

PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Afin de garantir un nouveau départ et d'éviter de reproduire les erreurs passées, certains éléments à risque doivent être reconsidérés et les aspects positifs étendus.

L'engagement en faveur d'une approche plus humaine de la protection et l'accent mis sur les aspects positifs et bénéfiques de la migration avec lesquels la Commission européenne a lancé le Pacte sur la migration et l'asile sont les bienvenus. Cependant, les propositions formulées reflètent très peu cette rhétorique et ces ambitions. Au lieu de rompre avec les erreurs de la précédente approche de l'Union européenne (UE) et d'offrir un nouveau départ, le Pacte continue de se focaliser sur l'externalisation, la dissuasion, la rétention et le retour.

Cette première analyse des propositions, réalisée par la société civile, a été guidée par les questions suivantes :

- 1.** Les propositions formulées sont-elles en mesure de garantir, en droit et en pratique, le respect des normes internationales et européennes ?
- 2.** Participeront-elles à un partage plus juste des responsabilités en matière d'asile au niveau de l'UE et de l'international ?
- 3.** Seront-elles susceptibles de fonctionner en pratique ?

Octobre 2020

Au lieu d'un partage automatique des responsabilités, le Pacte introduit un système de Dublin, qui n'en porte pas le nom, plus complexe et un mécanisme de « parrainage au retour »

Le Pacte sur la migration et l'asile a manqué l'occasion de réformer en profondeur le système de Dublin : le principe de responsabilité du premier pays d'arrivée pour examiner les demandes d'asile est, en pratique, maintenu. De plus, le Pacte propose un système complexe introduisant diverses formes de solidarité.

Certains ajouts positifs dans les critères de détermination de l'État membre responsable de la demande d'asile sont à relever, par exemple, l'élargissement de la définition des membres de famille afin d'inclure les frères et sœurs, ainsi qu'un large éventail de membres de famille dans le cas des mineurs non accompagnés et la délivrance d'un diplôme ou d'une autre qualification par un État membre. Cependant, au regard de la pratique actuelle des États membres, il sera difficile de s'éloigner du principe du premier pays d'entrée comme l'option de départ en faveur des nouvelles considérations prioritaires, notamment le regroupement familial.

Dans le cas d'un nombre élevé de personnes arrivées sur le territoire (« pression migratoire ») ou débarquées suite à des opérations de recherche et de sauvetage, la solidarité entre États membres est requise. Les processus qui en découlent comprennent une série d'évaluations, d'engagements et de rapports devant être rédigés par les États membres. Si la réponse collective est insuffisante, la Commission européenne peut prendre des mesures correctives. Au lieu de promouvoir un mécanisme de soutien pour un partage prévisible des responsabilités, ces dispositions tendent plutôt à créer des formes de négociations entre États membres qui nous sont toutes devenues trop familières. La complexité des propositions soulève des doutes quant à leur application réelle en pratique.

Les États membres sont autorisés à choisir le « parrainage de retour » à la place de la relocalisation de personnes sur leur territoire, ce qui indique une attention égale portée au retour et à la protection. Au lieu d'apporter un soutien aux États membres en charge d'un plus grand nombre de demandes de protection, cette proposition soulève de nombreuses préoccupations juridiques et relatives au respect des droits de l'homme, en particulier si le transfert vers l'État dit « parrain » se fait après l'expiration du délai de 8 mois. Qui sera en charge de veiller au traitement des demandeurs d'asile déboutés à leur arrivée dans des États qui n'acceptent pas la relocalisation ?

Le Pacte propose d'étendre l'utilisation de la procédure à la frontière, y compris un recours accru à la rétention

A défaut de rééquilibrer la responsabilité entre les États membres de l'UE, la proposition de règlement sur les procédures communes exacerbe la pression sur les États situés aux frontières extérieures de l'UE et sur les pays des Balkans occidentaux. La Commission propose de rendre, dans certains cas, les procédures d'asile et de retour à la frontière obligatoires. Cela s'appliquerait notamment aux ressortissants de pays dont le taux moyen de protection de l'UE est inférieur à 20%. Ces procédures seraient facultatives lorsque les États membres appliquent les concepts de pays tiers sûr ou pays d'origine sûr. Toutefois, la Commission a précédemment proposé que ceux-ci deviennent obligatoires pour l'ensemble des États membres. Les associations réitèrent leurs inquiétudes quant à l'utilisation de ces deux concepts qui ont été largement débattus entre 2016 et 2019. Leur application obligatoire ne doit plus être proposée.

La proposition de procédure à la frontière repose sur deux hypothèses erronées – notamment sur le fait que la majorité des personnes arrivant en Europe n'est pas éligible à un statut de protection et que l'examen des demandes de protection peut être effectué facilement et rapidement. Ni l'une ni l'autre ne sont correctes. En effet, [en prenant en considération à la fois les décisions de première et de seconde instance dans toute l'UE](#) il apparaît que la plupart des demandeurs d'asile dans l'UE au cours des trois dernières années ont obtenu un statut de protection. En outre, le Pacte ne doit pas persévérer dans cette approche erronée selon laquelle les procédures d'asile peuvent être conduites rapidement à travers la réduction de garanties et l'introduction d'un système de tri. La durée moyenne de [la procédure d'asile aux Pays-Bas](#), souvent qualifiée d'« élève modèle » pour cette pratique, dépasse un an et peut atteindre deux années jusqu'à ce qu'une décision soit prise.

La proposition engendrerait deux niveaux de standards dans les procédures d'asile, largement déterminés par le pays d'origine de la personne concernée. Cela porte atteinte au droit individuel à l'asile et signifierait qu'un nombre accru de personnes seront soumises à une procédure de deuxième catégorie. Proposer aux États membres d'émettre une décision d'asile et d'éloignement de manière simultanée, sans introduire de garanties visant à ce que les principes de non-refoulement, d'intérêt supérieur de l'enfant, et de protection de la vie privée et familiale ne soient examinés, porte atteinte aux obligations qui découlent du droit international. La proposition formulée par la Commission supprime également l'effet suspensif automatique du recours, c'est-à-dire le droit de rester sur le territoire dans l'attente d'une décision finale rendue dans le cadre d'une procédure à la frontière.

L'idée selon laquelle les personnes soumises à des procédures à la frontière sont considérées comme n'étant pas formellement entrées sur le territoire de l'État membre est trompeuse et contredit la récente jurisprudence de l'UE, sans pour autant modifier les droits de l'individu en vertu du droit européen et international.

La proposition prive également les personnes de la possibilité d'accéder à des permis de séjour pour des motifs autres que l'asile et impliquera très probablement une privation de liberté pouvant atteindre jusqu'à 6 mois aux frontières de l'UE, c'est-à-dire un maximum de douze semaines dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière et douze semaines supplémentaires en cas de procédure de retour à la frontière. En outre, les réformes suppriment le principe selon lequel la rétention ne doit être appliquée qu'en dernier recours dans le cadre des procédures aux frontières. En s'appuyant sur des restrictions plus systématiques des mouvements dans le cadre des procédures à la frontière, la proposition restreindra l'accès de l'individu aux services de base fournis par des acteurs qui ne pourront peut-être pas opérer à la frontière, y compris pour l'assistance et la représentation juridiques. Avec cette approche, on peut s'attendre aux mêmes échecs rencontrés dans la mise en œuvre des « hotspot » sur les îles grecques.

La reconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant comme élément primordial dans toutes les procédures pour les États membres est positive. Cependant, la Commission diminue les garanties de protection des enfants en n'exemptant que les mineurs non accompagnés ou âgés de moins de douze ans des procédures aux frontières. Ceci est en contradiction avec la définition internationale de l'enfant qui concerne toutes les personnes jusqu'à l'âge de dix-huit ans, telle qu'inscrite dans la Convention relative aux droits de l'enfant ratifiée par tous les États membres de l'UE.

Dans les situations de crise, les États membres sont autorisés à déroger à d'importantes garanties qui soumettront davantage de personnes à des procédures d'asile de qualité inférieure

La crainte d'iniquité procédurale est d'autant plus visible dans les situations où un État membre peut prétendre être confronté à une « situation exceptionnelle d'afflux massif » ou au risque d'une telle situation.

Dans ces cas, le champ d'application de la procédure obligatoire aux frontières est considérablement étendu à toutes les personnes en provenance de pays dont le taux moyen de protection de l'UE est inférieur à 75%. La procédure d'asile à la frontière et la procédure de retour à la frontière peuvent être prolongées de huit semaines supplémentaires, soit cinq mois chacune, ce qui porte à dix mois la durée maximale de privation de liberté. En outre, les États membres peuvent suspendre l'enregistrement des demandes d'asile pendant quatre semaines et jusqu'à un maximum de trois mois. Par conséquent, si aucune demande n'est enregistrée pendant plusieurs semaines, les personnes sont susceptibles d'être exposées à un risque accru de rétention et de refoulement, et leurs droits relatifs à un accueil digne et à des services de base peuvent être gravement affectés.

Cette mesure permet aux États membres de déroger à leur responsabilité de garantir un accès à l'asile et un examen efficace et équitable de l'ensemble des demandes d'asile, ce qui augmente ainsi le risque de refoulement. Dans certains cas extrêmes, notamment lorsque les États membres agissent en violation flagrante et persistante des obligations du droit de l'UE, le processus de demande d'autorisation à la Commission européenne pourrait être considéré comme une amélioration, étant donné qu'actuellement la loi est ignorée, sans consultation et ce malgré les critiques de la Commission européenne. Toutefois, cela ne peut être le point de départ de l'évaluation de cette proposition de la législation européenne. L'impact à grande échelle de cette dérogation offre la possibilité à ce qu'une grande majorité des personnes arrivant dans l'UE soient soumises à une procédure de second ordre.

Pré-filtrage à la frontière : risques et opportunités

La Commission propose un processus de « pré-filtrage à l'entrée » pour toutes les personnes qui arrivent de manière irrégulière aux frontières de l'UE, y compris à la suite d'un débarquement dans le cadre des opérations de recherche et de sauvetage. Le processus de pré-filtrage comprend des contrôles de sécurité, de santé et de vulnérabilité, ainsi que l'enregistrement des empreintes digitales, mais il conduit également à des décisions impactant l'accès à l'asile, notamment en déterminant si une personne doit être sujette à une procédure d'asile accélérée à la frontière, de relocalisation ou de retour. Ce processus peut durer jusqu'à 10 jours et doit être effectué au plus près possible de la frontière. Le lieu où les personnes seront placées et l'accès aux conditions matérielles d'accueil demeurent flous. Le filtrage peut également être appliqué aux personnes se trouvant sur le territoire d'un État membre, ce qui pourrait conduire à une augmentation de pratiques discriminatoires. Des questions se posent également concernant les droits des personnes soumises au filtrage, tels que l'accès à l'information, l'accès à un avocat et au droit de contester la décision prise dans ce contexte; les motifs de refus d'entrée; la confidentialité et la protection des données collectées. Étant donné que les États membres peuvent facilement se décharger de leurs responsabilités en matière de dépistage médical et de vulnérabilité, il n'est pas certain que certains besoins seront effectivement détectés et pris en considération.

Une initiative à saluer est la proposition d'instaurer un mécanisme indépendant des droits fondamentaux à la frontière. Afin qu'il garantisse une véritable responsabilité face aux violations des droits à la frontière, y compris contre les éloignements et les refoulements récurrents dans un grand nombre d'États membres, ce mécanisme doit être étendu au-delà de la procédure de pré-filtrage, être indépendant des autorités nationales et impliquer des organisations telles que les associations non gouvernementales.

La proposition fait de la question du retour et de l'expulsion une priorité

L'objectif principal du Pacte est clair : augmenter de façon significative le nombre de personnes renvoyées ou expulsées de l'UE. La création du poste de Coordinateur en charge des retours au sein de la Commission européenne et d'un directeur exécutif adjoint aux retours au sein de Frontex en sont la preuve, tandis qu'aucune nomination n'est prévue au sujet de la protection de garanties ou de la relocalisation. Le retour est considéré comme un élément admis dans la politique migratoire et le soutien pour des retours dignes, en privilégiant les retours volontaires, l'accès à une assistance au retour et l'aide à la réintégration, sont essentiels. Cependant, l'investissement dans le retour n'est pas une réponse adaptée au non-respect systématique des normes d'asile dans les États membres de l'UE.

Rien de nouveau sur l'action extérieure: des propositions irréalistes qui risquent de continuer d'affaiblir les droits de l'homme

L'objectif principal du Pacte est clair : augmenter de façon significative le nombre de personnes renvoyées ou expulsées de l'UE. La création du poste de Coordinateur en charge des retours au sein de la Commission européenne et d'un directeur exécutif adjoint aux retours au sein de Frontex en sont la preuve, tandis qu'aucune nomination n'est prévue au sujet de la protection de garanties ou de la relocalisation. Le retour est considéré comme un élément admis dans la politique migratoire et le soutien pour des retours dignes, en privilégiant les retours volontaires, l'accès à une assistance au retour et l'aide à la réintégration, sont essentiels. Cependant, l'investissement dans le retour n'est pas une réponse adaptée au non-respect systématique des normes d'asile dans les États membres de l'UE.

Un manque d'ambition pour des voies légales et sûres vers l'Europe

L'opportunité pour l'UE d'indiquer qu'elle est prête à contribuer au partage des responsabilités pour la protection au niveau international dans un esprit de partenariat avec les pays qui accueillent la plus grande majorité des réfugiés est manquée. Au lieu de proposer un objectif ambitieux de réinstallation de réfugiés, la Commission européenne a seulement invité les États membres à faire plus et a converti les engagements de 2020 en un mécanisme biennal, ce qui résulte en la perte d'une année de réinstallation européenne.

La reconnaissance du besoin de faciliter la migration de main-d'œuvre à travers différents niveaux de compétences est à saluer, mais l'importance de cette migration dans les économies et les sociétés européennes ne se reflète pas dans les ressources, les propositions et les actions allouées.

Le soutien aux activités de recherche et de sauvetage et aux actions de solidarité doit être renforcé

La tragédie humanitaire dans la mer Méditerranée nécessite encore une réponse y compris à travers un soutien financier et des capacités de recherches et de sauvetage. Cet enjeu ainsi que celui du débarquement sont pris en compte dans toutes les propositions, reconnaissant ainsi la crise humanitaire actuelle. Cependant, au lieu de répondre aux comportements et aux dispositions réglementaires des gouvernements qui obstruent les activités de secours et le travail des défenseurs des droits, la Commission européenne suggère que les standards de sécurité sur les navires et les niveaux de communication avec les acteurs privés doivent être surveillés. Les acteurs privés sont également requis d'adhérer non seulement aux régimes légaux, mais aussi aux politiques et pratiques relatives à « la gestion migratoire » qui peuvent potentiellement interférer avec les obligations de recherches et de sauvetage.

Bien que la publication de lignes directrices pour prévenir la criminalisation de l'action humanitaire soit la bienvenue, celles-ci se limitent aux actes mandatés par la loi avec une attention spécifique aux opérations de sauvetage et de secours. Cette approche risque d'omettre les activités humanitaires telles que la distribution de nourriture, d'abris, ou d'information sur le territoire ou assurés par des organisations non mandatées par le cadre légal qui sont également sujettes à ladite criminalisation et à des restrictions.

Des signes encourageants pour l'inclusion

Les changements proposés pour permettre aux réfugiés d'accéder à une résidence de long-terme après trois ans et le renforcement du droit de se déplacer et de travailler dans d'autres Etats membres sont positifs. De plus, la révision du Plan d'action pour l'inclusion et l'intégration et la mise en place d'un groupe d'experts pour collecter l'avis des migrants afin de façonner la politique européenne sont les bienvenues.

LA VOIE À SUIVRE

La présentation des propositions de la Commission est le commencement de ce qui promet d'être une autre longue période conflictuelle de négociations sur les politiques européennes d'asile et de migration. Alors que ces négociations sont en cours, il est important de rappeler qu'il existe déjà un régime d'asile européen et que les États membres ont des obligations dans le cadre du droit européen et international.

Cela requiert une action immédiate de la part des décideurs politiques européens, y compris de la part des États membres, de :

- › Mettre en œuvre les standards existants en lien avec les conditions matérielles d'accueil et les procédures d'asile, d'enquêter sur leur non-respect et de prendre les mesures disciplinaires nécessaires ;
- › Sauver des vies en mer, et de garantir des capacités de sauvetage et de secours, permettant un débarquement et une relocalisation rapide ;
- › Continuer de s'accorder sur des arrangements ad-hoc de solidarité pour alléger la pression sur les Etats membres aux frontières extérieures de l'UE et encourager les États membres à avoir recours à la relocalisation.

Concernant les prochaines négociations sur le Pacte, nous recommandons aux co-législateurs de :

- › Rejeter l'application obligatoire de la procédure d'asile ou de retour à la frontière : ces procédures aux standards abaissés réduisent les garanties des demandeurs d'asile et augmentent le recours à la rétention. Elles exacerbent le manque de solidarité actuel sur l'asile dans l'UE en plaçant plus de responsabilité sur les États membres aux frontières extérieures. L'expérience des hotspots et d'autres initiatives similaires démontrent que l'ajout de procédures ou d'étapes dans l'asile peut créer des charges administratives et des coûts significatifs, et entraîner une plus grande inefficacité ;
- › Se diriger vers la fin de la privation de liberté de migrants, et interdire la rétention de mineurs conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant, et de dédier suffisamment de ressources pour des solutions non privatives de libertés appropriées pour les mineurs et leurs familles ;
- › Réajuster les propositions de réforme afin de se concentrer sur le maintien et l'amélioration des standards des droits de l'homme et de l'asile en Europe, plutôt que sur le retour ;
- › Œuvrer à ce que les propositions réforment fondamentalement la façon dont la responsabilité des demandeurs d'asile en UE est organisée, en adressant les problèmes liés au principe de pays de première entrée, afin de créer un véritable mécanisme de solidarité ;
- › Limiter les possibilités pour les États membres de déroger à leurs responsabilités d'enregistrer les demandes d'asile ou d'examiner les demandes, afin d'éviter de créer des incitations à opérer en mode gestion de crise et à diminuer les standards de l'asile ;
- › Augmenter les garanties pendant la procédure de pré-filtrage pour assurer le droit à l'information, l'accès à une aide et une représentation juridique, la détection et la prise en charge des vulnérabilités et des besoins de santé, et une réponse aux préoccupations liées à l'enregistrement et à la protection des données ;
- › Garantir que le mécanisme de suivi des droits fondamentaux aux frontières dispose d'une portée large afin de couvrir toutes les violations des droits fondamentaux à la frontière, qu'il soit véritablement indépendant des autorités nationales et dispose de ressources adéquates et qu'il contribue à la responsabilisation ;
- › S'opposer aux tentatives d'utiliser l'aide au développement, au commerce, aux investissements, aux mécanismes de visas, à la coopération sécuritaire et autres politiques et financements pour faire pression sur les pays tiers dans leur coopération étroitement définie par des objectifs européens de contrôle migratoire ;
- › Évaluer l'impact à long-terme des politiques migratoires d'externalisation sur la paix, le respect des droits et le développement durable et garantir que la politique extérieure migratoire ne contribue pas à la violation de droits de l'homme et prenne en compte les enjeux de conflits ;
- › Développer significativement les voies légales et sûres vers l'UE en mettant en œuvre rapidement les engagements actuels de réinstallation, en proposant de nouveaux objectifs ambitieux et en augmentant les opportunités de voies d'accès à la protection ainsi qu'à la migration de main-d'œuvre et universitaire en UE ;
- › Renforcer les exceptions à la criminalisation lorsqu'il s'agit d'actions humanitaires et autres activités indépendantes de la société civile et enlever les obstacles auxquels font face les acteurs de la société civile fournissant une assistance vitale et humanitaire sur terre et en mer ;
- › Mettre en place une opération de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée financée et coordonnée par l'UE ;
- › S'appuyer sur les propositions prometteuses pour soutenir l'inclusion à travers l'accès à la résidence à long-terme et les droits associés et la mise en œuvre du Plan d'action sur l'intégration et l'inclusion au niveau européen, national et local.

SIGNATAIRES

11.11.11

AASIA

ActionAid Denmark

ActionAid Hellas

ActionAid International

ActionAid Italy

aditus foundation

Afghan Association in Sweden

Alianza por la Solidaridad-ActionAid Spain

Amnesty International

ASGI

Association for Legal Intervention (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), Poland

AsyLex

Asylrättscentrum/ Swedish Refugee Law Center

AWO Bundesverband

Bhutan Watch

Bulgarian Helsinki Committee

Caritas Europa

Centre for Peace Studies Zagreb

COMPASS for Refugee Youth

Conselho Português para os Refugiados – CPR (Portuguese Refugee Council)

Cyprus Refugee Council

Danish Refugee Council (DRC)

Der Paritätische Gesamtverband

Deutscher Caritasverband

Diakonie Austria

Diakonie Deutschland

Dutch Council for Refugees

ECRE

Estonian Refugee Council

Europe Must Act

European Evangelical Alliance

FARR, the Swedish Network of Refugee Support Groups

Finnish Refugee Advice Centre

FOCSIV, Italian Federation Christian organisations international volunteering service

Forum réfugiés-COSI

Foundation Our Choice, Poland

Fundacja Polskie Forum Migracyjne/ Polish Migration Forum Foundation

Greek Council for Refugees

Group 484

Help Refugees/ Choose Love

Helsinki Foundation for Human Rights

HIAS Greece

Homo Faber Association
Hrvatski pravni centar/Croatian Law Centre
Human Rights Watch
Hungarian Helsinki Committee
International Centre for Eritrean Refugees and Asylum Seekers -ICERAS
International Rescue Committee (IRC)
INTERSOS
Irish Refugee Council
Issues Without Borders
Italian Council for Refugees/Consiglio Italiano per i Rifugiati-onlus
JRS Europe
Legal - Informational Centre for NGOs - PIC, Slovenia
Lesvos Solidarity
Mosaico azioni per i rifugiati
Network for Children's Rights (Greece)
NOMADA Association for Multicultural Society Integration
Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS)
Norwegian Refugee Council (NRC)
Pro Asyl
Quaker Council for European Affairs
Refugee Party
Refugee Rights Europe (RRE)
Refugees International
Saferworld
SB Overseas
SCI Hellas
SOS Children's Villages International
SPEAK
Symbiosis-School of Political Studies in Greece
The International Rehabilitation Council for Torture Victims
The Swedish Syrian Association
United Against Inhumanity (UAI)
Vluchtelingenwerk Vlaanderen
vzw NANSEN asbl