

EUROPE - COMPRENDRE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT RETOUR

DÉCRYPTAGE - MARS 2026



Fédération
des acteurs de
la solidarité

Rédaction

Lucie BICHET

Chargée de mission - Réfugié.es / Migrant.es

Date : Mars 2026

Fédération des acteurs de la solidarité – 76 rue du Faubourg Saint-Denis – 75010 Paris

Sommaire

I. Contexte	5
II. Chronologie du processus législatif	6
III. Principales dispositions et points de vigilance	7
IV. Documents de référence	12

Le 26 mars 2026, le Parlement européen a adopté en séance plénière sa position sur le **règlement Retour**, qui vise à établir un « système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » au sein de l'Union européenne (UE). Cette adoption ouvre la voie aux négociations interinstitutionnelles (trilogues) en vue de l'élaboration d'un texte final. Les positions du Parlement et du Conseil étant proches, un accord rapide est anticipé : le texte pourrait ensuite entrer en vigueur dès l'été 2026. En tant que règlement, il sera d'application directe dans l'ensemble des États membres.

Le texte voté par le Parlement est issu d'un compromis alternatif, adopté le 9 mars en commission LIBE à l'initiative du député européen François-Xavier Bellamy (LR/PPE), qui a supplanté le texte initialement proposé par le rapporteur Malik Azmani (Renew Europe). Son adoption a reposé sur une alliance entre le groupe de droite conservatrice PPE et les groupes de droite radicale et extrême (ECR, PöF, dont le Rassemblement National, et ESN), au détriment des groupes centristes et de gauche (S&D, Renew Europe et les Verts). Cette recomposition politique a placé les forces les plus restrictives en matière de droits des personnes étrangères en position d'influence déterminante sur la rédaction du texte, et a marqué un durcissement significatif de l'ensemble de ses dispositions.

Ce texte, ainsi que les conditions politiques de son adoption, suscitent l'inquiétude et la vigilance de la FAS. La présente note a pour vocation de proposer un premier décryptage du texte et du processus législatif en cours. Dans la mesure où les trilogues sont susceptibles de faire évoluer le contenu du règlement, la FAS restera attentive à la suite des négociations et reviendra vers ses adhérents avec des éléments complémentaires une fois le texte définitivement arrêté et ses conséquences pratiques confirmées.

I. CONTEXTE

En mars 2025, la Commission européenne a présenté **une proposition visant à adopter un nouveau règlement européen sur les retours**, destiné à remplacer la directive actuellement en vigueur, **la Directive 2008/115/CE sur le retour**.

Lors des deux précédentes législatures du Parlement européen (2014-2019 et 2019-2024), les tentatives de refonte de cette directive avaient échoué faute d'accord au Parlement. En réponse, la Commission européenne a intégré certaines mesures au sein du Pacte européen sur la migration et l'asile, adopté en 2024, et qui rentrera en vigueur en juin 2026.

Ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile introduit déjà en matière d'éloignement :

L'obligation pour les États membres de prononcer une mesure d'éloignement concomitamment à la fin du droit au maintien sur le territoire pour les demandeurs d'asile¹.

La fin du droit au maintien et la possibilité d'éloignement dès la décision de rejet OFPRA pour toutes les procédures accélérées, dont le champ d'application a par ailleurs été largement étendu.

La fin de l'automaticité de l'effet suspensif du recours contre une décision de rejet de demande d'asile à la frontière, ainsi que pour les demandeurs qui perdent le droit au maintien dès le rejet OFPRA, et contre une décision de transfert au titre du règlement Gestion.

Une procédure de retour à la frontière obligatoire lorsqu'une demande d'asile examinée à la frontière est rejetée. Durant cette procédure, les personnes concernées doivent rester à disposition des autorités aux frontières, ce qui implique de *facto* une période prolongée de rétention.

La proposition du règlement Retour s'inscrit donc dans la continuité du Pacte UE et dans un contexte politique marqué par une priorité donnée au contrôle des frontières et à l'éloignement des personnes étrangères en séjour irrégulier.

Le recours à un règlement comme instrument législatif traduit une volonté politique d'uniformisation, dans un contexte où la directive de 2008 était largement jugée peu efficace dans sa mise en œuvre, notamment en raison des disparités engendrées par les transpositions nationales. Cette option s'inscrit également dans la logique d'ensemble du Pacte sur la migration et l'asile, qui privilégie le recours aux règlements, faisant évoluer le droit de l'Union en matière de migration d'une logique de normes minimales vers un rapprochement plus poussé des pratiques des États membres.

1. C'est déjà le cas en France depuis la Loi immigration de 2024, la préfecture devant désormais notifier une OQTF de manière automatique aux personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile dans un délai de 15 jours (théorique, dépendant en réalité des moyens des préfectures pour édicter ces OQTF), sauf dans les cas où elle envisage d'accorder un titre de séjour pour un autre motif que l'asile (Article L542-4 Ceseda).

II. CHRONOLOGIE DU PROCESSUS LÉGISLATIF

11 mars 2025	Présentation de la proposition de règlement par la Commission.
8 déc. 2025	Orientations générales du Conseil de l'UE sur une position de négociation.
29 jan. 2026	Publication d'une lettre de 16 rapporteurs spéciaux des Nations Unies , critiquant la proposition de la Commission et la position du Conseil.
2 mars 2026	Publication des observations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe , alertant sur les risques d'atteintes aux droits fondamentaux
9 mars 2026	Vote en commission LIBE (Libertés civiles) au Parlement européen. Le texte du rapporteur officiel Malik Azmani (Renew) est rejeté. Le rapport alternatif de François-Xavier Bellamy (PPE) est adopté avec 41 voix pour, 32 contre, 1 abstention.
26 mars 2026	Vote en plénière du Parlement européen. Adoption de la position du Parlement et ouverture des trilogues.
Prochaines étapes	Trilogues : négociation du texte final entre Parlement, Conseil et Commission. Les différences entre positions étant mineures, un accord rapide est envisagé. Entrée en vigueur possible dès juin 2026.

III. PRINCIPALES DISPOSITIONS ET POINTS DE VIGILANCE

CODES COULEURS :

texte initial de la Commission | [apports du Conseil de l'UE](#) | [apports du Parlement européen](#)

Mesures de détection des personnes en situation irrégulière (art. 6) :

La proposition de la Commission introduit une obligation pour les Etats membres de mettre en place des mesures de détection visant à identifier les personnes en séjour irrégulier sur leur territoire, en vue de « l'exécution de la procédure de retour et de toute autre vérification nécessaire, y compris en matière de vulnérabilité et de sécurité ». Cet article a été [supprimé par le Conseil et le Parlement européen](#).

[Le Conseil de l'UE introduit toutefois une disposition autorisant les Etats membres à mettre en place des mesures d'enquête \(art. 23a\) visant à localiser les personnes en séjour irrégulier et permettant notamment de « fouiller le ressortissant de pays tiers et son lieu de résidence ou d'autres locaux pertinents ».](#)

REMARQUES

De nombreuses associations ont alerté sur les risques que comporte **l'introduction de mesures de détection (art. 6)**. Celles-ci pourraient notamment se traduire par une intensification des contrôles dans les espaces publics, le recours à des techniques de surveillance de masse et à des systèmes biométriques pour la collecte et l'échange à grande échelle de données personnelles et de déplacement des personnes, ou encore par l'instauration d'obligations de signalement imposées aux autorités publiques et aux fonctionnaires, les contraignant à dénoncer les personnes en séjour irrégulier auprès des forces de l'ordre. Ces mesures entraînent également un risque accru de profilage ethnique, fondé sur l'apparence, la langue ou l'origine supposée plutôt que sur le comportement individuel. Ces craintes sont largement partagées par les 16 rapporteurs spéciaux des Nations Unies, qui les ont formalisées dans leur courrier du 29 janvier 2026.

Ces mêmes acteurs s'inquiètent par ailleurs de la disposition du Conseil visant à permettre **la mise en œuvre de mesures d'enquêtes (art. 23a)**, perçue comme pouvant ouvrir la voie à des perquisitions par les forces de l'ordre, sans mandat judiciaire, des domiciles et des locaux d'associations hébergeant ou accompagnant des personnes en séjour irrégulier, avec des conséquences graves pour le droit au respect de la vie privée et familiale. Le texte précise toutefois que ces mesures d'enquête devraient respecter les droits fondamentaux et demeurer soumise aux garanties et voies de recours prévues par le droit de l'Union et le droit national, de sorte que les garde-fous existants en France en matière de perquisitions devraient continuer de s'appliquer, les États conservant une marge de manœuvre significative dans la mise en œuvre de ces dispositions.²

Bien que ces dispositions ne figurent pas dans le texte adopté par le Parlement européen le 26 mars, la FAS sera particulièrement vigilante à l'évolution des négociations dans le cadre des trilogues.

2. Sur le cadre juridique des interventions des forces de l'ordre dans les centres d'hébergement, voir la Note Technique [« Le cadre d'intervention des services de police nationale au sein des centres d'hébergement »](#), FAS, Décembre 2023

Reconnaissance mutuelle des décisions de retour (art. 9) :

Une décision d'éloignement prise par un État membre pourra être reconnue et exécutée par les autres États membres. Cette reconnaissance deviendra obligatoire au plus tard le 1er juillet 2027 (via un acte d'exécution européen). Cette reconnaissance doit être possible sans qu'aucune mesure nationale supplémentaire ne soit prise par le pays exécutant. (également ajout du Conseil).

Bien que les décisions d'éloignement fassent l'objet d'une reconnaissance mutuelle, le recours dirigé contre une décision de retour doit être exercé dans l'État qui l'a émise (art. 27).

REMARQUES

Concrètement, une personne interpellée en France pourrait être éloignée sur la base d'une décision rendue en Italie, sans qu'aucun acte administratif de droit français ne soit pris à son encontre.

Extensions des interdictions d'entrée sur le territoire (art. 10) :

Le règlement prévoit une augmentation de la durée maximale des interdictions d'entrée sur le territoire, portée à 10 ans renouvelable par périodes successives de 5 ans, sans précisions sur le nombre maximal de renouvellements, ainsi qu'un élargissement de leurs motifs de délivrance. Le texte du Parlement européen a toutefois supprimé toute mention de durée et prévu que des interdictions permanentes puissent être prononcées pour des motifs liés à la sécurité nationale.

REMARQUES

Pour rappel et à titre de comparaison, en droit français, les interdictions de retour sur le territoire (IRTF) sont actuellement d'une durée maximale de 5 ans à compter de l'exécution de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) (art. L612-6 à L612-11 du CESEDA), et peuvent aller jusqu'à 10 ans pour des raisons de menace grave à l'ordre public lorsqu'elles sont prononcées conjointement à une OQTF sans délai de départ volontaire (art. L612-6 du CESEDA).

Les interdictions peuvent être prononcées après le départ de la personne du territoire, et même en l'absence de toute décision d'éloignement préalable, lorsque celle-ci a quitté l'État membre avant qu'une telle décision ait été prise (également ajout du Conseil).

REMARQUES

Si le texte prévoit pour ces interdictions d'entrée, prononcées séparément d'une décision d'éloignement ou de manière autonome, les mêmes conditions de notification (art. 10.3) et les mêmes voies et délais de recours (art. 27.4) que pour les autres décisions, les conditions concrètes de notification et la brièveté des délais de recours soulèvent des interrogations quant à la possibilité pour des personnes ayant déjà quitté le territoire des États membres de contester ces décisions.

Eloignements forcés (art. 12) et retours volontaires (art. 13) :

Le règlement hiérarchise les modalités d'exécution des décisions de retour en distinguant l'éloignement forcé (art. 12) du départ volontaire (art. 13), ce dernier étant réservé aux personnes qui ne relèvent pas des critères justifiant un éloignement forcé. L'éloignement forcé concerne les personnes qui refusent de coopérer avec les autorités, se rendent dans un autre État membre sans autorisation, n'ont pas quitté le territoire à l'issue du délai de départ volontaire ou présentent un risque pour la sécurité. Il peut également être décidé lorsque les autorités estiment, pour d'autres raisons, qu'un éloignement forcé est nécessaire (également ajout du Conseil).

Le texte prévoit par ailleurs la possibilité d'éloigner une personne vers un pays autre que celui initialement indiqué dans la décision de retour.

REMARQUES

Les ajouts du Parlement européen laissent aux États membres une marge d'appréciation particulièrement étendue dans la mise en œuvre des procédures d'éloignement.

Lorsqu'une personne indique, ou que les autorités constatent, que son éloignement violerait le principe de non-refoulement, les autorités compétentes sont tenues de la soumettre à la procédure appropriée, y compris, le cas échéant, la procédure d'asile, ou d'évaluer, conformément au droit national, si l'éloignement est compatible avec ce principe.

Dans les cas où les personnes ne sont pas soumises à un éloignement forcé tel que prévu par l'article 12, un délai de départ volontaire pouvant aller jusqu'à 30 jours peut être accordé (art. 13), **les États membres conservant toutefois la possibilité d'exiger un départ immédiat**. Une prolongation de ce délai peut être accordée **à la demande de la personne concernée (suppression par le Parlement européen de la mention des liens familiaux et de la scolarisation des enfants comme éléments pouvant motiver l'octroi d'un délai supplémentaire)**.

Introduction d'un mécanisme de « hubs » ou plateformes de retour (art. 17) :

Introduction d'un mécanisme permettant aux États membres **ou à l'Union Européenne** de conclure des accords ou arrangements avec un pays tiers, qui permettrait d'éloigner vers ce pays des ressortissant·es de tout autre pays faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Ces éloignements ne concerneront pas les mineur·es non accompagnés **mais pourront concerner les familles avec enfants (également ajout du Conseil)**.

REMARQUES

En pratique, cela signifie que si un tel accord était conclu entre la France et un État tiers, une personne ressortissante d'un autre pays faisant l'objet d'une OQTF pourrait y être éloignée indépendamment de tout lien avec ce pays.

Le texte prévoit que de tels accords ou arrangements « *ne peu[vent] être conclu[s] qu'avec un pays tiers qui respecte les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme, conformément au droit international* » (art. 17.1). Toutefois, aucune précision n'est apportée quant au niveau d'exigence attendu, ni quant aux mécanismes de contrôle permettant de vérifier le respect effectif des droits humains dans le pays concerné.

Sur le plan de la transparence, le texte prévoit que les États membres informent la Commission et les autres États membres avant de conclure un tel accord ou arrangement mais aucune obligation de publicité n'est prévue concernant les accords effectivement signés. Par ailleurs, les arrangements (qui ne constituent pas des accords formels) ne sont soumis à aucune exigence procédurale et n'ont donc pas à être validés par le Parlement européen (pour ceux qui seraient éventuellement conclus par l'UE) ou les parlements nationaux (pour ceux conclus par un État membre).

Exigences de coopération (art. 21, 22) :

Le règlement impose aux personnes faisant l'objet d'une procédure de retour (volontaire ou forcée) une obligation de coopération avec les autorités (art. 21), comprenant notamment l'obligation de se mettre à disposition des autorités, de communiquer leurs documents d'identité ou tout document permettant d'établir leur identité et leur nationalité, de coopérer pour l'obtention d'un document d'identité ou de voyage, ainsi que de communiquer leur lieu de résidence. Il ouvre également la possibilité pour les autorités de fouiller les personnes et leurs biens, et de saisir leurs effets personnels, y compris téléphones et ordinateurs. Ces fouilles peuvent être conduites sans le consentement de la personne concernée.

REMARQUES

L'obligation de coopération en vue de l'obtention de documents d'identité ou de voyage soulève une difficulté particulière pour les personnes placées en rétention qui demanderaient l'asile. On ne saurait en effet attendre de ces personnes qu'elles prennent contact avec les autorités de leur pays d'origine, une telle démarche pouvant compromettre leur demande de protection internationale, voire les exposer à des risques directs

En cas de non-coopération, l'article 22 prévoit un éventail de sanctions pouvant aller du retrait ou de la réduction des aides sociales à des pénalités financières, voire à des sanctions pénales (incluant une peine d'emprisonnement) si le droit national le prévoit. La version adoptée par le Parlement européen laisse par ailleurs une large marge de manœuvre aux États membres pour prévoir des mesures de sanction supplémentaires, dès lors qu'elles seraient jugées « nécessaires, proportionnées et justifiées » dans le cadre de la procédure d'éloignement. Le non-respect des obligations de coopération est également un motif de placement en rétention (art. 29.3 e)).

Restriction du droit à un recours effectif (articles 25, 26, 27, 28) :

Le règlement restreint l'accès à l'aide juridictionnelle, notamment lorsque le recours est considéré comme « n'ayant aucune chance sérieuse d'aboutir ou comme étant abusif » (art. 25.5 b)) ou en cas de recours devant une instance d'appel. Le texte prévoit la possibilité que cette décision soit confiée à une autorité non judiciaire, sous réserve qu'une voie de recours contre cette décision soit ouverte (art. 25.9).

Le texte encadre par ailleurs strictement les délais de recours : le délai pour saisir une autorité judiciaire de première instance ne peut excéder 14 jours (art. 27.1), sauf si le droit national prévoit un délai plus long, plafonné à 30 jours (proposition du Conseil).

REMARQUES

Si le texte prévoit un délai maximum pour former un recours, il ne fixe en revanche aucun délai minimum, laissant ainsi aux États membres la possibilité de prévoir des délais très courts.

Pour rappel et à titre de comparaison, le droit français prévoit actuellement un délai de 30 jours pour contester une OQTF assortie d'un délai de départ volontaire, réduit à 48 heures lorsqu'elle en est dépourvue, et un délai de 2 mois pour les décisions d'expulsion

Le règlement met par ailleurs un terme à l'automatisme du caractère suspensif du recours contre la mesure d'éloignement (art. 28). L'éloignement peut intervenir à tout moment, y compris pendant le délai de recours. Les États membres doivent toutefois prévoir la possibilité pour la personne concernée de demander la suspension de l'éloignement pendant le délai de recours ou jusqu'à l'issue de la procédure (également ajout du Conseil).

REMARQUES

Pour rappel, en droit français, les recours contre les OQTF sont actuellement suspensifs de l'exécution de la mesure d'éloignement.

Dans ses observations du 2 mars 2026 sur la proposition de règlement, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe rappelle toutefois que les États membres restent tenus, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), d'assortir d'un effet suspensif automatique tout recours soulevant 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 traitements inhumains ou dégradants) de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le contentieux de l'éloignement pourrait être substantiellement modifié.

Extension du champ de la coercion et de la rétention administrative (articles 29, 30, 31, 32, 47) :

Le texte multiplie les motifs de placement en rétention (art. 29). Ceux-ci incluent notamment le non-respect des exigences de coopération prévues à l'article 21, les risques de fuite tels que définis à l'article 30, les vérifications d'identité et de nationalité, ainsi que « tout autre facteur pertinent indiquant que la rétention est nécessaire pour garantir un retour rapide et effectif, tel que déterminé par les États membres conformément au droit national » (également ajout du Conseil).

La notion de **risque de fuite** justifiant un placement en rétention est appréciée largement (art. 30) : elle peut être constituée sur la seule base de l'absence de lieu de résidence ou d'adresse fixe, ou de la simple expression, démonstration ou supposition d'une intention de ne pas se soumettre aux mesures d'éloignement.

REMARQUES

Le règlement marque une rupture importante avec le cadre posé par la directive de 2008, qui consacrait le caractère exceptionnel de la rétention administrative : celle-ci constitue désormais le principe plutôt que l'exception.

Les motifs de placement en rétention sont multipliés et assortis de définitions particulièrement floues. Ainsi, la notion de risque de fuite peut être caractérisée sur la seule base de l'expression d'une « intention » de ne pas se soumettre à la mesure d'éloignement, sans qu'aucun élément objectif et tangible ne soit requis, conférant aux États membres un large pouvoir d'appréciation.

La durée maximale de rétention est allongée, pouvant atteindre 24 mois dans un grand nombre de cas (art. 32). En cas de risque sécuritaire, une prolongation au-delà de ce délai est possible, sans limite temporelle clairement définie.

REMARQUES

Pour rappel et à titre de comparaison, la durée maximale de placement en centre de rétention administrative (CRA) est actuellement de 90 jours en droit français

Le texte du Parlement européen restreint en outre significativement le droit de visite en rétention, en permettant à l'administration de s'y opposer au nom de « la gestion administrative du centre », un motif invocable de manière discrétionnaire (art.34.5).

Le règlement prévoit que les États membres doivent également mettre en place des **alternatives à la rétention** (art. 31), parmi lesquelles l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités compétentes, la remise de documents d'identité ou de voyage, l'obligation de résider dans un lieu désigné, le dépôt d'une garantie financière, le recours à la surveillance électronique, ou **encore des restrictions de déplacement et des couvre-feux dans des zones déterminées**. Toutefois, le texte adopté par le Parlement européen supprime la référence aux vulnérabilités comme motif justifiant le recours à ces alternatives.

REMARQUES

Si certaines alternatives à la rétention prévues par le règlement existent déjà en droit français (telles que l'obligation de présentation aux autorités ou l'assignation à résidence), d'autres, comme le dépôt d'une garantie financière ou la surveillance électronique, pourtant déjà prévues par la Directive de 2008, ne sont actuellement pas transposées en droit national.

En cas de situation dite « exceptionnelle » où un grand nombre de personnes doivent être expulsées, les États membres peuvent en outre déroger aux règles de contrôle juridictionnel et aux conditions de détention (art. 47).

IV. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Proposition de règlement de la Commission européenne établissant un système commun de l'UE en matière de retour : [Consulter le texte](#)

Orientations générales du Conseil de l'UE : [Consulter le texte](#)

Compromis alternatif du groupe PPE, présenté par François-Xavier Bellamy et adopté au Parlement européen : [Consulter le texte](#)

Courrier des 16 rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les droits humains (29 janvier 2026) : [Consulter le courrier](#)

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : [Le Commissaire alerte contre les risques pour les droits humains dans le futur règlement de l'UE sur le retour](#)

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) est un réseau de plus de 900 associations et structures qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est composée d'une fédération nationale et de 13 fédérations régionales sur l'ensemble du territoire. La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social.

La FAS représente 2 800 établissements et services dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire. Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'Etat, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.
