

بِرُوحُمَيْثُوس
للديمقراطية وحقوق الإنسان
ءِيَادِيَّةٌ مُؤْمِنَةٌ
INSTITUT PROMETHEUS
pour la démocratie et les droits humains



POSITION PAPER

ACCORD EUROPÉEN DU 8 DÉCEMBRE 2025

sur le retour des ressortissants de pays tiers:
enjeux et risques au regard des droits humains



TABLE DES MATIÈRES

1 | Résumé exécutif

2 I. Des obligations renforçant les discriminations à l'égard des communautés racialisées

4 II. European Return Order (ERO) : une standardisation des exécutions créant érosion de l'examen individuel

5 III. Détention prolongée et restriction de l'accès aux recours : une atteinte aux garanties fondamentales

8 IV. « Return hubs » hors de l'UE : une externalisation problématique et porteuse de risques d'instrumentalisation des personnes migrantes

10 V. L'« Européanisation des retours » par agrégation des pratiques bilatérales ou la dilution de la responsabilité juridique des Etats

12 | Position

12 | Recommandations

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le pacte sur la migration et l'asile, a été adopté en juin 2024 et entrera en vigueur à partir de juin 2026. Il traite de presque tous les aspects de la politique en matière de migration et d'asile, depuis les contrôles de santé et de sécurité et les conditions d'accueil jusqu'aux procédures d'asile et aux mesures d'urgence.¹ Le 8 décembre 2025, le Conseil européen a conclu un accord sur le droit européen concernant le retour des ressortissants de pays tiers résidant illégalement.

Si l'objectif affiché est d'améliorer l'efficacité des politiques de retour, cet accord soulève de sérieuses préoccupations en matière de respect des droits humains, notamment en ce qui concerne les garanties procédurales, le principe de non-refoulement, la protection des personnes vulnérables et le recours accru à la détention.

Ce Position Paper met en lumière les risques juridiques et humains associés à cet accord et formule des recommandations afin d'assurer sa conformité avec les engagements européens et internationaux en matière de droits humains.

Trois migrants en situation irrégulière sur quatre qui ont fait l'objet d'une décision de retour dans l'UE restent ici au lieu de rentrer chez eux.

Je me réjouis que nous soyons parvenus à un accord sur un nouveau règlement de l'UE en matière de retour. Je suis convaincu que les nouvelles règles pourront contribuer de manière significative à améliorer ces chiffres. Pour la première fois, les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier auront des obligations. Et les États membres seront bien mieux outillés – la durée de rétention pourra par exemple être étendue, et les interdictions d'entrée seront plus longues.

En outre, l'accord conclu aujourd'hui permettra à la fois à l'Union européenne et à un ou plusieurs États membres de conclure un arrangement ou un accord avec un pays tiers concernant des plateformes de retour.

Rasmus Stoklund

Ministre danois de l'immigration et de l'intégration



¹ Conseil de l'Union européenne, Accord au sein du Conseil sur un règlement de l'UE relatif au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, communiqué de presse, 8 décembre 2025, Consilium, consulté le [27 décembre 2025], <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/12/08/council-clinches-deal-on-eu-law-about-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/>

I. DES OBLIGATIONS RENFORÇANT LES DISCRIMINATIONS À L'ÉGARD DES COMMUNAUTÉS RACIALISÉES

Le règlement européen sur les retours consacre une approche fondée sur des obligations renforcées imposées aux personnes faisant l'objet d'une décision de retour, en érigeant la « coopération » avec les autorités en condition centrale de la procédure. Cette coopération recouvre notamment l'obligation de quitter le territoire, de rester à la disposition des autorités, de fournir des documents d'identité ou de voyage, de transmettre des données biométriques, et de s'abstenir de tout comportement qualifié de « frauduleux » à l'égard de la procédure de retour.

Le non-respect de ces obligations ouvre la voie à un arsenal de sanctions particulièrement coercitif, incluant la suppression ou la réduction des prestations sociales, le retrait ou le refus du permis de travail, ainsi que l'imposition de sanctions pénales pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement, transformant ainsi une situation administrative en une logique punitive et pénalisante.

1

Ces exigences reposent sur une fiction administrative, puisque dans la réalité, de nombreuses personnes en situation de migration sont matériellement incapables de saisir ces obligations, ce qui les expose mécaniquement à des sanctions. Cette logique contrevient au principe de proportionnalité et au principe de non-punition de l'irrégularité administrative, reconnus par le droit international des droits de l'Homme ;

2

2

Au-delà de la charge excessive de la preuve, la mise en œuvre effective de ces obligations renforce la normalisation du contrôle policier fondé sur le soupçon et l'apparence. En effet, cette approche repose largement sur l'intervention des forces de l'ordre, appelées à identifier et « détecter » les personnes concernées afin de leur demander des documents officiels, de vérifier leur statut ou d'évaluer leur « coopération ». La question centrale demeure alors : Comment les autorités identifieront-elles ces personnes, si ce n'est par des critères liés à l'apparence physique, à l'origine supposée, à la couleur de peau ou à l'accent ? Ce dispositif institutionnalise de facto le contrôle au faciès, en renforçant les pratiques de profilage racial. Il crée une présomption de suspicion permanente pesant sur certaines catégories de population, en particulier les personnes perçues comme non européennes ou « étrangères » ;

3

Ces mesures soulèvent de sérieuses préoccupations au regard de plusieurs instruments internationaux contraignants, notamment : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), particulièrement ses articles 2 et 5 portant sur l'obligation des États de s'abstenir de toute pratique discriminatoire et l'égalité devant la loi, notamment face aux forces de l'ordre, ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), particulièrement ses articles 2, 9 et 26 portant sur l'égalité et la non-discrimination, ainsi que la protection contre les arrestations et détentions arbitraires ;

4

Ces obligations entrent en tension directe avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), notamment ses articles 5,8 et 14. D'autant plus que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a clairement établi que les contrôles fondés sur l'apparence ethnique ou raciale constituent une discrimination, même lorsqu'ils s'inscrivent dans des objectifs de contrôle migratoire ou de sécurité.²

² Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), Timishev c. Russie, requêtes nos 55762/00 et 55974/00, arrêt du 13 décembre 2005, § 58 ; B.S. c. Espagne, requête no 47159/08, arrêt du 24 juillet 2012 ; Muhammad c. Espagne, requête no 34085/17, arrêt du 18 octobre 2022.

EUROPEAN RETURN ORDER (ERO): UNE STANDARDISATION DES EXÉCUTIONS CRÉANT ÉROSION DE L'EXAMEN INDIVIDUEL

Le règlement instaure un ordre européen de retour (European Return Order – ERO) inséré dans le Système d'information Schengen (SIS), facilitant la reconnaissance et l'exécution des décisions de retour d'un État membre par un autre État membre.

1

Cette reconnaissance mutuelle peut réduire les examens individuels approfondis, ce qui diminue la capacité de chaque État à analyser spécifiquement le contexte du retour de la personne concernée, avec le risque d'exécuter les décisions, sans examen complet du cas par l'État d'exécution, et sans vérifier si la situation a évolué (pays de retour, risques personnels), ni garantir une réévaluation actualisée. Opérant ainsi, un glissement structurel du droit individuel à la gestion collective, de la protection à l'efficacité, de la responsabilité étatique à sa dilution. Cette situation est en contradiction avec le principe d'individualisation des mesures et l'interdiction des décisions automatiques affectant les droits fondamentaux, avec le risque de violation potentielle du principe de non-refoulement ;

2

L'intégration du retour dans des systèmes d'information comme le SIS rend ces données facilement consultables par les forces de l'ordre et d'autres services étatiques, ce qui peut accroître le profilage automatisé ou discriminatoire, surtout si les critères d'inscription sont trop larges ;

3

L'ERO repose sur la présomption de validité automatique d'une décision prise dans un État donné. Or, le recours doit être réel, effectif et accessible dans l'État qui met la mesure à exécution.

III.

DÉTENTION PROLONGÉE ET RESTRICTION DE L'ACCÈS AUX RECOURS : UNE ATTEINTE AUX GARANTIES FONDAMENTALES

La réglementation introduit des mesures spécifiques visant les personnes considérées comme présentant un risque pour la sécurité. Celles-ci peuvent notamment se voir imposer des interdictions d'entrée excédant la durée maximale habituelle de dix ans, voire des interdictions d'entrée à durée indéterminée.



Décision de retour européenne

Le règlement relatif au retour introduira une "décision de retour européenne", un formulaire sur lequel les États membres devront indiquer les éléments clés de la décision de retour. Les États membres devront introduire la décision de retour européenne dans le système d'information Schengen, le système d'échange d'informations pour la sécurité et la gestion des frontières dans l'UE. Cela facilitera la reconnaissance mutuelle, étant donné que les États membres disposeront des informations nécessaires pour reconnaître une décision de retour prise par un autre État membre. Si une personne qui a reçu l'ordre de quitter le territoire de l'UE se rend dans un autre État membre, ce pays pourra exécuter directement la décision de retour prise par le premier État membre sur la base de la décision de retour européenne.

Par ailleurs, le texte accroît de manière significative le risque de détention indéfinie, en élargissant les motifs de placement en rétention et en prolongeant les durées maximales de détention au-delà des 24 mois initialement proposés par la Commission, avec une prolongation supplémentaire de six mois, dépassant ainsi largement la limite actuelle de 18 mois.

En outre, cette durée maximale pourrait être appliquée distinctement dans chaque État membre. À cet égard, le paragraphe 32 précise que, «en cas de fuite vers un autre État membre, les périodes de rétention antérieures ne sont pas prises en compte dans le calcul de la durée maximale de rétention»³. Une telle disposition est susceptible d'aboutir à des situations de détention prolongée, voire indéfinie, dans plusieurs États membres, au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire et proportionné.

D'autant plus que ce texte contient des dispositions qui risquent d'affaiblir les garanties procédurales, notamment en limitant le caractère suspensif automatique des recours contre les décisions de retour. Ainsi, des personnes peuvent être renvoyées avant que leurs recours ne soient examinés. Ce qui est incompatible avec le droit international garantissant le droit à un recours effectif et suspensif.

1

La détention prolongée constitue une privation de liberté significative, susceptible d'être arbitraire si elle n'est pas strictement nécessaire et proportionnée, surtout sans garanties claires de contrôle judiciaire et de révision rapide. Elle peut entraîner des violations du droit à la liberté et à la sécurité (articles 5 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme). Les critères élargis pour la détention peuvent aussi exposer des personnes vulnérables à un traitement inhumain et potentiellement dégradant ;

2

Le risque de détention prolongée, répétée ou cumulée entre États membres, sans prise en compte des périodes antérieures, va à l'encontre du principe selon lequel : la détention doit être exceptionnelle, strictement nécessaire, limitée dans le temps, et soumise à un contrôle juridictionnel effectif ;

³ Conseil de l'Union européenne, Note de la présidence 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 et abrogeant diverses directives, dossier interinstitutionnel 2025/0059 (COD), doc. ST-16521-2025-INIT, 5 décembre 2025, consulté le [27 décembre 2025], <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16521-2025-INIT/fr/pdf>

3

Ces mesures peuvent être considérées comme une violation du droit à la liberté et à la sûreté et aux normes : Article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), Article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

4

Il s'agit également d'une violation du principe de légalité et de sécurité juridique et des normes : Article 5 CEDH (exigence de légalité), article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ainsi que le principe général de sécurité juridique du droit de l'UE ;

5

Enfin, ces mesures s'appliquent exclusivement aux ressortissants de pays tiers, instituant une différence de traitement fondée sur la nationalité ou le statut migratoire, sans justification objective et proportionnée, constituant une discrimination indirecte.

IV.

« RETURN HUBS » HORS DE L'UE: UNE EXTERNALISATION PROBLÉMATIQUE ET PORTEUSE DE RISQUES D'INSTRUMENTALISATION DES PERSONNES MIGRANTES

La position du Conseil ouvre la porte à des « plateformes de retour – return hubs » ou centres situés dans des pays tiers avec lesquels la Commission ou les États peuvent conclure des accords.

Selon l'accord politique du 8 décembre 2025, une liste européenne de pays d'origine sûrs (incluant par exemple Bangladesh, Colombie, Égypte, Inde, Kosovo, Maroc, Tunisie) a été établie pour accélérer les procédures d'asile.

Cette liste devra être appliquée dans le cadre des nouvelles règles d'asile, y compris des procédures accélérées aux frontières ou dans les zones de transit, où les États membres peuvent examiner l'asile de façon plus sommaire.

Ces plateformes de retour pourront fonctionner à la fois comme des centres en vue du retour ultérieur vers le pays de retour final ou comme la destination finale.⁴

1

La proposition de mise en place de "return hubs" s'inscrit dans une continuité préoccupante avec l'élargissement du concept de pays tiers sûrs, en ce qu'elle permet le transfert et la privation de liberté de personnes migrantes dans des pays avec lesquels elles n'entretiennent aucun lien personnel ou juridique significatif. Cette logique d'externalisation accroît le risque de refoulement indirect, fragilise l'accès à une protection internationale effective et porte atteinte aux garanties fondamentales relatives à la liberté, au recours effectif et à la responsabilité juridique des États membres, en contradiction avec le droit international et européen des droits de l'Homme ;

⁴ Conseil de l'Union européenne, Accord au sein du Conseil sur un règlement de l'UE relatif au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, communiqué de presse, 8 décembre 2025, Consilium, consulté le [27 décembre 2025], <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/12/08/council-clinches-deal-on-eu-law-about-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16521-2025-INIT/fr/pdf>

2

Cette « externalisation » des retours vers des pays tiers, peut exposer les personnes à des violations graves des droits humains (conditions de détention, mauvais traitements, absence de voies de recours) ;

3

Encadrés par la législation européenne, les « return hubs » représentent une externalisation du droit de l'UE sur un sol tiers, créant une incertitude juridique liées à l'export des obligations européennes ;

4

Une autre préoccupation majeure concerne l'éthique de la gestion des migrations dans les pays tiers actuellement. La mise en place de «return hubs» ou de transferts vers des pays tiers dits « sûrs » crée un risque de traitement instrumentalisé. Dans la mesure où, les informations recueillies sur les personnes transférées, leur parcours ou leur situation pourraient être utilisées à des fins de preuve pour justifier des liens présumés avec ces pays tiers, y compris avant tout examen individuel ou protection réelle. Cette pratique soulève des enjeux éthiques et juridiques.

V.

L'«EUROPÉANISATION DES RETOURS» PAR AGRÉGATION DES PRATIQUES BILATÉRALES OU LA DILUTION DE LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE DES ETATS

La combinaison des articles 14⁵, 23⁶ et 43 bis⁷ du projet de règlement soulève des préoccupations majeures quant à l'évolution du régime européen des retours. Les articles 14 et 23 prévoient explicitement la possibilité pour les États membres de coopérer de manière plus souple avec des pays tiers, notamment par la conclusion d'accords ou d'arrangements bilatéraux spécifiques, afin de favoriser des retours dits « effectifs ». Cette approche, fondée sur la flexibilité et la diversification des outils de coopération avec les pays tiers, tend à renforcer le recours à des cadres bilatéraux hétérogènes, conclus en dehors de tout mécanisme européen commun d'évaluation et de contrôle.

Toutefois, l'article 43 bis introduit un changement d'échelle significatif en organisant une coopération renforcée entre États membres, notamment afin de permettre le transit par leur territoire, de fournir un soutien logistique ou matériel, de faciliter les transferts vers un autre État membre ou encore de faciliter le départ d'un ressortissant de pays tiers vers l'État membre dans lequel il a le droit de séjourner. Cette disposition autorise ainsi, en pratique, le transfert de personnes entre États membres à des fins de retour, y compris lorsque l'État ayant procédé à l'interpellation ou à la décision initiale de retour ne dispose pas lui-même d'un accord avec le pays tiers de destination.

⁵ Règlement du Conseil de l'Union européenne sur les retours des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doc. ST 16521 2025 INIT, 5 décembre 2025, art. 14 : « Il est nécessaire que les États membres puissent coopérer de manière plus souple, y compris au moyen de nouveaux accords ou arrangements bilatéraux, et plus ciblée afin de [...] favoriser des retours effectifs vers les pays tiers. » Consulté le 27 décembre 2025, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16521-2025-INIT/fr/pdf>

⁶ Règlement du Conseil de l'Union européenne sur les retours des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doc. ST 16521 2025 INIT, 5 décembre 2025, art. 14 : « Les nouvelles règles devraient étendre les possibilités pour les États membres d'assurer les retours vers des pays tiers au moyen d'outils supplémentaires. Il devrait être possible de mettre en place des accords ou arrangements spécifiques avec des pays tiers afin de donner aux États membres davantage de possibilités en matière de retour... ». Consulté le 27 décembre 2025, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16521-2025-INIT/fr/pdf>

⁷ Règlement du Conseil de l'Union européenne sur les retours des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doc. ST 16521 2025 INIT, 5 décembre 2025, art. 43 bis : « La coopération et l'assistance entre les États membres devraient, en règle générale, avoir lieu notamment afin de permettre le transit par leur territoire, de fournir un soutien logistique ou d'autres formes d'assistance matérielle ou en nature en lien avec ce transit, de faciliter les transferts vers un autre État membre, que ce soit en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou au titre de la coopération entre États membres, ou de faciliter le départ d'un ressortissant de pays tiers vers l'État membre dans lequel il a le droit de séjourner. ». Consulté le 27 décembre 2025, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16521-2025-INIT/fr/pdf>

1

Dans un tel cadre, il est envisageable qu'un ressortissant de pays tiers interpellé dans un État membre ne disposant d'aucun accord bilatéral avec le pays tiers concerné – par exemple la France – soit transféré vers un autre État membre – par exemple l'Italie – ayant conclu un accord ou un arrangement spécifique avec ce pays tiers, afin de procéder au retour sur la base de cet accord. Un tel mécanisme aurait pour effet de conférer aux accords bilatéraux conclus par certains États membres une portée de facto élargie, susceptible de dépasser leur champ d'application initial et de produire des effets quasi européens ;

2

Cette « multilatéralisation indirecte » des accords bilatéraux soulève plusieurs risques juridiques majeurs. D'une part, elle est susceptible de conduire à un contournement des garanties procédurales prévues par certains ordres juridiques nationaux, notamment en matière d'accès à un recours effectif et suspensif contre les décisions de retour. D'autre part, elle entraîne une dilution de la responsabilité étatique, rendant incertaine l'identification de l'État responsable en cas de violation des droits fondamentaux, notamment du principe de non-refoulement. Enfin, en l'absence de critères communs et contraignants à l'échelle de l'Union encadrant la conclusion et la mise en œuvre de ces accords avec les pays tiers, ce dispositif risque d'instaurer un régime européen des retours fondé sur l'agrégation de pratiques bilatérales hétérogènes, sans contrôle démocratique ni garanties harmonisées ;

3

Dans ce contexte, le dispositif envisagé apparaît de nature à fragiliser la cohérence du cadre européen de protection des droits fondamentaux et à s'écartier des exigences découlant du droit international et européen, notamment en matière de recours effectif, de responsabilité étatique et de prévention des refoulements directs ou indirects ;

4

Le mécanisme de transfert inter-États pourrait créer un risque concret de "chain refoulement" incompatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.⁸

⁸ Hirsia Jamaa et autres c. Italie, requête n°27765/09, arrêt CEDH, 23 février 2012; M.S.S. c. Belgique et Grèce, requête n°30696/09, arrêt CEDH, 21 janvier 2011; Ilias et Ahmed c. Hongrie, requête n°47287/15, arrêt CEDH, 14 novembre 2019.

POSITION

L'accord du 8 décembre 2025 et la proposition de mise en place de «return hubs» illustrent une tendance à l'«externalisation des flux migratoires», où les normes et procédures européennes sont appliquées hors du territoire de l'UE, souvent au détriment des standards internationaux et onusiens de protection des personnes migrantes. Cette approche risque de transformer les mécanismes de protection en outils de gestion administrative et politique, plutôt qu'en instruments centrés sur les droits humains et la dignité.

RECOMMANDATIONS

Comme ce texte servira de base au Conseil pour entamer des négociations avec le Parlement européen en vue de parvenir à un accord sur un texte juridique final.

Nous recommandons au Parlement européen de veiller sur les points suivants, lors des négociations :

- 1** – Respecter le principe de non-refoulement et les normes européennes et internationales de droits humains ;
- 2** – Limiter la détention afin qu'elle reste une mesure de dernier recours, soumise à des exigences strictes de proportionnalité et de nécessité et appliquée dans les plus brefs délais possibles ;
- 3** – Garantir réellement l'accès aux recours efficaces avec effet suspensif automatique ;
- 4** – Refuser la mise en place des « return hubs » ;
- 5** – Protéger les données humanitaires ;
- 6** – Prévenir les discriminations et l'instrumentalisation des personnes migrantes aux fins bureaucratiques ;

- 7** – Garantir la transparence, la responsabilité et le contrôle indépendant sur toutes les mesures mises en œuvre ;
- 8** – Exiger un contrôle strict et indépendant des activités des forces de l'ordre et des agences européennes chargées de la gestion des migrations, dans le cadre des retours, transferts et procédures d'asile ;
- 9** – Assurer la conformité des mesures avec le droit de l'UE et du droit international des droits de l'Homme, y compris la jurisprudence européenne pertinente en la matière ;
- 10** – Privilégier les retours dignes, sûrs et durables.

Nous recommandons également à l'UNHCR, à l'OIM et à toutes les organisations de protection des droits humains, qui traitent des données de personnes migrantes ou demandeurs d'asile, de mettre en place et renforcer des protocoles stricts de protection des données recueillies dans les centres de transit ou de mise à l'abri dans les pays tiers, afin que ces informations :

- 1** – Ne soient utilisées qu'à des fins humanitaires et de protection des personnes, conformément aux principes du HCR et aux standards internationaux ;
- 2** – Ne soient pas détournées pour justifier des transferts vers des return hubs ou des procédures accélérées de type européen ;
- 3** – Garantissent l'anonymisation et la confidentialité lorsque des données doivent être partagées, même à des fins statistiques ou de planification.

مَعَهُ بِرُومِيْنِيُوس
للديمقراطية وحق الإنسان



إِنْسَانٌ دُوَّلَةٌ مُّجَاهِدٌ
لِلْحُكْمِ الْمُسْتَقِيمِ | إِنْسَانٌ
INSTITUT PROMETHEUS
pour la démocratie et les droits humains

16, Rue New York, Quartier Océan, Rabat

Tél. /Fax : +212 (0) 537 73 30 73 - GSM : +212 (0) 668 98 98 72

E-mail : contact@prometheus.ma



/institutprometheus

www.prometheus.ma



@iprometheusddh