

**Bruxelles, le 3 octobre 2025
(OR. en)**

9205/25

**Dossier interinstitutionnel:
2025/0059 (COD)**

LIMITE

**JAI 647
MIGR 183
COMIX 150**

**CH
IS
LI
NO**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Document de la présidence sur la reconnaissance mutuelle des décisions de retour prises par d'autres États membres

Ces dernières années, l'une de nos principales priorités a consisté à mettre en place une politique plus efficace en matière de retour. Il reste essentiel de nous assurer de disposer d'une politique fonctionnant efficacement et de parvenir à accroître le nombre de retours depuis l'UE vers les pays tiers afin que nos sociétés puissent avoir confiance dans la capacité des pouvoirs publics à gérer les migrations et à orienter les ressources vers les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Une politique efficace en matière de retour enverra également un signal clair à tous les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas besoin de protection, en les dissuadant d'entreprendre des voyages périlleux vers l'Union européenne, et contribuera à éviter de mettre des vies humaines en danger.

Il n'existe pas de solution miracle pour parvenir à une politique efficace en matière de retour. Il s'agit d'un processus complexe et chronophage, qui fait intervenir de multiples organismes/autorités dans les États membres et dans les pays tiers.

Pour disposer d'une politique efficace en matière de retour, nous avons besoin, avant tout, d'un cadre juridique actualisé, qui devrait répondre aux besoins des États membres et nous permettre de procéder aux retours de manière rapide et efficace. La Commission européenne a répondu à l'appel de nos dirigeants à proposer rapidement une nouvelle législation relative aux retours en présentant une proposition de règlement en mars. Depuis lors, nos experts se sont employés activement à examiner la proposition de la Commission en vue d'un règlement établissant un système commun de l'UE en matière de retour et à faire en sorte que ses dispositions permettent aux autorités de procéder à des retours rapides et efficaces.

La proposition est très complexe et détaillée et son examen nécessite du temps. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire et urgent de mettre en place des règles actualisées et modernes en ce qui concerne le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Nous sommes convaincus que, grâce à notre détermination à travailler d'arrache-pied sur ce dossier, et grâce aux efforts continus déployés par les États membres, nous pourrions établir notre position sur la proposition de règlement en matière de retour d'ici la fin de la présidence danoise. Nous comptons sur le soutien des États membres dans cette entreprise difficile.

La proposition de règlement en matière de retour introduit plusieurs nouveautés. Lors du prochain débat à l'occasion de la session du Conseil JAI d'octobre, nous souhaiterions mettre l'accent sur l'une des principales nouveautés, à savoir la proposition de reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour prises par d'autres États membres.

Reconnaissance mutuelle

Ces dernières années, la question de la reconnaissance mutuelle a été soulevée jusqu'au plus haut niveau, le Conseil européen invitant les États membres à reconnaître mutuellement leurs décisions de retour¹. La reconnaissance mutuelle n'est pas un nouvel outil puisqu'elle a été approuvée en tant qu'outil facultatif dès 2001. Les débats sur cet outil ont été relancés pour la première fois dans le cadre du mandat du Conseil concernant la refonte de la directive "retour" en 2018-2019. Quelques dispositions plus contraignantes ont été ajoutées au mandat du Conseil relatif à cet outil, mais certains États membres ont regretté que la refonte ne présente pas de solution substantielle concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de retour.

Dans sa proposition de règlement en matière de retour, la Commission a considérablement renforcé la reconnaissance mutuelle en rendant obligatoire la reconnaissance des décisions de retour prises par d'autres États membres à l'issue d'une période transitoire. La Commission considère que la reconnaissance mutuelle obligatoire constitue l'une des principales composantes du système européen commun en matière de retour qu'elle propose.

L'objectif de la Commission est que le caractère obligatoire de la reconnaissance mutuelle envoie, non seulement à tous les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, mais aussi à nos citoyens, un message clair selon lequel une fois qu'une décision de retour est prise dans l'un des États membres, elle est mise en œuvre dans l'ensemble de l'espace Schengen. Selon la Commission, cela devrait également décourager la fuite et les mouvements secondaires, qui restent un défi important, et renforcer les retours volontaires. D'un point de vue pratique, la reconnaissance mutuelle, facilitée par une décision de retour européenne qui, selon la Commission, complétera les décisions nationales de retour et comprendra leurs éléments essentiels, devrait permettre une simplification procédurale, éviter les doubles emplois et permettre aux États membres de ne pas recommencer à zéro le processus de retour, mais plutôt de le reprendre à partir du moment où ils exécutent la décision de retour.

¹ Par exemple, conclusions du Conseil européen du 9 février 2023 (EUCO 1/23).

Au cours des discussions sur la proposition de règlement en matière de retour qui ont eu lieu lors des réunions du groupe "Intégration, migration et éloignement" (IMEX éloignement), de nombreux États membres ont insisté sur la nécessité de disposer d'une certaine souplesse et sur le risque de créer des charges administratives, notamment en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle et la décision de retour européenne. De nombreux États membres estiment que différents problèmes juridiques, pratiques et opérationnels conduiront à une situation où l'adoption d'une décision nationale de retour serait moins contraignante, plus rapide et plus efficace que la reconnaissance d'une décision prise par un autre État membre.

La présidence est consciente de l'importance du signal qui serait envoyé par une reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour, mais elle entend également la forte demande des États membres en faveur d'une certaine souplesse. Nous estimons qu'il serait possible d'y répondre en apportant certaines modifications aux dispositions régissant la reconnaissance mutuelle obligatoire que la Commission a proposées.

Par conséquent, dans sa proposition de compromis, la présidence a ajouté des *exceptions supplémentaires* en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle obligatoire. En particulier, lorsqu'il est considéré que l'adoption d'une nouvelle décision de retour conduirait à un retour ou à un éloignement plus rapide et plus efficace, les États membres devraient être autorisés à opter pour cette solution en vue de garantir des retours rapides. Cela s'applique également dans le cas où le ressortissant d'un pays tiers est transféré vers un autre État membre conformément à l'article 23 *bis* du code frontières Schengen ou en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux. La proposition de compromis précise en outre que les dossiers Dublin ne sont pas couverts.

Par ailleurs, *il convient d'accorder davantage de temps aux États membres avant que la reconnaissance mutuelle ne devienne obligatoire* afin de permettre une meilleure préparation à cette étape importante. La reconnaissance mutuelle deviendra obligatoire trois ans après l'entrée en application du pacte, au lieu d'un an après cette entrée en application, comme le proposait la Commission.

Parmi les *autres éléments* de la proposition de compromis de la présidence figurent le fait de ne pas rendre obligatoire le recours à la décision de retour européenne, conformément aux préoccupations exprimées par les États membres quant à la nécessité d'éviter des charges administratives inutiles, et la suppression du mécanisme complexe de compensation pour le remboursement des coûts liés au retour dans le cadre de l'exécution de la décision de retour prise par un autre État membre.

Ces éléments *devraient également offrir la souplesse nécessaire* que les États membres recherchent.

Enfin, notre proposition visant à prévoir un *futur réexamen, par la Commission, de l'efficacité de la reconnaissance mutuelle obligatoire* et la possibilité de proposer des modifications ciblées devrait nous aider à disposer d'un mécanisme à l'épreuve du temps.

La présidence est d'avis que tous les éléments susmentionnés, qui offrent davantage de souplesse aux États membres, devraient nous permettre de parvenir, dans un avenir proche, à une reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour dans l'Union européenne, ce qui enverrait un message fort selon lequel le retour ne peut être évité par une simple fuite vers un autre État membre, et garantirait dans le même temps une exécution aussi rapide que possible des retours. Il s'agit également d'un aspect du règlement sur lequel il sera essentiel que les États membres se montrent disposés à faire des compromis afin de réaliser des avancées sur la proposition.

Lors de la prochaine session du Conseil JAI du mois d'octobre, les ministres sont invités à marquer leur accord sur la solution exposée ci-dessus pour parvenir à une reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour prises par d'autres États membres.

Les ministres sont également invités à faire part de leurs observations sur la portée et la nature des exceptions supplémentaires à la reconnaissance mutuelle obligatoire en vue de trouver un juste équilibre entre la pleine réalisation du potentiel de la reconnaissance mutuelle et le maintien d'une certaine souplesse.