

La réforme européenne des retours : un tournant dans la politique migratoire de l'UE ?

Note – Mars 2026

Table des matières

Introduction.....	3
I. L'ineffectivité des retours et les promesses non tenues du Pacte sur la migration et l'asile.....	4
1. <i>Les données de l'ineffectivité : un phénomène structurel bien qu'hétérogène</i>	4
2. <i>La directive de 2008 et les cinq ans de paralysie législative</i>	4
3. <i>Le cadre jurisprudentiel de la Cour de justice : garanties procédurales et tensions avec l'efficacité administrative</i>	5
4. <i>Le Pacte migration et asile : des ambitions systémiques, des résultats très mitigés</i>	6
II- Le vote LIBE du 9 mars 2026 : architecture d'un durcissement encadré.....	7
1. <i>L'ordre de retour européen et la conditionnalité externe : deux innovations structurantes</i>	7
2. <i>L'obligation de coopération, la suppression de l'effet suspensif et les mesures de contrôle</i>	7
3. <i>La rétention administrative et le traitement des mineurs</i>	8
4. <i>Les return hubs et la dimension sécuritaire</i>	9
III- Recompositions politiques et obstacles structurels persistants	10
1. <i>François-Xavier Bellamy, architecte d'une majorité de substitution</i>	10
2. <i>Une nouvelle philosophie du retour : la rupture avec la priorité au départ volontaire</i>	11
3. <i>Les obstacles structurels que la réforme ne résout pas</i>	11
4. <i>Les enjeux des trilogues à venir</i>	13
Conclusion.....	15
Sources et références.....	16

Introduction

En dix ans, la France a délivré plus d'un million d'obligations de quitter le territoire qui n'ont pas été exécutées. À l'échelle de l'Union européenne, seules 25 % des décisions de retour aboutissent à un départ effectif. Ce ratio, stable depuis une décennie, n'est pas le symptôme d'une défaillance récente : il s'est installé durablement malgré des réformes successives, des plans d'action répétés et un cadre juridique commun adopté dès 2008. Sa persistance a fini par rendre politiquement intenable le statu quo et a ouvert la voie à une réforme dont l'ambition, les instruments et les conditions d'adoption méritent un examen rigoureux.

La réponse apportée par le vote du 9 mars 2026 en commission LIBE du Parlement européen est sans équivoque : par 41 voix contre 32 et une abstention, la commission a adopté sa position de négociation sur la proposition de règlement de la Commission européenne visant à remplacer la directive retour par un instrument directement applicable. Le texte comprend des dispositions substantielles : extension de la durée de rétention, reconnaissance mutuelle des décisions de retour entre les pays européens, suppression de l'effet suspensif automatique des recours, conditionnalité migratoire dans les relations avec les pays tiers. Ce vote n'a été possible que grâce à une rupture politique délibérée : le négociateur du PPE, François-Xavier Bellamy, a substitué à la recherche d'un compromis avec les socialistes l'alliance avec les groupes souverainistes et nationalistes, produisant une majorité sans précédent pour un texte de cette importance dans ce domaine depuis la fondation du Parlement.

Ces deux dimensions, l'une juridique et l'autre politique, sont indissociables pour comprendre la portée réelle de la réforme. Cette note les examine successivement. Elle revient d'abord sur les données structurelles de l'ineffectivité des retours et sur les limites du Pacte sur la migration et l'asile adopté en 2024 (I). Elle analyse ensuite le contenu du texte adopté en commission LIBE et les tensions juridiques qu'il soulève au regard de la jurisprudence de la Cour de justice (II). Elle s'intéresse enfin à la dynamique politique qui a produit ce vote et aux obstacles structurels qui conditionneront toute mise en œuvre effective (III).

I. L'ineffectivité des retours et les promesses non tenues du Pacte sur la migration et l'asile

1. Les données de l'ineffectivité : un phénomène structurel bien qu'hétérogène

Le taux d'exécution des décisions de retour constitue l'indicateur central du débat sur la politique européenne d'éloignement. Chaque année, des centaines de milliers de ressortissants de pays tiers reçoivent l'obligation de quitter le territoire de l'Union ; seules 25 % d'entre elles aboutissent à un départ effectif. Ce ratio est stable depuis une décennie. La Cour des comptes européenne, dans son rapport spécial n° 24/2019, a documenté les écarts entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, identifiant des causes à la fois diplomatiques, opérationnelles et juridiques.

La moyenne européenne recouvre des écarts nationaux considérables. En France, le taux d'exécution s'établit à 9,6 %, soit moins de la moitié de la moyenne de l'Union. En 2024, 112 000¹ ressortissants de pays tiers ont été renvoyés hors de l'Union sur 465 000² décisions prononcées, soit un rapport d'un à quatre. Le nombre de personnes effectivement retournées a néanmoins augmenté de 21 % par rapport à l'année précédente, pour atteindre 112 000 rapatriés au total.

La lecture de cet indicateur global appelle plusieurs précautions méthodologiques. Le dénominateur retenu inclut des situations hétérogènes : personnes ayant quitté le territoire volontairement sans en informer les autorités, personnes dont la situation juridique a évolué après adoption de la décision, ressortissants de pays avec lesquels aucun accord de réadmission n'est en vigueur. Par ailleurs, au quatrième trimestre 2024, 58,5 % des retours exécutés étaient volontaires et 41,5 % forcés, ce qui illustre la diversité des situations agrégées sous un seul indicateur.

Les nationalités les plus représentées parmi les personnes visées étaient les Marocains et Algériens, les Turcs, Géorgiens et Afghans. Les pratiques nationales d'exécution varient considérablement ; ces écarts reflètent des réalités diplomatiques, administratives et sociales nationales distinctes.

Il faut par ailleurs rappeler que les chiffres de l'immigration irrégulière sont par nature bien plus importants, et plus difficiles à évaluer, que ceux des décisions de retour délivrées par les États-membres.

2. La directive de 2008 et les cinq ans de paralysie législative

Adoptée en décembre 2008, la directive 2008/115/CE a constitué la première tentative d'établir un cadre juridique commun en matière de retour au niveau européen. Elle a introduit plusieurs principes structurants : la priorité accordée au départ volontaire sur l'éloignement forcé, l'encadrement de la rétention administrative par des délais maximaux et des garanties procédurales, ainsi que la possibilité pour les États membres d'adopter des interdictions d'entrée sur le territoire de l'Union.

¹ Eurostat, Ressortissants de pays tiers ayant quitté l'UE suivant une obligation de départ, 2024, [Lien](#).

² Eurostat, Ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire, 2024, [Lien](#).

La révision de ce texte, engagée dès 2018, a été paralysée pendant cinq ans au Parlement européen. Le clivage était profond et structurel : la rapporteuse désignée lors de la législature précédente, issue du groupe des Verts, défendait une position diamétralement opposée à celle de la Commission, souhaitant restreindre plutôt qu'élargir les conditions de retour forcé. Cette position était inconciliable avec celle du PPE, qui exigeait un renforcement substantiel des instruments d'éloignement. Cinq années d'affrontements ont abouti à une impasse totale, laissant le système fonctionner sur la base d'une directive vieillissante que tous les acteurs jugeaient inadéquate, mais sur laquelle ils ne parvenaient pas à s'entendre.

C'est le basculement à droite du Parlement européen issu des élections de juin 2024 qui a finalement permis de lever ce blocage. La nouvelle arithmétique parlementaire a rendu possible ce que la précédente législature avait constamment empêché. Ce déblocage s'est toutefois opéré au prix d'une rupture politique majeure dont la chronologie est éclairante : même au sein de la nouvelle législature, les semaines de négociation menées par le rapporteur centriste en vue d'un accord associant socialistes et PPE ont échoué. C'est la rupture de cette logique de compromis central qui a ouvert la voie à la coalition adoptée le 9 mars 2026.

3. Le cadre jurisprudentiel de la Cour de justice : garanties procédurales et tensions avec l'efficacité administrative

La Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle central dans l'interprétation de la directive de 2008, construisant progressivement un corpus jurisprudentiel dont les exigences procédurales encadrent étroitement la pratique des États membres. Dans l'arrêt *El Dridi* (C-61/11 PPU, 28 avril 2011), la Première Chambre a jugé que la directive s'opposait à des sanctions pénales d'emprisonnement pour la seule présence irrégulière sur le territoire, de telles sanctions étant susceptibles de « compromettre la réalisation de l'objectif » du texte. Dans *Kadzoev* (C-357/09 PPU, 30 novembre 2009), la Grande Chambre a précisé que la rétention ne pouvait être maintenue que si des perspectives raisonnables d'éloignement existaient dans le délai légal, et que la durée maximale de dix-huit mois s'appliquait immédiatement aux situations en cours. Dans *Mahdi* (C-146/14 PPU, 5 juin 2014), la Troisième Chambre a exigé que les décisions de prolongation de rétention soient écrites, motivées et soumises à un contrôle juridictionnel d'opportunité. Dans *JN* (C-601/15 PPU, 15 février 2016), la Grande Chambre a encadré la rétention pour motifs de sécurité publique en imposant une appréciation individuelle et proportionnée.

Ce corpus constitue un socle de garanties fondamentales ancré dans le droit primaire de l'Union, dont le caractère contraignant s'impose à l'ensemble des États membres et s'applique indépendamment de leur volonté politique nationale. La Cour de justice statue en dernier ressort sur l'interprétation du droit de l'Union : ses arrêts lient les juridictions nationales, qui sont tenues d'écarter toute disposition nationale incompatible. Dans l'affaire *Mahdi*, ce mécanisme a conduit une juridiction bulgare à ne pas prolonger une rétention pourtant souhaitée par les autorités administratives, au motif que les conditions posées par la Cour n'étaient pas réunies. L'effet d'*El Dridi* a conduit plusieurs États membres à réformer leur législation pénale pour la mettre en conformité avec la directive.

Ce rôle de gardien des garanties procédurales a également complexifié la pratique administrative : les exigences de motivation, de contrôle juridictionnel et d'appréciation individuelle posées par la jurisprudence imposent des délais et des formalités que plusieurs gouvernements estiment incompatibles avec une exécution rapide et systématique des décisions de retour. C'est cette tension entre garanties juridictionnelles et impératif d'efficacité opérationnelle que la réforme entend résoudre. La question de savoir dans quelle mesure elle

peut le faire sans heurter les limites posées par ce même corpus est au cœur des débats qui entourent le texte adopté le 9 mars 2026.

4. Le Pacte migration et asile : des ambitions systémiques, des résultats très mitigés

Présenté par la Commission von der Leyen en septembre 2020, le Pacte européen sur la migration et l'asile se voulait une refonte globale d'une architecture migratoire perçue comme bloquée depuis la crise de 2015-2016. Ses principaux règlements ont été adoptés en mai 2024 après plusieurs années de négociations. Il n'a pas mis fin au débat sur l'ineffectivité des retours, que les chiffres continuaient d'alimenter.

Les critiques les plus substantielles portent sur ce que le Pacte n'a pas résolu. Il n'a pas doté l'Union d'instruments permettant de contraindre les pays d'origine récalcitrants à réadmettre leurs ressortissants : l'absence d'accords de réadmission effectifs avec certains partenaires demeure un blocage structurel que le Pacte n'a pas levé. Il n'a pas supprimé les mécanismes procéduraux qui retardent l'exécution des décisions, notamment l'effet suspensif automatique des recours. Il n'a pas non plus introduit de possibilité d'éloignement vers des pays tiers lorsque le pays d'origine refuse la réadmission. Le mécanisme de solidarité entre États membres, largement facultatif dans ses modalités les plus contraignantes, n'a pas non plus réduit les déséquilibres de charge entre pays de première entrée et autres États membres.

L'ensemble de ces lacunes a nourri la conviction, chez les promoteurs d'un durcissement normatif, que seul un nouveau texte plus contraignant permettrait de sortir de l'impasse. C'est précisément cette ambition que porte la proposition de règlement adoptée en commission LIBE le 9 mars 2026, dont il convient d'examiner le contenu et les implications.

II- Le vote LIBE du 9 mars 2026 : architecture d'un durcissement encadré

1. *L'ordre de retour européen et la conditionnalité externe : deux innovations structurantes*

La mesure la plus novatrice de la proposition de la Commission est la création, de facto, d'un « ordre de retour européen » : une décision d'éloignement adoptée par les autorités d'un État membre devrait être reconnue et exécutée par celles d'un autre, sans relancer une procédure administrative complète. Ce mécanisme vise à empêcher les mouvements secondaires des personnes qui se déplacent d'un État membre à l'autre pour bénéficier d'un délai supplémentaire. Il convient toutefois de noter que le Conseil a obtenu que cette reconnaissance mutuelle reste optionnelle dans un premier temps, ne devenant obligatoire qu'après une évaluation de la Commission prévue en 2027, position que le Parlement a entérinée.

La portée juridique de cette innovation est considérable. Elle implique une forme inédite de mutualisation de la puissance publique en matière d'éloignement, domaine qui relevait jusqu'ici exclusivement de la souveraineté nationale. Des questions complexes demeurent : la personne concernée a-t-elle accès à un recours effectif dans l'État d'exécution ? Les autorités de cet État peuvent-elles vérifier la compatibilité de la décision étrangère avec le droit de l'Union ? La jurisprudence de la Cour de justice impose que toute personne puisse contester la régularité de la décision devant au moins une instance juridictionnelle, exigence posée avec constance depuis *El Dridi et Mahdi*. Des interrogations sérieuses demeurent sur la compatibilité du dispositif avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

Le texte introduit par ailleurs une innovation d'une portée potentiellement considérable sur le plan des relations extérieures : l'Union subordonnera désormais l'octroi de visas, la conclusion d'accords commerciaux et l'aide au développement au niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission. Pour ses détracteurs, cette conditionnalité risque de compliquer les relations avec des partenaires stratégiques dont la coopération est nécessaire sur des dossiers bien plus larges que la seule politique migratoire, dans un contexte géopolitique déjà tendu. Cependant, le principe d'une conditionnalité automatique vise à décharger les États d'une responsabilité d'arbitrage qui leur vaut souvent des risques de rétorsion. Il s'agirait ici d'un mécanisme qui fonctionnerait au niveau de l'UE et sans décision politique.

2. *L'obligation de coopération, la suppression de l'effet suspensif et les mesures de contrôle*

Le texte adopté renforce l'obligation de coopération pesant sur les personnes faisant l'objet d'une décision de retour. Celles-ci peuvent être tenues de fournir les informations nécessaires à leur identification, de remettre leurs documents de nationalité, de coopérer avec les autorités du pays d'origine en vue de l'obtention de documents de voyage et de se présenter aux convocations des services compétents. Cette évolution vise à réduire les situations dans lesquelles l'exécution d'une décision de retour échoue faute d'information sur la nationalité ou l'identité de la personne concernée. Le manquement à ces obligations peut être pris en compte

dans l'appréciation du risque de fuite et justifier des mesures plus restrictives, ce qui introduit une logique incitative au respect du cadre procédural.

La suppression de l'effet suspensif automatique attaché à tous les recours contre les décisions de retour constitue l'une des innovations les plus significatives du texte. Le droit au recours est intégralement maintenu, mais son exercice ne suspend plus automatiquement l'exécution de la décision. Cette modification vise directement l'un des mécanismes identifiés comme source d'ineffectivité : la multiplication des recours dont la fonction était moins de contester le fond des décisions que de retarder indéfiniment leur exécution. En dissociant l'exercice du recours de son effet automatiquement suspensif, le règlement entend rétablir une correspondance plus étroite entre les décisions prises et les départs effectifs.

La commission LIBE a par ailleurs précisé le régime applicable à l'obligation de coopération en tenant compte des enseignements de la jurisprudence de la Cour de justice. Dans l'arrêt Mahdi (C-146/14 PPU), la Cour avait relevé que l'absence de documents de voyage était en l'espèce imputable au refus de l'ambassade du Soudan, et non à la personne concernée. Le texte adopté prend en compte cette réalité en distinguant les situations où l'absence de coopération est imputable à la personne de celles où elle résulte du refus des autorités du pays d'origine, afin de ne faire peser les conséquences procédurales que sur les premières

3. La rétention administrative et le traitement des mineurs

Le règlement modifie substantiellement le régime de la rétention administrative. La durée maximale, fixée à six mois par la directive de 2008 avec une prolongation exceptionnelle à dix-huit mois, est portée à vingt-quatre mois pour les personnes qui ne coopèrent pas à la procédure de retour, avec un motif supplémentaire de prolongation en cas de circonstances exceptionnelles prévues par la législation nationale. Les motifs de placement en rétention sont également élargis : le refus de coopération, un risque de trouble à l'ordre public ou la nécessité de procéder à des vérifications d'identité peuvent désormais le justifier. Les autorités judiciaires comme administratives sont compétentes pour ordonner la rétention.

La question du traitement des mineurs non accompagnés et des familles, l'un des principaux points de blocage lors de la législature précédente, est tranchée par le texte adopté. Les données disponibles illustrent l'ampleur du phénomène : selon une étude du service de recherche du Parlement européen de février 2026, 112 000 mineurs en situation irrégulière ont été détectés dans l'Union en 2024, chiffre le plus élevé depuis 2016. Sur les 25 200 ordres de départ délivrés à des mineurs cette même année, 8 800 ont été exécutés. Les échecs se concentrent sur les nationalités originaires de pays en guerre ou en rupture diplomatique avec l'Union, tandis que les retours vers la Géorgie, la Turquie ou la Serbie s'effectuent dans des proportions nettement plus élevées.

Le dispositif adopté en commission LIBE autorise la rétention des familles accompagnées de mineurs, tout en supprimant une restriction présente dans la proposition initiale de la Commission : l'interdiction des centres de retour situés dans des pays tiers pour les familles avec enfants. Pour les mineurs isolés, le texte privilégie des mesures alternatives de surveillance pour les 14-18 ans, tout en maintenant la rétention comme instrument de dernier recours pour garantir l'exécution effective des décisions d'éloignement. Ce dispositif s'articule avec le cadre jurisprudentiel de la Cour de justice : Kadzoev (C-357/09 PPU) impose que la rétention soit conditionnée à l'existence de perspectives raisonnables d'éloignement ; JN (C-601/15 PPU) exige une appréciation individuelle et proportionnée lorsqu'elle est ordonnée pour des motifs d'ordre public.

4. Les return hubs et la dimension sécuritaire

Le texte valide la création de centres de retour dans des pays tiers, permettant d'externaliser la gestion des migrants irréguliers qui ne peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine. Ces structures, dont le modèle s'inspire des centres albanais opérés pour le compte de l'Italie (qui concernent l'externalisation de la demande d'asile), sont présentées par leurs promoteurs comme un instrument permettant d'éviter que la non-coopération d'un pays tiers n'empêche absolument l'expulsion, comme c'est le cas aujourd'hui. Leurs détracteurs soulèvent l'absence de cadre juridique contraignant pour les personnes qui y seraient placées, le risque de violation des droits fondamentaux hors de tout contrôle juridictionnel effectif, et le coût financier et diplomatique potentiellement considérable de tels dispositifs. La France a d'ailleurs exprimé des réticences sur la signature d'accords de ce type directement par l'Union, tout en n'excluant pas que les États membres les négocient bilatéralement.

Le texte intègre également des dispositions spécifiques applicables aux personnes présentant un risque pour la sécurité publique, permettant d'allonger les interdictions d'entrée et de faciliter la rétention. La commission LIBE a néanmoins supprimé l'obligation d'instaurer des mécanismes systématiques de détection des migrants, dont la formulation était juridiquement incertaine, et rappelé l'obligation d'évaluation individualisée du risque de refoulement, sauf dans le cas d'étrangers déboutés du droit d'asile, avant toute exécution, conformément aux exigences de l'arrêt *Hirsi Jamaa*.

Le texte ainsi adopté reflète un équilibre négocié entre les ambitions initiales de la Commission et les ajustements introduits par la majorité parlementaire. Comprendre la nature de cette majorité, les conditions de sa formation et les obstacles que le règlement laisse entiers est l'objet de notre dernière partie.

III- Recompositions politiques et obstacles structurels persistants

1. *François-Xavier Bellamy, architecte d'une majorité de substitution*

Le vote du 9 mars 2026 ne s'est pas produit spontanément. Sa logique s'est construite au fil de semaines de négociations et d'un choix tactique décisif. Le dossier avait été confié au rapporteur centriste du groupe Renew, chargé de trouver une majorité au Parlement. Pendant des semaines, il a privilégié l'option d'un compromis tripartite entre socialistes, Renew et PPE, sans associer les groupes situés à l'extrême droite. Pour maintenir une atmosphère de conciliation, il a reporté au maximum les arbitrages sur les points les plus sensibles. La démarche a échoué lorsque le centre gauche a réclamé un délai supplémentaire en invoquant la nécessité de prendre la température en interne, refus opposé par le PPE, qui s'impatientait et entendait maintenir la date du 9 mars pour le vote.

Les points de rupture avec les socialistes étaient précis et structurels. La possibilité d'éloigner un ressortissant irrégulier vers un pays autre que son pays d'origine, c'est-à-dire vers un centre de retour situé dans un État tiers, constituait un point de blocage absolu pour le centre gauche. La question n'est pas abstraite : des pays comme l'Algérie refusent structurellement de réadmettre leurs ressortissants, rendant les décisions d'éloignement les concernant inexécutables en l'état. La suppression de l'effet suspensif automatique des recours constituait un second point de rupture : la logique des recours en cascade utilisés non pour contester le fond d'une décision mais pour en retarder l'exécution est l'une des causes d'ineffectivité les plus fréquemment invoquées par les gouvernements, et les socialistes y étaient opposés. La suppression du délai de retour volontaire avant exécution forcée constituait enfin un troisième point de clivage infranchissable.

C'est alors que le négociateur du PPE, chef de la délégation des Républicains à Bruxelles, a fait basculer la situation. Après avoir obtenu l'accord de son groupe pour refuser le nouveau report demandé par la gauche, il a fait circuler par courriel auprès des autres équipes de négociation une version alternative du texte. Les trois groupes souverainistes et nationalistes ont répondu immédiatement que le texte leur convenait. La paternité exacte de cette version a fait l'objet d'une controverse : le PPE a soutenu que le texte était le sien et que les autres groupes s'y étaient simplement ralliés, tandis que des représentants des groupes souverainistes l'ont présenté comme un travail commun. Quoi qu'il en soit, la coordination s'était accélérée dans les jours précédant le vote, au moins pour s'assurer qu'il y aurait une majorité.

Cette stratégie s'est inscrite dans un rapport de forces institutionnel plus large qui lui a donné sa possibilité. Le PPE a grandi à l'issue des élections de juin 2024, tout comme les groupes situés à sa droite, tandis que les forces du centre gauche ont diminué. Le changement de commissaire européen en charge de l'immigration, passé d'une représentante socialiste suédoise à un membre du PPE autrichien, a signalé cette reconfiguration au niveau exécutif. Au Conseil, quinze gouvernements sur vingt-sept sont désormais conduits par des partis appartenant au PPE. Ce contexte a rendu possible ce qui n'aurait pas été concevable deux ans plus tôt : une coalition parlementaire excluant les socialistes sur un texte aussi structurant. Le vote du 9 mars 2026 valide l'idée que, sur l'immigration, le Parlement européen abrite deux majorités possibles mais structurellement incompatibles, l'une au centre, l'autre à droite, et que c'est désormais la seconde qui gouverne ce domaine.

La coalition constitue ainsi une rupture institutionnelle autant que politique. Elle a également requis la volte-face du groupe Patriotes pour l'Europe : quelques mois plus tôt, le projet de règlement était qualifié de texte néfaste et une opposition ferme avait été annoncée. La version finalement validée par les Patriotes l'a été après négociation jugée acceptable.

Les Patriotes auraient préféré une directive plutôt qu'un règlement, ce dernier s'appliquant directement sans qu'une transposition nationale soit nécessaire, mais n'en ont pas fait une ligne rouge. Cette adaptation aux règles du jeu parlementaire témoigne d'une maturité tactique croissante des groupes souverainistes au sein des institutions européennes.

2. Une nouvelle philosophie du retour : la rupture avec la priorité au départ volontaire

Les débats parlementaires témoignent d'une transformation profonde de la philosophie qui sous-tend la politique européenne de retour. La directive de 2008 reposait sur la priorité accordée au départ volontaire, selon laquelle les autorités devaient en principe accorder un délai avant d'envisager l'exécution forcée. La Cour de justice avait rappelé dans sa décision *El Dridi* que cette séquence était au cœur du dispositif. Les promoteurs du durcissement font valoir que cette logique a montré ses limites : un retour forcé sans préparation conduit souvent la personne à tenter de revenir dès que possible, rendant l'éloignement temporaire et illusoire.

La réforme déplace le centre de gravité du dispositif vers l'exécution contrainte. Ce changement de perspective reflète l'évolution du débat politique dans un contexte où la capacité à exécuter les décisions administratives est devenue un enjeu de légitimité pour les gouvernements. Mais des travaux comparatifs conduits dans différents États membres ont montré que les politiques de retour les plus efficaces ne sont pas nécessairement les plus coercitives. Les programmes d'aide au retour volontaire offrant des conditions attractives, la qualité des relations consulaires avec les pays d'origine et la qualité de l'accompagnement des personnes sont des déterminants au moins aussi importants que la robustesse des instruments de contrainte.

L'architecture d'ensemble du règlement repose sur une logique moins coercitive qu'incitative. L'objectif n'est pas tant d'augmenter mécaniquement la proportion de départs forcés que de modifier le calcul rationnel de la personne soumise à une décision de retour. En rendant l'éloignement forcé constamment possible (par l'extension de la durée de rétention, la suppression de l'effet suspensif automatique des recours et la validation des centres de retour en pays tiers) le règlement entend créer une pression permanente qui incite à la coopération volontaire. Les centres de retour obéissent à cette même logique : leur existence est d'abord un signal adressé aux personnes concernées, leur indiquant que le refus de coopérer peut conduire à un transfert dans un pays tiers, et non à un maintien indéfini sur le territoire de l'Union dans l'attente d'une expiration de délai. C'est donc moins la contrainte elle-même que la crédibilité de la contrainte qui est au cœur du dispositif.

3. Les obstacles structurels que la réforme ne résout pas

Quelle que soit la qualité du cadre juridique adopté, plusieurs obstacles structurels continueront de conditionner l'effectivité des retours. La Cour des comptes européenne l'a documenté sans ambiguïté dans son rapport spécial n° 24/2019 : les faibles taux de retour s'expliquent en grande partie par la difficulté de coopérer avec les pays d'origine, qui bloquent le processus en refusant notamment de délivrer des documents de voyage. Les données sur les mineurs l'illustrent avec acuité : les échecs se concentrent précisément sur les nationalités originaires de pays en guerre ou en rupture diplomatique. Aucun instrument normatif interne ne peut

contraindre la Syrie ou l'Afghanistan à réadmettre leurs ressortissants. La situation française donne la mesure de l'accumulation : en dix ans, plus d'un million d'obligations de quitter le territoire ont été délivrées sans être exécutées. Ce chiffre témoigne moins d'une défaillance du cadre juridique que de l'impossibilité structurelle d'obtenir la coopération de certains pays d'origine.

L'arrêt *Mahdi* illustre ce paradoxe : M. Mahdi avait été maintenu en rétention bien au-delà de toute justification raisonnable parce que l'ambassade du Soudan refusait de coopérer à l'obtention de documents de voyage. La Cour avait conclu que ce refus ne pouvait être imputé à la personne concernée, et que la rétention ne saurait être maintenue indéfiniment dans une telle situation. Ce que l'arrêt *Mahdi* illustre en creux, c'est la limite structurelle de tout dispositif juridique interne : aucune règle de droit européen ne peut contraindre un État tiers souverain à accepter le retour de ses ressortissants. C'est précisément pour répondre à cet obstacle que le règlement introduit deux instruments d'une nature différente : les centres de retour dans des pays tiers, qui permettent de maintenir la pression sur les personnes concernées en garantissant constamment la possibilité d'une expulsion, sans dépendre de la coopération du pays d'origine ou de la possibilité d'une identification certaine ; et la conditionnalité migratoire, qui subordonne l'octroi de visas, d'avantages commerciaux et d'aide au développement au niveau de coopération des pays tiers en matière de réadmission. L'un agit sur le comportement individuel, l'autre sur le comportement des États.

Le deuxième obstacle est d'ordre constitutionnel. En France, le législateur avait tenté par voie interne d'allonger la durée de rétention administrative ; cette disposition avait été censurée par le Conseil constitutionnel. Le règlement européen, s'il est adopté définitivement, s'appliquera directement dans l'ensemble des États membres sans transposition nationale et primera sur les législations internes. Ce mécanisme de primauté du droit de l'Union constitue pour les promoteurs du texte l'un de ses atouts essentiels : il permet de contourner les obstacles constitutionnels nationaux. Il soulève en même temps des questions sur l'articulation entre le règlement et les exigences constitutionnelles des États membres, que les trilogues devront prendre en compte.

Le troisième obstacle tient à l'articulation entre le règlement et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont les exigences s'imposent aux États membres indépendamment de toute réforme législative européenne. Sur la rétention des mineurs, la Cour a posé des exigences spécifiques que le règlement devra respecter dans sa mise en œuvre : dans *Popov c. France* (n° 39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012), elle a jugé que le placement en rétention d'enfants en bas âge avec leurs parents, dans des conditions inadéquates, constituait un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention. Dans *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique* (n° 41442/07, 19 janvier 2010), la Cour avait déjà condamné la rétention prolongée de jeunes enfants dans un centre non adapté. Ces arrêts ne prohibent pas toute rétention de familles, mais imposent des conditions matérielles et une durée que les États membres ne pourront excéder sans s'exposer à des condamnations. Sur le droit au recours, la Cour a rappelé dans *I.M. c. France* (n° 9152/09, 2 février 2012) que les procédures accélérées d'éloignement, lorsqu'elles ne laissent pas à la personne concernée un délai suffisant pour exercer un recours utile, violent l'article 13 de la Convention. Cette exigence s'applique directement à la suppression de l'effet suspensif automatique : si celle-ci conduit en pratique à des éloignements exécutés avant qu'un recours ait pu être utilement formé, les États membres s'exposent à des condamnations sur le fondement de la Convention, indépendamment de la conformité du texte au droit de l'Union.

Le quatrième obstacle est administratif : les services chargés de l'exécution des retours sont chroniquement sous-dotés dans de nombreux États membres. Les administrations nationales

vont devoir absorber simultanément un volume considérable de textes complexes, défi opérationnel dont l'ampleur n'a pas été suffisamment anticipée.

Le cinquième obstacle tient aux recours juridictionnels : la suppression de l'effet suspensif automatique réduira certains délais, mais n'éliminera pas le droit de recours lui-même, dont la Cour a posé le caractère fondamental depuis El Dridi.

Au-delà de ces obstacles, deux faiblesses structurelles plus profondes du cadre juridique européen continueront de peser sur l'efficacité de toute politique de retour et devront être traitées à un moment ou un autre.

La première est le principe de non-refoulement, consacré à la fois par la Convention de Genève de 1951, par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Ce principe interdit d'éloigner une personne vers un pays où elle risque des traitements inhumains ou dégradants, indépendamment de la régularité de son séjour. Il constitue une limite absolue à toute politique d'éloignement que le règlement retour ne peut ni ne prétend lever, mais dont la mise en œuvre effective exige une évaluation individualisée que les procédures accélérées rendront plus difficile à garantir.

La seconde faiblesse tient à l'état actuel de l'espace Schengen. La libre circulation qu'il organise entre les États membres bénéficie en pratique, par ricochet, aux ressortissants de pays tiers présents irrégulièrement sur le territoire de l'Union : une fois qu'une personne a pénétré dans l'espace Schengen, la suppression des contrôles aux frontières intérieures rend sa localisation et son éloignement effectif considérablement plus complexes. L'ordre de retour européen et la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement constituent une réponse partielle à ce problème, mais ils ne remettent pas en cause la logique fondamentale d'un espace de libre circulation dont les conditions d'entrée et de contrôle restent hétérogènes entre États membres. Ces deux réalités dessinent les bornes dans lesquelles toute politique de retour devra durablement s'inscrire.

4. Les enjeux des trilogues à venir

Les négociations interinstitutionnelles s'ouvrent sur plusieurs points de tension majeurs. La définition précise des critères de risque de fuite sera probablement le sujet le plus disputé : le Conseil cherchera des marges de manœuvre plus larges, tandis que le Parlement sera attaché à maintenir des garde-fous compatibles avec la jurisprudence depuis Kadzoev. Les modalités de la conditionnalité vis-à-vis des pays tiers soulèveront également des questions pratiques de premier ordre : comment articuler les objectifs de la politique migratoire avec ceux de la politique commerciale et de développement sans que l'un ne compromette l'autre ? Les trilogues devront enfin définir précisément les conditions dans lesquelles le principe de non-refoulement, tel qu'interprété par Hirsi Jamaa et par la jurisprudence de la Cour de justice, sera opérationnalisé. Toute disposition permettant des éloignements sans évaluation individualisée des risques, notamment dans les centres en pays tiers, sera exposée à des contentieux prévisibles.

La première épreuve pourrait toutefois intervenir avant même l'ouverture des trilogues. Le vote de la commission LIBE a été accompagné d'un mandat conférant à la délégation parlementaire la capacité d'entrer directement en négociation avec le Conseil, sans repasser par un vote en plénière. Les groupes minoritaires ont annoncé leur intention de contester ce mandat par un recours en plénière, qui entraînerait une nouvelle procédure d'amendements et retarderait considérablement le calendrier. Si ce recours n'aboutit pas, et si les trilogues progressent rapidement, le règlement pourrait être publié et appliqué dans l'ensemble des États membres

dès l'été 2026. Ce calendrier serré souligne la fragilité procédurale d'une majorité construite en dehors des voies habituelles de négociation.

La cohésion de la coalition de substitution lors des trilogues n'est pas garantie. Certains membres des groupes centraux qui ont soutenu le texte en commission pourraient se montrer plus réticents sur des dispositions spécifiques lors des négociations avec le Conseil. La délégation parlementaire devra gérer cette tension, qui pourrait conduire à des inflexions du texte dans un sens contraire à son orientation générale. L'architecte du vote du 9 mars 2026 aura alors à démontrer que la coalition qu'il a construite est suffisamment solide pour franchir les étapes suivantes du processus législatif.

Cependant, il est permis de supposer que la Commission européenne apportera son soutien au texte dans les trilogues. Si cette hypothèse se confirme, la configuration interinstitutionnelle serait inédite : Commission, Conseil et majorité parlementaire alignés sur une même orientation, portée par une pression croissante des opinions publiques européennes en faveur d'une politique migratoire plus ferme. Un tel alignement constituerait une opportunité historique de doter enfin l'Union d'un cadre de retour crédible et opérationnel, après des années de blocage institutionnel. Il réunirait les conditions politiques et juridiques nécessaires pour que le règlement soit adopté rapidement, transposé efficacement et appliqué de manière cohérente dans l'ensemble des États membres.

Conclusion

La réforme du système européen de retour, telle qu'elle se dessine à l'issue du vote de la commission LIBE du 9 mars 2026, est ambitieuse dans ses objectifs et fragile dans ses fondations. Ambitieuse, parce qu'elle franchit un seuil dans l'eupéanisation des procédures d'éloignement en créant un mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions de retour, en supprimant l'effet suspensif automatique des recours et en renforçant substantiellement les obligations pesant sur les personnes concernées. Fragile, parce que les obstacles qui ont jusqu'ici limité l'effectivité des retours sont pour l'essentiel diplomatiques, administratifs et sociaux, et ne seront pas surmontés par la seule sophistication du cadre juridique. Le diagnostic politique et le diagnostic structurel ne coïncident pas. C'est là le nœud du problème, et la réforme ne le dénoue pas entièrement.

La façon dont la majorité du 9 mars 2026 a été construite dit quelque chose d'important sur l'état du Parlement européen. Sur les questions migratoires, la majorité de grande coalition est devenue structurellement inopérante. La question qui se pose désormais n'est plus seulement de savoir si des règles plus dures modifient substantiellement la réalité des retours, elle est aussi de savoir ce que cette recombinaison politique implique pour la cohérence de l'ensemble de l'architecture européenne sur l'asile et les migrations. Les trilogues à venir constitueront un test décisif. L'histoire des réformes précédentes invite à la prudence sur les premières, et à la vigilance sur les secondes.

Sources et références

Sources juridiques primaires

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, JOUE L 348, 24 décembre 2008.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JOUE C 326, 26 octobre 2012 (art. 6 : droit à la liberté ; art. 47 : droit à un recours effectif).

Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

CJUE, Grande Chambre, Kadzoev, C-357/09 PPU, 30 novembre 2009 : notion de « perspective raisonnable d'éloignement » ; durée maximale de rétention.

CJUE, Première Chambre, El Dridi, C-61/11 PPU, 28 avril 2011 : incompatibilité d'une peine d'emprisonnement pour séjour irrégulier avec la directive retour.

CJUE, Troisième Chambre, Mahdi, C-146/14 PPU, 5 juin 2014 : exigences procédurales de la prolongation de rétention ; refus de coopération du pays d'origine.

CJUE, Grande Chambre, JN, C-601/15 PPU, 15 février 2016 : rétention pour motifs de sécurité publique ; exigence d'appréciation individuelle et proportionnée.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, Grande Chambre, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, requête n° 27765/09, 23 février 2012 : violation des articles 3 et 13 CEDH et de l'article 4 du Protocole n° 4 ; principe de non-refoulement ; juridiction extraterritoriale.

Rapports et études institutionnels

Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 24/2019 : « Asile, relocalisation et retour des migrants : il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats », 13 novembre 2019.

Service de recherche du Parlement européen (EPRS), étude sur les mineurs en situation irrégulière dans l'Union européenne, février 2026 (données relatives aux années 2024 et précédentes).