

Résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) et du protocole II annexé aux traités, portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de 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 dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil COM(2025) 101 final

(Résumé en français)

Au cours de sa réunion du 26 juin 2025, la commission des affaires européennes a adopté une résolution européenne valant avis motivé au titre du contrôle de subsidiarité pour les motifs suivants :

1) La Commission européenne a présenté sa proposition de règlement modifiant les règles européennes sur les procédures de retour des étrangers en situation irrégulière dans les États membres de l'Union européenne sans accompagner sa proposition par une analyse d'impact. Par conséquent, les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne n'ont pas bénéficié de l'ensemble des informations utiles pour se prononcer sur la nécessité de la réforme envisagée et sur sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La Commission européenne a certes présenté un « document de travail », le 16 mai dernier, pour dresser un bilan du droit en vigueur et proposer trois options d'évolution, mais ce document n'a pas la valeur juridique et politique d'une analyse d'impact. De plus, il examine très superficiellement la question de la compatibilité de la proposition de règlement au principe de subsidiarité. Enfin, il a été présenté tardivement ;

2) La Commission européenne a choisi, dans le titre de la proposition de règlement, d'effacer toute référence aux « États membres », au profit de la seule mention de « l'Union ». Or, un tel effacement est contraire aux traités puisque, dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, il revient aux autorités compétentes des États membres de mener les politiques d'immigration et d'asile avec un appui de l'Union européenne et pas l'inverse (articles 78 et 79 du TFUE).

De plus, le contenu de la proposition de règlement démontre aussi cette compétence des États membres, par exemple aux articles 2 et 6 à 9 de la proposition ;

3) La Commission européenne a choisi de remplacer une directive par un règlement qui contient plusieurs dispositions visant à « uniformiser » les procédures de retour, comme la procédure de reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour des États membres (article 9). Ce choix apparaît contestable au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En effet, il va avoir trois effets concrets :

a) Une restriction importante de la marge d'appréciation des États membres dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de retour. A titre d'exemple, la France refuse de procéder à l'éloignement des mineurs étrangers en situation irrégulière. Avec le nouveau texte, devra-t-elle éloigner ces mineurs si elle doit exécuter une décision de retour d'un autre État membre ?

b) Le choix d'un règlement d'effet direct et d'application immédiate signifie la fin de l'intervention des parlements nationaux des États membres dans la détermination des règles relatives au retour des étrangers en situation irrégulière et de la possibilité d'adapter, à l'avenir, cette procédure aux traditions constitutionnelles des États membres ;

c) Certaines dispositions de la proposition de règlement, telles que la procédure de reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour ou l'examen de vulnérabilité, vont créer une charge de travail supplémentaire pour les services et autorités compétents des États membres, qui sont déjà « en tension ».

Le Sénat note enfin que le document de travail des services de la Commission européenne reconnaît que la réforme envisagée pourrait être proposée sous la forme d'une directive ;

4) Le Sénat, attaché au droit au recours effectif des étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une décision de retour, constate cependant que l'effet suspensif automatique d'une période maximale de 14 jours pour l'exercice de ce droit, introduit par les articles 14, 27 et 28 de la proposition, pourrait conduire à la modification ou à la suppression de plusieurs dispositions du droit français prévoyant l'exécution d'office de certaines décisions de retour ;

5) En proposant de recourir aux actes d'exécution prévus à l'article 291 du TFUE, non seulement pour établir le contenu de la « décision de retour européenne » (article 7) et du formulaire-type de réadmission (article 36) mais également pour rendre obligatoire la procédure de reconnaissance mutuelle des décisions de retour des États membres et fixer le montant de la compensation financière due par un État membre qui prend une décision de retour à l'état membre qui exécute cette décision, (article 9), la Commission européenne fait un usage excessif de cette procédure. Ces éléments importants devraient être inscrits dans le règlement ou dans une annexe.

English summary

European resolution on behalf of the European affairs Committee of the French Senate, pursuant to Article 5 of the Treaty on European Union (TEU) and Protocol II annexed to the Treaties, delivering a reasoned opinion on the compliance with the principle of subsidiarity of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for returning third-country nationals illegally staying in the Union and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC

COM(2025) 101 final

During its meeting on 26 June 2025, the European Affairs Committee of the French Senate adopted a reasoned opinion under the subsidiarity check for the following reasons:

1) The European Commission presented its proposal for a regulation amending the European rules on procedures for returning foreign nationals residing illegally in Member States of the European Union **without accompanying its proposal with an impact assessment**. As a result, the national parliaments of the Member States of the European Union did not have all the relevant information to give their opinion on the need for the proposed reform and its compliance with the principles of subsidiarity and proportionality.

Although the European Commission presented a ‘working document’ on 16 May to take stock of current legislation and propose three options for change, this document lacks the legal and political value of an impact assessment. In addition, it very superficially examines the question of the compatibility of the proposed regulation’s compatibility with the principle of subsidiarity. Lastly, it was submitted late ;

2) **In the title of the draft regulation, the European Commission chose to delete all references to ‘Member States’ and to refer only to ‘the Union’**. Such a deletion is contrary to the Treaties since, in the area of freedom, security and justice, it is up to the competent authorities of the Member States to conduct immigration and asylum policies with the support of the European Union and not *vice versa* (Articles 78 and 79 of the TFEU).

Moreover, the content of the proposal for a Regulation also demonstrates this competence of the Member States, for example in Articles 2 and 6 to 9 of the proposal ;

3) **The European Commission has chosen to replace a Directive by a Regulation** which contains several provisions aimed at ‘standardising’ the return procedures of the Member States, such as the mandatory mutual recognition procedure of return decisions by Member States (Article 9). This choice appears questionable in terms of the principles of subsidiarity and proportionality. It will have three concrete effects:

a) **Significant restrictions on the discretion of Member States in drawing up and implementing return policies**. For example, France refuses to expel illegal foreign minors. Under the new text, will it have to expel these minors if it has to enforce a return decision from another Member State?

b) The choice of a regulation with direct effect and immediate application means, once again, **the end of the involvement of the national parliaments of the Member States in determining the rules on the return of illegal foreign nationals and the possibility of adapting this procedure to the constitutional traditions** of the Member States in the future;

c) Certain provisions of the proposed regulation, such as the procedure for mandatory mutual recognition of return decisions or the vulnerability assessment, **will create an additional workload for the competent services and authorities of the Member States**, which are already ‘under pressure’.

Finally, the Senate notes that the European Commission staff working paper acknowledges that the envisaged reform could be proposed in the form of a directive ;

4) The Senate, which is committed to the right to an effective right of appeal for foreign nationals in an irregular situation who are the subject of a return decision, notes, however, that the automatic suspensive effect of a maximum period of 14 days for exercising this right, introduced by articles 14, 27 and 28 of the proposal, could lead to the amendment or deletion of several provisions of French law providing for the automatic enforcement of certain return decisions ;

5) **By proposing to use the implementing acts** provided for in Article 291 TFEU not only to establish the content of the ‘European return decision’ (Article 7) and the standard readmission form (Article 36) but also to make the procedure for mutual recognition of Member States' return decisions mandatory and to set the amount of financial compensation due from a Member State issuing a return decision to the Member State enforcing that decision (Article 9), **the European Commission is making excessive use of this procedure.** These important elements should be included in the regulation or in an annex.