



Pacte sur la migration et l'asile

Plan de mise en œuvre national

Principaux enjeux et points de vigilance

Note de plaidoyer – octobre 2024

Contacts



Laurent Delbos, responsable du plaidoyer : 06 22 20 46 96 / ldelbos@forumrefugiés.org



Ophélie Madinier, responsable du plaidoyer : 06 64 41 79 86 / omadinier@france-terre-asile.org

Introduction

Éléments de contexte

L'adoption du Pacte sur la migration et l'asile par le Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2024 marque la dernière étape du processus législatif à l'échelle européenne. Le nouveau cadre législatif, qui ne sera applicable pour l'essentiel qu'à la mi-2026, est composé d'un ensemble complexe de plusieurs règlements et directives qui nécessiteront une adaptation significative des normes et pratiques par les États membres. Dans cette perspective, la Commission européenne a publié le 12 juin 2024 un [Plan commun de mise en œuvre du Pacte](#) à partir duquel chaque État doit établir un plan national.

À ce titre, les autorités françaises sont tenues d'envoyer un projet de plan national d'ici octobre 2024, qui devra ensuite être finalisé avant le 12 décembre 2024.

Cette note de plaidoyer, rédigée conjointement par Forum réfugiés et France terre d'asile, qui fait suite à un [plaidoyer commun](#) mené dans le cadre des dernières élections européennes, vise à partager l'analyse et les recommandations de nos associations auprès des interlocuteurs impliqués dans l'élaboration de ce plan national. Elle est structurée autour des titres et thèmes proposés par la Commission européenne dans le plan commun, certains d'entre eux n'étant cependant pas abordés : la note ne prétend pas couvrir l'intégralité des sujets, elle vise à mettre en avant les principaux points de vigilance. Forum réfugiés et France terre d'asile sont par ailleurs membres du réseau européen ECRE (*European council for refugees and exiles*), qui a produit [de nombreux documents autour du Pacte sur la migration et l'asile](#) sur lesquels les autorités françaises pourront également s'appuyer.

Considérations générales

Si le plan national vise à décliner les mesures du Pacte dans le contexte juridique et opérationnel français, il doit prendre en considération les droits fondamentaux consacrés par d'autres normes à valeur supérieure. Les autorités françaises devront ainsi s'assurer que les mesures envisagées sont conformes au bloc de constitutionnalité mais aussi, entre autres, à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et aux engagements internationaux de la France, notamment au titre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ou de la Convention internationale relative au statut des réfugiés.

Les modifications du cadre juridique devraient par ailleurs s'accompagner de moyens suffisants pour mettre en place des dispositifs fonctionnels, pour établir des mécanismes de contrôle effectifs, et pour assurer une formation adéquate des personnes qui assureront leur mise en œuvre.

Dans le plan commun de mise en œuvre mis à disposition des États, la Commission « invite les États membres à solliciter et à associer les partenaires sociaux, les autorités locales et régionales et d'autres parties prenantes, en particulier les représentants d'organisations de la société civile, au moyen de consultations et d'échanges réguliers » à l'élaboration de leur plan national. Cette note vise à poser une base d'échange avec les autorités françaises pour une élaboration collaborative et ouverte autour du plan national, qui devrait être rendu public quand il sera finalisé.

Élément constitutif n°1 - Un système commun d'information sur la migration et l'asile : Eurodac

Le [règlement 2024/1358](#), qui réforme le règlement « Eurodac », adapte les normes aux autres textes du Pacte sur la migration et l'asile et élargit les objectifs dudit règlement.

Il prévoit notamment le **recueil de données biométriques des mineurs à partir de l'âge de 6 ans**, contre 14 ans auparavant (cons. 38 et 46, art. 14 et suivants). Le plan de mise en œuvre national devrait préciser comment sera organisée la formation spécifique des fonctionnaires pour réaliser cette collecte **de manière adaptée aux enfants**, comme exigé par le règlement.

Le règlement prévoit également l'ajout d'une **image faciale pour accompagner la prise des empreintes digitales** que les États membres étaient déjà tenus de collecter auparavant, avec une possible coercition (cons. 19, art. 13 et suivants).

La **faculté de prévoir des mesures administratives visant à assurer une possible coercition ne devrait pas être appliquée** en France (cons. 52, art. 13 et 14), étant confrontée aux autres exigences constitutionnelles et aux autres normes supranationales portant sur la **liberté individuelle**, qui pourraient faire **obstacle à une application au niveau français**. Dans sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024 relative à la loi « pour une immigration contrôlée, une intégration réussie », le Conseil constitutionnel a ainsi censuré au fond une disposition (art. 38) autorisant le relevé des empreintes digitales et la prise de photographie d'une personne étrangère sans son consentement.

Élément constitutif n°2 - Un nouveau système de gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'UE

Champ d'application

Le [règlement 2024/1356](#) dit « Filtrage », instituant une procédure de filtrage, laisse d'importantes marges de manœuvre aux États concernant les circonstances dans lesquelles ses dispositions s'appliquent, ainsi que les personnes concernées.

Ce nouveau dispositif **ne devrait être appliqué qu'aux personnes appréhendées au moment du franchissement d'une frontière extérieure du pays**, le filtrage à l'intérieur du territoire se heurtant à des obstacles juridiques et opérationnels difficilement surmontables.

Le filtrage devrait s'appliquer sans privation de liberté. Pour ceux qui demandent l'asile, le temps de passage au guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA), futur Pôle France Asile, pourrait s'avérer suffisant pour assurer les exigences du filtrage au côté des démarches et vérifications déjà menées à cette étape (cons. 10 et art. 7). Le maintien des personnes à disposition des autorités pour les besoins du filtrage pourra être assuré dans le cadre de centres d'hébergements ouverts, conformes aux dispositions de la directive « Accueil ».

Dans les cas exceptionnels et dûment justifiés où les autorités auraient recours à la privation de liberté aux points d'entrée sur le territoire situés à une frontière extérieure de l'UE, le règlement « Filtrage » appelle une **adaptation du cadre actuel régissant les zones d'attentes**.

La formation des personnes chargées des relevées de données biométriques, la présence de personnels médicaux en vue de conduire les examens médicaux, comme la participation d'associations et d'acteurs spécialisés (lutte contre les violences faites aux femmes, accompagnement de victimes de traite, de personnes LGBTQIA+, entre autres) pour conduire **l'examen de vulnérabilité** permettraient notamment à la France de se mettre en conformité avec le règlement. Des médiateurs culturels pourraient par ailleurs faciliter l'accès aux droits dans ces lieux. Enfin, la France doit **interdire le placement en zone d'attente des mineurs** (accompagnés ou non accompagnés), comme elle l'a décidé pour les locaux et centres de rétention administrative, et permettre l'accès immédiat au territoire et la prise en charge adaptée des autres personnes identifiées comme vulnérables.

Les autorités françaises devraient par ailleurs être amenées à revoir la nature des décisions administratives pendant cette période de placement en zone d'attente, les modalités de recours, le dispositif d'accompagnement juridique (qui doit être professionnel et gratuit) et social et les exigences en matière d'identification des vulnérabilités. Les autorités sont par ailleurs tenues d'établir un **mécanisme indépendant pour surveiller le respect des droits fondamentaux**, qui pourrait être confié au Défenseur des droits comme recommandé par l'Agence européenne des droits fondamentaux, ou à une autre autorité administrative indépendante.

Procédure d'asile à la frontière

La procédure d'asile à la frontière, prévue dans le nouveau [règlement 2024/1348](#) dit « Procédure », porte le **risque d'une atteinte importante au droit d'asile** en entraînant une diminution des garanties procédurales pour les demandeurs, avec des délais plus courts (art. 27, 35, 38 et 51) qui compliquent l'exposé d'un récit, des difficultés à assurer la confidentialité de la procédure, un accès limité à l'information et à l'accompagnement juridique, ainsi que des limitations du caractère suspensif des recours (cons. 91, art. 68).

Afin de garantir une mise en œuvre pleine et entière du droit d'asile tel que consacré dans le droit international, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Constitution française, les autorités françaises devraient veiller à **n'appliquer la procédure à la frontière qu'aux situations où elle s'impose au titre de critères restreints et strictement encadrés** (art. 45 et 53), en apportant la plus

grande considération aux situations individuelles (voir élément constitutif n°9). Elles devraient assurer une orientation systématique des personnes vulnérables vers la procédure sur le territoire, notamment pour les mineurs (accompagnés ou non). Dans les cas d'application de la procédure à la frontière, **la privation de liberté n'est pas imposée par le Pacte**, des alternatives devraient donc être privilégiées, comme mentionné par la Commission européenne dans son plan de mise en œuvre. En tout état de cause, **la procédure à la frontière doit être assortie de garanties suffisantes** en matière de confidentialité et d'une aide juridique gratuite à tous les stades de la procédure incluant un droit au recours effectif.

Le plan national devrait par ailleurs **détailler le mécanisme de contrôle de ce dispositif**, que les États membres sont tenus d'instaurer, en veillant à son indépendance et en le dotant de ressources nécessaires (cons. 71, art. 43). Il devrait en outre suivre les [recommandations de l'agence des droits fondamentaux](#) de l'UE (FRA) relatives à ce mécanisme : privilégier le Défenseur des droits ou une autre autorité administrative indépendante, lui permettre de s'auto-saisir, étendre la portée du contrôle au-delà du filtrage et des procédures d'asile à la frontière, etc.

En outre, l'État devrait veiller à ce que les garanties soient les mêmes pour tous les demandeurs d'asile, qu'ils se trouvent en métropole ou sur des territoires d'outre-mer.

Élément constitutif n°3 - Repenser l'accueil

La [directive 2024/1346](#) dite « Accueil » portant sur les conditions matérielles d'accueil (CMA) des demandeurs d'asile apporte quelques changements visant notamment à étendre les possibilités de limitation ou de retrait des CMA en cas de mouvements secondaires.

Le nouveau texte rappelle cependant que les décisions de limitation ou de retrait des CMA « *le sont objectivement et impartialement après un examen au fond au cas par cas et sont motivées [et] elles sont fondées sur la situation particulière du demandeur, en particulier dans le cas des demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, compte tenu du principe de proportionnalité* » (art. 23.4). Les autorités françaises devraient ainsi **prévoir dans le plan national les modalités d'examen individuel des situations**, excluant toute automaticité des mesures de limitation ou de retrait, et **préciser comment seront pris en compte les besoins particuliers** (évaluation et orientation).

La directive dans sa nouvelle version reprend l'idée qu'une limitation ou retrait de CMA ne doit pas aboutir à priver les demandeurs d'asile de toute aide matérielle. Il est ainsi indiqué que « *les États membres assurent à tous les demandeurs l'accès aux soins de santé (...) et leur garantissent un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales* » (cons. 9 et 47, art. 23). Le plan national devrait ainsi **détailler les dispositifs applicables et les aides minimales dont pourraient bénéficier les demandeurs d'asile privés de CMA**, pour une transposition conforme de la directive.

Enfin, la confirmation d'un droit au travail au terme d'un certain délai, ramené de 9 à 6 mois dans la directive, est accompagnée de précisions importantes sur les modalités de mise en œuvre. Certaines dispositions imposent ainsi de revoir le dispositif français actuel qui, s'il reprend bien le délai de 6 mois, ne permet à cette échéance qu'une possibilité de demander une autorisation de travail, ce qui ne constitue pas **un accès effectif au marché du travail** conforme à la nouvelle directive (cons. 50).

La directive « Accueil » s'appliquant sur l'ensemble du territoire, sa mise en œuvre nécessitera par ailleurs de développer les conditions matérielles d'accueil dans l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Élément constitutif n°4 - Des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent

Enregistrement de la demande d'asile et formation des agents

Le [règlement 2024/1348](#) dit « Procédure » définit désormais trois phases distinctes au début de la procédure de demande d'asile. Afin de respecter les délais contraints de ces différentes phases dans la mise en œuvre du règlement, il sera nécessaire de **prévoir des moyens humains et matériels suffisants**, ainsi qu'une montée en compétences via la formation des personnes impliquées dans cette procédure. Cette exigence est soulignée de manière répétée dans tout le Pacte et constitue une garantie essentielle pour les personnes et pour la qualité de la procédure en France. Cette **exigence de qualification et de formation** devrait être au cœur de la mise en œuvre de l'enregistrement et de l'introduction, au cours desquels l'examen de la vulnérabilité doit être réalisé. Les personnes responsables de l'enregistrement et de l'introduction devraient donc être formées sur de nombreux points abordés par le règlement, notamment la détection des vulnérabilités et l'identification des victimes de violences et de traite des êtres humains (TEH).

Cas d'irrecevabilité

Le règlement « Procédure » prévoit différents cas d'irrecevabilité de la demande d'asile, qui ne peuvent être prononcés que par l'autorité responsable de la détermination du besoin de protection, c'est-à-dire l'OFPRA en France.

Les États membres ne sont pas obligés d'appliquer une procédure d'irrecevabilité à ces nouveaux cas prévus par l'article 38. La France devrait ainsi **se limiter à la seule obligation d'irrecevabilité dans le cas des demandes de réexamen sans éléments nouveaux**, garantissant un examen individuel au fond conformément au droit d'asile constitutionnellement garanti.

En effet, l'irrecevabilité reposant sur le **concept de « pays tiers sûrs »**, impliquant une réadmission dans un État non européen où la personne pourrait demander une protection effective, notamment, semble **incompatible avec notre Constitution**. L'article 53-1 de celle-ci n'autorise la République à prévoir « *des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile* » qu'avec des États européens et non des États tiers à l'UE (voir en ce sens l'avis du [Conseil d'État du 16 mai 2018](#) et celui de la [CNCDH du 23 décembre 2017](#)).

Procédure accélérée

Désormais, dans le règlement « Procédure », la décision de recourir à la procédure accélérée relève de l'« autorité responsable de la détermination », correspondant en France à l'OFPRA (art. 4.1 et 42).

L'**évaluation des besoins de garanties procédurales spéciales** (art. 25 de la directive « Accueil » et art. 20 du règlement « Procédure »), qui doit avoir lieu dans le cadre de l'introduction de la demande au sein des pôles France Asile créé par la loi du 26 janvier 2024, **devrait être confiée exclusivement à l'OFPRA**, plutôt qu'à l'OFII. En effet, cette évaluation contribue à déterminer vers quelle procédure d'examen de demande d'asile un demandeur sera orienté. Cette évaluation, qui doit permettre de prendre en compte la vulnérabilité du demandeur, si besoin au moyen de consultations médicales et psychologiques (art. 20 du règlement Procédure) implique une « *attention particulière* » aux victimes de violences, de tortures, de viols, et de traite des êtres humains (cons. 15, art. 21.2). Elle repose ainsi souvent sur des éléments qui soutiennent également la demande de protection internationale et peuvent être fournis dès l'introduction de la demande d'asile. Cette obligation d'accorder une « *attention particulière* » à ces **personnes particulièrement vulnérables** devrait être traduite dans le cadre juridique, **en prévoyant expressément que ces catégories de personnes ne peuvent jamais faire l'objet d'une procédure accélérée**, afin de leur permettre d'exposer leur besoin de protection avec des garanties procédurales adaptées.

Sur le recours suspensif contre le rejet de la demande d'asile

Le règlement « Procédure » ne prévoit pas automatiquement un recours suspensif contre le rejet de la demande d'asile pour les personnes faisant l'objet d'une procédure accélérée (art. 68.3). Cependant, il est primordial de **garantir le droit à un recours effectif** pour les demandeurs d'asile, **assorti d'un droit au maintien sur le territoire** jusqu'à ce que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) se prononce définitivement sur le besoin de protection.

Il serait disproportionné de supprimer *a priori* le droit au maintien sur le territoire pour toutes les personnes sujettes à la procédure accélérée lors de la phase de recours, notamment vis-à-vis de nos exigences constitutionnelles. Appliquer un tel régime à toutes les personnes en procédure accélérée, notamment celles ayant demandé l'asile tardivement ou ne pouvant expliquer l'absence de documents de voyage (circonstances qui ne présument rien de l'absence du besoin de protection) limitent le droit à un recours effectif, ainsi que le droit d'asile constitutionnellement garanti.

En outre, la suppression du droit au maintien « automatique » implique de saisir les tribunaux administratifs (TA) afin de demander une suspension de la décision de retour. Ce dispositif ajoute une charge supplémentaire aux tribunaux administratifs déjà sursollicités, qui ne parviennent souvent pas à statuer avant la CNDA dans les hypothèses similaires déjà prévues par notre droit. De plus, le TA se retrouve à devoir statuer sur des éléments de fait et de droit avant même la CNDA, risquant ainsi des incohérences dans le contrôle juridictionnel, comme l'a souligné le [rapport Stahl du Conseil d'État en 2020 \(voir pp. 20-22\)](#). La suppression du droit au maintien pendant la phase de recours devant la CNDA paraît inadaptée à la structure institutionnelle française et à la répartition des compétences entre les autorités administratives et juridictionnelles de l'asile. Elle devrait donc être écartée. Cela demeurerait parfaitement conforme au règlement « Procédure », en s'appuyant sur le principe de non-refoulement et sur la nécessité de garantir un contrôle juridictionnel cohérent, demandé expressément par le Pacte en la matière (règlement « Procédure », cons. 95).

Si le règlement prévoit par ailleurs l'émission de la décision de retour dès le rejet de la demande d'asile, **il demeure nécessaire de prévoir deux décisions distinctes**, celle portant sur l'asile et celle portant sur le retour, dans le respect des compétences respectives des autorités administratives chargées de l'éloignement et des instances de l'asile. Par ailleurs, le rejet de la demande d'asile devrait être interprété, en tenant compte du principe de non-refoulement et des spécificités françaises, comme un refus définitif de la demande, c'est-à-dire la décision de la CNDA, si elle a été saisie. Cette interprétation est d'ailleurs nécessaire au regard du dispositif d'[« examen à 360° » du droit au séjour](#) introduit dans la loi du 26 janvier 2024. Ce dispositif oblige l'autorité préfectorale à examiner toutes les possibilités de titre de séjour dont la personne pourrait remplir les conditions. Cet examen complet ne peut être effectué qu'après que les autorités de l'asile, administratives et juridictionnelles, se soient prononcées.

Élément constitutif n°6 - Un système équitable et efficace permettant la bonne application des nouvelles règles en matière de responsabilité

Le [règlement 2024/1351](#) relatif à la gestion de l'asile et de la migration dit « Gestion », qui remplace le règlement « Dublin III », en reprend les grandes orientations.

Il contient toutefois des **améliorations relatives à la prise en compte des liens des demandeurs avec les États membres**. Premièrement, un nouveau critère de détermination du pays compétent est la titularité d'un **diplôme ou d'un certificat** délivré par un établissement d'enseignement établi dans un État membre (art. 30). Deuxièmement, le critère familial (prioritaire dans la hiérarchie, comme auparavant) a été étendu et inclut désormais les **liens établis pendant le voyage** (cons. 52, art. 26 et suivants). Les autorités des États membres devraient prendre en compte tous les indices cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés permettant d'établir un lien familial, y compris en l'absence de

preuves formelles (pièces justificatives ou preuves ADN). Par ailleurs, **l'État a la possibilité d'appliquer encore plus largement le critère familial** (cons. 57, art. 35), et peut, par exemple, décider d'examiner les demandes des frères et sœurs. Cette possibilité devrait être utilisée par les autorités françaises. Alors que le règlement continue de confier une responsabilité disproportionnée aux pays de première entrée dans l'Union européenne, et au regard de la faible effectivité du règlement « Dublin » aujourd'hui, élargir le critère familial serait un moyen de renforcer la mise en œuvre des principes de solidarité et de partage des responsabilités entre États membres.

Le nouveau règlement rappelle également que l'État devrait veiller à ce que **les autorités de détermination de la compétence soient formées aux questions de vulnérabilité**, afin de détecter des liens de dépendance qui justifient l'application automatique du rapprochement familial élargi (cons. 53, art. 34). La présence d'un médiateur pendant l'entretien de détermination du pays responsable pourrait faciliter cette détection (art. 22.4). Il est à noter que les États devront donner la priorité aux transferts des personnes vulnérables et à tous les cas impliquant des membres d'une même famille (cons. 54, art. 23, 39.1, 40.1, et 46.1).

Enfin, l'État devrait (conformément au considérant 62 et à l'article 43) **octroyer le délai maximum pour exercer le droit au recours contre la décision de transfert (3 semaines)**, afin de garantir une préparation adéquate, et, *in fine*, un recours effectif. Le transfert doit par ailleurs être automatiquement suspendu jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le recours, afin d'éviter de soumettre les demandeurs à des transferts inutiles. A défaut, un dispositif d'information efficace doit être établi pour que les demandeurs d'asile soient pleinement informés de la possibilité de demander ce caractère suspensif au moment de leur recours.

Élément constitutif n°7 - Une solidarité qui fonctionne

Aujourd'hui, le faible nombre de relocalisations effectives de demandeurs d'asile et l'absence de prise en compte de leurs souhaits, de leur maîtrise de la langue et de leurs liens avec les pays de relocalisation entraînent de nombreux « mouvements secondaires ». Bien qu'obligatoire, le mécanisme de solidarité prévu dans le nouveau règlement « Gestion » demeure extrêmement flexible. Les alternatives offertes aux États membres (financement de projets dans des pays tiers, financement de procédures d'éloignement, etc.) vont à rebours de la logique de solidarité, alors même que le mécanisme de relocalisation constitue une réponse nécessaire.

Les efforts des États membres, et notamment de la France, en matière de relocalisation des demandeurs d'asile depuis les pays de première entrée doivent s'intensifier. **La France devrait choisir la relocalisation dans le cadre du mécanisme de solidarité**, en renforçant son programme existant plutôt que d'avoir recours à une contribution financière. L'État français devrait **se fixer un objectif en termes de solidarité supérieur à celui énoncé dans le règlement**, mais également **utiliser la clause discrétionnaire**, qui permet à un pays membre d'examiner une demande même si cet examen ne relève pas de sa responsabilité au regard des critères fixés dans les textes.

L'article 67.6 du règlement « Gestion » prévoit que *« les États membres veillent à ce que les membres d'une famille soient relocalisés sur le territoire du même État membre »*. La France doit s'assurer de **ne pas séparer les familles et d'opérer leur relocalisation sur le même territoire**, sauf lorsque cela est contraire à l'intérêt des personnes concernées (par exemple en cas de violences intrafamiliales). Les relocalisations pourraient en outre permettre de couvrir les membres de la famille qui ne sont pas concernés par les transferts.

Par ailleurs, il est nécessaire, dans le cadre de cette relocalisation, de **s'appuyer également sur les « liens significatifs »** (familiaux, linguistiques et culturels) des demandeurs avec le pays de destination, et pas seulement sur des critères restrictifs tels que l'unique présence de la famille dans le pays.

La France doit garantir la transparence dans la sélection des personnes couvertes par la relocalisation, tout comme dans le recours aux compensations de responsabilité (qui ne doivent cependant pas constituer la principale forme de solidarité). Les États devraient par ailleurs prévoir une **formation adaptée du personnel**, portant notamment sur la vulnérabilité, ainsi que les services d'interprétariat nécessaires.

Dans l'exercice de sa solidarité, **la France devrait proscrire les partenariats avec des pays tiers dans lesquels les droits humains sont régulièrement bafoués** et où les violences envers les personnes exilées sont établies. Si dans « l'approche globale » prévue par le texte, les États sont encouragés à établir de tels partenariats, ces derniers pourraient porter sur la mise en place de **voies légales de migration** et non sur le contrôle des frontières.

Le règlement « Gestion », comme la refonte de la directive « Accueil », introduit des sanctions dans l'objectif de dissuader les mouvements secondaires. En cas de non-respect de la décision de transfert par le demandeur, ce dernier n'aura pas droit aux conditions matérielles d'accueil (art. 18). Le texte prévoit que cela doit se faire « *sans préjudice de la nécessité d'assurer un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et aux obligations internationales* », mais le cadre n'est pas plus précisément défini. La France devrait faire preuve de proportionnalité dans l'adoption de mesures sur la base de cette disposition et veiller à un **accueil digne** des personnes concernées, en leur assurant des **conditions matérielles d'accueil minimales**.

Élément constitutif n°9 - De nouvelles mesures de protection pour les demandeurs d'une protection internationale et les personnes vulnérables et un contrôle accru du respect des droits fondamentaux

La prise en compte de la vulnérabilité des mineurs dans la procédure de filtrage

Au cours du filtrage, l'intérêt supérieur de l'enfant devra toujours être une considération primordiale (cons. 25 du règlement « Filtrage »).

S'agissant de la procédure de filtrage qui serait mise en œuvre par les autorités aux points d'entrée sur le territoire, **les mineurs, et notamment les mineurs non accompagnés, ne devraient pas être soumis à des mesures de privation de liberté**, notamment en zone d'attente, le temps que les examens prévus au titre de la procédure soient mis en œuvre. Les mineurs devraient pouvoir être maintenus à disposition des autorités dans des **dispositifs d'hébergement ouverts, adaptés à leur âge**, en accédant directement à la protection de l'enfance, s'agissant des mineurs non accompagnés.

Durant l'identification et la vérification d'identité, les personnes chargées de la collecte des données biométriques devraient être spécifiquement **formées à la collecte des données de mineurs** (art. 14 du règlement « [Eurodac](#) »). Aucune contrainte ne peut être utilisée à leur égard.

Les examens de santé devraient être effectués par des professionnels de santé spécialisés dans la prise en charge sanitaire des mineurs et **formés aux besoins particuliers des mineurs** (art. 12). De la même manière, les personnes chargées de l'**examen de vulnérabilité** devraient être formées et accompagnées de professionnels de la protection de l'enfance et d'associations spécialisées dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, ainsi que le permet le règlement, et le cas échéant, de personnels médicaux (art. 12).

Les mineurs non accompagnés devraient être orientés vers la protection de l'enfance, et informés de leur droit à demander l'asile. Leur besoin de protection en tant que mineurs isolés et le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant doivent toutefois suffire à autoriser leur entrée sur le territoire pour bénéficier de la protection de l'enfance, sans que l'introduction d'une demande d'asile soit nécessaire. S'ils souhaitent déposer une demande d'asile, cette volonté pourra être manifestée pendant la procédure

de filtrage, ou plus tard au cours de leur prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Bien que leur demande d'asile puisse être enregistrée sans représentant majeur, ils ont vocation à **être accompagné par un administrateur *ad hoc* (AAH)** dès la procédure de filtrage, et pendant leur procédure d'asile (art. 13 de la directive « [Accueil](#) »). La désignation d'un AAH devra être effectuée dès le début de la procédure de filtrage, tel que prévu par le règlement (cons. 25, art. 13), ce qui permettra d'assurer la bonne information et de garantir le respect des droits et la représentation des mineurs non accompagnés au cours des examens liés à la procédure. Les mineurs devront bénéficier d'une information adaptée à leur âge, avec la participation de l'AAH (cons. 38, art. 11).

Enfin, s'agissant du mécanisme de contrôle des droits fondamentaux, qui doit permettre de surveiller le respect du droit de l'Union européenne et du droit international (cons. 27, art. 10), il devrait veiller au respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et à la Convention sur le statut des réfugiés de 1951, et porter également une attention particulière au respect de la **Convention internationale des droits de l'enfant**, auxquels les États membres sont parties. Dans ce cadre, des organisations internationales (Unicef) et des **organisations non gouvernementales spécialisées dans la protection de l'enfance**, et en particulier dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, **devraient être associées à ce mécanisme**.

La prise en compte de la vulnérabilité des mineurs dans la procédure d'asile

Au cours de la procédure de demande d'asile, l'intérêt supérieur de l'enfant devra toujours être une considération primordiale (art. 22).

Les mineurs, accompagnés ou non accompagnés, devraient systématiquement voir leur demande d'asile examinée dans le cadre de la procédure normale - ni procédure à la frontière (cons. 62), ni procédure accélérée - **et sans privation de liberté** (cons. 69).

Conformément au règlement « Procédure », un administrateur *ad hoc* (AAH) devra être désigné pour chaque mineur non accompagné dans un délai de 15 jours à compter de la présentation de la demande (cons. 35, art. 23). Le mineur sera informé de la désignation et du mécanisme de plainte contre le représentant. Ce représentant ne pourra avoir plus de 30 mineurs à sa charge, exceptionnellement 50 (cons. 35, art. 23). Le représentant devra informer le mineur de la procédure et l'aider dans les préparations. **Des moyens supplémentaires devraient être mobilisés pour le recensement, la formation et la mobilisation des AAH partout sur le territoire national**.

L'entretien de demande d'asile d'un mineur est conduit par une **personne formée aux besoins spécifiques des mineurs** et tient compte de la vulnérabilité liée à son âge (art. 22).

Si le mineur est pris en charge par la protection de l'enfance, sa minorité ne devrait pas être mise en doute au cours de la procédure d'asile, une évaluation pluridisciplinaire ayant déjà été conduite avant son admission à l'ASE. La loi du 7 février 2022 a par ailleurs interdit la réévaluation des mineurs non accompagnés déjà évalués par un département. En cas de doute sur la minorité d'un présumé mineur qui ne serait pas encore pris en charge par l'ASE, ce sont les services de la protection de l'enfance du département où il se trouve qui sont habilités à conduire l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

La prise en compte des vulnérabilités liées aux violences de genre et LGBTphobes dans la procédure de filtrage

Les vulnérabilités liées aux **violences sexistes et sexuelles et aux discriminations subies par les femmes et les personnes LGBTQIA+** doivent être correctement détectées et prises en compte à la fois au cours de la procédure de filtrage et de la procédure d'asile, à travers la mise en œuvre de garanties procédurales spéciales.

Au cours de la procédure de filtrage, l'examen sanitaire ainsi que l'examen préliminaire de vulnérabilité (cons. 37, art. 12) doivent permettre d'identifier les victimes de violences sexistes et sexuelles (VSS),

ainsi que les besoins spécifiques de personnes LGBTQIA+, et de les orienter vers une prise en charge sanitaire, psychologique et sociale adaptée.

L'examen sanitaire comme l'examen préliminaire des vulnérabilités doit être conduit par des **personnels médicaux et des autorités qualifiées** pour conduire ces examens, et **formées** spécifiquement pour cette mission, notamment pour le **recueil de la parole des victimes de violences de genre ou LGBTphobes**. Les personnels médicaux et les autorités chargées de ces examens, ainsi que les interprètes, devront également être formées à la communication interculturelle et aux enjeux interculturels autour des VSS et des persécutions ou violences LGBTphobes. Il est particulièrement important que des **associations spécialisées dans la prise en charge des victimes de violences et sexuelles** d'une part, et des associations spécialisées dans **l'accompagnement des personnes exilées LGBTQIA+** d'autre part, soient associées à l'examen préliminaire de vulnérabilité.

A la demande de la personne, ces examens doivent pouvoir être conduits avec une personne du même genre.

En fonction des besoins spécifiques identifiées, les personnes doivent être orientées vers des professionnels de santé pour des consultations médicales, notamment pour éviter toute rupture de traitement.

Le mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux prévu par le règlement « Filtrage » (art. 10) devra intégrer des experts qualifiés sur ces enjeux, notamment des **associations spécialisées**.

La prise en compte des vulnérabilités liées aux violences de genre et LGBTphobes dans la procédure d'asile

Au moment de la présentation des demandes d'asile, l'évaluation des besoins de **garanties procédurales spéciales** (cons. 17, art. 20 du règlement « Procédure ») doit permettre la détection des vulnérabilités liées aux violences et discriminations subies par les femmes et les personnes LGBTQIA+, leur prise en charge sanitaire et sociale, et leur prise en compte dans la procédure d'asile (art. 21). Les personnes chargées de conduire cette évaluation doivent être formées au **recueil de la parole des victimes et à la détection des violences sexistes, sexuelles et LGBTphobes**, de même que les médecins et psychologues participant à cette évaluation. Des consultations médicales et psychologiques devraient systématiquement être proposées, gratuitement, au demandeur. Des associations spécialisées dans l'identification et l'accompagnement des victimes de traite, de violences sexistes et sexuelles et des personnes LGBTQIA+ devraient aussi systématiquement être associées à cette évaluation.

A la demande de la personne, les entretiens ou consultation composant cette évaluation doivent pouvoir être conduit avec une personne du même genre (cons. 21). Si des vulnérabilités particulières sont détectées, les personnes devraient pouvoir être immédiatement prises en charge sur le plan médical et/ou psychologique, et bénéficier de **conditions d'accueil adaptées**.

Enfin, toute personne dont l'évaluation conclue à des besoins de garanties procédurales spéciales devrait être orientée vers la **procédure d'asile normale** - ni procédure à la frontière, ni procédure accélérée (art. 21).

Après l'introduction de la demande d'asile, les entretiens individuels prévus au titre du règlement procédure devront offrir des garanties de **confidentialité** et **prendre en compte les besoins liés au genre ou spécifiques aux personnes LGBTQIA+**. A la demande de la personne, les entretiens devront pouvoir être mené par une personne et un interprète du même genre (cons. 21).

Élément constitutif n°10 - La réinstallation, l'inclusion et l'intégration

Réinstallation et voies légales d'accès

Le [règlement 2024/ 1350](#) établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire est le seul texte dont l'application est immédiate. La mise en œuvre de ce cadre, qui a pour objectif de remplacer les programmes *ad hoc* en proposant une procédure harmonisée et des règles communes, **devrait être ambitieuse, et la France pourrait jouer un rôle moteur** afin que les États membres fixent des engagements de réinstallation à la hauteur des enjeux et que de nouveaux États membres contribuent au programme.

En effet, chaque année, les besoins de réinstallation identifiés par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) augmentent. En 2024, ils s'établissaient au niveau historiquement élevé de 2,4 millions de personnes. Depuis 2017, la Commission européenne œuvre pour la mise en place d'un programme commun de réinstallation, soutenu financièrement par les fonds européens. Pour la période 2024-2025, 14 États membres ont pris des engagements. Bien que la France soit le deuxième pays à avoir proposé le plus grand nombre de places pour les personnes réinstallées, avec un objectif de 6 000 personnes sur deux années, elle reste loin derrière l'Allemagne (37 100). Au total, les pays de l'UE se sont engagés à accueillir 60 735 personnes réinstallées, un objectif très modeste à l'aune des besoins et de leurs capacités d'accueil. **La France devrait montrer la voie et proposer un nombre plus important de places de réinstallation pour les prochaines années.**

Outre la réinstallation, **il est impératif de mettre en place des voies légales complémentaires d'accès** au territoire européen afin d'offrir une alternative aux parcours migratoires dangereux et à l'exploitation pour les personnes fuyant leur pays. Ces voies complémentaires pourraient prendre différentes formes, telles que l'élargissement des critères familiaux, les voies d'admission à titre humanitaire, le parrainage privé, ou l'arrivée de réfugiés étudiants ou ayant des compétences professionnelles recherchées par les pays d'accueil, suivant les recommandations du HCR dans ce domaine.

Lors de la mise en œuvre du cadre commun, la Commission européenne et les États membres devraient également **consulter et impliquer les organisations de la société civile, ainsi que des personnes concernées** dans la réflexion sur l'application concrète de ces programmes afin d'assurer un accueil et un accompagnement de qualité.

Inclusion et intégration

À travers les fonds européens, les États membres ont la possibilité de soutenir les systèmes d'accueil et les politiques d'intégration, y compris à travers l'appui d'acteurs de la société civile dans leur travail de terrain auprès des personnes migrantes et des réfugiées. La France devrait veiller à ce que des **ressources suffisantes soient destinées à l'inclusion** des bénéficiaires d'une protection internationale (notamment pour les services de santé et d'éducation, les cours de langue et la formation et l'accompagnement professionnels).

Au-delà des financements, les politiques d'intégration devraient être envisagées de manière globale et **démarrer le plus tôt possible** après l'arrivée des personnes sur le territoire européen. La France devrait dans ce cadre **favoriser l'intégration, l'apprentissage de la langue** (art. 18 de la directive « Accueil ») **dès la demande d'asile et un accès effectif au marché du travail** (art. 17 de la directive « Accueil ») **pour les demandeurs d'asile**. Un accès rapide à des documents d'état civil devrait également être garanti. Une politique fondée sur une stratégie à long terme plutôt que sur des réponses *ad hoc* à des situations d'urgence pourrait garantir des dépenses maîtrisées. En France, les associations et les autorités locales jouent un rôle clé dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il est donc crucial qu'elles puissent bénéficier des ressources nécessaires et que l'action de la société civile ne soit pas entravée.