibilité de se conformer volontairement à une décision de retour (parmi ces motifs figure, par exemple, le risque de fuite) ne sont pas tels qu'ils remettraient en question, de facto, le caractère prioritaire du retour volontaire. De manière analogue, il faut se garder d'exiger que le retour volontaire se fasse dans des délais très courts, voire immédiatement, car cela priverait les personnes concernées d'une possibilité réelle et réaliste de quitter le territoire volontairement.

## Rétention

Les effets négatifs de la rétention sur la santé et le bien-être des personnes migrantes sont largement documentés. Il est essentiel que les dispositions relatives à la rétention précisent qu'une telle mesure ne doit être prise qu'en dernier ressort, après un examen minutieux et individuel de chaque cas. Il est désormais bien établi que l'instauration d'alternatives efficaces à la rétention fait partie intégrante d'un système de retour conforme aux droits humains<sup>13</sup>. Le Règlement devrait donc indiquer clairement que, si la question de la rétention se pose, il convient d'abord d'envisager d'autres solutions. Même les alternatives à la rétention risquent d'entraîner des ingérences dans l'exercice des droits humains ; des garanties devraient donc être mises en place pour s'assurer que ces alternatives ne sont utilisées que dans les cas où les autorités devraient autrement recourir à la rétention. Les alternatives ne devraient pas constituer des mesures restrictives générales, appliquées dans des cas où il n'y a pas de raison de fond justifiant de limiter l'exercice du droit à la liberté.

Lorsqu'une mesure de rétention est considérée comme nécessaire, elle doit être appliquée dans des conditions appropriées ; il faut éviter que la personne faisant l'objet d'une décision de retour soit retenue dans des conditions de type carcéral ou soit placée dans la même structure que des détenus ordinaires. Il faut aussi veiller à ce que chaque personne retenue puisse maintenir en permanence les contacts nécessaires avec le monde extérieur. L'actuelle « Directive retour » prévoit déjà des périodes de rétention considérables, pouvant aller jusqu'à 18 mois, alors que rien ne prouve qu'un allongement supplémentaire des périodes de rétention entraînerait davantage de retours. Les tentatives visant à imposer des périodes de rétention encore plus longues devraient

être rejetées. Il faudrait aussi rejeter les tentatives visant à gonfler de manière significative la liste des situations où il est possible de recourir à la rétention, compte tenu notamment de l'invocation excessive du risque de fuite.

Étant donné que la rétention dans le contexte des migrations a des conséquences encore plus profondes pour les personnes vulnérables, il convient d'accorder une attention particulière à leur situation et de réglementer explicitement la prévention de leur rétention. Le Règlement devrait tenir compte du fait que la Cour considère que l'extrême vulnérabilité des enfants constitue un facteur décisif dans la protection de leurs droits, qui l'emporte sur les considérations liées au statut migratoire de l'enfant, y compris dans le cadre d'une expulsion<sup>14</sup>. En particulier, le Règlement devrait tenir compte des obligations découlant de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, que tous les États membres du Conseil de l'Europe ont ratifiée. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a indiqué que la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et qu'elle est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Comité a donc appelé les États à mettre fin rapidement et sans délai à la détention des enfants pour des motifs d'immigration et à éradiquer cette pratique<sup>15</sup>.

## Autres questions

La proposition de la Commission, ainsi que les suggestions issues des délibérations dans différentes institutions de l'UE, soulèvent de nombreuses autres questions, qu'il convient de traiter en appliquant une approche fondée sur les droits humains. Par exemple, une attention particulière devrait être accordée au caractère proportionné des sanctions imposées aux personnes considérées comme ne coopérant pas avec les autorités dans le cadre des procédures de retour, et au caractère proportionné des pouvoirs conférés aux forces de l'ordre pour détecter les personnes en situation irrégulière.

De plus, la situation des personnes pour lesquelles le retour est impossible mérite d'être prise en considération ; il convient notamment de veiller à ce que leur traitement dans les États membres soit pleinement conforme aux obligations internationales, y compris celles qui découlent de la CEDH, de la Charte sociale européenne (révisée), de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le retour n'est que l'une des multiples voies de sortie du séjour irrégulier, et d'autres options devraient aussi être dûment envisagées. Les États membres peuvent, par exemple, délivrer aux personnes en situation irrégulière des permis de séjour ou d'autres autorisations de séjour, notamment pour des raisons humanitaires. Toute tentative de limiter ces solutions devrait être rejetée. Une telle limitation ne servirait qu'à faire basculer davantage de personnes dans des situations où leurs droits humains seraient menacés (y compris dans des situations d'insécurité juridique prolongée), tout en ayant l'effet contre-productif d'élargir le groupe de personnes qui ne quitteront très probablement pas le territoire et qui sont reléguées en marge de la société.

# Notes de fin

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Résolution (99)50, adoptée le 7 mai 1999.
2. COM(2025) 101 final, 11 mars 2025.
3. Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.
4. Il convient aussi de noter que la CEDH sert de norme minimale pour l'interprétation des droits équivalents, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux, lorsque les États mettent en œuvre le droit de l'UE.
5. Dans l'exposé des motifs de la proposition de Règlement, la Commission européenne réaffirme expressément que la proposition respecte les obligations découlant du droit international.
6. Voir Commissaire aux droits de l'homme, [L'efficacité par la dignité : pourquoi les politiques européennes en matière de retour doivent respecter les droits humains](#), 28 janvier 2026.
7. Voir, par exemple, la [lettre](#) des experts de l'ONU sur le Règlement, OTH 166/2025, 26 janvier 2026 (en anglais) ; HCR, [Observations on the European Commission's Proposal for a Return Regulation](#), mai 2025.
8. Voir le chapitre 2 sur les procédures de retour externalisées, ainsi que le chapitre 3 sur les problèmes généraux posés par le transfert de personnes des États membres vers des procédures externalisées. Le rapport est aussi disponible en [français](#), et un résumé des recommandations est disponible en [allemand](#), en [italien](#), en [espagnol](#) et en [albanais](#).
9. FRA, [Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues](#), 6 février 2025.
10. HCR, [Note on the 'Externalization' of International Protection](#), 28 mai 2021 ; HCR, [La nécessité de mettre en place des systèmes de retour efficaces et le rôle potentiel des centres de retour](#), mars 2025.
11. ONU, Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, [L'externalisation de la gouvernance des migrations et ses effets sur les droits humains des personnes migrantes](#), rapport, A/80/302, 4 août 2025.
12. Conseil de l'Europe, [Vingt principes directeurs sur le retour forcé](#), septembre 2005, principe 1 ; ONU, Commission du droit international, [Projet d'articles sur l'expulsion des étrangers](#) et commentaires y relatifs, Annuaire de la Commission du droit international, 2014, vol. II (2). Voir aussi CJUE, C-554/13, Zh. et O., arrêt (JO), 31 juillet 2015.
13. Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), [Guide pratique concernant les alternatives à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l'efficacité en termes de résultats](#), 2019.
14. Pour une vue d'ensemble de la jurisprudence pertinente, voir Cour européenne des droits de l'homme, [Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : Immigration](#), mis à jour le 31 août 2025.
15. Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les [obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales](#) dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017.