CCFD TERRE SOLIDAIRE

La Cimade
L'humanité passe par l'autre

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'EXPULSION : L'ESCALADE DE LA HONTE

DÉCRYPTAGE DU RÈGLEMENT RETOUR DE L'UNION EUROPÉENNE

OCTOBRE 2026

TABLE DES MATIÈRES

I. LA MACHINE À EXPULSER EUROPÉENNE 4
UN RÈGLEMENT DANS LA LOGIQUE DU PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE 4
FICHER ET TRACER AU NOM DE LA SÉCURITÉ 5
HARMONISER PLUS POUR EXPULSER PLUS 6
II. LE TRIPTYQUE « *SURVEILLER, ENFERMER, EXPULSER* » POUSSÉ À SON PAROXYSME 8
LA COERCITION COMME LEVIER DE LA POLITIQUE D'EXPULSION 8
UNE NOUVELLE MISE À MAL DES GARANTIES PROCÉDURALES 15
UNE LOGIQUE DE BANNISSEMENT RENFORCÉ 18
III. DES MODALITÉS D'EXPULSION « NOVATRICES » : LE RECOURS À L'EXTERNALISATION 20
LES *HUBS* DE RETOUR : DÉLOCALISER L'ÉLOIGNEMENT 21
RÉADMISSION : CONTINUITÉ ET RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION MIGRATOIRE POUR MIEUX EXPULSER 24
TOUJOURS PLUS D'EXTERNALISATION : RÉFORME DE LA NOTION DE « PAYS TIERS SÛR » 25
DÉCONSTRUISONS LES IDÉES FAUSSES ! 27
NOS RECOMMANDATIONS 29

Ce document est une mise à jour du décryptage de la proposition initiale de règlement Retour présentée par la Commission européenne que la Cimade et le CCFD-Terre Solidaire avaient publié en mars 2025. Il propose une analyse du texte définitif publié au Journal officiel de l'Union européenne le 15 octobre 2026 : règlement (UE) 2026/2280 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2026 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.

Le 11 mars 2025, la Commission européenne (CE) a publié une proposition visant à établir un nouveau règlement Retour. Le texte définitif du règlement dit "retour" a été adopté en plénière au Parlement européen le 17 juin 2026 et le 1er octobre 2026 par le Conseil. Le règlement Retour vient remplacer la directive Retour 2008/115/EC[1], jugée inefficace par les États membres, qui était jusqu'alors le cadre juridique européen commun en vigueur sur les expulsions. Ce n'est pas la première tentative de la Commission européenne pour durcir ce texte, pourtant qualifié à l'époque de « directive de la honte » par la société civile[2]. Cette directive avait entériné, entre autres, l'enfermement généralisé des personnes migrantes pouvant atteindre dix-huit mois, la systématisation de l'interdiction de retour sur le territoire de l'Union européenne (UE) pendant une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans pour les personnes expulsées, ainsi que la rétention et l'expulsion forcée des mineur·es, y compris des mineur·es non accompagné·es.

Dans ce document de décryptage, le terme « expulsion » est employé en lieu et place du mot « retour » utilisé par la Commission européenne et « éloignement » figurant dans les textes français en matière de droit des étrangers (il n'est donc pas à entendre au sens strictement juridique de l'expulsion administrative prévue par le droit français). Le choix du vocable revêt une importance particulière dès lors que derrière l'ensemble des mesures et procédures explicitées dans le texte se cachent des personnes dont la vie peut basculer du jour au lendemain. Dans ce cadre, la reprise des termes « retour » et « éloignement » ne traduirait pas la violence des politiques migratoires subie par les personnes étrangères. Pour ne pas euphémiser les effets de cette politique, ce décryptage fait référence à l' « expulsion ».

[1] Directive Retour 2008/115.
[2] La directive de la honte n'est pas conforme aux droits fondamentaux, La Cimade, 2008.

Lors des deux précédentes mandatures (2014-2019 et 2019-2024), les tentatives de refonte de la directive Retour ont échoué faute d'accord sur le texte au Parlement européen[3]. Face à ce revers législatif, la Commission européenne a tout de même intégré plusieurs dispositions, initialement prévues dans le cadre de la refonte et dérogeant au cadre commun de 2008, dans les règlements du Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en 2024[4] (Pacte UE). Le cadre européen pour les expulsions a donc déjà été modifié par le Pacte UE, et de nouvelles dispositions attentatoires aux droits fondamentaux des personnes exilées sont entrées en vigueur en juin 2026[5].

Le règlement Retour s'inscrit dans la lignée du Pacte UE, dont il reprend plusieurs éléments, et plus globalement dans un contexte politique européen où la fermeture des frontières et le non-accueil des personnes étrangères priment sur les droits humains et la solidarité. Tout comme en France, l'obsession pour les expulsions est indéniable au niveau européen : les communications et documents de travail de la Commission européenne sur la question migratoire soulignent constamment la nécessité d'instaurer des « partenariats » avec des États extérieurs à l'Union européenne (UE) afin de pouvoir renvoyer dans leurs pays d'origines (où dans tout autre pays jugé « sûr » par la Commission ou les États membres[6]) les personnes en situation irrégulière au sein de l'UE.

La « dimension externe » des politiques migratoires est d'ailleurs présentée comme la « solution » ultime à tous les enjeux migratoires. Elle est largement présente dans le Pacte UE[7] et apparaît également dans le règlement Retour, qui renforce encore la logique d'externalisation : ce texte va permettre aux États membres de créer des « *hubs de retours*[8] » dans des pays non européens au moyen d'accords ou « *d'arrangements* » non contraignants. Le texte renforce également l'action de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans l'exécution des « opérations de retour », et ce malgré les nombreuses accusations de violations des droits fondamentaux à son égard[9]. Une énième refonte du mandat de Frontex, notamment afin de mettre en œuvre cette nouvelle politique d'expulsion, a été annoncée par la commission européenne pour fin 2026[10].

À cela s'ajoutent un abaissement des garanties procédurales et la généralisation de mesures de surveillance, d'enfermement et de bannissement. Tous les éléments sont donc réunis pour expulser des personnes en toute impunité, et sans contrôle démocratique, vers des pays qui offrent peu ou pas de garanties en termes de droits humains.

Sous le coup de la pression des États membres, la Commission européenne a publié une proposition de réforme, qualifiée « d'urgence », hâtivement, sans étude d'impact ou de réelle consultation de la société civile[11]. Le texte est volontairement vague, ce qui laisse notamment planer des doutes sur la possibilité de recours effectifs suite aux décisions d'expulsions. Il laisse en outre une large marge de manœuvre à la Commission, puisque plusieurs dispositifs sont proposés sans être encadrés, et devront donc être adoptés via des actes d'exécution pris par cette dernière, sans intervention du Parlement européen et donc, sans débat démocratique.

Finalement, la vitesse record à laquelle le texte a été adopté (alors que quatre années de négociation ont été nécessaires à l'adoption du Pacte), est symptomatique du tournant répressif des politiques migratoires au niveau européen et des forces politiques à l'œuvre au sein des États membres, mais aussi des institutions européennes. Le présent décryptage a pour but d'alerter sur les risques et conséquences liés à cette réforme.

[3] Proposal for a recast of the Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Legislative Train Schedule, Parlement Européen, 2025.
[4] The Impact of the 2024 CEAS Reform on the EU's Return System: Amending the Return Directive Through the Backdoor, Madalina Moraru et Carmen Lopez Esquitino, 2024.
[5] Le Pacte UE a été adopté en 2024 mais la plupart des textes sont applicables depuis le 12 juin 2026. La période transitoire de deux ans avait pour but de laisser les États membres adapter leurs systèmes législatifs et opérationnels.
[6] Proposition de révision du concept de « pays tiers sûr » : une nouvelle proposition cynique de la Commission européenne, La Cimade, 2025.
[7] Pacte européen sur la migration et l'asile, principales évolutions de politique extérieure et aux frontières, CCFD-Terre Solidaire, 2024.
[8] Le terme utilisé dans le texte en français est "plateformes de retour" mais les termes "hubs de retour" ou "centres de retours" sont également utilisés dans la presse et dans des communiqués institutionnels.
[9] Frontex célèbre 20 ans de violations des droits en toute impunité, La Cimade, 2024.
[10] Pacte sur la migration et l'asile : la Commission promet une révision du rôle de Frontex en 2026, Euractiv, Mars 2025.
[11] La Commission européenne affirme avoir consulté la société civile au cours du Forum européen sur les migrations 2024, une conférence ou les organisations invitées sont sélectionnées par la Commission, dont aucun compte-rendu n'est disponible publiquement et qui ne portait pas sur les expulsions cette année-là. Des projets financés par l'UE dont seraient parties prenantes des membres de la société civile sont également cités pour justifier la proposition de règlement. Aucune réelle consultation en vue de la rédaction de la proposition de règlement n'a été organisée avec la société civile à notre connaissance.

I.
LA MACHINE À EXPULSER EUROPÉENNE

UN RÈGLEMENT DANS LA LOGIQUE DU PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Face au blocage législatif lors des deux tentatives de refonte de la directive Retour de 2008, plusieurs dispositions dérogeant à ce cadre commun et émanant des projets de refonte passés, ont d'ores et déjà été intégrées dans les règlements du Pacte UE adopté en 2024. Le cadre européen pour les expulsions a donc été modifié par le Pacte UE, et ces nouvelles dispositions qui durcissent les conditions d'expulsions des personnes sont entrées en vigueur en juin 2026[12].

Le Pacte UE oblige par exemple les États membres à délivrer **une mesure d'éloignement conjointement au rejet d'une demande d'asile**[13]. Cette décision peut être délivrée dans le même acte, ou dans deux actes délivrés au même moment. L'effet suspensif du recours contre le rejet d'une demande d'asile n'est plus automatique : les personnes concernées devront donc introduire un recours à la fois concernant le rejet de la demande d'asile, ainsi que de la décision d'expulsion. Elles pourraient ainsi être expulsées avant qu'un juge ait statué sur l'appel concernant la demande d'asile.

Par ailleurs, le Pacte UE introduit, **à la suite du filtrage à la frontière**[14]**, une « Procédure de Retour à la frontière », obligatoire dans le cas où une procédure d'asile à la frontière serait rejetée**[15]. Pendant cette procédure, les personnes concernées doivent rester à la disposition des autorités à la frontière, ce qui implique *de facto* une **longue période de rétention** (12 semaines maximum avec 6 semaines possibles de prolongation en temps de « crise »), alors que celle-ci devrait en théorie n'être utilisée qu'en dernier recours. Les personnes ne sont pas considérées comme étant sur le sol européen pendant ces procédures, ce qui implique qu'elles sont plongées dans une « **fiction de non-entrée » sur le modèle des zones d'attente françaises. Tout est mis en œuvre pour limiter l'accès au territoire européen et expulser au plus vite.**

[12] Le Pacte UE a été adopté en 2024 mais la plupart des textes sont applicables depuis le 12 juin 2026. La période transitoire de deux ans avait pour but de laisser les États membres adapter leurs systèmes législatifs et opérationnels.
[13] Règlement UE 2024/1348 « Procédure ».
[14] Décryptage du Pacte européen sur la migration et l'asile, La Cimade, p. 8-10, 2024.
[15] Règlement UE 2024/1348 « Procédure ».

I FICHER ET TRACER AU NOM DE LA SÉCURITÉ

Le Pacte UE est également venu renforcer les logiques de fichage et de contrôle des personnes non-européennes. Le **mandat de la base de données Eurodac, originellement destinée à déterminer le pays responsable d'une demande d'asile au sein de l'UE, a été étendu** afin de contribuer plus largement à la politique de l'UE en matière d'asile et migration, y compris concernant « *l'immigration irrégulière, la détection de mouvements secondaires et l'identification des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* »[16]. L'enregistrement dans la base de données **concerne un plus grand nombre de personnes**, (les enfants à partir de l'âge de 6 ans contre 14 auparavant), **plus de données sont recueillies et elles seront conservées plus longtemps**. Le texte prévoit également de transférer ces informations à différentes bases de données européennes telles qu'au Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), le Système d'Information sur les Visas (VIS), le Système d'Information Schengen (SIS) et l'agence des polices européennes, Europol.

Ces pratiques d'échanges d'informations, dites « d'interopérabilité »[17], entre différentes bases de données contenant des informations sur les personnes étrangères, ont été entérinées en 2018 via l'adoption de différents règlements[18]. En bref, plusieurs bases de données auparavant indépendantes – le Système d'Information Schengen (SIS II) où sont stockées, entre autres, les données des personnes en situation irrégulière soumises à des obligations de quitter le territoire (OQTF), EURODAC, ETIAS, le Système d'Entrée et de Sortie (SES)[19], le Système d'Information sur les Visas (VIS) et le Système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS-TCN) - seront reliées entre elles et leurs données accessibles en cascade à un plus grand nombre d'autorités, y compris des autorités répressives à travers l'Europe. L'interopérabilité de ces bases de données a été reportée plusieurs fois – à l'heure d'écriture de ce décryptage, certaines bases de données telles que l'ETIAS ne sont pas encore opérationnelles et l'interopérabilité entre toutes les bases de données n'est prévue que pour 2027.

La plupart des autorités de protection des données nationales et européennes ainsi que la communauté scientifique ont dénoncé les risques et les problèmes engendrés par l'extension de ces technologies de contrôle et de fichage qui sont faillibles et susceptibles de renforcer ou de produire des discriminations : **risque de piratage ou de fuite des données, risques d'atteinte aux droits fondamentaux et à la vie privée, stigmatisation de certaines catégories de personnes**, etc[20]. Cette harmonisation des technologies et des systèmes au sein de l'UE accroît les risques de refoulement : grâce aux communications entre les bases de données, par exemple si une personne souhaite demander l'asile mais qu'elle a précédemment été enregistrée dans le Système d'Information Schengen, les autorités en seront averties.

Ces règlements, proposés dans le cadre de l'agenda européen sur la sécurité, font explicitement le lien entre (in)sécurité et personnes étrangères au sein de l'UE et contribuent au fichage des personnes étrangères en permettant l'accès à leurs informations aux autorités répressives[21,22]. **Les amalgames entre immigration, insécurité et délinquance permettent de légitimer une politique de contrôle, surveillance et d'expulsion des personnes étrangères au détriment de leurs droits et libertés.**

[16] Article 1, Règlement UE 2024/1358.
[17] L'interopérabilité fait référence à la fonctionnalité des systèmes d'information pour échanger des données et permettre le partage des informations. Les différentes bases de données sont connectées entre elles et les informations accessibles par différentes autorités.
[18] Interoperability of Justice and Home Affairs Systems, Mirja Gutheil, Quentin Liger, James Eager, Yemi Oviosu & Daniel Bogdanovic, 2018.
[19] Entry Exit System, Union Européenne, n.d.
[20] Opinion 4/2018 on the Proposals for two Regulations establishing a framework for interoperability between EU large-scale information systems, Contrôleur européen de la protection des données, 2018.
[21] A European Agenda on Security , Commission européenne, 2017.
[22] The Interoperability Controversy or How to Fail Successfully: Lessons from Europe, Didier Bigo, Lina Ewert & Elif Mendos Kuşkonmaz, 2022.

I HARMONISER PLUS POUR EXPULSER PLUS

Poursuivant la logique du Pacte UE et en s'appuyant sur l'interopérabilité des bases de données UE, la refonte du règlement Retour introduit le **concept de « décision de retour européenne »**. Les éléments essentiels de la mesure d'éloignement seront insérés dans un formulaire commun, accessible dans le Système d'Information Schengen (SIS II), qui constituerait la « décision de retour européenne ».

Le contenu du formulaire commun de « décision de retour européenne » ne figure pas dans le texte et sera adopté via un acte délégué de la Commission européenne au plus tard six mois après la publication dudit texte au journal officiel, en avril 2027. La procédure est la suivante : un État membre qui délivre une mesure d'éloignement doit remplir le formulaire de « décision de retour européenne » hébergé au sein du SIS II. La reconnaissance et l'exécution de cette mesure d'éloignement par un autre État membre ne passe pas par un nouvel acte administratif ou une nouvelle procédure - le recours doit de ce fait être effectué dans le premier État membre ou la mesure d'éloignement a été délivrée, pas celui où la personne se trouve. C'est une grave entrave à un droit au recours effectif dans la mesure où la personne ne pourrait se rendre dans le premier État pour effectuer son recours.

Ce mécanisme est présenté comme une « simplification procédurale » qui élimine une étape du processus en permettant aux États d'exécuter directement la décision rendue par un autre État membre. Or, ce mécanisme est problématique pour plusieurs raisons : **en perpétuant les logiques de fichage à travers l'UE, il empêche la régularisation des personnes, les forçant à demeurer sans papiers aux marges de la société, ce qui accroit notamment les risques d'exploitation.**

Par ailleurs, les procédures et délais de régularisation ne sont pas les mêmes partout en Europe : un État membre pourrait donc reconnaître et exécuter une décision d'éloignement, alors que selon ses propres règles la personne pourrait être régularisée. De plus, cette reconnaissance mutuelle ne permet pas de prendre en compte les situations individuelles des personnes, qui peuvent évoluer. Alors que la directive de 2008 indiquait dans son préambule « *les décisions prises en vertu de la présente directive devraient l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs, ce qui implique que l'on prenne en considération d'autres facteurs que le simple fait du séjour irrégulier* »[23], le nouveau règlement retour via la décision de retour européenne s'éloigne totalement de ce principe. Une personne peut recevoir une décision d'expulsion à un instant T, puis fonder une famille, trouver un emploi ou remplir d'autres critères lui permettant d'obtenir un titre de séjour. Les expulsions sont inhumaines et traumatisantes, et leur **caractère automatique sans évaluation de la situation de la personne concernée** l'est d'autant plus.

Le texte prévoit qu'un an après l'entrée en vigueur du règlement Retour, les États membres aient adapté leurs systèmes juridiques et opérationnels afin d'intégrer les décisions de retour européennes dans le SIS II. Dès lors, via un acte d'exécution, la Commission européenne rendrait obligatoire la reconnaissance et l'exécution des décisions d'expulsion rendues par un autre État membre.

[23] Point 6 du préambule, Directive 2008/115.

Finalement, dans le cas où un État membre décide de ne pas reconnaître la décision de retour européenne d'une personne en situation irrégulière, celui-ci doit prononcer une mesure d'éloignement. Or, les différentes règles qui régissent le droit des personnes étrangères à travers l'UE ne sont pas uniformes. La France, par exemple, prévoit une protection des mineur·es contre l'expulsion. Il serait donc contraire au droit français d'expulser une personne mineure faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire d'un État membre qui autoriserait une telle pratique. Alors que le règlement énonce que la reconnaissance d'une mesure d'éloignement prise par un autre État membre reste une possibilité, la prise d'une mesure au niveau national permettant l'expulsion à la suite d'une non-reconnaissance de la mesure prise par l'État membre est présentée comme une obligation, alors que cela pourrait contrevenir à des dispositions du droit national.

Par ailleurs, le texte prévoit que les États membres utilisent les programmes nationaux du fonds européen Asile, Migration et Intégration (FAMI) afin de mettre en œuvre ce règlement. **Cette utilisation des financements européens se ferait sans aucun doute au détriment des actions relatives à l'accueil et à l'inclusion mise en oeuvre par les États membres, dont l'efficacité est déjà insuffisante selon la Cour des Comptes européenne**[24]. Le texte prévoit aussi de **renforcer le budget alloué à Frontex pour les expulsions, alors que l'agence européenne a été maintes fois mise en cause lors de refoulements et d'expulsions violentes**[25,26]. La place, toujours plus importante, donnée à Frontex dans les opérations d'expulsion et plus globalement dans les politiques migratoires de l'UE est préoccupante au regard de ses pratiques concernant les droits fondamentaux. Finalement, le texte prévoit que l'Agence Frontex puisse soutenir les États membres dans le cadre de son mandat – étant donné que celui-ci sera bientôt révisé, c'est un autre paramètre inquiétant.

Par ailleurs, le règlement Retour laisse une marge de manœuvre considérable à la Commission européenne : plusieurs dispositifs majeurs du texte, comme le format du formulaire de la décision de retour européenne, les informations qui y seront contenues, ou même la compensation financière due par un État à un autre qui exécute sa décision d'expulsion, ne seront précisés qu'après l'adoption du texte via des actes d'exécution. Cette pratique **empêche tout regard démocratique sur ces dispositifs, de la part du Parlement européen ou des parlements nationaux** – ce manquement a d'ailleurs été pointé du doigt en France par une résolution du Sénat[27].

Finalement, la reconnaissance et l'exécution des décisions d'expulsion soulève la question suivante : s'il est possible de reconnaître et d'exécuter les décisions d'expulsion au sein de l'UE, pourquoi pas une reconnaissance mutuelle lorsqu'il s'agit d'asile ou de titres de séjour ? Il semblerait qu'au niveau européen, la confiance entre les États membres soit uniquement réservée aux politiques répressives et sécuritaires.

[24] Intégration des migrants : l'impact du soutien de l'UE reste à démontrer, Cour des comptes européenne, 2024.
[25] Qu'est-ce que FRONTEX, Abolish FRONTEX, n.d.
[26] Qu'est-ce que l'agence FRONTEX, La Cimade, n.d.
[27] Système commun en matière de retour des ressortissants en séjour irrégulier, Résolution 159, Sénat, 2025.

II.
LE TRIPTYQUE « SURVEILLER, ENFERMER, EXPULSER » POUSSÉ À SON PAROXYSME

Dans la continuité de la directive Retour de 2008 et des politiques d'expulsion mises en œuvre par les États membres de l'Union européenne, **l'accent est mis sur le contrôle et la coercition en vue d'expulser celles et ceux considéré·es comme indésirables du territoire**. Le texte illustre l'ardeur et la frénésie autour de la nécessité d'expulser plus, et autant que possible avec célérité, comme en témoignent les références constantes aux impératifs d'« efficacité » et de « rapidité » des procédures devant donner lieu à une expulsion. S'il est précisé que le recours à la coercition pour procéder à l'éloignement doit être nécessaire, proportionné et ne doit pas comporter d'usage de la force allant au-delà du raisonnable[28], en pratique, une bonne partie du règlement est axée autour de dispositifs de contrainte et de contrôle des personnes étrangères. De la même manière, si le règlement fait référence à des procédures d'éloignement et d'enfermement qui seraient respectueuses des droits fondamentaux et de la dignité des personnes concernées, de nombreuses mesures mettent à mal les garanties procédurales dont elles devraient bénéficier, violant ainsi leurs droits et libertés fondamentales. En plus des dispositions facilitant l'expulsion, des mesures complémentaires viennent empêcher tout retour sur le territoire européen : la politique de bannissement vient ainsi accentuer la politique d'expulsion.

L'ensemble des nouvelles mesures ci-dessous seront applicables 12 mois suivant l'entrée en vigueur du règlement, soit à l'automne 2027.

LA COERCITION COMME LEVIER DE LA POLITIQUE D'EXPULSION

UN SYSTÈME DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE RENFORCÉ

Le droit européen opère une différence entre **l'expulsion forcée** sous le coup de la contrainte – désignée dans le texte comme « *éloignement* » – et **le retour dit « *volontaire* »** réservé aux personnes qui coopèrent dans le cadre de la procédure d'expulsion. Ces dernières peuvent en principe bénéficier d'un délai pour quitter le territoire de maximum 30 jours à compter de la notification de la mesure d'éloignement[29].

[28] Article 10 paragraphe 9, du règlement Retour.
[29] Article 5, du règlement Retour. À noter que le délai de 30 jours peut être allongé au regard de circonstances liées à la situation individuelle de la personne (liens familiaux ou enfants scolarisés par exemple).

Alors que la logique qui sous-tend la directive Retour de 2008 est centrée sur la primauté donnée au retour dit « volontaire » en vertu du principe selon lequel la contrainte ne peut être utilisée qu'en dernier ressort, dans la refonte du texte, le positionnement évolue : **la référence au caractère exceptionnel de la rétention administrative prévue par la directive a disparu, ce qui laisse présager que la contrainte deviendrait la norme.** Par ailleurs, Les mesures présentées comme des « *alternatives à la rétention* »[30] revêtent une dimension coercitive et s'apparentent à des outils permettant de préparer le basculement vers un dispositif d'expulsion forcée avec privation de liberté. Elles ont pour finalité d'être utilisées en complément – et non en lieu et place – de la rétention, ce qui accroît le **continuum de l'enfermement** auquel sont soumises les personnes étrangères en situation administrative précaire. Les **modalités de contrôle et de surveillance** lors du processus de retour dit « volontaire » s'en retrouvent par conséquent **renforcées**.

Parmi les instruments auxquels les États membres peuvent avoir recours figurent des mesures qui sont déjà prévues par la directive de 2008 et par le droit national, telles que l'obligation de **se présenter régulièrement aux autorités compétentes**, l'obligation de **remise de documents d'identité ou de voyage** ou l'obligation de **résider dans un lieu désigné**. D'autres mesures proposées sont, quant à elles, prévues par la directive Retour de 2008 mais n'ont pas été transposées dans le droit national français. C'est le cas du **dépôt d'une « *garantie financière adéquate* »** ou le recours à la **surveillance électronique**[31] par exemple. Le règlement apporte néanmoins une nouveauté en introduisant un contrôle de ces mesures par une autorité judiciaire, à la demande de la personne concernée ou d'office[32].

Les dispositions qui s'appliquent dans le cadre d'un retour dit « volontaire » opèrent en complément d'une série d'obligations incombant à toute personne soumise à une mesure d'éloignement. L'accent dans le texte est mis sur la **mise à disposition « *permanente* »** des personnes vis-à-vis des autorités compétentes et l'obligation de coopération à toutes les étapes de la procédure d'expulsion. Afin d'assurer la « *disponibilité pour le processus de retour* », sont notamment prévues **l'assignation à une zone géographique**, **l'astreinte à résider à une adresse spécifique** et **l'obligation de présentation** devant les autorités compétentes[33]. Si ces mesures sont déjà prévues par le droit français, **la proposition tend à les généraliser**. Or, **les outils présentés comme des « *alternatives à la rétention* » sont des dispositifs de coercition à part entière** qui portent notamment atteinte à la liberté d'aller et venir, au droit à la vie privée et familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, elles précarisent et invisibilisent des personnes qui sont en proie à une expulsion à tout moment.

Concernant **l'obligation de coopération**[34], le règlement apporte un certain nombre de précisions quant aux exigences relatives à l'établissement et la vérification de l'identité de la personne en vue d'obtenir un document de voyage valide. Ainsi, lorsque les personnes concernées ne sont pas en possession de documents d'identité ou de voyage, elles sont tenues de fournir une explication quant à leur absence ; elles doivent également transmettre des informations sur les routes migratoires empruntées sur les pays extérieurs à l'UE par lesquels elles ont transité ainsi que leurs lieux de résidence passés ; enfin, elles doivent communiquer des données biométriques ainsi que des coordonnées de contact précises permettant à l'État membre de choisir et imposer le mode de communication utilisé pendant la procédure – qu'il soit par courrier postal, courrier électronique, téléphonique ou par le biais de systèmes numériques européens dédiés. Par ailleurs, pour faciliter l'identification de la nationalité de la personne et l'établissement d'un document de voyage, le texte offre la possibilité aux États membres d'utiliser la vidéoconférence lorsque les personnes sont présentées devant les autorités nationales compétentes.

[30] Article 23, du règlement Retour.
[31] Article 23 paragraphe 1, point a et b, du règlement Retour.
[32] Article 23 paragraphe 5, du règlement Retour.
[33] Article 20 paragraphe 1, point c, du règlement Retour. Ces mesures ne s'appliquent pas si elles sont incompatibles avec les besoins particuliers des personnes vulnérables et l'intérêt supérieur de l'enfant.
[34] Article 18, du règlement Retour.

Enfin, le texte augmente considérablement les pouvoirs de police par le biais de "*mesures d'enquête*" qui tendent une fois de plus vers une logique de pénalisation du droit des personnes étrangères. Le texte autorise, sans le consentement des personnes, de les fouiller et de saisir leurs effets personnels, leurs appareils électroniques et autres objets jugés pertinents ; de prendre des mesures administratives pour s'assurer qu'elles honorent leur obligation de donner des données biométriques; et de fouiller leur lieu de résidence ou « *tout autre lieu pertinent* » sur décision judiciaire ou administrative. La notion vague de « tout autre lieu pertinent » peut susciter des interrogations et des inquiétudes : les associations ou autres lieux d'accès aux droits, notamment pour régulariser la situation des personnes, pourraient être visés par ces fouilles.[35]

Derrière cette obligation de coopération se dissimule une véritable **politique de contrôle** des personnes étrangères. **Une fois les personnes en situation administrative irrégulière interpellées, leur parcours est passé à la loupe, leurs documents sont retirés, leurs données personnelles sont conservées et leur domicile et effets personnels peuvent être soumis à une fouille**. Ces dispositions marquent un **pas supplémentaire dans l'entreprise de suspicion et de criminalisation des personnes étrangères**. Au-delà de véhiculer l'image de la personne étrangère « *frauduese* », la recherche d'éléments permettant de procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement en réalisant une perquisition dans une propriété privée, constitue un moyen particulièrement intrusif au regard de l'objectif poursuivi, ce qui semble contraire au principe de proportionnalité promu par le texte. Par ailleurs, **l'utilisation de voies de communication modernes** – la vidéoconférence dans le cadre de la délivrance de laissez-passer consulaires ou la notification de mesures d'éloignement par voie dématérialisée notamment – ne devrait en aucun cas être imposée au regard des dérives et limites que ces modes de communication peuvent présenter, alors que des moyens alternatifs pourraient être proposés.

Dans le cas où l'ensemble de ces obligations ne seraient pas respectées, le texte fait mention de **sanctions**, qui doivent notamment être « *dissuasives* ». Le règlement fait référence à la réduction des prestations et allocations sociales accordées par le droit national, la prolongation d'une interdiction de retour, ou encore des sanctions pécuniaires. Ces mesures punitives sont symptomatiques du double standard qui transparaît dans le texte : alors que les personnes étrangères sont sanctionnées pour le moindre écart, les États membres quant à eux, bien que soumis à un mécanisme de contrôle lors des opérations d'expulsion[36], peuvent agir en toute impunité puisqu'aucun mécanisme de sanction n'est prévu en cas de manquements à leurs obligations.

[35] Articles 21, du règlement Retour.
[36] Article 12, du règlement Retour.

EN RÉSUMÉ

La directive « Retour » de 2008

Priorité au retour volontaire par rapport au retour forcé lorsqu'il n'y a pas de raison de croire que ce dernier puisse être compromis.

Un délai de départ volontaire (DDV) d'une durée de 7 à 30 jours, avec possibilité de prolongation, peut être octroyé.

Pendant le délai de départ volontaire, possibilité d'imposer certaines obligations, telles que l'obligation de pointage, le dépôt d'une garantie financière, remise de documents, ou astreinte de demeurer en un lieu déterminé.

La loi et les pratiques françaises actuelles

En pratique, le dispositif d'expulsion est axé autour d'un système d'expulsion forcée.

Le délai de départ volontaire est généralement de 30 jours.

Pendant le délai de départ volontaire, possibilité d'imposer certaines obligations, telles que l'obligation de pointage, remise de documents, ou astreinte de demeurer en un lieu déterminé. Le dépôt d'une garantie financière n'est quant à lui pas prévu par les textes.

Le règlement « Retour »

Un délai de départ volontaire de maximum 30 jours, avec possibilité de prolongation, peut être octroyé.

Pendant le délai de départ volontaire, possibilité d'imposer certaines obligations, telles que l'obligation de pointage, le dépôt d'une garantie financière, remise de documents, ou astreinte de demeurer en un lieu déterminé.

Obligation de coopération renforcée pour toute personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement avec, par exemple, la possibilité d'une perquisition avec fouille des effets personnels des personnes.

LA GÉNÉRALISATION DE L'ENFERMEMENT

La rétention administrative est au cœur de la logique d'expulsion mise en avant par le règlement Retour. Si le texte réaffirme le principe contenu dans la directive de 2008 selon lequel le placement en rétention ne peut intervenir qu'à défaut de mesures moins coercitives[37], **les dispositions retenues en élargissent considérablement le champ et en prolongent la durée maximale**. Là où la directive de 2008 fixait une durée de six mois, extensible jusqu'à dix-huit mois[38] en cas de non-coopération de la personne concernée ou de difficultés liées à l'obtention de documents de voyage, le règlement porte cette limite à douze mois, renouvelable une fois, pouvant ainsi atteindre vingt-quatre mois[39]. Le texte prévoit de plus une prolongation de six mois dès lors qu'il existe des risques de fuites et que de nouveaux éléments indiquent des perspectives raisonnables d'éloignement (nouvelles informations sur l'identité de la personne, document de voyage délivré par les autorités ou encore en cas d'amélioration de la coopération avec les autorités du pays tiers)[40]. Le règlement intègre également une possibilité de déroger à cette durée maximale dans le cas des personnes considérées comme présentant un « risque pour la sécurité »[41].

[37] Article 15 paragraphe 1, directive Retour de 2008.
[38] Article 15 paragraphe 5 et 6, directive retour de 2008.
[39] Article 30 paragraphe 3, du règlement Retour.
[40] Article 30 paragraphe 4, du règlement Retour.
[41] Article 13 paragraphe 5 point d, du règlement Retour.

Par ailleurs, le règlement prévoit que si la personne se déplace vers un autre État membre et que cela constitue un motif de rétention, une nouvelle période de rétention s'applique.[42]

En parallèle, **le règlement vient multiplier les motifs de placement en rétention**. Aux raisons déjà prévues par la directive de 2008 – risque de fuite ou obstruction à l'exécution – s'ajoutent désormais la nécessité de vérifier l'identité ou la nationalité de la personne, le non-respect des mesures dites « alternatives » ou encore l'existence d'un risque pour la sécurité publique ou nationale[43]. Contrairement à la directive qui laissait la place à la définition en droit interne, la proposition de règlement définit la notion de « *risque de fuite* » par une liste de critères et de présomptions, qui inclut par exemple l'absence d'adresse stable, le non-respect d'une obligation de se présenter aux autorités, le retour sur le territoire en dépit d'une interdiction d'entrée, le manque d'ancrage social ou encore la fourniture d'informations fausses[44]. Ces éléments, pensés pour harmoniser les pratiques nationales, viennent rigidifier les applications en droit interne et durcir considérablement le régime de la rétention administrative en élargissant en réalité **les possibilités de placement en rétention et favorisant sa banalisation.**

Si le texte mentionne un **contrôle juridictionnel**, celui-ci est **limité**. Le texte ne prévoit pas de délai harmonisé pour le premier contrôle juridictionnel et renvoie au droit national. Celui-ci doit ensuite être renouvelé au moins tous les six mois[45], mais l'effectivité de ce contrôle reste sujette à caution compte tenu du nombre élevé de personnes concernées et de l'allongement des délais d'enfermement.

Le règlement introduit une **catégorie spécifique de personnes qualifiées** à risque pour la sécurité ou une menace pour l'ordre public. **Le règlement ne précise pas les notions floues qui sous-tendent ces catégories, bien au contraire, il les élargit**. Il prévoit même que des personnes peuvent être considérées comme représentant une menace alors même qu'elles n'auraient jamais été condamnées sur la seule existence d'indices raisonnables qu'elles auraient commis une infraction[46]. Le texte va jusqu'à indiquer que ce régime dérogatoire peut s'appliquer lorsque « *des éléments tangibles indiquent qu'[elles] ont l'intention de commettre une infraction* »[47]. Pour ces profils, le texte autorise des **mesures particulièrement dérogatoires** : placement possible dans des établissements pénitentiaires, possibilité de dépasser la durée maximale de vingt-quatre mois de rétention sur décision judiciaire et sans maximum prévu par le texte[48]. Ces dispositions traduisent un net durcissement par rapport à la directive de 2008, qui ne prévoyait pas de régime distinct. Elles instaurent une **logique de suspicion généralisée** : l'assimilation des personnes étrangères à une menace pour l'ordre public est utilisée comme justification de l'allongement indéfini de leur enfermement et l'affaiblissement des garanties procédurales, au détriment du respect des droits fondamentaux.

[42] Article 30 paragraphe 3, du règlement Retour.
[43] Article 29 paragraphe 3, du règlement Retour.
[44] Directive 2008/115/CE, art. 3, paragraphe 7 et Article 19, du règlement Retour.
[45] Article 31, du règlement Retour.
[46] Article 13, du règlement Retour.
[47] Article 13 paragraphe 1 point d, du règlement Retour.
[48] Article 13 paragraphe 5, du règlement Retour.

Par ailleurs, le règlement réaffirme que le **placement en rétention des mineur·es non accompagné·es et des familles ne doit intervenir qu'en** « *dernier ressort* » ***et « pour la durée la plus brève possible »***[49]. Si certaines garanties existent pour les mineur·es en rétention, comme la formation du personnel des centres de détention ou rétention administrative (en France, des CRA), ces garanties sont maigres et demeurent largement insuffisantes. Ce sont pourtant ces conditions de rétention qui ont poussé la Cour européenne des droits de l'homme à qualifier la rétention des enfants comme un traitement inhumain ou dégradant. En pratique, les garanties qui entourent la procédure d'expulsion ou de rétention sont laconiques et demeurent fragiles. Le recours croissant à la rétention comme instrument de gestion migratoire risque de conduire à des placements abusifs, lors desquels la référence à « l'intérêt supérieur de l'enfant » reste largement théorique. **La rétention, même de courte durée, entraîne pourtant des conséquences particulièrement délétères pour des jeunes déjà vulnérables**, dont le parcours migratoire a souvent été marqué par des violences et des ruptures multiples.

Focus sur l'expulsion des mineur·es

La directive Retour de 2008 prévoyait la possibilité d'expulser un·e mineur·e non accompagné·e séjournant en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre. Le texte[50] permettait déjà en effet à un État membre de procéder à l'éloignement d' un·e mineur·e si deux conditions étaient réunies. Il fallait effectuer, tout comme dans le règlement, une appréciation générale et approfondie de la situation du ou de la mineur·e, en tenant compte de son intérêt supérieur et qu'il ou elle bénéficie de l'assistance « d'organismes compétents ». Il fallait également, tout comme avec le règlement, s'assurer d'un accueil adéquat et disponible dans l'État de nationalité, c'est-à-dire que l'enfant soit remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à une structure d'accueil adéquate. La directive Retour de 2008 autorisait déjà, par voie de conséquence, le placement en rétention des mineur·es non accompagné·es. Une fois la décision d'expulsion adoptée (ce qui suppose que les garanties ont été respectées), l'État membre doit procéder à l'éloignement sans attendre la majorité, comme l'indique la Cour de justice de l'Union européenne.[51]

À noter que si le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas à l'expulsion des mineur·es non accompagné·es, **la loi française le prohibe**[52]. Or, dans la pratique, des enfants non accompagnés sont enfermés en rétention.[53]

Enfin, de manière plus globale, **le règlement détaille les conditions matérielles de rétention sans apporter de modifications et garanties substantielles pourtant manquantes au regard des conditions de privation de liberté actuelle.** Le texte confirme la nécessité de centres spécialisés tout en permettant la rétention dans des lieux de détention ce qui contribue à brouiller davantage la frontière entre enfermement administratif et emprisonnement pénal. Il introduit certaines garanties, comme l'accès à un espace en plein air bien que cet accès puisse être limité pour des raisons organisationnelles[54], garantie qui n'était pour l'heure prévue que pour la rétention des personnes demandant la protection internationale. Le texte assimile par ailleurs les visites que peuvent rendre les familles des personnes enfermées avec celle d'autres institutions ; en cela, le texte soumet ces visites des proches à une possible restriction du fait de la soumission à une autorisation.

[49] Article 33, du règlement Retour.
[50] Article 10, directive Retour de 2008.
[51] Affaire C-441/19, TQ, Cour de justice de l'Union européenne, 1ère chambre, 14 janvier 2021.
[52] Article L. 611-3, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[53] C'est notamment le cas dans le CRA de Mayotte où des enfants sont arbitrairement rattachés à des adultes, parfois inconnus, parfois de nationalité différente ou parfois même à d'autres mineurs. Il arrive également que des jeunes en danger isolés soient enfermés, en l'absence de documents d'identité ou d'état civil ou si leur fiabilité est remise en cause et qu'il subsiste, pour l'administration un doute quant à leur âge.
[54] Article 32 paragraphe 2, du règlement Retour.

Toutefois, ces dispositions ne changent pas la nature profondément attentatoire aux droits fondamentaux de la rétention. **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**[55]. Cette clause d'urgence, combinée à l'allongement des durées et à l'élargissement des motifs de placement, conforte l'idée que **l'enfermement tend à devenir non pas une mesure exceptionnelle, mais un instrument central et permanent de la politique migratoire de l'Union.**

EN RÉSUMÉ

La directive « Retour » de 2008

La rétention n'est justifiée que pour préparer l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas.

La rétention est aussi brève que possible. Sa durée maximale est de six mois, avec possibilité d'une prolongation de 12 mois en cas de manque de coopération de l'intéressé ou en cas de retards pour l'obtention du document permettant l'expulsion.

La rétention fait l'objet d'un réexamen à intervalles « raisonnables ».

Les familles et MNA ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort.

La loi et les pratiques françaises actuelles

La rétention est de plus en plus le principe, les mesures coercitives restent trop exceptionnelles.

Les personnes peuvent être enfermées en centres de rétention administrative pour une durée de maximum 210 jours.

Les personnes sont présentées devant le juge judiciaire à échéance régulière pendant leur enfermement, et peuvent saisir le juge administratif.

Les personnes mineures ne peuvent pas être placées en rétention, à l'exception du territoire de Mayotte. (3262 en 2023, 1860 en 2024, 3074 en 2025).

Le règlement « Retour »

Les fondements de la rétention sont élargis, plus nombreux : la rétention n'est plus l'exception mais devient le principe.

D'autant plus avec les exceptions prévues pour des motifs de sécurité et des raisons de menace pour l'ordre public.

La durée maximale de la rétention est de 12 mois, renouvelable une fois (soit 24 mois au total). Une prolongation de 6 mois est possible dans certains cas. La durée maximale est donc de 30 mois au total.

La rétention fait l'objet d'un réexamen à intervalles « réguliers », sans garantie de la suspensivité de l'expulsion.

Les personnes mineures ne sont placées en rétention qu'en « dernier ressort » et « pour la durée la plus brève possible ».

[55] Article 45, du règlement Retour.

UNE NOUVELLE MISE À MAL DES GARANTIES PROCÉDURALES

LE DROIT AU RECOURS EFFECTIF COMPROMIS

Une assistance juridique restreinte

Le droit à un recours effectif est un droit fondamental inscrit dans plusieurs textes européens[56] et dans le droit international. Bien que le règlement précise que les personnes concernées disposent d'une voie de recours effective[57], plusieurs dispositions compromettent l'exercice du droit à un recours et l'accès à un juge. En effet, l'un des prérequis pour l'exercice des droits de la défense réside dans le **bénéfice d'une assistance juridique et d'une représentation en justice gratuites** pour les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes. Or, si cette aide doit être assurée par « *des conseils juridiques ou d'autres personnes dûment qualifiées, reconnues ou habilitées par le droit national à assister ou représenter le ressortissant de pays tiers, ou par des organisations non gouvernementales agréées en vertu du droit national pour fournir des services juridiques ou une représentation en justice aux ressortissants de pays tiers* »[58], elle offre parallèlement aux États membres la **possibilité d'exclure des personnes du bénéfice de cette aide**, notamment **si le recours est considéré comme « *n'ayant aucune chance sérieuse d'aboutir ou comme étant abusif* »**[59].

Cet article est particulièrement **alarmant au regard du nombre de personnes pouvant être écartées du dispositif d'assistance juridique et de représentation en justice gratuites**. Tout d'abord, cela signifie que la personne qui veut déposer un recours doit, sans aucune assistance juridique préalable, et dans un cadre juridique extrêmement complexe, démontrer le bien-fondé de sa demande.

Cela risque d'être d'autant plus le cas que les **délais de recours** prévus par le texte sont courts, **ne pouvant dépasser 14 jours** devant une juridiction de première instance[60], et alors qu'aucune mention n'est faite d'un délai minimum imposé aux États membres.



Une marge de manoeuvre dans l'application de cette disposition :

Le texte précise que les États membres qui, à la date de l'entrée en vigueur du texte, prévoient dans leur droit national un délai de recours qui serait de 30 jours ou plus, peuvent déroger à ce délai de 14 jours maximum - sans toutefois dépasser un délai de 30 jours[61].

Actuellement, le droit français prévoit trois différents délais de recours contre une obligation de quitter le territoire français (OQTF) dépendant de la situation de la personne, notamment au regard du degré de contrainte exercé. Pour celles qui ne sont ni placées en rétention administrative, assignées à résidence ou incarcérées, le délai de recours contre l'OQTF est de 30 jours. Il est plus court dans les autres cas (48 heures ou 15 jours). Le choix du législateur porté sur le délai de 30 jours a pu être motivé par le triple objectif de garantir aux personnes concernées un droit effectif à contester les décisions, assurer un meilleur traitement des recours et la bonne administration de la justice[62]. Réduire le délai de recours de 30 jours mettrait à mal ces objectifs en faisant peser à la fois sur le ou la justiciable et les juridictions un impératif de célérité non justifié.

[56] Voir notamment l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
[57] Article 26, du règlement Retour.
[58] Article 25 paragraphe 3, du règlement Retour.
[59] Article 25 paragraphe 3 point b, du règlement. À noter qu'une voie de recours avec assistance juridique et représentation en justice gratuite est ouverte en cas de rejet de l'aide sur ce fondement.
[60] Article 27 paragraphe 1, proposition de règlement Retour.
[61] Article 27 paragraphe 1, proposition de règlement Retour.
[62] Voir par exemple : Conseil d'État, "20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous", 2020, qui a pu inspirer les choix du législateur.

Dans ce contexte, il se pourrait que les personnes présentent majoritairement des recours sommaires qui risquent d'être considérés comme « *n'ayant aucune chance sérieuse d'aboutir* ». Par ailleurs, le texte n'explicite pas de critères permettant de conclure aux chances de succès du recours ou à son caractère abusif. L'imprécision de la disposition laisse donc craindre des **pratiques arbitraires**, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'harmonisation de la refonte du texte.

L'assistance juridique et la représentation en justice gratuites peuvent également être refusées en cas de recours exercé devant une juridiction d'appel[63] afin de **limiter la requête en contestation à un seul degré de juridiction**[64]. Les personnes sous le coup d'une mesure d'éloignement, ne disposant pas de ressources permettant de rémunérer un·e avocat·e, seraient dès lors privées de l'exercice d'une voie de recours d'une décision de justice. L'objectif est clair : **réduire au maximum les voies de recours pour expulser davantage.**

Par ailleurs, excepté pour les mineur·es non accompagné·es, les États membres peuvent « ***imposer des limites financières ou temporelles à l'assistance juridique et à la représentation en justice gratuites****, à condition que ces limites ne soient pas arbitraires et ne restreignent pas indûment l'accès à l'assistance juridique et à la représentation en justice gratuites* »[65]. Les contours et les fondements de ces limites ne sont pas précisés, ce qui laisse à nouveau la voie libre à des pratiques hétérogènes et arbitraires impactant l'exercice du droit au recours ainsi que le principe d'égalité devant la loi.

Le texte offre également **la possibilité pour les États membres de demander le remboursement** total ou partiel **des frais encourus**, notamment lorsque la décision d'octroi de l'assistance juridique et la représentation en justice gratuites a été prise sur la base d'**informations fausses** données par la personne[66]. Une nouvelle fois, au-delà de véhiculer l'image prise de la personne étrangère « *fraudeuse* », cette disposition peut aisément donner lieu à des dérives : ce qui peut découler d'un trou de mémoire, d'une omission, de codes culturels et linguistiques différents, d'une incertitude, voire d'une erreur pourra donner lieu à un remboursement des frais, ce qui tend à renforcer l'entreprise de précarisation des personnes étrangères en situation administrative irrégulière.

Le caractère suspensif des recours remis en cause

L'exercice du droit au recours effectif présuppose que les personnes concernées puissent voir leur recours examiné par un juge. Aussi, il est essentiel que l'exécution de l'expulsion puisse être suspendue le temps que la juridiction compétente statue sur le recours qui lui est présenté. Or, le règlement Retour revient sur ce principe fondamental puisqu'il **met un terme à l'automaticité du caractère suspensif du recours contre la mesure d'éloignement**. Si l'expulsion ne peut avoir lieu pendant le délai de recours – fixé à maximum 14 jours , sauf disposition contraire en droit national, elle peut en revanche avoir lieu à l'issue de cette période, malgré la saisine d'un juge[67].

[63] Cela signifie en France qu'une personne ne pourrait pas bénéficier d'une assistance juridique lors d'une requête devant la cour administrative d'appel.
[64] Article 25 paragraphe 4 point c, du règlement Retour.
[65] Article 25 paragraphe 6 point a, du règlement Retour.
[66] Article 25 paragraphe 6 point b, du règlement Retour.
[67] Article 28 paragraphe 1, du règlement Retour.

Une marge de manoeuvre dans l'application de cette disposition :

Le règlement précise que cet article ne contrevient pas à des dispositions contraires en droit national qui prévoient un caractère suspensif automatique au recours en première instance[68].

C'est le cas en France. Toute personne qui introduit un recours contre une OQTF devant le tribunal administratif dans le délai qui lui est imparti ne peut être expulsée tant qu'un juge n'a pas rendu de décision sur la requête. C'est une règle essentielle qui garantit le droit d'accès à la justice, garde-fou contre l'arbitraire.

La possibilité offerte aux personnes désireuses de voir leur recours examiné au fond est celle d'une **demande de suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement**. Or cette disposition semble introduire un **double examen des requêtes du fait de la demande de suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement** – l'un qui serait visiblement réalisé, en France, par le juge des référés, et l'autre par le juge qui étudiera le fond. Non seulement cela risque de complexifier la procédure, mais cela nécessitera d'allouer des moyens supplémentaires à la justice qui manque déjà de ressources humaines et financières.

La remise en cause du caractère suspensif du recours contre la mesure d'éloignement illustre pleinement la volonté de faire tourner la machine à expulser des États membres à plein régime, au détriment du respect des droits fondamentaux des personnes étrangères.

EN RÉSUMÉ

La directive « Retour » de 2008

Les États membres « *veillent* » à ce que l'assistance juridique et/ou la représentation nécessaires soient accordées sur demande gratuitement conformément à la législation ou à la réglementation nationale, si les ressources de l'intéressé·sont insuffisantes.

Les personnes concernées doivent disposer d'une voie de recours effective contre la mesure d'éloignement.

La loi et les pratiques françaises actuelles

Pour les personnes dont les ressources sont inférieures à un certain plafond (déterminé par décret), elles peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle qui consiste en la prise en charge (totale ou partielle) par l'État des honoraires d'avocat·e et des frais de justice.

Le recours contre une obligation de quitter le territoire français (OQTF) est suspensif de l'exécution de l'éloignement.

Le règlement « Retour »

Assistance juridique limitée dans certains cas, notamment en cas de faibles chances de succès du recours, en cas de recours abusif ou en cas de recours devant une instance d'appel.

Possibilité de demande de remboursement des frais encourus en cas de transmission de fausses informations par la personne concernée.

Suppression de l'automaticité du caractère suspensif du recours contre la mesure d'éloignement : une personne peut être expulsée avant qu'un·e juge ait statué sur le fond de la requête.

[68] Article 28 paragraphe 1, du règlement Retour.

I UNE LOGIQUE DE BANNISSEMENT RENFORCÉ

Le règlement consacre une partie de ses dispositions aux interdictions d'entrée, plus communément désignées jusqu'ici en droit français comme les interdictions de retour sur le territoire français (IRTF). Ce sont des décisions qui interdisent l'entrée et le séjour sur le territoire des États membres pendant une durée déterminée à des personnes ayant fait l'objet de mesures d'expulsion/d'éloignement. Le règlement poursuit la logique de la directive en indiquant qu'il « *y a lieu de continuer à conférer une dimension européenne aux effets des mesures nationales de retour par l'imposition d'une interdiction d'entrée excluant toute entrée et tout séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres* »[69]. L'objectif est clair : **inciter les personnes sous le coup d'une mesure d'éloignement au départ et empêcher tout retour sur l'ensemble du territoire européen**.

Pour renforcer la **dimension dissuasive et répressive** de la mesure, le texte **double sa durée maximale** au moment où elle est prise : elle passe de cinq à dix ans. Le texte précise que de manière dérogatoire, une durée de 20 ans maximum peut être prononcée lorsqu'il « *est jugé nécessaire d'empêcher* » la personne de revenir sur le territoire, notamment en cas de non-respect de l'obligation de coopérer[70]. Cette exception à la règle maximale des 10 ans aux contours flous risque de faire de l'exception une règle. Quant aux personnes qui présenteraient un « *risque pour la sécurité* », la durée de la mesure peut être illimitée[71].

Par ailleurs, le texte reprend les deux fondements donnant lieu à l'automaticité de la délivrance de l'interdiction de retour – l'absence de délai de départ volontaire et le non-respect d'une mesure d'éloignement – et en ajoute un, la menace pour l'ordre public. Dans les autres cas, la délivrance de la mesure est facultative, et doit tenir compte du degré de coopération de l'intéressé·e[72]. Dans les faits, ces dispositions tendent à la **généralisation des interdictions d'entrée**, comme cela s'avère être déjà le cas en France ; la circulaire du 17 novembre 2022 appelle à ce titre à leur délivrance « aussi souvent que possible »[73].

Face à une probabilité de nouvelle entrée sur le territoire européen quasi-nulle si elles exécutent la mesure d'éloignement, un bon nombre de personnes restent en France, vivant avec une épée de Damoclès au-dessus de leur tête. Non seulement ces mesures peuvent faire obstacle à toute régularisation, sans qu'aucune autre considération liée à la situation personnelle ne soit prise en compte, mais elles peuvent également fonder une expulsion à tout moment.

Le règlement accorde par ailleurs la possibilité aux États membres de délivrer une **interdiction d'entrée** en l'absence de toute mesure d'éloignement **aux personnes** en situation administrative irrégulière **qui quittent le territoire au moment de vérifications réalisées aux frontières extérieures**, « *en évitant autant que possible de reporter le départ du ressortissant de pays tiers concerné* »[74]. La délivrance d'une interdiction de retour lors d'une sortie volontaire du territoire européen révèle l'absurdité de la politique migratoire mise en place. La mesure fait écho à des pratiques d'empêchement de sortie du territoire constatées en France au niveau des zones frontalières, notamment à la frontière franco-espagnole, où bon nombre de personnes sur la route du départ sont interpellées et placées en centre de rétention administrative[75]. Au-delà de la politique du chiffre, **cette stratégie d'empêchement de sortie du territoire répond à une politique de contrôle et de fichage des personnes étrangères**.

[69] Considérant 30, du règlement Retour.
[70] Article 8 paragraphe 8, du règlement Retour.
[71] Article 22 point d, du règlement Retour.
[72] Article 13 paragraphe 5 point a, du règlement Retour.
[73] Article 8 paragraphe 2, du règlement Retour.
[74] Instruction du 17 novembre 2022 du Ministre de l'intérieur intitulée « Exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) et renforcement de nos capacités de rétention ».
[75] Article 8 paragraphe 4, du règlement Retour.
[76] Cela peut se traduire par l'exemple d'une personne brésilienne qui souhaite retourner dans son pays. Elle est donc en possession de son billet retour et compte prendre un vol en Espagne en raison d'un coût moins onéreux. Elle se voit néanmoins être interpellée en France et placée en CRA en vue d'une expulsion sous le coup de la contrainte.

Les personnes frappées d'une interdiction de retour peuvent se voir **retirer, suspendre ou réduire la durée de la mesure**, notamment lorsqu'elles ont exécuté la mesure d'éloignement volontairement ou en cas de « *raisons humanitaires* »[76]. En revanche, l'État membre peut conditionner l'abrogation de l'interdiction d'entrée au remboursement du coût de l'expulsion de la personne[77] !

Ce règlement, qui soulève de nombreuses questions quant au respect des standards européens en termes de droits fondamentaux, est une attaque sans précédent sur les droits des personnes étrangères et migrantes.

EN RÉSUMÉ

La directive « Retour » de 2008

Création des interdictions de retour.

Les interdictions de retour sont délivrées de façon automatique en cas d'absence de délai de départ volontaire ou en cas de non- respect de la mesure d'éloignement. Elles sont facultatives dans les autres cas.

La durée est fixée à maximum 5 ans, sauf en cas de menace grave à l'ordre public.

Elle peut être levée ou suspendue si la personne a respecté l'obligation de quitter le territoire ou pour raisons humanitaires.

La loi et les pratiques françaises actuelles

Création des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF) par la loi du 16 juin 2011.

Les IRTF sont délivrées de façon automatique en cas d'absence de délai de départ volontaire ou en cas de non- respect de la mesure d'éloignement. Elles sont facultatives dans les autres cas. En pratique, elles sont de plus en plus automatiques.

La durée est de 5 ans maximum, et 10 ans en cas de menace grave à l'ordre public.

Pour les personnes ayant quitté le territoire, la loi prévoit que les personnes sous OQTF depuis moins de 5 ans, ayant quitté le territoire au-delà du délai de départ volontaire, ne peuvent prétendre à un visa pour un retour sur le territoire.

Pour les personnes qui restent en France, les perspectives de régularisation sont minimes : une ancienne OQTF peut motiver un refus de séjour selon la loi, et en pratique, l'IRTF fait obstacle à l'examen du dossier.

Abrogation de plein droit de l'IRTF si la personne a quitté le territoire dans le délai imparti et formule sa demande dans les deux mois suivant l'expiration du délai.

Le droit prévoit un réexamen des motifs de l'IRTF tous les 5 ans par l'autorité compétente.

Le règlement « Retour »

L'interdiction de retour passe de 5 à 10, voire 20 ans maximum. Elle peut être illimitée pour les personnes qui présenteraient un «risque pour la sécurité»

Ajout du fondement de la menace à l'ordre public pour l'automaticité de la délivrance des interdictions de retour.

Possibilité de délivrer une interdiction de retour lors d'une sortie volontaire de l'espace Schengen.

Elle peut être levée ou suspendue si la personne a respecté l'obligation de quitter le territoire ou pour raisons humanitaires.

[77] Article 9, du règlement Retour.
[78] Article 9 paragraphe 5 point a, du règlement Retour.

III. DES MODALITÉS D'EXPULSION « NOVATRICES » : LE RECOURS À L'EXTERNALISATION

Lors de l'adoption du règlement Retour, l'attention médiatique s'est beaucoup portée sur la création de "hubs de retours", symbole d'un renoncement de l'Europe à une approche fondée sur les droits fondamentaux. Si cette mesure n'est qu'un exemple parmi la myriade de mesures répressives décrites plus haut, elle n'en est pas moins une étape de plus dans la volonté de l'UE d'externaliser toujours plus ses politiques migratoires. Plus que jamais, la « dimension externe » des politiques migratoires, ou l'externalisation, est présentée comme une « solution » à privilégier. Le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en mars 2024 (Pacte UE), fait de la coopération migratoire avec les États tiers une priorité, que ce soit en vue de faciliter les réadmissions ou d'agir sur les déterminants (supposés) des migrations[78]. Cette approche est réaffirmée en préambule du règlement retour : « *la dimension extérieure de la politique de retour fait partie intégrante de l'approche globale de la gestion de la migration* »[79].

Or, cette approche n'a rien de nouveau. Depuis plusieurs décennies, les États européens concluent régulièrement des accords avec des pays tiers en vue de leur déléguer le contrôle des frontières européennes, dans le cadre des politiques d'externalisation[80]. C'est ainsi qu'un accord a été conclu avec la Turquie en 2016, en vertu duquel l'UE (plus précisément, la Grèce) pouvait renvoyer des demandeur·euses d'asile Syrien·nes, avec le risque que ces dernièr·es soient ensuite expulsé·es vers la Syrie en guerre[81]. L'externalisation passe aussi par la coopération avec les garde-côtes libyens (en dépit de la nombreuse documentation des graves violations dont ils sont coupables[82]), ou par la multiplication des accords conclus par les États membres ou par l'UE : accord de coopération avec la Tunisie en 2023[83], avec l'Égypte et la Mauritanie en 2024, négociations avec la Jordanie et le Maroc[84]. En mai 2024, l'adoption du Pacte UE institutionnalise le recours aux politiques d'externalisation. Pourtant, l'externalisation se heurte au principe de réalité : comme cela a été démontré à de nombreuses reprises par la recherche, outre les risques de violations des droits humains qu'elle crée, elle ne permet pas d'atteindre les objectifs affichés[85].

C'est donc dans cette logique alarmante, **qui découle davantage d'enjeux de communication politique, que d'une réelle politique migratoire**, que s'inscrivent les dernières normes de l'Union européenne – au détriment des droits fondamentaux.

[79] Considérants 54 du règlement Retour
[80] L'externalisation est entendue ici comme l'ensemble des mesures prises par les États européens passant par la coopération avec des États hors de l'UE, en vue de leur déléguer tout ou partie de leur responsabilité vis-à-vis des personnes migrantes, dans l'espoir de réduire les arrivées sur le territoire européen.
[81] « Accord » UE-Turquie : le troc indigne, Catherine Teule, revue Plein Droit, mars 2017.
[82] Voir par exemple, Des migrants et réfugiés toujours victimes d'abus flagrants et généralisés en Libye, Nations Unies, juillet 2024.
[83] Accord UE / Tunisie : l'Union européenne continue de déléguer la gestion des flux migratoires, Public Sénat, juillet 2023.
[84] Voir Déléguer pour contrôler : Coûts et enjeux de l'externalisation des frontières. Rapport panorama, CCFD-Terre Solidaire et Sciences Po Ecole de Droit, juillet 2026
[85] Externalisation. Comprendre la diplomatie migratoire et l'Union européenne, Hélène Thiollet, CERI Sciences Po, 2024.

LES *HUBS* DE RETOUR : DÉLOCALISER L'ÉLOIGNEMENT



L'actuel gouvernement français a exprimé son opposition aux hubs de retour et cette mesure ne sera donc pas appliquée par la France. Toutefois, cette position pourrait être remise en cause par un futur gouvernement.

Le règlement Retour soutient une nouvelle forme d'externalisation : les *hubs* de retour (ou « plateforme de retour »). Le texte définit ainsi la notion de « pays de retour » comme, entre autres, « *un pays tiers [...] avec lequel il existe un accord ou un arrangement sur la base duquel le ressortissant de pays tiers est accepté* »[86].

Bien qu'ils soient peu précisément décrits dans le texte, il s'agit de prévoir des accords (formels) ou des arrangements (informels) avec des États hors de l'UE qui accepteraient d'accueillir les personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement en Europe, quelle que soit leur nationalité. Si le texte reste relativement imprécis sur les modalités de conclusions de ces accords ou arrangements, il s'agit d'accords entre un ou plusieurs États membres et un pays tiers. Le règlement précise en effet que les États membres qui concluent de tels accords ou arrangements doivent en informer les autres États membres qui seraient frontaliers du pays tiers concerné, en amont, et tous les autres États membres ainsi que la Commission une fois l'accord conclu[87]. Ces accords et arrangements peuvent prévoir que le "*pays de retour*" serve de pays de transit pour un éloignement vers un autre "*pays de retour*" qui peut être le pays d'origine ou de résidence de la personne mais aussi un pays où elle a transité, voire un pays où elle « *a le droit d'entrer et de séjourner* ».

En pratique, on peut donc imaginer la situation suivante, dans le cas où un tel accord serait signé entre un État membre (par exemple, la France), et un État tiers (par exemple, le Maroc) : une personne ressortissante d'un autre État tiers (par exemple, le Bangladesh), qui se trouverait sur le territoire français où elle ferait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), pourrait, en théorie, se voir éloignée vers le Maroc. L'Autriche, les Pays-Bas ou encore l'Allemagne discutent avec différents pays comme l'Ouzbékistan ou l'Ouganda pour créer ces hubs de retour. La France semble prendre ses distances avec cette solution, ne la considérant pas viable.

RISQUE DE VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS

Le texte pose quelques principes concernant de tels accords, mais ils restent généraux. Il indique ainsi qu'un tel accord ou arrangement « *ne peut être conclu avec un pays tiers que si les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme, y compris le principe de non-refoulement, y sont respectés conformément au droit international* »[88]. Cependant, **il n'y a aucune précision supplémentaire sur le niveau d'exigence attendu, ni sur les mécanismes de contrôle devant s'appliquer en pratique afin de contrôler le respect effectif des droits humains dans le pays tiers**. En effet, le texte se contente de préciser que c'est dans le texte de l'accord ou de l'arrangement que devront figurer les précisions concernant les obligations de l'État tiers en matière de respect des droits humains et des droits fondamentaux[89].

[86] Article 3 paragraphe 3, du règlement Retour.
[87] Article 14 paragraphe 4, du règlement Retour.
[88] Article 14 paragraphe 1, du règlement Retour.
[89] Article 14 paragraphe 2, du règlement Retour.

Or les expériences des dernières années en matière d'externalisation démontrent l'incapacité et, surtout, l'absence de volonté de l'UE et des États membres de garantir le respect des droits humains dans les États tiers avec lesquels ils coopèrent. À cet égard, les supposés mécanismes de contrôle du respect des droits humains mis en œuvre traduisent le cynisme des responsables européens en matière d'externalisation : interrogée par la médiatrice européenne sur les mesures prises pour garantir les droits humains dans l'accord avec la Tunisie, la Commission européenne avait répondu qu'il serait pris exemple sur le mécanisme de contrôle mis en place dans le cadre de la coopération avec la Libye[90]. Pourtant, la situation en Libye est unanimement reconnue comme étant l'une des pires pour les personnes exilées, les constantes violations des droits fondamentaux ayant été largement documentées par les ONG[91] et organisations internationales[92].

En outre, même si le texte n'est pas très précis à cet égard, on peut aisément imaginer que les personnes envoyées dans les *hubs* de retour seront privées de liberté. Le règlement mentionne seulement que lorsqu'un "retour ultérieur" est prévu, c'est à dire un nouvel éloignement vers un autre pays tiers, les accords ou arrangements peuvent « *prévoir les conditions de rétention dans le pays de retour* »[93]. Au regard des violations répétées des droits fondamentaux constatées dans les centres de rétention et de détention situés sur le territoire des pays de l'UE, et dans le monde, il paraît d'autant moins probable que les droits fondamentaux des personnes puissent être respectés dans les *hubs* de retour.

MANQUE DE TRANSPARENCE ET DÉFICIT DÉMOCRATIQUE

Hormis l'obligation d'information en amont de la conclusion d'un arrangement ou d'un accord, ou juste avant sa mise en oeuvre mentionnée plus haut, aucune obligation de publicité n'est prévue concernant les éventuels accords signés dans ce cadre. Le texte prévoit la possibilité de conclure des accords ou des arrangements. Or, les arrangements n'étant pas des accords formels, il n'existe pas d'exigence procédurale les concernant, ils n'ont notamment pas à être validés par le Parlement européen ou les parlements nationaux. **Au regard des forts enjeux en matière de droits humains, sociétaux et financiers, cela constitue un grave déficit démocratique**. Point déjà largement illustré par les accords de coopération migratoire conclus au cours des dernières années, par exemple, les arrangements de travail (*working arrangements*) conclus entre Frontex et des États tiers, pour lesquels le manque de transparence est largement dénoncé.[94]

RISQUES POUR LES MINEUR·ES ET PERSONNES VULNÉRABLES

Il est à noter que le texte prévoit que **les mineur·es** non accompagné·es **ne peuvent pas être concerné·es par une mesure d'éloignement vers un *hub* de retour**[95]. La proposition initiale étendait cette interdiction à tous les enfants, y compris ceux accompagnés de membres de leur famille, mais cette protection a été supprimée au cours des négociations. Avec cette nouvelle formulation, le fait qu'un·e enfant soit mineur·e ne suffit plus, dans le texte final, à le protéger contre le mécanisme des hubs lorsqu'il ou elle est accompagné·e de sa famille. Compte tenu des risques majeurs d'atteinte aux droits humains et aux libertés fondamentales dans les "pays de retour", cette modification s'apparente à une compromission supplémentaire au profit d'une logique d'expulsion toujours plus nombreuses. Au surplus, il est à noter qu'aucune protection n'est prévue **pour les adultes qui pourraient présenter des vulnérabilités spécifiques.**

[90] Décision sur la manière dont la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre du protocole d'accord UE-Tunisie, Médiateur européen, 2024.
[91] *No Escape from Hell - EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya*, Human Rights Watch, 2019. Les organisations de la société civile appellent au gel des financements UE-Libye après la découverte de fosses communes, communiqué interassociatif février 2025.
[92] Des migrants et réfugiés toujours victimes d'abus flagrants et généralisés en Libye, Nations Unies, juillet 2024.
[93] Article 14 paragraphe 4, du règlement Retour.
[94] Rapport sur la recommandation du Parlement européen à la Commission concernant les négociations en cours en vue d'un accord sur le statut des activités opérationnelles menées par Frontex au Sénégal, Parlement Européen, février 2024.
[95] Article 14 paragraphe 5, du règlement Retour.

UNE MISE EN ŒUVRE FLOUE

Finalement, il est à noter que le texte reste extrêmement vague sur la mise en œuvre pratique des *hubs* de retour. Il se contente globalement de renvoyer aux textes des futurs accords ou arrangements, que ce soit en ce qui concerne les procédures de transfert ; la situation administrative des personnes qui seront concernées par ces transferts une fois dans l'État tiers ; la suite de leur séjour (possibilité de les éloigner ensuite vers leur pays d'origine, voire vers un pays tiers) ; ou encore la répartition des obligations et responsabilités entre les États contractants. Il ne donne donc aucune indication sur les conditions de vie (droit au séjour, conditions d'hébergement, assistance juridique…) des personnes éloignées vers un *hub* de retour. Ce texte ouvre la voie à de nouveaux modes d'externalisation à haut risque en termes de respect des droits fondamentaux, tout en laissant une importante marge de manœuvre aux États membres. Outre le fait d'interroger la pertinence d'une telle rédaction dans le cadre d'un règlement, **ces formulations vagues sont préoccupantes dans la mesure où elles ne posent quasiment aucun garde-fou en matière de respect des droits humains, de transparence et de contrôle démocratique.**

Les récentes expériences menées ou imaginées par les États membres en matière d'externalisation de l'asile ou des expulsions ne sont pas de nature à rassurer : qu'il s'agisse de l'accord conclu entre l'Italie et l'Albanie, ou des velléités du Danemark de s'associer au Rwanda, ces projets ont rapidement montré leurs limites. Ils ont englouti d'importantes sommes d'argent public, ont rapidement conduit à des violations des droits fondamentaux[96], et n'ont pas produit les résultats annoncés[97].De même, alors que ces pratiques ont été mises en œuvre de manière intensive par le gouvernement américain depuis le retour au pouvoir de Donald Trump, le coût financier et humain de ces pratiques est dénoncé par plusieurs organisations. Le "Third country deportation Watch" de Refugees International et Human Rights First fait notamment état de disparitions forcées, de détention arbitraire, de refoulement mais aussi de personnes vivant dans une grande précarité et sans statut juridique dans les pays où elles ont été expulsées[98].

L'adoption d'un cadre juridique pour la création de *hubs* de retour constitue donc un véritable danger, à la fois par l'imprécision du texte et l'insécurité juridique qu'il crée et par le risque de violations des droits humains auxquels il pourrait exposer les personnes concernées. Il relève avant tout d'une posture de communication politique visant à alimenter l'idée d'une « forteresse Europe », fondamentalement incompatible avec une politique migratoire rationnelle et respectueuse des droits humains.

[96] *Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law*, ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, 2025.
[97] Le projet entre le Rwanda et le Royaume-Uni a été abandonné après de nombreux rebondissements judiciaires, et le protocole entre l'Albanie et l'Italie a dû être repensé à de nombreuses reprises afin de contourner les obstacles judiciaires et logistiques.
[98] Voir https://www.thirdcountrydeportationwatch.org/

RÉADMISSION ET "DIMENSION EXTÉRIEURE" DES POLITIQUES D'ÉLOIGNEMENT : CONTINUITÉ ET RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION MIGRATOIRE POUR MIEUX EXPULSER

Dans la lignée de la politique migratoire européenne, **le texte appelle les États membres à renforcer la coopération avec des pays tiers en concluant des accords ou arrangements visant à faciliter les réadmissions**[99]. Cette notion n'est pas nouvelle, puisqu'elle figurait déjà dans la directive Retour de 2008. Néanmoins, alors que le terme de « réadmission » n'y apparaît que deux fois, il figure 38 fois dans le nouveau règlement. Suite aux négociations interinstitutionnelles, cette approche a été renforcée puisque le texte mentionne expressément qu'« *une approche coordonnée de la réadmission entre États membres est essentielle pour faciliter le retour de ressortissants de pays tiers* » et qu'« *une coopération effective en matière de retour et de réadmission est une composante extérieure essentielle de partenariats équilibrés et globaux avec les pays tiers* ».[100]

Ce dévoiement du concept de partenariat équilibré est d'autant plus cynique que le texte introduit également une obligation de prendre des mesures de rétorsion envers des pays tiers avec lesquels la coopération présenterait des "*difficultés*". Le règlement prévoit expressément la "*conditionnalité*" en matière de politique de visas, de commerce et de développement. Cette approche correspond à celle développée et défendue par la France depuis plusieurs années. Un article prévoyant de conditionner les visas de longue durée et l'aide publique au développement à la coopération migratoire avait ainsi été introduit dans la loi de 2024 sur l'immigration, avant d'être censuré partiellement par le Conseil constitutionnel. Le ministre de l'Intérieur actuel, Laurent Nuñez, a pour sa part privilégié de défendre cette approche dans le cadre de l'adoption du règlement Retour. Pourtant, l'efficacité de telles mesures n'a jusqu'ici pas été prouvée, la causalité entre les mesures et leurs effets restant difficile à établir.[101]

De même que pour les autres références à la coopération migratoire, le texte laisse aux États membres la possibilité de conduire leur politique de réadmission aussi bien via des accords que par de simples arrangements, ces derniers ne faisant l'objet d'aucun contrôle démocratique.[102]

En outre, en encourageant la conclusion d'accords bilatéraux, qui peuvent être négociés indépendamment par chaque État membre, laissant la possibilité d'aboutir à des textes et des procédures différents, le texte est en contradiction avec la volonté globalement affichée d'une approche cohérente de l'Union européenne. Cette approche contribue à conférer un levier diplomatique aux pays tiers avec lesquels l'UE et ses États membres coopèrent, renforçant le risque dit « d'instrumentalisation » des personnes migrantes par des pays tiers. C'est particulièrement peu cohérent (ou cynique), alors même que l'UE a récemment adopté dans le cadre du Pacte un règlement spécifiquement dédié aux situations de crise (incluant les situations d'instrumentalisation des migrations par des pays tiers)[103] qui lui permet de déroger à ses obligations en cas, notamment, d'instrumentalisation. Ainsi, d'une part, l'UE délègue une partie de sa politique migratoire à des États tiers via l'externalisation, et en parallèle, elle légifère pour réduire ses obligations dans le cas où un État tiers « utiliserait » les personnes exilées comme un levier diplomatique.

[99] Les accords de réadmission sont les conventions conclues entre deux États par lesquelles un État s'engage à faciliter la réadmission d'une personne expulsée par l'autre État.
[100] Considérants 54, 56 et article 35 du règlement Retour
[101] Voir Cour des Comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport public thématique, janvier 2024.
[102] Considérant 18 et article 3 paragraphe 3 du règlement Retour.
[103] Règlement 2024/1359, Crise et force majeure.

TOUJOURS PLUS D'EXTERNALISATION : RÉFORME DE LA NOTION DE « PAYS TIERS SÛR »

En parallèle des négociations sur le règlement Retour, l'Union européenne a adopté un règlement réformant le concept de pays tiers sûr[104], comme prévu par le Pacte UE. Cette notion existe de longue date dans le droit européen : elle permet aux États membres de considérer une demande d'asile comme irrecevable lorsqu'une personne demandant l'asile présente « *un lien de connexion* » avec un pays hors de l'UE qui a été identifié comme sûr[105]. Le nouveau règlement **a supprimé l'obligation d'établir un lien de connexion entre la personne ayant demandé l'asile et le pays vers lequel elle serait renvoyée pour l'examen de sa demande. Désormais, le concept de pays tiers sûr peut être appliqué si la personne n'a fait que transiter par un pays avant d'entrer sur le territoire européen ou si un accord ou un arrangement prévoyant l'examen des demandes de protection existe avec ce pays tiers**[106]. Ces accords ou arrangements peuvent être conclus par l'UE, ou un ou plusieurs États membres. Ainsi, il s'agit à nouveau d'encourager les États membres à négocier des accords, ou, encore une fois, des arrangements informels, avec des pays tiers afin que ces derniers s'engagent à admettre des personnes demandant l'asile sur le territoire de l'UE. L'élargissement de cette notion est une véritable **attaque à l'existence même du droit d'asile dans l'Union européenne, puisqu'il permettrait la délocalisation pure et simple de demandeurs et demandeuses d'asile vers des pays avec lesquels ils et elles n'ont pas la moindre attache**. Via la coopération migratoire, cette réforme constitue un pas de plus dans la déresponsabilisation engagée par les États membres vis-à-vis de leurs obligations internationales en matière d'asile et d'accueil.

[104] Règlement 2026/463 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr, mai 2025. Proposition de révision du concept de « pays tiers sûr » : une nouvelle proposition cynique de la Commission européenne, La Cimade, 4 juin 2025.
[105] Articles 38 et 59, règlement 2024/1348 « Procédure » : un pays tiers peut être considéré comme sûr si plusieurs conditions sont remplies, notamment la protection contre le refoulement et la possibilité d'y obtenir une protection effective.
[106] Article 1§1, du Règlement révisant le concept de pays tiers sûr.

Et la liste des pays d'origine sûrs ?

Malgré certains enjeux partagés, il ne faut pas confondre les notions de « pays tiers sûr » et de « pays d'origine sûr », cette dernière ayant également fait l'objet d'une réforme via l'adoption d'un nouveau règlement à la même période[107]. La notion de pays d'origine sûr est prévue à l'article 61 du règlement Procédure de 2024 et permet aux États membres d'étudier en procédure accélérée –c'est-à-dire avec moins de garanties procédurales qu'en procédure normale, les demandes introduites par des personnes originaires de pays considérés comme « sûrs ». Or, que ce soit dans le pays d'origine, ou un pays vers lequel éloigner une personne demandeuse d'asile, la notion même de pays « sûr » est problématique : aucun pays n'est entièrement sûr, à la fois sur l'intégralité de son territoire, et pour l'intégralité des catégories de personnes[108]. En outre, cette distinction fait dépendre la procédure d'asile de la nationalité de la personne, au mépris du principe fondamental d'individualisation de l'examen de la demande. La notion de pays d'origine sûr se distingue néanmoins de celle de pays tiers sûrs, puisque dans le premier cas, la demande d'asile est tout de même examinée sur le territoire européen, bien qu'en application de standards moins protecteurs. La réforme de la notion de pays tiers sûr fragilise pour sa part l'application même de l'asile dans l'UE.

EN RÉSUMÉ

La directive de 2008 / droit antérieur	La loi et les pratiques françaises	Le règlement Retour et de réforme du «pays tiers sûr»
Pas de *hub* de retour.	Pas de pratique similaire.	Introduction de la possibilité d'avoir recours à des *hubs* de retour.
La directive indique la possibilité de conclure des accords ou arrangements de réadmission.	La France a conclu un certain nombre d'accords de réadmission.	Le règlement donne un rôle central au processus de réadmission et fait des instruments de réadmission un pilier des politiques migratoires.
La notion de « pays tiers sûr » existe, mais est limitée par plusieurs critères, dont le lien devant exister entre la personne concernée et ce pays.	La France n'a jamais adopté l'irrecevabilité de la demande d'asile en s'appuyant sur la notion de pays tiers sûr, en raison de son incompatibilité avec la Constitution française[109].	La réforme permet d'élargir considérablement l'usage de la notion en supprimant le critère de connexion : les États membres pourraient expulser des personnes demandant l'asile dans l'UE vers des pays tiers avec lesquels ils auraient conclu un accord formel ou informel ou via lequel la personne aurait transité.

[107] Règlement (UE) 2026/464 sur les pays d'origine sûrs. Le texte a élargi la définition de pays considérés comme sûrs pour leurs ressortissants notamment à tous les pays ayant le statut d'État candidats à l'adhésion à l'UE (avec quelques exceptions comme l'existence d'un conflit armé, de mesures restreignant les libertés ou droits fondamentaux, ou un fort taux de protection des ressortissants de cet État au sein de l'UE). Le règlement désigne également, sept pays "sûrs" au niveau de l'UE, dont l'Egypte, la Tunisie ou le Maroc, pays dans lesquels les risques liés aux violations des droits humains sont pourtant largement documentés.

[108] C'est d'ailleurs précisément l'interprétation qu'a faite la Cour de justice de l'Union européenne du droit européen actuel dans sa décision du 1er août 2025 concernant les affaires C-758/24 et C-759/24.

[109] Décision n° 93-325 DC du Conseil constitutionnel, 13 août 1993.

DÉCONSTRUISONS LES IDÉES FAUSSES !

Lorsque la Commission européenne a présenté sa proposition de « système européen commun en matière de retour », elle a justifié la démarche par un ensemble d'arguments fallacieux avancés dans l'exposé des motifs. Or, ces arguments ne sont corroborés ni par les faits, ni par la recherche. Voici pourquoi.

Ce que dit la Commission : « ***Lorsque des personnes en séjour irrégulier restent sur le territoire de l'Europe [...] c'est injuste pour ceux qui ont respecté les règles.*** »

La réalité : c'est la dichotomie devenue habituelle dans les discours politiques : il y aurait les « bons » migrants, qui auraient « mérité » de séjourner en Europe, et les autres qui représenteraient forcément une menace. Il faut remettre les choses en perspective : la très grande majorité des personnes qui rejoignent l'Europe le font de façon régulière, avec un visa. En 2024, les entrées dites irrégulières représentaient environ 6% des entrées[110]. Une petite partie des personnes entrées régulièrement se retrouve plus tard en situation irrégulière, très souvent en raison des dysfonctionnements mêmes des administrations : délais indus, difficultés pour obtenir des rendez-vous pour renouveler son titre de séjour[111]. L'injustice est donc avant tout dans des procédures administratives complexes et défaillantes : beaucoup de situations irrégulières des personnes résultent, non pas du non-respect des règles, mais de règles faussées ou de dysfonctionnements de l'administration. Par ailleurs, nombre de personnes entrées sans visa sont dans des situations de vulnérabilité ou en demande de protection, et doivent être protégées en application du droit international. Au-delà de ces distinctions administratives, il est crucial de rappeler que l'Europe a largement les moyens - et c'est même dans son intérêt, comme l'ont compris certains États membres[112] - d'accueillir et d'intégrer toutes les personnes présentes sur son sol. Les parcours migratoires sont complexes et différents, il est crucial de sortir de cette vision du droit au séjour comme un privilège qui serait accordé à certains heureux élus, souvent selon leur nationalité.

Ce que dit la Commission : **La migration irrégulière « *affaiblit la capacité de l'Europe d'attirer et de retenir les talents et, en fin de compte, cela érode le soutien de la population en faveur de sociétés ouvertes et tolérantes* ».**

La migration irrégulière n'empêche pas l'Europe d'attirer et de retenir les talents, ce sont les politiques migratoires européennes et nationales qui sont en faute : l'absence de voies légales pour arriver sur le sol européen et les obstacles au renouvellement de visas et à la régularisation pour les personnes qui sont déjà sur place.

S'il y a « *érosion du soutien de la population en faveur de sociétés ouvertes et tolérantes* », elle serait surtout à mettre sur le compte des propos et discours xénophobes de responsables politiques relayés à outrance dans certains médias qui diffusent une image négative des personnes étrangères[113]. Cela s'illustre par le fait que dans les zones où les populations locales et étrangères sont mélangées, le sentiment anti-migrants est bien moins important que dans les zones où résident peu de personnes étrangères[114] : c'est bien le discours politique et médiatique qui est à l'origine de la méfiance de la population vis-à-vis des personnes migrantes. Par ailleurs, les « *talents* » que l'UE cherche à attirer afin de combler sa pénurie de main d'œuvre sont aussi découragés par de tels discours, ce qui rend d'autres territoires (tels que la Nouvelle-Zélande, le Canada ou à l'échelle européenne, la Suède[115]), plus attractifs.

[110] Selon l'OIM, 200 000 entrées irrégulières contre 3,5 millions de permis de séjours délivrés en 2024
[111] Dématérialisation des demandes de titres de séjour via l'ANEF : des ruptures de droits graves et massives, Défenseur des droits, rapport de décembre 2024.
[112] Politique migratoire : l'exception espagnole, Tania Racho et Antoine de Clerck, août 2025.
[113] Navigating Migration Narratives , EU Joint Research Centre, 2025.
[114] Destin Commun, étude menée en 2024.
[115] Talent Attractiveness 2023 - Dashboard, OECD, 2023

Ce que dit la Commission : ***[le séjour irrégulier] « encourage les arrivées illégales et expose les personnes en séjour irrégulier à des conditions précaires et à l'exploitation par des réseaux criminels ».***

Le mythe de l'appel d'air, largement relayé par nos responsables politiques, qui consiste à laisser penser que des conditions d'accueil dignes, des opérations de secours en mer ou encore dans ce texte la simple possibilité de séjour irrégulier, encouragent les arrivées est faux : les standards d'accueil revus à la baisse, la fin des opérations de sauvetage menées par des états en Méditerranée ou encore la réduction des voies légales possibles n'ont pas réduit les arrivées[116]. Par contre, ces politiques ont bel et bien rendu les parcours migratoires plus dangereux et exposent les personnes en séjour irrégulier à des risques d'exploitation. Cette proposition de règlement, qui perpétuerait le fichage et la traque des personnes étrangères en Europe, et condamnerait les personnes en séjour irrégulier à vivre aux marges de la société contribuerait pleinement à accroître les risques d'exploitation. Une solution : la régularisation large et durable des personnes sans-papiers.

Ce que dit la Commission : ***« En renforçant les règles relatives aux ressortissants de pays tiers présentant des risques pour la sécurité, la proposition promeut […] le droit à la sécurité. »***

Au nom du « droit à la sécurité », les personnes migrantes sont elles-mêmes placées en insécurité permanente. Elles sont ciblées comme menaces pour la « sécurité » des États membres, sans fondement autre que le fait d'être étrangères : bien souvent, leur seul tort est de vouloir circuler et/ou s'installer dans l'un de ces États. A ce titre, leurs droits sont revus continuellement à la baisse et elles se trouvent exposées à davantage de dangers et de menaces, à travers une logique de répression et de criminalisation des migrations.

Les amalgames entre immigration, insécurité et délinquance permettent de légitimer une politique de contrôle, surveillance et d'expulsion des personnes étrangères au détriment de leurs droits et libertés. Ainsi, de manière mécanique, la pénalisation qui transforme la personne étrangère en délinquante contribue à donner une assise à la répression dont elle fait l'objet. Le « risque migratoire », voire « les mouvements migratoires », font dès lors partie des menaces dont l'Europe devrait se prémunir et le « risque sécuritaire » vient fonder des mesures d'exception. En ce sens, l'extranéité est assimilée à une menace, alors que cette dernière n'est pas définie et ne repose sur aucun critère.

L'utilisation d'une notion aux contours flous et larges présage une continuité de la politique d'instrumentalisation des questions d'ordre public en l'absence de toute réflexion sur la manière dont les États membres peuvent s'atteler à construire un modèle de société plus inclusif et solidaire.

[116] Appel d'air, un mythe venu de l'extrême droite, CRDE Béarn, 2025.

NOS RECOMMANDATIONS 1/2

Le CCFD-Terre Solidaire et La Cimade rappellent leur attachement au principe de liberté de circulation et, de ce fait, appellent à des politiques migratoires fondées sur le **RESPECT DES DROITS ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE**, **L'ARRÊT DES EXPULSIONS** et la **FERMETURE DES LIEUX D'ENFERMEMENT** spécifiques aux personnes étrangères.

Le règlement Retour étant en contradiction avec ces principes,
NOUS NOUS OPPOSONS FERMEMENT À L'ENSEMBLE DU TEXTE.

En complément, nos organisations demandent :

- La **suspension immédiate de tous financements et accords de coopération migratoire** avec des États hors de l'UE, et notamment pour lesquels des violations des droits fondamentaux sont documentées.



L'actuel gouvernement français a exprimé son opposition aux hubs de retour et cette mesure ne sera donc pas appliquée par la France pour le moment. Toutefois, le CCFD-Terre Solidaire et La Cimade alertent sur le fait que cette position pourrait être remise en cause par un futur gouvernement, ce qui représenterait une menace majeure pour l'État de droit. Par conséquent, même si l'externalisation de la politique française d'expulsion n'est pas envisagée dans l'immédiat, le CCFD-Terre Solidaire et La Cimade appellent à une vigilance et mobilisation continues contre cette mesure.

- La mise en place de **véritables mécanismes de contrôle** et de suivi de la coopération migratoire, dans le cadre d'une coopération internationale d'égal à égal, transparente et soumise au contrôle démocratique.

- **La fin de l'instrumentalisation de la menace à l'ordre public.** Les droits fondamentaux, tels que le droit à la santé, le respect de la vie privée et familiale ou encore le droit à la vie doivent primer sur toute autre considération.

- **La fin de la systématisation du recours au fichage et à la biométrie** car la protection des données personnelles et le respect de la vie privée doivent primer sur la suspicion et la surveillance. Le seul motif d'extranéité ne devrait pas permettre de récolter plus de données que strictement nécessaire.

NOS RECOMMANDATIONS 2/2

- La protection du **droit à un recours effectif**.

Le règlement prévoit certaines dérogations pour les États membres qui bénéficient de dispositions plus protectrices dans leur droit national. C'est le cas pour le délai de recours de 30 jours contre certaines obligations de quitter le territoire (OQT) et le caractère suspensif automatique du recours. Une réduction du délai de recours et une remise en cause du principe d'interdiction d'expulsion tant qu'un juge de première instance n'a pas rendu sa décision porteraient atteinte au droit d'accès et à la bonne administration de la justice. Le CCFD-Terre Solidaire et La Cimade appellent la France à saisir l'opportunité laissée par le texte de ne pas appliquer les dispositions du règlement concernées afin de faire prévaloir les dispositions prévues dans le droit national.

- La **suppression** de toutes mesures présentées abusivement comme alternatives à l'enfermement, au premier rang desquelles **l'assignation à résidence**, car elles portent atteinte aux libertés et participent de la précarisation des personnes étrangères.

- La **suppression** des interdictions de retour sur le territoire, car elles sont **des mesures de bannissement** et constituent, de plus, un obstacle à toute perspective de régularisation.

Le CCFD-Terre Solidaire et La Cimade rappellent que de nombreuses dispositions du règlement font mention de possibilités et non d'obligations de mise en œuvre, ce qui laisse une marge de manœuvre pour les États membres dans leur application. En effet, le texte présente d'une part un éventail de mesures auxquelles les États membres peuvent recourir, comme cela est le cas pour les mesures de surveillance et d'"enquête", et d'autre part fournit des indications sur la durée maximale de certaines mesures, comme pour la durée du placement en centre de rétention administrative (CRA) et des interdictions de retour sur le territoire. Cela ne signifie donc pas que toutes les mesures doivent être appliquées et que la durée maximale doit être la norme. Ce sont des panels de mesures, des seuils et des plafonds au-delà desquels les États ne peuvent aller.

Le CCFD-Terre Solidaire et La Cimade demandent à ce que la mise en œuvre du texte ne s'inscrive pas dans une logique de nivellement des droits et des libertés par le bas.

RÉDACTION ET CONTACTS :

Olivia Carniel,
Responsable nationale des questions européennes
olivia.carniel@lacimade.org

Paul Chiron,
Chargé du soutien et des actions juridiques en rétention
paul.chiron@lacimade.org

Mélanie Louis,
Responsable nationale des questions expulsions
mélanie.louis@lacimade.org

Hélène Soupios-David,
Directrice du plaidoyer
h.soupios@ccfd-terresolidaire.org

Justine Girard,
Responsable nationale des questions rétention
justine.girard@lacimade.org

Conception graphique : Charlie Coulot

Publication : octobre 2026