

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

## DÉCRYPTAGE DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT RETOUR DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE MARS 2025

OCTOBRE 2025

Le 11 mars 2025, la Commission européenne (CE) a publié une proposition visant à établir un nouveau [règlement Retour](#), sans étude d'impact ou réelle consultation en amont. S'il était adopté, ce texte remplacerait la directive Retour 2008/115/EC<sup>1</sup> qui est le cadre juridique européen commun en vigueur sur les expulsions. Jugée inefficace par les États membres, ce n'est pas la première tentative de la Commission européenne pour durcir ce texte, déjà qualifiée à l'époque de « directive de la honte » par la société civile<sup>2</sup>. Cette proposition ouvre la voie à des expulsions hors de contrôle démocratique, un enfermement décuplé et des attaques toujours plus fortes contre les garanties procédurales. Décryptage.

<sup>1</sup> Directive Retour 2008/115.

<sup>2</sup> La directive de la honte n'est pas conforme aux droits fondamentaux, La Cimade, 2008.

# LA MACHINE À EXPULSER EUROPÉENNE



Suite à deux tentatives ratées de refonte de la directive retour, le cadre européen pour les expulsions a été modifié par le Pacte sur la migration et l'asile UE adopté en 2024 : de nouvelles dispositions attentatoires aux droits fondamentaux des personnes exilées vont entrer en vigueur en 2026. Le Pacte UE oblige par exemple les États membres à délivrer une mesure d'éloignement conjointement au rejet d'une demande d'asile. L'effet suspensif du recours contre le rejet d'une demande d'asile n'est plus automatique : les personnes concernées 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, une « Procédure de Retour à la frontière », obligatoire dans le cas où une procédure d'asile à la frontière serait rejetée. 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.

Enfin, le Pacte UE est venu renforcer les logiques de fichage et de contrôle des personnes non-européennes : plus de données sont stockées dans diverses bases de données qui sont reliées entre elles et accessibles à différentes autorités, y compris des autorités répressives. Ces technologies sont faillibles et susceptibles de renforcer ou de produire des discriminations : risque de hackage ou de fuite des données, risques d'atteinte aux droits fondamentaux et à la vie privée, stigmatisation de certaines catégories de personnes, etc. Ces règlements 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.

Dans la même logique du Pacte UE, la nouvelle proposition pour un règlement Retour introduit le concept de « décision de retour européenne », rendant obligatoire la reconnaissance et l'exécution des décisions d'expulsion rendues par un autre État membre. En perpétuant les logiques de fichage à travers l'UE, ce mécanisme empêcherait la régularisation des personnes, les forçant à demeurer sans papiers aux marges de la société, ce qui accroît les risques d'exploitation. Il ne permet pas de prendre en compte les situations individuelles des personnes, qui peuvent évoluer.

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. La place toujours plus importante donnée à Frontex dans les opérations d'expulsion est préoccupante au regard de ses pratiques concernant les droits fondamentaux. Le texte prévoit par ailleurs que Frontex puisse soutenir les États membres dans le cadre de son mandat – étant donné que celui-ci sera bientôt révisé, c'est un paramètre inquiétant qui échappe aux législateurs dans leur étude du texte.

Finalement, plusieurs dispositifs majeurs du texte, à l'instar du formulaire de la décision de retour européenne et les informations qui y seront contenues, ne seraient précisés qu'après l'adoption du texte via des actes d'exécution ce qui empêche tout regard démocratique sur ces dispositifs, de la part du parlement européen ou des parlements nationaux.



# DES MODALITÉS D'EXPULSION « NOVATRICES » : L'EXTERNALISATION

Dans leur obsession de renforcer les expulsions et empêcher les arrivées, l'UE comme la France prônent le recours à la « dimension externe » des politiques migratoires. Centrale dans le Pacte UE<sup>3</sup>, elle fait aussi l'objet de la proposition de réforme de la notion de « pays tiers sûr » en mai 2025<sup>4</sup>, par laquelle la Commission propose d'ouvrir la possibilité pour les États membres de conclure des accords avec des pays hors de l'UE afin d'y envoyer les personnes demandant l'asile, sans même avoir à examiner leur demande.

La proposition de règlement Retour fait également une place importante à l'externalisation : le texte encourage la coopération migratoire, et notamment la conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers, visant à faciliter les expulsions. Il introduit en outre un nouveau mécanisme, les « hubs de retour ». Il ouvre la possibilité pour les États membres de conclure des accords ou arrangements avec un pays tiers, qui permettrait d'éloigner vers ce pays des ressortissant-es de tout autre pays faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Un hub serait donc vraisemblablement un centre de rétention hors du territoire de l'UE, dans lequel les personnes seraient enfermées en attendant d'être expulsées vers leur pays d'origine ou ailleurs.

Concrètement : on pourrait imaginer que si un accord existait entre la France et le Maroc, une personne ressortissante d'un autre pays, par exemple le Bangladesh, qui ferait l'objet d'une OQTF, puisse être expulsée vers le Maroc. Le texte ne donne aucune information sur les conditions de vie ou la durée de détention une fois au Maroc, mais on peut imaginer qu'elle ferait l'objet d'un enfermement, puisque le Maroc pourrait ensuite l'éloigner vers le Bangladesh, ou vers un autre pays.

Le texte étant très vague, il ne précise pas quel État serait responsable d'assurer le respect des droits fondamentaux des personnes dans les hubs de retour, il ne pose quasiment aucune garantie procédurale et ne prévoit pas de protection pour les personnes les plus vulnérables (en-dehors des mineur-es, qui ne pourraient faire l'objet d'une expulsion vers un hub). De plus, en permettant aux États membres de conclure des arrangements, et pas seulement des accords formels, avec des pays tiers le texte permet d'échapper à tout contrôle démocratique.

Les politiques d'externalisation n'ont rien de nouveau, et les études démontrent qu'elles sont, non seulement délétères pour les droits fondamentaux des personnes, mais aussi coûteuses et inefficaces<sup>5</sup>. Ces propositions relèvent donc avant tout d'une posture de communication politique cynique.

<sup>3</sup> Pacte européen sur la migration et l'asile, principales évolutions de politique extérieure et aux frontières, CCFD-Terre Solidaire, 2024.

<sup>4</sup> Proposition de réforme du règlement 2024/1348 du concept de « pays tiers sûr », mai 2025.

<sup>5</sup> Externalisation. Comprendre la diplomatie migratoire et l'Union européenne, Hélène Thiollet, CERI Sciences Po, 2024.



# LE TRIPTYQUE « SURVEILLER, ENFERMER, EXPULSER » POUSSÉ À SON PAROXYSMES

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 proposition de refonte, le positionnement évolue franchement : la référence au caractère exceptionnel de la rétention administrative prévue par la directive a disparu du texte, ce qui laisse présager que la contrainte deviendrait la norme. Par ailleurs, les deux régimes d'expulsion - « volontaire » et forcé - sont pensés conjointement et maniés de manière cumulative. Les mesures présentées comme des « *alternatives à la rétention* » revêtent donc 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.

Par ailleurs, le projet de réforme vient élargir le champ de la rétention administrative avec la multiplication des motifs de placement en rétention et sa durée maximale est nettement prolongée, jusqu'à 24 mois dans un bon nombre de cas. 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. 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.

Alors que la coercition représente un véritable levier de la réforme, les garanties procédurales sont parallèlement affaiblies. Plusieurs dispositions compromettent l'exercice du droit à un recours et l'accès à un juge, en restreignant l'assistance juridique gratuite, notamment si le recours est considéré comme « *n'ayant aucune chance sérieuse d'aboutir ou comme étant abusif* ». Par ailleurs, le texte 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, elle peut en revanche avoir lieu à l'issue de cette période, malgré la saisine d'un juge. S'il existe la possibilité pour les personnes désireuses de voir leur recours examiné au fond de demander la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement, cette disposition est trop peu satisfaisante au regard de son caractère limité.

Enfin, la proposition de règlement consacre une partie de ses dispositions aux interdictions d'entrée, (en droit français, 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. En augmentant leur durée maximale et en élargissant leurs motifs de délivrance, 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.

Cette proposition de 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. A l'heure qu'il est, le texte est encore à l'état de proposition : il doit être débattu au Parlement européen, les États membres doivent s'accorder sur le texte et enfin les trois institutions (la Commission européenne, le Parlement et le Conseil) doivent trouver une position commune sur le texte. S'il venait à être adopté, il aurait des effets désastreux sur la vie de nombreuses personnes.



## NOS RECOMMANDATIONS

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.



**NOUS DEMANDONS LE REJET DE 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 pour lesquels des violations des droits fondamentaux sont documentées.
- 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.
- La protection du **droit à un recours effectif.**
- 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.