

LE PACTE EUROPEEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE ET LES PREOCCUPATIONS RELATIVES AUX DROITS FONDAMENTAUX

Depuis 2015, l'Union européenne traverse une crise majeure en matière migratoire. Les différents événements et le déni de solidarité entre les Etats membres ont révélé l'échec et la non-viabilité de la politique d'asile européenne. C'est pour répondre à ces insuffisances que la Commission européenne a présenté son projet de pacte sur la migration et l'asile le 23 septembre 2020.

Ce projet rassemble cinq propositions législatives comprenant notamment :

- La proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ;
- La proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration ;
- La proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union ;
- La proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile ;
- La proposition modifiée de règlement relatif à la création d'Eurodac.

Les propositions restantes sont des recommandations non contraignantes relatives à la gestion des opérations de sauvetage, la délivrance de visas humanitaires ou encore la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ce pacte fait l'objet de nombreuses critiques notamment en ce qu'il privilégie une approche sécuritaire au détriment d'un accueil digne des demandeurs d'asile.

En effet, la proposition de la Commission se focalise sur deux aspects.

- **D'une part, la prévention des arrivées aux frontières de l'Union européenne** (avec un système d'encampement et de détention et des expulsions facilitées).
- **D'autre part, en cas d'arrivées à la frontière, l'application d'un nouveau système de filtrage vers la procédure d'asile commune ou la procédure exprès.**

Par ailleurs, le mécanisme de solidarité conserve les principes, pourtant défailant exposés dans le règlement (UE) 604/2013 dit « Dublin III ». Le principe du premier pays d'entrée avec le critère du franchissement irrégulier reste maintenu ce qui perpétue la surcharge des demandes d'asile sur certains pays.

Ces différentes mesures, présentées comme un gage d'accélération et d'efficacité par la Commission, mettent également l'accent sur une politique de retour. Ces dernières semaines, plusieurs rapports et études d'impact ont été publiés. Ils relèvent des mesures inappropriées qui ne répondent pas aux lacunes actuelles du système d'asile, avec des risques d'atteinte aux droits fondamentaux.

A présent, les négociations au sein du Conseil de l'Union européenne progressent mais dépendent des compromis avec le groupe Méditerranée (Grèce, Italie, Espagne) et les pays membres du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie). Les membres de la commission des libertés civiles de la justice et des affaires intérieures (LIBE) ont récemment débattu de l'étude d'impact alternative réalisée par le service de recherche du Parlement européen (EPRS) qui délivre une analyse sévère sur le pacte. Les projets de rapport seront présentés à la fin du mois de septembre

I. Une procédure de filtrage des migrants aux frontières extérieures de l'Union européenne

Le pacte prévoit l'adoption d'un nouveau règlement sur la procédure de filtrage aux frontières extérieures de l'Union européenne. **Cette proposition vise à créer une procédure qui permettrait d'identifier rapidement les personnes arrivées illégalement aux frontières extérieures, préalablement à l'entrée sur le territoire d'un Etat membre.** Cela vise les personnes interpellées par voie terrestre, maritime ou aérienne, les personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, ou des personnes qui demandent une protection internationale à un point de passage frontalier ou dans une zone de transit sans remplir les conditions d'entrée.

Le filtrage se ferait dans un délai de cinq jours, avec un contrôle d'identité, un contrôle sanitaire et sécuritaire et un relevé d'empreintes digitales enregistrées dans le système Eurodac. A son issue, le migrant peut être orienté :

- Soit vers une **procédure d'asile classique** sur le territoire d'un Etat membre ou via la relocalisation ;
- Soit vers une **procédure d'asile exprès**, d'une durée de 12 semaines maximum. S'il est débouté du droit d'asile, le demandeur aura 15 jours pour quitter le territoire. A défaut, il fera l'objet d'une procédure de renvoi rapide depuis la frontière. Il peut être placé en rétention dans un délai maximum de 6 mois (prévu par la directive « retour »).

Or, cette dernière procédure serait automatiquement applicable aux migrants dont la nationalité totaliserait moins de 20% de taux de protection dans l'Union, à ceux qui constitueraient une menace pour la sécurité, ainsi qu'à ceux qui auraient voulu induire les autorités en erreur. Par exception, cette procédure ne s'appliquerait pas aux personnes les plus vulnérables (les mineurs isolés, une famille avec des enfants de moins de 12 ans, les personnes avec des problèmes de santé).

Par ailleurs, en cas de crise, la procédure de filtrage deviendrait obligatoire pour les personnes originaires de pays où le taux de protection est inférieur à 75%. La durée de la procédure et donc de détention pourrait être portée à 20 semaines.

Les différents rapports des services de recherche des institutions européennes et des acteurs de la société civile soulèvent que la procédure de filtrage ne présente pas de garanties procédurales adéquates permettant le respect des droits fondamentaux des migrants.

Selon le rapport du département des affaires constitutionnelles et des droits des citoyens (IPOL) du Parlement européen, les procédures accélérées pourraient conduire à des expulsions accélérées, des refoulements illégaux, des détentions arbitraires ou à la criminalisation des demandeurs d'asile. Par ailleurs, le Comité des régions mentionne dans son rapport son inquiétude sur l'encampement des migrants, logés dans des centres aux frontières extérieures de l'Union, dans des zones de transit, ou aux abords des centres de rétentions.

Les principales préoccupations en matière de droits fondamentaux sont les suivantes :

- **Une zone sous « fiction juridique »** – La procédure de filtrage s'appliquerait dans une zone qui n'est pas censée être le territoire des Etats membres. A cet égard, le pacte mentionne que les Etats peuvent appliquer la rétention pour éviter une entrée sur le territoire, dans le respect du droit national. L'étude de l'EPRS souligne la dangerosité de ce système de « *fiction juridique* », née du principe de non-entrée dans l'Union, qui fait craindre un usage excessif de la détention des migrants.
- **Un délai de filtrage trop court** – Le délai de cinq jours sera difficilement applicable en pratique. Ce délai ne permettrait pas aux demandeurs d'asile de préparer un dossier ou de rechercher une assistance juridique. En outre, ce délai créerait une pression sur les autorités qui les inciterait à bafouer les procédures.
- **Le manque d'accès à l'information et à l'assistance juridique** – Dans sa position, le Conseil des Barreaux européens (CCBE) relève un manque évident de normes concrètes sur l'accès à l'information dans la langue appropriée et le droit à une assistance juridique. Le projet de la Commission n'indique pas si les avocats auront accès à la zone lors du filtrage. Pourtant, cette assistance s'avère indispensable en ce que les éléments recueillis ont une importance juridique (contrôle sanitaire et de vulnérabilité, contrôle de sécurité, la collecte d'information dans un formulaire, renvoi vers la procédure appropriée).
- **L'absence de contrôle individualisé** – L'application automatique de la procédure d'asile exprès pour les migrants dont la nationalité totaliserait moins de 20% de taux de protection dans l'Union favorise la mise en place d'éléments statistiques au détriment d'un examen individualisé. Cette mesure irait à l'encontre de la Convention de Genève, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, le droit d'asile est un droit fondamental reconnu à toute personne, indistinctement de la nationalité et du taux de protection.
- **L'absence de contrôle des zones de rétentions** – Le règlement indique laisser à chaque Etat membre le rôle d'instaurer un mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux. Or, selon le rapport du CCBE, cette invitation ne doit pas se substituer à l'intervention d'avocats indépendants. Par ailleurs, aucune autorité juridictionnelle n'est prévue pour contrôler le résultat du filtrage alors que celui-ci conditionne le parcours du demandeur d'asile avec un risque de retour dans le pays d'origine. La vulnérabilité éventuelle d'une personne n'est également pas vérifiée au risque d'avoir des traitements différenciés fondés sur des décisions discrétionnaires. Enfin, aucune autorité judiciaire indépendante n'a été prévue pour contrôler le fondement et les conditions des rétentions.

II. Le mécanisme de solidarité et son impact sur l'accueil des demandeurs d'asile

En situation normale, le fonctionnement du règlement Dublin III est conservé. La Commission propose de maintenir le critère de l'Etat membre d'arrivée pour déterminer l'Etat membre responsable de la demande d'asile. Cependant, ce critère serait hiérarchisé différemment en se plaçant en 5^e position. Le pays responsable de la demande d'asile pourrait être celui où se trouve les membres de la famille dont la notion a été élargie (frère et sœur, famille nucléaire, relations créées après le départ du pays d'origine), mais également le pays dans le lequel le demandeur d'asile a travaillé ou fait ses études. L'Etat

membre d'arrivée sera responsable de l'examen d'une demande de protection internationale pendant une durée de 3 ans, et non plus de 12 mois.

Le maintien de ce critère fait l'objet de nombreuses critiques en ce qu'il reprend la philosophie du règlement Dublin III qui a démontré son inefficacité et ses limites depuis 2015. Les premiers pays d'entrées resteront les premiers pays impactés par une surcharge de demandes, renforçant le déséquilibre entre les Etats membres dans l'application de la politique migratoire. En outre, une part importante des « dublinés », déboutés de l'asile dans le premier Etat membre qui essayent d'obtenir la protection dans un autre Etat sont en errance, sans statut, ni protection, en attente de l'expiration du délai permettant l'instruction de leur dossier, passant maintenant de 12 mois à 3 ans.

S'agissant de la relocalisation, la Commission abandonne les quotas fixes mais intègre plusieurs formes de collaboration et de partage de responsabilités. Elle évaluerait le nombre de migrants ainsi que les besoins du marché du travail et proposerait un plan de répartition entre les Etats membres proportionnellement à leur taille et leur économie : 50% du calcul basé sur le PIB et 50% sur la taille de la population.

Les Etats membres devront ainsi participer à l'effort de relocalisation. **Cependant, si un Etat ne le souhaite pas, il pourra être solidaire en matière de « retour » en choisissant entre deux options.**

- **Soit en appliquant le « parrainage en matière de retour »**, un nouveau mécanisme qui permet à un Etat membre d'assumer la responsabilité du retour de la personne pour un autre Etat membre sous un délai de 8 mois (à défaut de respecter ce délai, il devra accueillir le demandeur d'asile).
- **Soit en fournissant un soutien opérationnel** par le renforcement des capacités en matière d'accueil, d'asile et de retour.

Les propositions de règlements de la Commission font l'objet de critiques en ce qu'elles ne répondent pas à l'objectif de solidarité entre les Etats en matière d'accueil mais de retour. En pratique, les Etats membres risquent de privilégier les solutions alternatives à la relocalisation. Cela renforcerait le déséquilibre en impactant directement les droits des demandeurs d'asile. En effet, le rapport récent du Comité économique et social européen indique que sans une relocalisation obligatoire, les Etats de première entrée seraient *de facto* forcés à rejeter des demandes d'asile pour éviter d'avoir un trop grand nombre de personnes en rétention.

III. Vers une externalisation de la politique migratoire

Dans le cadre du pacte, une large place est laissée aux partenariats avec les pays tiers. En effet, l'un des objectifs de l'Union est de lutter contre l'immigration illégale. Les différents rapports font ainsi état d'une tentative d'externalisation de la gestion des flux migratoires.

D'une part, la Commission propose un développement des partenariats pour exécuter plus efficacement les retours. A ce jour, l'Union a conclu 18 accords de réadmission et 6 dispositifs de réadmission (Afghanistan, Guinée, Bangladesh, Ethiopie, Gambie, Côte d'Ivoire). Par ailleurs, la Commission envisage de renforcer les partenariats dans tous les domaines de politique extérieure de l'Union, par l'octroi d'aide au développement, de visas et la coopération économique avec des mesures incitatives dans le domaine du commerce.

Cependant, cette politique dépend principalement de la collaboration de ces pays et de leur stabilité politique. Les montants et aides accordées sont souvent détournées de leur véritable objectif. En outre, les retours, souvent longs et difficiles impactent directement la situation personnelle des migrants qui vivent ensuite dans l'illégalité.

La Commission prévoit également, sur la base du nouveau règlement sur les visas Schengen, d'évaluer chaque année le degré de coopération des pays tiers en matière de réadmission. Elle ajusterait ensuite l'octroi du nombre de visas en fonction des résultats.

D'autre part, la Commission souhaite renforcer ses partenariats avec les pays de transit afin de déléguer la gestion de l'asile et des contrôles aux frontières. Or, cette externalisation de la politique migratoire comporte des risques conséquents pour les droits humains.

La déclaration UE-Turquie de 2016 reflète la dangerosité de ces accords. Des moyens financiers considérables ont été octroyés ainsi que des avantages, telle que la libéralisation de visas Schengen pour les courts séjours et la relance des négociations pour l'adhésion dans l'UE en échange d'un accueil et de l'intégration des réfugiés sur son territoire. Or, la Turquie a eu tendance à limiter les migrations en renforçant les contrôles aux frontières, en restreignant la délivrance des visas et en concluant elle-même des accords de réadmission avec des pays voisins.

Ainsi, la logique qui sous-tend l'externalisation permet aux Etats membres de ne pas assumer leurs engagements en termes d'accueil conformément à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 et de fuir leurs responsabilités en cas de violations de droits fondamentaux pendant les opérations de contrôles aux frontières. Avec cette proposition de pacte, la Commission cède aux revendications des Etats membres.

Références :

- CCBE, [Position du CCBE sur la proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures](#), 14 avril 2021
- Communication de la Commission européenne sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, [COM\(2020\) 609 final](#) et en annexe, la [feuille de route pour la mise en œuvre du nouveau pacte sur la migration et l'asile](#) ;
- Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds « Asile et migration »], [COM \(2020\) 610 final](#)
- Proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [COM \(2020\) 611 final](#) ;
- Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, [COM \(2020\) 612 final](#)
- Proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, [COM \(2020\)613 final](#) ;
- Comité européen des régions, [Avis sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile](#), septembre 2021
- Comité économique et social européen, [Avis sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile](#), septembre 2021
- Département thématique des affaires constitutionnelles et des droits des citoyens du Parlement européen, [Etude sur la proposition de la Commission relative au nouveau pacte asile et migration](#), juillet 2021
- Service de recherche du Parlement européen, [Etude d'impact sur le pacte asile et migration](#), juillet 2021