



PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Principaux enjeux et points de vigilance

Note de plaidoyer
Mai 2021

Forum réfugiés-Cosi est une organisation française fondée en 1982. Elle accompagne chaque jour des milliers de demandeurs d'asile et de réfugiés au sein de dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement dédiés, et gère un centre de santé mentale dédié aux victimes de torture et de violences. L'association est par ailleurs présente depuis 2010 en centre de rétention administrative, où elle informe et aide dans l'exercice effectif de leurs droits les personnes retenues. Son action internationale inclut des projets au Niger et au Liban. Elle a également pour mission, à travers des actions de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne, de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des étrangers privés de liberté dans le cadre des procédures d'éloignement.

L'association est membre du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE – *European council on refugees and exiles*) qui a notamment publié une série de recommandations relatives au Pacte sur la migration et l'asile¹. Elle participe aux travaux de nombreuses instances européennes dans le domaine de l'asile (Commission européenne, Agence européenne des droits fondamentaux, Bureau européen d'appui à l'asile...). Forum réfugiés-Cosi est par ailleurs impliquée régulièrement dans des projets transnationaux visant, avec d'autres organisations européennes, à analyser la mise en œuvre des droits fondamentaux dans plusieurs pays de l'UE et à formuler des recommandations en vue d'améliorer la prise en compte de ces enjeux dans les politiques publiques.

C'est au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi publie ses propositions sur le Pacte européen sur la migration et l'asile.

CONTACT :

Laurent DELBOS, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | +33 (0)6 22 20 46 96
www.forumrefugies.org



Le présent document ne représente pas le point de vue de l'Union européenne.
Les interprétations et les opinions qu'il contient n'engagent que les auteurs.

¹ ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM (2020) 612, <https://bit.ly/3nTszQo>; ECRE Comments on the Commission Amended Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM (2020) 611 Border Asylum Procedures and Border Return Procedures, <https://bit.ly/33aKmZE>; ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management COM (2020) 610 2020/0279 (COD), <https://bit.ly/3ehpgPz>; ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum COM (2020) 613, <https://bit.ly/3xOEx2m>.

INTRODUCTION

Un contexte international qui impose une réponse protectrice de l'Union européenne

Les déplacements forcés n'ont jamais atteint un tel niveau dans le monde. C'est ce qu'indique le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui recensait 79,5 millions de personnes concernées fin 2019, dont 33,8 millions de demandeurs d'asile et réfugiés, et 45,7 millions de déplacés internes². Parmi les réfugiés, 85% sont accueillis dans des pays en voie de développement et 73% vivent dans un pays voisin de leur pays d'origine. Avec près de 4 millions de réfugiés sur son territoire, la Turquie est le principal pays d'accueil dans le monde.

L'Union européenne (UE) est, au regard de ces données, faiblement impactée par ces déplacements forcés. En 2019, 656 920 primo-demandeurs d'asile ont été enregistrés, et 321 735 décisions ont accordé une protection au titre de l'asile³. Le HCR recensait 2,7 millions de réfugiés dans l'ensemble de l'UE fin 2019, ce qui représente 0,6% de la population des États membres⁴. Une baisse importante des arrivées est constatée en 2020, notamment du fait des restrictions de déplacement à l'échelle internationale imposées par la crise sanitaire.

Les orientations politiques récentes visant principalement à freiner les arrivées, notamment illustrées par l'accord signé en 2016 entre l'UE et la Turquie, ont pour principal effet d'accentuer les difficultés des personnes en quête de protection internationale et la situation des principaux pays d'accueil en dehors de l'UE. L'objectif de l'UE devrait être tout autre : bâtir des politiques d'asile et d'immigration apportant une réponse à la hauteur des besoins de protection sans précédent à l'échelle internationale. Cette ambition doit s'appuyer sur le respect des droits fondamentaux, au cœur des valeurs de l'Union européenne et consacrés par de nombreuses normes qui s'imposent à l'UE et à ses États membres⁵.

Un Pacte qui vise à modifier en profondeur le droit européen en matière d'asile et d'immigration

La Commission européenne a publié le 23 septembre 2020 un nouveau « Pacte sur la migration et l'asile » qui « englobe l'ensemble des différents éléments nécessaires à une approche européenne globale de la migration »⁶. Le Pacte est construit à la fois sur les propositions avancées depuis 2016 dans le cadre de la précédente révision du régime d'asile européen commun (RAEC) et sur de nouvelles propositions législatives et recommandations afin de renforcer la gouvernance commune des questions migratoires et d'asile.

Le Pacte s'appuie en partie sur des textes déjà discutés et qui font l'objet d'accords politiques provisoires. Il est ainsi question d'aboutir rapidement à l'adoption du règlement « Qualification », de la directive « Accueil », du règlement sur la réinstallation et les admissions humanitaires, ainsi que du règlement pour la création d'une Agence européenne pour l'asile. Ces textes en cours de finalisation ne seront pas abordés dans cette note. Il en va de même pour la refonte de la directive Retour, dont les dispositions font écho à plusieurs propositions du Pacte relative à l'asile, mais qui suit un parcours législatif distinct⁷.

Le Pacte se caractérise principalement par de nouveaux textes législatifs :

- Proposition de **règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures**⁸
- Proposition de **modifications**⁹ du règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale proposé en 2016¹⁰

² UNHCR, Global Trends – Forced displacement in 2019, <https://bit.ly/2KppVCh>² UNHCR, La stratégie triennale (2019-2021) sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admissions, juin 2019, <https://www.unhcr.org/5fda330e4.pdf>

³ Eurostat, Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe - données annuelles agrégées (arrondies) (migr_asyappctza) ; Décisions de première instance sur les demandes d'asile par nationalité, âge et sexe - données annuelles agrégées (arrondies) (migr_asydcfsta) ; Décisions définitives en appel ou révisées sur les demandes d'asile par nationalité, âge et sexe - données agrégées annuelles (arrondies) (migr_asydcfina)

⁴ UNHCR, Global Trends – Forced displacement in 2019, <https://bit.ly/2KppVCh>

⁵ Notamment la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, deux textes ratifiés par l'ensemble des États membres, ou encore la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁶ Commission européenne, Une nouvelle approche en matière de migration: instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité, 23 septembre 2020, <https://bit.ly/3nQJH8Z>

⁷ Sur notre positionnement à propos de ce texte, voir notamment les points 23 à 31 de la note : Forum réfugiés-Cosi « Accueil, répartition, procédure, retour. Pour un système d'asile européen solidaire et respectueux des droits fondamentaux », 12 mai 2020. <https://bit.ly/3akhyCC>

⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817. <https://bit.ly/3unE70M>

⁹ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE. <https://bit.ly/3nlnr1o>

¹⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE. <https://bit.ly/3m8GK2a>

- Proposition de **règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration**¹¹
- 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**¹²
- Proposition de modifications du règlement relatif à la création d'Eurodac¹³

Le Pacte comporte également plusieurs recommandations et une orientation :

- Recommandation sur les **voies légales d'accès à une protection** dans l'Union européenne¹⁴
- Recommandation relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'**activités de recherche et de sauvetage**¹⁵
- Recommandation relative à un mécanisme de l'UE de **préparation et de gestion de crise en matière de migration**¹⁶
- Orientations sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la **définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers**¹⁷

Cette note de plaidoyer met en lumière les principaux enjeux de ces textes et leur impact sur le droit d'asile et les droits fondamentaux des personnes, et comporte un schéma simplifié des principales dispositions du Pacte.

RECOMMANDATIONS LIMINAIRES

L'approche globale de ce Pacte marque un tournant régressif dans l'accès au droit d'asile, les conditions d'évaluation des besoins de protection, et le respect des droits fondamentaux des personnes. Forum réfugiés-Cosi s'inquiète des nouvelles procédures introduites par la Commission en matière de filtrage, de procédure d'asile et de retour à la frontière, et des multiples dérogations introduites en situation de crise. Par ailleurs, la mise en place d'un nouveau système de solidarité et de répartition, en remplacement de l'actuel règlement Dublin, reste marquée par une marge de manœuvre trop importante laissée aux États et maintient la responsabilité du pays de première entrée.

Ainsi, les dispositions proposées par la Commission européenne tendent à affaiblir les dispositions actuelles du régime d'asile européen commun (RAEC) et à concentrer l'attention des autorités sur la réduction des arrivées, au lieu de renforcer l'accès à un système européen de protection à la hauteur des besoins croissants à l'échelle internationale.

Toute réflexion sur un aménagement des normes existantes doit veiller à s'inscrire dans le cadre des engagements internationaux de l'UE et de ses États membres en matière d'asile. Elle doit en outre être réalisée sur la base d'une évaluation externe des directives actuelles. Les multiples rapports des agences européennes et des organisations internationales sur la mise en œuvre des dispositifs préalablement établis, notamment de la procédure à la frontière et de l'expérience des *hotspots*, doivent être pris en compte dans la révision du RAEC.

Forum réfugiés-Cosi rappelle que la mise en œuvre effective des dispositions actuelles du RAEC doit rester un objectif prioritaire de la Commission européenne et des États membres. La Commission européenne doit assumer pleinement son rôle de gardienne des traités et du droit européen. Son attitude trop prudente à l'égard des États membres qui violent ostensiblement le droit communautaire et le droit international affaiblit la crédibilité de l'UE et la portée de l'acquis communautaire en matière d'asile.

¹¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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»]. <https://bit.ly/3vBmKcX>

¹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile. <https://bit.ly/3nlnLNE>

¹³ Proposition modifiée de règlement du parlement européen et du conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace du règlement (UE) XXX/XXX [règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration] et du règlement (UE) XXX/XXX [règlement relatif à la réinstallation], pour l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives et modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818. <https://bit.ly/3eKo8mw>

¹⁴ Recommandation 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires. <https://bit.ly/3ifWdjP>

¹⁵ Recommandation 2020/1365 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage. <https://bit.ly/2SkjK6d>

¹⁶ Recommandation 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration). <https://bit.ly/3eKoERu>

¹⁷ Communication de la Commission Orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers 2020/C 323/01. <https://bit.ly/33efrMc>

SCHÉMA DES PROPOSITIONS DU PACTE ET DU PARCOURS DU DEMANDEUR D'ASILE

ACCÈS AU TERRITOIRE

Recommandations sur les voies légales de protection

Recommandations sur les opérations de secours et de sauvetage

Légende

- Règlement Filtrage
- Règlement Procédure
- Directive Retour
- Règlement sur la gestion de l'asile et de la migration
- Règlement sur les situations de crise et de cas de force majeure

RÈGLEMENT FILTRAGE

Ressortissant de pays tiers interpellé sur le territoire en situation irrégulière

- Possible filtrage n'importe où sur le territoire
- Durée de 3 jours

En cas de relocalisation au titre du mécanisme de solidarité, le ressortissant est référé vers l'État membre concerné avec le formulaire

PROCÉDURE DE FILTRAGE

Contrôles sanitaires et de vulnérabilité, identification, contrôle de sécurité, relève des empreintes

Formulaire de compte-rendu

Pas d'expression d'un besoin de protection

Procédure d'éloignement appliquée selon la directive Retour

Expression d'un besoin de protection

Ressortissant de pays tiers arrivé de manière irrégulière ou débarqué après une opération de sauvetage

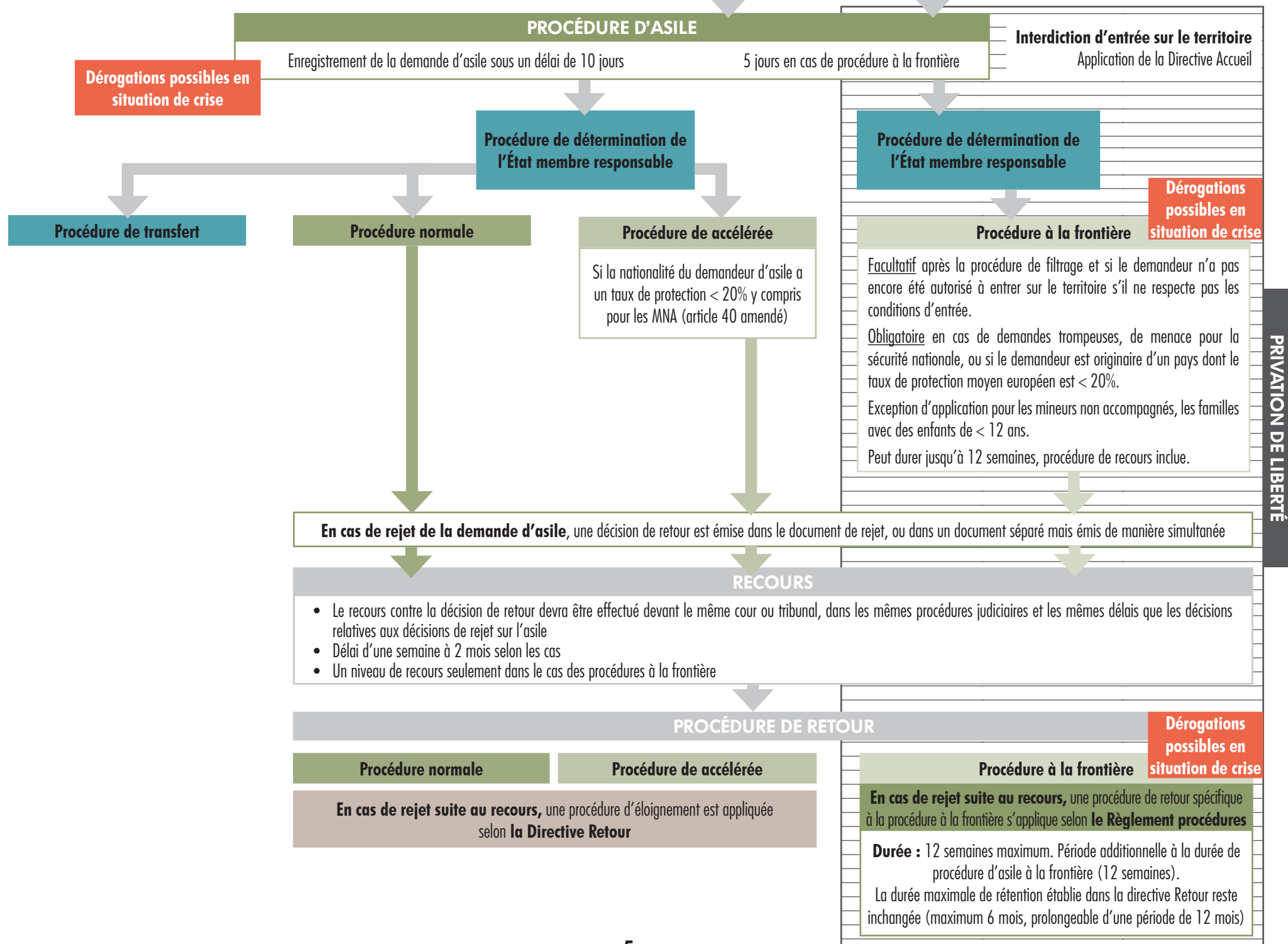
- Le filtrage se déroule dans des lieux proches de la frontière extérieure
- Pas d'autorisation d'entrer sur le territoire pendant le pré-filtrage
- Durée de 5 jours

+ 5 jours en situation de crise

Si le ressortissant exprime des besoins de protection à la frontière, il est référé aux autorités visés par le règlement Procédures et à l'enregistrement de la demande d'asile avec le formulaire de compte-rendu afin de l'orienter vers une procédure d'examen accélérée ou une procédure à la frontière

Interdiction d'entrée sur le territoire
Pas d'application de la Directive Accueil

PRIVATION DE LIBERTÉ



NOS RECOMMANDATIONS

Dans le cadre des négociations et des discussions qui porteront sur le Pacte européen sur la migration et l'asile, Forum réfugiés-Cosi appelle les institutions de l'UE et des États membres – en particulier la France et ses représentants au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen - à prendre en compte les analyses et les recommandations suivantes :

1. ACCÈS AU TERRITOIRE : DES ORIENTATIONS ENCOURAGEANTES	7
1.1 Un cadre juridique clarifié pour le sauvetage en mer.....	7
1.2 Une incitation à développer les voies légales d'accès.....	8
2. FILTRAGE : UN ACCÈS COMPLEXE À LA PROCÉDURE D'ASILE	9
2.1 Un champ d'application encore incertain.....	9
2.2 Une utilisation extensive de la privation de liberté.....	9
2.3 Un dispositif limité d'accompagnement et de suivi.....	10
2.4 Une évaluation inadéquate des vulnérabilités.....	11
2.5 Un mécanisme insuffisant de suivi des droits fondamentaux.....	11
2.6 Un formulaire de débriefing incomplet.....	12
3. PROCÉDURES À LA FRONTIÈRE : UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES DROITS FONDAMENTAUX	13
3.1 Une distinction de nationalité contraire au droit international.....	13
3.2 Une prise en compte incomplète des vulnérabilités.....	13
3.3 Une extension inquiétante de la privation de liberté à l'arrivée.....	14
3.4 Un examen inadapté des craintes en cas de retour.....	14
4. PAYS TIERS SÛR : UN DÉSENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ASILE	15
5. RETOUR : UN AFFAIBLISSEMENT DES GARANTIES PROCÉDURALES	16
6. RÉPARTITION ET SOLIDARITÉ : UN DISPOSITIF QUI NE RÉSOUT PAS LES DIFFICULTÉS ACTUELLES	18
6.1 Les principaux critères de détermination de l'État membre responsable maintenus.....	18
6.2 Un système de solidarité complexe, à la mise en œuvre incertaine.....	18
7. GESTION DE CRISE : UNE REMISE EN CAUSE MAJEURE DU DROIT D'ASILE	20

1. ACCÈS AU TERRITOIRE : DES ORIENTATIONS ENCOURAGEANTES

1.1 Garantir l'accessibilité au droit à la réunification familiale pour tous les bénéficiaires d'un statut de protection internationale et aux apatrides

Que prévoit le pacte ?

Dans la recommandation sur les opérations de secours et de sauvetage, la Commission rappelle que l'assistance à toute personne en détresse en mer est une obligation légale des États membres au titre du droit international¹⁸.

Face au développement de nouvelles formes d'opérations de recherche et de sauvetage menées par des organisations non gouvernementales (ONG), principalement en Méditerranée centrale, la Commission souligne qu'il est nécessaire d'éviter la criminalisation de ce ceux qui fournissent une aide humanitaire aux personnes en détresse en mer, tout en veillant à ce que des sanctions pénales appropriées soient mises en place à l'encontre des passeurs.

La Commission recommande aux États membres, en particulier, les États membres du pavillon et les États membres côtiers, de coopérer entre eux en ce qui concerne les opérations menées par des bateaux exploités par des entités privées à des fins de recherche et de sauvetage, en vue de réduire le nombre de décès en mer, de préserver la sécurité de la navigation et de garantir une gestion efficace de la migration.

La Commission indique qu'elle mettra en place un groupe de contact interdisciplinaire visant à recenser les meilleures pratiques, à prendre les mesures nécessaires pour garantir une sécurité accrue en mer et à mettre à la disposition des autorités compétentes toutes les informations dont elles ont besoin pour assurer le suivi et le contrôle du respect des normes de sécurité et des règles applicables en matière de gestion de la migration.

Forum réfugiés-Cosi salue les recommandations émises par la Commission européenne en matière de sauvetage en mer qui constituent un rappel du cadre juridique applicable. L'UE et ses États membres sont en effet tenus d'agir dans le respect du droit international maritime qui comporte des obligations de sauvetage pour les capitaines de navire et les États, qu'ils soient côtiers, responsables de la zone de secours, ou État du pavillon¹⁹. Par la suite, le débarquement doit s'effectuer vers un « port sûr », c'est-à-dire là où la vie et la sécurité des personnes n'est plus menacée et où elles peuvent subvenir à leurs besoins fondamentaux.

Forum réfugiés-Cosi rappelle que l'Union européenne et ses États membres ont par ailleurs une responsabilité spécifique envers les personnes en quête de protection, conformément à la Convention de Genève qui consacre le principe de non-refoulement et à la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cela suppose, pour toute personne qui demande l'asile, une orientation vers une procédure permettant d'examiner les craintes en cas de retour. Ces obligations des États européens en matière d'asile s'étendent également aux personnes interceptées en haute mer, comme l'indiquent notamment le HCR²⁰, et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)²¹. Le sauvetage et les débarquements doivent par ailleurs se dérouler dans le plein respect des normes prohibant la détention arbitraire et les expulsions collectives.

Forum réfugiés-Cosi recommande que ces éléments relatifs à l'exercice du droit d'asile figurent dans la recommandation de la Commission, afin de rappeler aux États membres leurs obligations en la matière.

¹⁸ Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, Convention Sar (sauvetage) de 1979.

¹⁹ Université d'Angers, *Les obligations des États en matière de secours en mer – Livret à destination de la société civile*, 2018. <https://bit.ly/37zov0Y>

²⁰ UNHCR, *Avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, du 26 janvier 2007.

²¹ Cour EDH, GC, *Hirsi Jamaa & alii c. Italie*, 23 février 2012, Req. n° 27765/09. Dans sa décision, la CEDH reconnaît l'application extraterritoriale de l'article 3 et de l'article 4 du Protocole n°4 additionnel à la CEDH relatif à l'interdiction des expulsions collectives. Elle précise notamment que si l'interdiction des expulsions collectives devait s'appliquer seulement aux renvois effectués à partir du territoire national des États parties à la Convention, « c'est une partie importante des phénomènes migratoires contemporains qui se trouverait soustraite à l'empire de cette disposition », puisque les ces agissements « peuvent se produire en dehors du territoire national et notamment, comme en l'espèce, en haute mer ».

1.2 Une incitation à développer les voies légales d'accès

Que prévoit le pacte ?

À travers la recommandation sur les voies légales de protection, la Commission appelle les États à soutenir leurs efforts pour assumer un rôle de premier plan au niveau mondial en matière de réinstallation des réfugiés dans le cadre de la stratégie triennale du HCR. Elle invite en premier lieu les États membres à finaliser les négociations sur le Règlement européen relatif à la réinstallation et à l'admission humanitaire proposé en 2016, visant à adopter des procédures communes entre l'ensemble des États membres.

Consciente que les engagements en termes de réinstallation ne pourront être honorés intégralement en 2020 à cause de la crise sanitaire, la Commission prolonge la période de mise en œuvre à 2021, afin que les États membres puissent adapter leurs méthodes de travail au contexte sanitaire. Invitant les États à prendre de nouveaux engagements pour 2022, la Commission préconise également le développement de programmes nationaux financés par des fonds publics. La recommandation sur les voies légales de protection souligne également l'importance de la qualité des programmes de réinstallation et appelle les États membres à mieux organiser la préparation au départ et la gestion de l'arrivée, à prévoir des capacités d'accueil adéquates en tenant compte des contraintes sanitaires, et à adapter les programmes d'intégration aux besoins spécifiques des réinstallés. Des programmes de suivi et d'évaluation internes sont nécessaires afin de mesurer l'efficacité des programmes de réinstallation et d'intégration.

En matière de voies complémentaires, la Commission propose de soutenir la mise en place par les États membres de programmes de parrainage communautaire ou privé et d'élaborer un modèle européen de parrainage communautaire, fondé sur l'expérience acquise par les États membres avec l'appui du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Les États membres sont également encouragés à faciliter l'accès à la réunification familiale grâce à des programmes d'information, de simplification de procédure de demande de visa et des parrainages familiaux. La Commission appelle également à améliorer l'accès aux universités pour les jeunes ayant besoin d'une protection internationale, en utilisant les outils de l'UE pour cartographier leurs compétences et qualifications, et à envisager des programmes de mobilité internationale de la main d'œuvre en partenariat avec le secteur privé.

Forum réfugiés-Cosi salue les recommandations de la Commission européenne pour renforcer l'accès aux voies légales d'accès.

Dans le cadre des négociations sur le règlement européen sur la réinstallation et l'admission humanitaire, **Forum réfugiés-Cosi rappelle que la réinstallation ne doit ni se substituer à la procédure de demande d'asile sur le territoire, ni devenir la seule voie d'accès légale à la demande d'asile.** La réinstallation est un processus clairement encadré par le HCR et répond à un objectif de protection durable pour les réfugiés en attente dans un pays sans perspectives sûres et viables d'intégration et de protection effective. En outre, la réinstallation ne peut être abordée comme un outil de gestion des flux migratoires ou de politique étrangère. La priorisation des zones géographiques doit être faite sur la base de l'évaluation des besoins et de l'identification des situations prioritaires effectuées par le HCR. La recommandation de la Commission pour la **qualité des programmes de réinstallation** est encourageante et souligne l'importance d'assortir les engagements d'un renforcement des dispositifs d'accueil et d'intégration dans le pays de réinstallation. **Cette recommandation doit également s'appliquer aux programmes de voies complémentaires incluant le parrainage privé.** La responsabilité de l'accueil et de la prise en charge ne doit pas reposer seulement sur les opérateurs et les communautés en charge de l'accueil, sans proposer de moyens permettant un accompagnement adéquat.

En outre, Forum réfugiés-Cosi souligne que la **réunification familiale** constitue une voie légale d'accès qui garantit le droit à l'unité et à la vie familiale reconnu et protégé par de nombreux instruments juridiques internationaux et européens. Si la Commission européenne invite à faciliter l'accès à cette procédure, ces **recommandations demeurent insuffisantes pour permettre de lever les nombreux obstacles constatés en pratique** parmi lesquels la restriction de l'accès à la procédure, la complexité et la durée excessive des procédures, et les conditions restrictives pour prouver le lien familial.

Par ailleurs, Forum réfugiés-Cosi salue les recommandations relatives au développement d'opportunités d'études et d'accès à l'éducation supérieure pour les réfugiés en âge d'étudier.

Enfin, la Commission manque l'opportunité de soutenir le développement d'une approche européenne du visa humanitaire comme soutenu par le Parlement européen dans son rapport d'initiative en décembre 2018²² pour permettre aux personnes en besoin de protection les plus vulnérables de rejoindre un pays d'accueil en toute sécurité et légalité.

²² Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires, P8_TA(2018)0494, 11 décembre. <https://bit.ly/2WeNKhA>

2. FILTRAGE : UN ACCÈS COMPLEXE À LA PROCÉDURE D'ASILE

2.1 Un champ d'application encore incertain

Que prévoit le pacte ?

Le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers prévoit d'instaurer un filtrage applicable aux ressortissants de pays tiers « *appréhendés en lien avec une traversée irrégulière d'une frontière extérieure d'un État membre par voie terrestre, maritime ou aérienne* », « *débarqués après une opération de secours et de sauvetage* », ou « *qui demandent une protection internationale aux points de passage aux frontières extérieures ou dans des zones de transit* ».

Le filtrage doit également être appliqué par les États membres aux ressortissants de pays tiers « *interpellés sur leur territoire et pour lesquels aucun élément n'indique qu'ils ont franchi de manière autorisée une frontière extérieure pour entrer sur le territoire des États membres* ».

Le dispositif de filtrage ayant d'importants impacts sur les droits des personnes et pouvant mener à des procédures d'asile ou de retour à la frontière entourées de garanties procédurales réduites (voir *infra* dans cette partie), les situations auxquelles il s'applique doivent être précisément encadrées.

Pour les demandeurs d'asile qui n'entrent pas régulièrement sur le territoire d'un État membre, soit l'immense majorité des personnes en recherche de protection qui n'ont généralement pas la possibilité de voyager légalement, la Commission prévoit donc une procédure obligatoire de filtrage aux points de passage frontaliers où ils formulent leur demande mais ouvre également la possibilité d'appliquer ce filtrage sur le territoire pour toute personne entrée irrégulièrement.

Le *Règlement sur le filtrage* évoque les ressortissants « interpellés » mais comporte à d'autres endroits le terme « appréhendés », tandis que la version originale en langue anglaise cite les demandeurs d'asile « trouvés » sur le territoire (*found*). L'un des considérants comporte une mention plus explicite : « *Les États membres devraient (...) appliquer le filtrage aux ressortissants de pays tiers qui se trouvent déjà sur le territoire et qui ne sont pas en mesure de prouver qu'ils remplissaient les conditions d'entrée sur le territoire des États membres* ».

Actuellement, les personnes qui demandent l'asile sur le territoire d'un État membre doivent se présenter auprès d'une autorité compétente qui va enregistrer leur demande, sans que cette démarche n'implique une orientation vers un dispositif coercitif. Par ailleurs, une personne qui demande l'asile sur le territoire au moment de son interpellation par des services de police ne peut pas non plus être privée de liberté dans le cadre des procédures d'éloignement : elle doit être orientée vers le dispositif permettant d'enregistrer sa demande dans les mêmes conditions que tout autre demandeur d'asile. Le caractère irrégulier de l'entrée sur le territoire n'a pas d'impact sur ces dispositions. En France, les seules hypothèses dans lesquelles un demandeur d'asile peut voir sa demande examinée dans un lieu de privation de liberté concernant le placement en zone d'attente (la personne n'étant pas considérée comme étant entrée sur le territoire) ou en rétention (pour les étrangers qui n'ont pas manifesté leur volonté de demander l'asile avant la décision de placement en ces lieux).

Pour Forum réfugiés-Cosi, la proposition de la Commission doit être précisée pour limiter l'orientation vers le dispositif de filtrage aux seuls demandeurs d'asile interpellés lors de leur passage d'une frontière extérieure de l'Union européenne. Sur le territoire, tout ressortissant de pays tiers doit pouvoir continuer exercer le droit d'asile sans filtrage lorsqu'elle se présente aux autorités compétences pour enregistrer les demandes ou au moment de son interpellation si elle n'a pas encore eu la possibilité d'effectuer ces démarches auparavant. Conformément à l'article 31 de la Convention de Genève relative au statut de réfugié, l'entrée irrégulière ne doit pas avoir d'impact sur la situation des personnes en quête de protection.

2.2 Une utilisation extensive de la privation de liberté

Que prévoit le pacte ?

D'après le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers, le filtrage à la frontière extérieure doit être réalisé dans un délai maximal de 5 jours à partir de l'appréhension à une frontière extérieure, du débarquement sur le territoire de l'État membre, ou de la présentation à un point de passage frontalier.

La durée maximale du filtrage aux frontières extérieures est de 5 jours et peut aller jusque 10 jours en cas de situation de crise ou de force majeure. Sur le territoire, la durée maximale est de 3 jours.

Les ressortissants soumis à un filtrage à la frontière extérieure ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre pendant la durée de la procédure.

Le filtrage aux frontières pourra être organisé dans des lieux situés à proximité des frontières extérieures.

Pour Forum réfugiés-Cosi, le règlement manque de clarté sur les conditions d'accueil et les garanties procédurales qui devront être respectées durant cette première étape aux conséquences importantes. En effet, l'organisation d'un filtrage reporte l'accès au droit d'asile, et aux droits et garanties associés. Le *Règlement sur le filtrage* ne fait pas mention de la Directive 2013/33/UE dite « Accueil » qui encadre les conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile, ni de la Directive 2013/32/UE dite « Procédures » qui établit des standards communs de garanties procédurales.

Il est important de souligner que le *Règlement sur le filtrage* concerne l'ensemble des ressortissants de pays tiers et non les seules personnes qui souhaitent demander l'asile. Le règlement prévoit une articulation avec la procédure d'asile à la frontière, pour ceux qui sollicitent cette protection, mais n'envisage pas la possibilité d'initier d'autres démarches pour entrer de manière légale sur le territoire pour d'autres motifs tels que la vie privée et familiale ou des motifs médicaux.

Les personnes soumises au filtrage à la frontière extérieure sont interdites d'entrée sur le territoire de l'État membre, ce qui induit une privation de liberté importante pour l'ensemble des personnes qui seront soumises à cette procédure. Le règlement ne prévoit également aucune disposition spécifique concernant les conditions de cette privation de liberté et prévoit dans son considérant 12 que les « États membres devront prévoir des mesures selon le cadre légal national pour empêcher les personnes de rentrer sur le territoire durant le filtrage ». **Forum réfugiés-Cosi souligne que ce cadre laisse une place trop importante aux pratiques nationales** et estime que ces propositions de la Commission sont à l'opposé d'une démarche d'harmonisation européenne puisqu'elle appelle les États membres à se référer à leur cadre légal national en la matière.

Forum réfugiés-Cosi rappelle que cette « fiction juridique » de non entrée sur le territoire, pour les personnes qui y sont physiquement présentes, ne dispense pas les États membres de leurs obligations européennes et internationales en matière de respect des droits humains, comme l'ont indiqué à plusieurs reprises les juridictions européennes.

Le règlement manque également de précisions sur les dispositions dans le cas où le filtrage excède la durée maximale notamment pour les ressortissants qui se présentent aux frontières extérieures pour demander l'asile. Les expériences dans les *hotspots* en Italie et en Grèce ont démontré un délai de filtrage plus long que ce qui était prévu initialement, et cette expérience ne doit pas être reproduite²³.

Pour Forum réfugiés-Cosi, le cadre légal régissant les conditions d'accueil et de privation de liberté pendant la période de filtrage doit être précisé en conformité avec les normes internationales en la matière et dans le respect des droits fondamentaux des personnes.

2.3 Un dispositif limité d'accompagnement et de suivi

Que prévoit le pacte ?

D'après le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers, le ressortissant de pays tiers devra être brièvement informé de l'objectif et des modalités du filtrage, de ses droits et obligations, notamment celle de rester dans lieux désignés pendant le filtrage. Le cas échéant, il devra être informé des règles applicables sur l'entrée des ressortissants de pays tiers selon le Code Schengen ainsi que des autres conditions d'entrée, de séjour et de résidence de l'État membre concerné dans la mesure où ces informations ne lui ont pas été déjà données. Lorsque cela s'applique ou lorsqu'il y a des indications de penser qu'il souhaite déposer une demande de protection internationale, le ressortissant devra être informé de l'obligation de déposer une demande d'asile dans le premier pays d'entrée ou de séjour légal et des procédures associées. Il devra également être informé des obligations prévues par la Directive Retour, des programmes de retour volontaire, de relocalisation, et de protection des données.

Les informations devront être fournies dans une langue qu'il comprend ou qu'il est raisonnable de penser qu'il comprend, à l'écrit, et dans des circonstances exceptionnelles et lorsque nécessaire, à l'oral avec l'aide d'un interprète. Le genre et l'âge de la personne devront être pris en compte.

Les États membres peuvent autoriser les autorités nationales compétentes, les organisations non gouvernementales, et autres organismes à fournir des informations aux ressortissants de pays tiers.

²³ Dutch Council for Refugees, Greek Council for Refugees, CIR, ECRE, ProASyl, The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study, 2016, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>; European Court of Auditors, EU response to the refugee crisis: the "hotspot" approach, 2017, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41222>

Bien que le *Règlement sur le filtrage* encadre l'obligation d'informer le ressortissant de pays tiers de ces droits et de ces obligations, il prévoit seulement la possibilité pour les organisations nationales, internationales et non gouvernementales de fournir des informations au ressortissant et non une assistance et/ou une représentation légale. De plus, cette disposition est facultative pour l'État membre. Par ailleurs, le règlement ne prévoit pas d'informer le ressortissant de la possibilité de contacter ou de rencontrer une organisation internationale ou non gouvernementale.

Pour Forum réfugiés-Cosi, un accompagnement social et juridique doit être accessible à tous les ressortissants de pays tiers pendant la phase de filtrage. Les États devraient être tenus de prévoir un dispositif en ce sens, doté de moyens permettant d'assurer une mission permanente dans les lieux de filtrage.

2.4 Une évaluation inadéquate des vulnérabilités

Que prévoit le pacte ?

La procédure prévue dans le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers inclut l'identification, les vérifications sanitaires et sécuritaires, l'enregistrement des empreintes dans le système d'informations EURODAC. Les vérifications sanitaires doivent également permettre d'identifier, le cas échéant, une situation vulnérable, les victimes de torture ou si des conditions d'accueil ou des garanties procédurales doivent être mises en place pour le ressortissant, auquel cas un appui médical et psychologique doit être fourni. Le règlement se réfère en ce sens à la définition de situation de vulnérabilité de la directive Accueil.

L'État membre doit identifier les autorités compétentes pour mener ce filtrage, ainsi que le personnel médical qualifié pour mener les vérifications sanitaires. Les autorités en charge de la protection de l'enfance et de la lutte contre la traite des êtres humains doivent être impliquées lorsque c'est nécessaire. Les autorités compétentes peuvent être assistées par l'Agence européenne Frontex et l'Agence européenne pour l'asile dans toutes les tâches relatives au filtrage.

Bien que la volonté de procéder à une identification des vulnérabilités et des besoins spécifiques qui requièrent des conditions d'accueil et des garanties procédurales soit à saluer, le cadre de mise en œuvre n'est pas clairement défini et ne permet pas d'établir des règles communes comme visé dans les considérants. De plus, la mention « le cas échéant » ne permet pas de garantir une détection et une prise en charge systématique des besoins spécifiques qui est obligatoire dans le cadre des directives Accueil et Procédure. Enfin, les dispositions relatives à l'évaluation de la vulnérabilité sont restreintes aux ressortissants soumis à un filtrage à la frontière extérieure, et ne sont pas spécifiées pour le filtrage sur le territoire.

Pour Forum réfugiés-Cosi, les dispositions visant à identifier et accompagner les personnes vulnérables lors de la phase de filtrage sont insuffisantes et constituent un recul par rapport au droit européen actuellement en vigueur.

Par ailleurs, le rôle des agences européennes devrait être clairement défini compte tenu de l'impact sur le droit des personnes et sur les procédures qui seront mises en œuvre. L'élargissement des mandats et des pouvoirs de l'Agence des garde-frontières et des garde-côtes et de la prochaine Agence européenne pour l'asile appelle à une division claire des compétences et des tâches pour une prise en compte adéquate des vulnérabilités.

2.5 Un mécanisme insuffisant de suivi des droits fondamentaux

Que prévoit le pacte ?

Le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers introduit la mise en place d'un mécanisme indépendant de suivi du respect des droits fondamentaux pour enquêter sur les allégations de non-respect des droits fondamentaux en lien avec le filtrage, au regard du droit européen et international. L'Agence européenne des droits fondamentaux devra émettre des lignes directrices auprès des États membres pour mettre en place le mécanisme et pourra être amenée à soutenir les États pour développer des mécanismes de suivi nationaux incluant les garanties d'indépendance, méthodologie de suivi et les schémas de formation. Les organisations internationales et les ONG peuvent être invitées à participer au mécanisme.

Bien que le mécanisme ait pour objectif d'assurer le respect des règles nationales en matière de privation de liberté des personnes en particulier sur les motifs et la durée de la rétention, il ne peut assurer une évaluation régulière de la privation de liberté. Celle-ci doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et être accompagnée par des organisations présentes en permanence dans les lieux de filtrage (voir *supra* sur ce point).

Par ailleurs, Forum réfugiés-Cosi recommande que le mécanisme de suivi des droits fondamentaux prenne en compte les allégations relatives à l'accès à la procédure d'asile et le non-respect du principe de refoulement et que sa compétence ne se limite pas à la seule phase de filtrage mais permette également d'assurer une veille sur les violations potentielles de droits fondamentaux à la frontière et dans l'accès à la procédure.

2.6 Un formulaire de compte-rendu incomplet

Que prévoit le pacte ?

Le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers prévoit qu'à l'issue de la procédure, un formulaire de compte-rendu doit être rempli par les autorités compétentes incluant l'identité, les informations sur la nationalité, le pays de résidence, de transit, les langues parlées, les raisons de son arrivée de manière irrégulière, son souhait de demande de protection internationale, les informations sur son parcours migratoire et l'assistance reçue par des personnes ou organisations criminelles en lien avec son parcours migratoire.

Le ressortissant de pays tiers peut être orienté vers une procédure de retour ou vers une procédure d'asile. Dans le cas d'un filtrage à la frontière, les autorités qui ont conduit le filtrage devront soulever les éléments dans le formulaire qui semble à première vue être pertinent pour référer le ressortissant vers une procédure accélérée ou une procédure à la frontière. Dans le cas d'un filtrage sur le territoire, le ressortissant qui a exprimé le souhait de déposer une demande d'asile est orienté vers la présentation de sa demande selon le règlement Procédures. À cette étape, le ressortissant peut également être orienté vers une procédure de relocalisation encadré par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration suite à un filtrage à la frontière extérieure.

Si la Commission souligne l'importance de mener un filtrage afin d'identifier les vulnérabilités et les informations relatives à l'état de santé du ressortissant qui pourrait requérir une assistance spécifique, aucune de ces informations n'est indiqué dans le formulaire en annexe du règlement.

Par ailleurs, l'utilisation du terme « formulaire de compte rendu » induit qu'il ne correspond pas à une décision officielle. Le règlement ne prévoit donc pas de possibilité de recours pour contester les informations fournies dans ce formulaire. Il s'agit pourtant de l'unique document résultant du filtrage qui regroupe des informations déterminantes pour l'orientation et le déroulement des procédures de retours ou d'asile.

Pour Forum réfugiés-Cosi, le formulaire de compte rendu doit être complété pour permettre une meilleure prise en compte des enjeux liés à la santé et à la vulnérabilité pour les procédures ultérieures, et un recours ou a minima des observations doivent pouvoir être formulées par le ressortissant de pays tiers qui en contesterait le contenu.

3. PROCÉDURES À LA FRONTIÈRE : UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES DROITS FONDAMENTAUX

3.1 Une distinction par nationalité contraire au droit international

Que prévoit le pacte ?

Le Règlement Procédure prévoit que suite au filtrage, et si le demandeur n'a pas encore été autorisé à entrer sur le territoire, l'État membre peut examiner la demande d'asile dans le cadre d'une procédure à la frontière. La procédure à la frontière est obligatoire pour les ressortissants dont la nationalité a un taux de protection moyen européen inférieur à 20%, si le demandeur induit les autorités en erreur sur son identité ou sa nationalité ou s'il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

Les dispositions qui déterminent les critères permettant d'orienter une personne vers une procédure à la frontière entourée de garanties procédurales moindres, remettent gravement en cause la possibilité pour chaque personne d'être entendue pour faire valoir ses craintes de persécution au cours d'une procédure d'asile juste et équitable, quel que soit son pays d'origine. Elles iraient **à l'encontre du principe de non-discrimination des réfugiés inscrit dans l'article 3 de la Convention de Genève de 1951**²⁴. Selon la Commission européenne, la part des migrants qui arrivent en UE en provenance de pays d'origine dont le taux de reconnaissance est inférieur à 20% est passée de 13% en 2015 à 55% en 2018²⁵. Ainsi cette nouvelle mesure impactera un grand nombre de demandeurs d'asile.

De plus, la méthode de calcul du taux moyen de protection n'est pas clairement définie et ne précise pas si le taux d'accord pris en compte est en première instance et/ou après le recours. Selon la méthode de calcul, les nationalités impactées par cette mesure seront différentes. Si certaines nationalités sont peu protégées en première instance, leur taux de protection en décision après un recours est bien plus élevé et permet d'atteindre un taux d'accord global supérieur à 20%.

Enfin, au vu de l'expérience des *hotspots*, un filtre supplémentaire serait contreproductif et imposerait des délais et une charge administrative supplémentaires. Le filtrage par nationalité dans le cadre de la relocalisation de 2015 n'a pas fait ses preuves. Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes européenne²⁶, le filtrage « suppose des approches cohérentes en matière d'asile dans tous les États membres qui appliquent le régime d'asile européen commun. Or les taux de reconnaissance varient considérablement d'un État membre à l'autre, en particulier pour certaines nationalités ».

Pour Forum réfugiés-Cosi, le processus d'orientation vers une procédure d'asile à la frontière doit être revu et ne peut aboutir à un traitement différencié ne prenant pas en compte les besoins de protection individuels.

3.2 Une prise en compte incomplète des vulnérabilités

Que prévoit le pacte ?

Selon les propositions de la Commission figurant dans le Règlement Procédure, une attention particulière doit être portée aux personnes vulnérables incluant une exemption de la procédure à la frontière quand les garanties ne peuvent pas être sécurisées.

Les mineurs non accompagnés et les mineurs de moins de 12 ans accompagnés de leurs membres de famille sont exemptés de la procédure à la frontière sauf en cas de menace pour la sécurité nationale.

Si le souhait d'accorder une attention particulière aux personnes vulnérables durant la procédure d'asile à la frontière est encourageant, les dispositions prévues par la Commission sont incomplètes.

²⁴ Article 3 : « Les États Contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine ».

²⁵ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE. <https://bit.ly/39jjavY>

²⁶ Cour des comptes européenne, Asile, relocalisation et retour des migrants : il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, 2019.

L'exemption de la procédure à la frontière pour les personnes vulnérables est importante mais nécessite cependant une identification appropriée des besoins spécifiques des demandeurs d'asile ce que ne permet pas de garantir la procédure de filtrage (voir *supra*) et la privation de liberté induite par la procédure d'asile à la frontière. De plus, cette exemption n'est pas prévue dans le cadre de la phase de filtrage alors qu'elle prévoit également une privation de liberté. Par ailleurs, le règlement ne spécifie pas comment les demandeurs d'asile pourront faire valoir les différentes situations de vulnérabilité qui requièrent une suspension ou une exemption de la procédure à la frontière.

Les dispositions proposées relatives aux mineurs vont à l'encontre de la Convention internationale des droits de l'enfant qui introduit une seule limite d'âge de 18 ans pour définir un mineur et ses droits. En outre, aucune disposition concernant l'évaluation de la minorité, et en l'occurrence de l'âge de 12 ans, n'est spécifiée dans le règlement.

Forum réfugiés-Cosi recommande de préciser et de renforcer le cadre d'identification et de prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables, tant au regard des procédures d'asile que des conditions d'accueil. La prise en compte de ces enjeux passe notamment par l'anticipation des besoins financiers et humains - en particulier en matière de formation -, et par des mesures de contrôle, d'appui et de conseils aux États membres - en particulier s'agissant de l'application des garanties procédurales et de l'offre d'hébergement et d'accompagnement pour les personnes ayant des besoins spécifiques. De plus, **afin d'identifier et de prendre en compte les besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables, le placement en rétention et l'application des procédures aux frontières et accélérées doivent être évités.**

3.3 Une extension inquiétante de la privation de liberté à l'arrivée

Que prévoit le pacte ?

Les amendements sur la proposition de règlement Procédure prévoient que les demandeurs d'asile soumis à une procédure à la frontière ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre et pourront être accueillis dans des zones aux frontières extérieures, dans des zones de transit ou à proximité de ces lieux.

La procédure d'asile à la frontière pourra s'étendre jusqu'à 12 semaines, et être suivie d'une procédure de retour également jusqu'à 12 semaines en cas de rejet de la demande d'asile.

Cette mesure amènera un grand nombre de personnes à être privées de liberté pour exprimer le souhait de déposer une demande protection internationale. Selon l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, la rétention des migrants et des demandeurs d'asile doit être fondée en droit, non arbitraire et conforme aux garanties adéquates. D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la situation spécifique des personnes privées de liberté et toute vulnérabilité particulière (état de santé, âge, besoins spéciaux, etc.) peuvent rendre la rétention illégale²⁷. De plus, si le but poursuivi par la mesure de rétention peut être atteint par d'autres mesures moins coercitives, la rétention est illégale.

Forum réfugiés-Cosi rappelle que la privation de liberté dans le cadre d'une demande d'asile doit être évitée. Si une privation de liberté doit être décidée, elle doit être notifiée par une mesure individuelle et soumise rapidement au contrôle d'un juge. Celui-ci devra statuer à intervalles réguliers sur la nécessité et la proportionnalité de la mesure, tout au long de la période de privation de liberté. **Les personnes enfermées doivent être accueillies dignement dans des lieux qui ne peuvent être soumis à un régime carcéral.**

3.4 Un examen inadapté des craintes en cas de retour

Que prévoit le pacte ?

D'après le Règlement Procédure proposé par la Commission, la procédure d'asile à la frontière dure au maximum 12 semaines incluant la procédure de recours contre la décision de rejet, à partir du premier enregistrement de la demande d'asile. Les décisions prises peuvent porter sur l'admissibilité de la demande, au titre des concepts de pays tiers sûr ou d'origine sûr, ou sur le fond de la demande.

²⁷ Agence européenne des droits fondamentaux, *Droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et de migrants aux frontières européennes*, Mars 2020, <https://bit.ly/2HdQ0mg>

L'identification d'un besoin de protection au titre du droit d'asile nécessite une instruction qui ne peut être menée dans des conditions satisfaisantes dans un lieu fermé. C'est pour cette raison que le HCR a décidé en mars 2016 de se retirer des *hotspots* grecs qui étaient devenus des lieux d'enfermement, conformément à la « *politique d'opposition à la détention obligatoire* » de l'instance onusienne²⁸. Le HCR précise dans ses « *principes directeurs* » à ce sujet que « *la détention de demandeurs d'asile devrait normalement être évitée et ne constituer qu'une mesure de dernier ressort* », et indique que « *le respect du droit de demander l'asile implique l'instauration de dispositifs d'accueil ouverts et humains pour les demandeurs d'asile* »²⁹.

Le cadre de la procédure à la frontière ne permet pas de garantir un examen adéquat de la demande d'asile. Les conditions de l'entretien ne permettent pas de garantir un environnement adapté au demandeur d'asile pour faire de son récit et à l'officier de protection d'évaluer correctement les besoins de protection. L'enjeu de la communication et de la confidentialité sont également primordiaux lorsque les entretiens se déroulent par visio-conférence. Privés de liberté, les demandeurs d'asile peuvent aussi rencontrer des difficultés pour préparer leur entretien. Dans son rapport annuel 2018 sur l'asile en UE, l'EASO indique que le taux de reconnaissance est substantiellement plus bas en première instance dans le cadre d'une procédure à la frontière, s'élevant à 12% contre 34% dans le cadre de procédures normales³⁰. Cette tendance est confirmée dans le rapport de l'Agence en 2019³¹.

Par ailleurs, la procédure à la frontière intègre une approche plus restrictive des garanties procédurales incluant des délais de recours plus courts, une limitation du caractère suspensif des recours, un accès à l'information et à un accompagnement légal limités. De plus, l'identification et la prise en charge des demandeurs d'asile vulnérables sont extrêmement limitées.

Pour Forum réfugiés-Cosi, la procédure d'asile à la frontière proposée par la Commission ne permet pas un examen adapté des craintes en cas de retour et pourrait aboutir au renvoi vers leur pays d'origine de personnes en besoin de protection. Ce cadre doit être revu, afin de proposer des alternatives à la privation de liberté, qui doit demeurer exceptionnelle et pour la durée la plus courte possible, et des garanties procédurales adéquates pour permettre l'exercice du droit fondamental à demander l'asile.

4. PAYS TIERS SÛRS : UN DÉSENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ASILE

Que prévoit le pacte ?

Déjà débattu lors de la réforme de 2016, le concept de « pays tiers sûr » est de nouveau porté par le Pacte à travers le Règlement Procédures, en prévoyant une application obligatoire de ce concept (déjà applicable par les États membres mais facultativement) et une plus grande harmonisation dans sa mise en œuvre avec une liste européenne incluant des pays des Balkans occidentaux.

L'application du concept de « pays tiers sûr » pose de nombreux problèmes tant sur les aspects juridiques qu'en matière de solidarité et de partage des responsabilités. Elle implique qu'une demande puisse être jugée irrecevable sans être examinée au fond, si le demandeur est passé par un pays considéré comme sûr.

En premier lieu, comme l'a rappelé le Conseil d'État, le concept de pays tiers sûr ne serait pas conforme à la Constitution française. La Haute juridiction administrative souligne que « *même dans l'hypothèse où le règlement européen ne prévoirait qu'une possibilité pour l'OFPPRA de prendre une décision d'irrecevabilité, la situation d'un demandeur qui se dit persécuté pour son action en faveur de la liberté devrait être expressément prise en compte. L'obligation d'un examen au fond de sa demande ne serait pas compatible avec la possibilité pour l'OFPPRA de limiter son office à un simple examen de recevabilité, s'agissant d'un demandeur qui, d'une part, ne bénéficie pas du statut de réfugié et d'une protection effective dans le pays tiers mais a seulement la possibilité d'y bénéficier d'une telle protection et, d'autre part, n'a pas la garantie d'y être effectivement réadmissible.* »³²

²⁸ UNHCR, *Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie*, 22 mars 2016. <https://bit.ly/2lzKd5s>

²⁹ UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012. <https://bit.ly/2KuOZ5X>

³⁰ EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2018*, <https://bit.ly/37iejdm>

³¹ Plus d'informations sur le site de l'EASO : <https://bit.ly/2IMrE2>

³² Assemblée générale du Conseil d'État, *Avis portant sur l'application de la notion de « pays tiers sûr »*, NOR : PRMX1804721X, 16 mai 2018.

L'accès à la procédure d'asile en Europe est actuellement compromis pour nombre de personnes en besoin de protection ayant transité par la Serbie ou la Turquie du fait de l'application désormais systématique des concepts de « pays tiers sûrs » par la Hongrie et la Grèce respectivement, dans le cadre d'un examen de recevabilité. L'application obligatoire de ce concept, actuellement facultative, étendrait largement ces situations dans lesquelles les craintes en cas de retour ne sont pas examinées.

Pour Forum réfugiés-Cosi, la notion de « pays tiers sûr » doit être supprimée car elle constitue un désengagement de l'Union européenne et de ses États membres en matière de respect du droit d'asile. En tout état de cause, elle ne doit pas faire l'objet d'une application obligatoire par les États membres.

Par ailleurs, la définition du concept de pays tiers sûr inscrite dans la proposition de règlement Procédure de 2016 et porté à nouveau par la Commission reste problématique. L'existence d'une « *protection suffisante* » dans le pays tiers sûr ou le pays de premier asile doit également inclure l'existence de conditions d'accueil suffisantes, l'accès effectif aux procédures de protection internationale et un statut permettant une intégration effective pour les personnes protégées. La notion de « *protection conforme au droit européen* » devrait être introduite en remplacement de la notion de « *protection suffisante* » figurant dans les propositions de la Commission.

De plus, la nature du « *lien avec le pays tiers sûr* » doit relever de critères pertinents, propres à favoriser l'intégration des personnes en besoin de protection tels que la présence d'un membre de la famille, la langue parlée, la résidence dans ce pays par le passé etc. Le seul transit par ce pays ne peut suffire à établir « *un lien* » pertinent. Des mécanismes de contrôle de l'application de ces concepts doivent par ailleurs être introduits dans la proposition de règlement Procédures.

5. RETOUR : UN AFFAIBLISSEMENT DES GARANTIES PROCÉDURALES

Que prévoit le pacte ?

Une nouvelle procédure de retour suite à une procédure d'asile à la frontière est introduite dans le règlement Procédure. Les demandeurs d'asile déboutés ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre et doivent être maintenus aux frontières extérieures ou à proximité dans des zones de transit. Le délai maximum de la procédure de retour est de 12 semaines à partir du rejet de la demande d'asile.

La proposition de la Commission modifie également les dispositions relatives au droit au recours applicables à toutes les procédures d'asile. Les décisions de rejet de l'asile et la décision de retour doivent être émises dans un même document ou dans des documents séparés de manière simultanée. Le recours contre la décision de retour devra être effectué devant la même cour ou tribunal, dans les mêmes procédures judiciaires et les mêmes délais que les décisions relatives aux décisions de rejet sur l'asile.

À partir de la notification de la décision, la personne dispose d'un délai d'une semaine minimum si la demande a été jugée inadmissible, infondée ou implicitement retirée. Le délai est entre deux semaines et deux mois dans les autres cas. Un seul niveau de recours est possible dans le cas des procédures à la frontière.

L'accès à un recours suspensif est restreint pour les décisions de rejet pour demande infondée à la suite d'une procédure accélérée ou à la frontière, pour demande inadmissible (pays de premier asile ou demande ultérieure sans élément nouveau), pour demande implicitement retirée, pour demande ultérieure comme infondée ou manifestement infondée, pour un retrait de statut de protection. Dans ces cas, la cour ou le tribunal décide si le demandeur doit être autorisé à rester sur le territoire durant la procédure de recours à la suite d'une requête du demandeur. Le demandeur d'asile débouté dispose de cinq jours à partir de sa notification pour demander le caractère suspensif du recours.

Les propositions de la Commission soulèvent de nombreuses inquiétudes et interrogations. En premier lieu, le délai de douze semaines de rétention est additionnel à celui de la procédure d'asile à la frontière ce qui porte à 24 semaines la durée de privation de liberté. Or, un recours accru à la rétention ne constitue pas un moyen pertinent pour améliorer le taux d'éloignement, comme le démontre l'analyse comparative des politiques de retour dans l'UE³³. En revanche, cette politique augmente les souffrances et les traumatismes des personnes placées en rétention.

³³ European Migration Network, *The effectiveness of return in EU Member States*, 2017. <https://bit.ly/3thKykD> ; European Parliament Research Service, *Data on returns of irregular migrants*, March 2021. <https://bit.ly/3uhGKRJ> ; European Parliament Research Service, *The Return Directive 2008/115/EC – European Implementation Assessment*, June 2020

Par ailleurs, les propositions relatives à l'émission de la décision de retour et du dépôt du recours induisent une modification majeure des fonctionnements d'instances administratives et judiciaires au niveau national. De plus, les délais d'une ou deux semaines pour introduire un recours sont trop courts pour pouvoir garantir l'exercice du droit à un recours effectif.

Les mesures proposées restreignent considérablement l'accès à un recours suspensif et portent atteinte au contrôle effectif de la légalité de l'éloignement. Ces dispositions augmentent les risques de refoulement et ajoutent une étape à la procédure lorsque le demandeur demande la suspensivité de l'éloignement, soit des coûts et des lourdeurs administratives supplémentaires.

Pour Forum réfugiés-Cosi, la volonté de la Commission de lier les procédures de retour avec les procédures d'asile ne doit pas réduire les garanties procédurales pour les demandeurs d'asile ayant reçu un rejet de leur demande. Plusieurs dispositions en ce sens doivent ainsi être revues. Cette politique suppose par ailleurs un examen attentif des besoins de protection avant toute démarche de retour, ce qui implique de revoir plusieurs dispositions proposées lors de la phase de demande d'asile à la frontière (voir *supra*). La complexité des situations personnelles ne doit pas être ignorée, notamment au regard des risques encourus en cas de retour.

6. RÉPARTITION ET SOLIDARITÉ : UN DISPOSITIF QUI NE RÉSOUT PAS LES DIFFICULTÉS ACTUELLES

6.1 Les principaux critères de détermination de l'État membre responsable maintenus

Que prévoit le pacte ?

Abandonnant la réforme du règlement Dublin, la Commission propose un nouveau règlement sur la gestion de l'asile et de la migration qui intègre les dispositions relatives à la détermination de l'État membre responsable ainsi qu'un système de solidarité et de répartition entre les États membres. Ce nouveau règlement reprend les principales dispositions de l'actuel règlement Dublin III et maintient le principe de responsabilité de la demande d'asile pour le premier pays d'entrée.

De plus, dans le cadre de la procédure de détermination, les demandes de reprise en charge sont supprimées et remplacées par des notifications de prise en charge.

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, le principe du premier pays d'entrée comme principal critère de détermination de l'État responsable devrait demeurer prépondérant et faire perdurer les difficultés rencontrées par les principaux États d'arrivée.

6.2 Un système de solidarité complexe, à la mise en œuvre incertaine

Que prévoit le pacte ?

Le nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration introduit un système de solidarité entre les États membres selon différents scénarios. En temps normal, les États membres pourront solliciter le soutien d'autres États à travers la relocalisation de demandeurs d'asile en procédure à la frontière ou de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. Ce système est permanent et facultatif, les États membres n'ont pas l'obligation de répondre à la demande de soutien des autres États.

Le système devient obligatoire en cas de pression migratoire ou en cas de débarquement, et la part de chaque État membre est déterminée à la fois par des propositions de soutien faites par les États et par une clé de répartition calculée à part égale entre le PIB et la population nationale.

En cas de pression migratoire, la Commission réalise une évaluation de la pression migratoire sur un État membre sur les six derniers mois et doit indiquer les mesures à adopter par l'État membre concerné et par les autres États membres si une pression migratoire est avérée. Ces autres États sont invités à présenter un plan de réponse solidaire précisant les types de contributions proposées soit par le biais de la relocalisation de demandeurs d'asile et/ou de bénéficiaires d'une protection internationale, d'une prise en charge au retour ou d'une assistance technique et opérationnelle. Si les propositions faites par les États membres sont insuffisantes, la Commission doit alors convier un Forum de solidarité et inviter les États à revoir leur engagement. La Commission adoptera ensuite un acte de mise en œuvre qui précisera le nombre de personnes à relocaliser, de personnes pris en charge dans le cadre d'un retour, la répartition par État membre, et les mesures de soutien technique et opérationnel.

Parmi ces mesures de solidarité, la Commission propose donc la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme : la prise en charge au retour. Un État membre pourra ainsi s'engager à éloigner des migrants en situation irrégulière pour le compte d'un autre État membre. L'État doit alors indiquer la nationalité des ressortissants de pays tiers qu'il est prêt à prendre en charge. Il devra ainsi assurer les activités nécessaires directement depuis le territoire de l'État membre bénéficiaire de cet appui incluant des conseils en matière de retour, la coopération avec les pays tiers, le soutien au retour volontaire. L'Agence Frontex pourra également apporter son appui dans le cadre de son mandat renforcé en matière de retour. Cependant si l'éloignement n'a pas eu lieu dans un délai de 8 mois, l'État membre devra accueillir le migrant en situation irrégulière et poursuivre les démarches pour assurer l'exécution de la décision de retour.

Tout au long de l'année, lors d'un débarquement suite à une opération de recherche et de sauvetage menés par des États membres ou des organisations privées, que ce soit sur instruction des États membres ou de manière autonome dans le contexte migratoire, la Commission propose la mise en place d'une réserve de mesures de solidarité. Elle sera constituée sur la base d'un rapport d'évaluation annuel sur les flux migratoires et qui inclura des projections à court terme concernant les débarquements sur l'ensemble des routes migratoires et l'arrivée de personnes vulnérables qui nécessiteraient une relocalisation. Les États membres seront invités à faire part de leur propositions qui pourront être réévaluées dans le cadre d'un Forum de solidarité si elles sont jugées insuffisantes au regard des projections. La réserve pourra être activée à la demande d'un État membre. Le mécanisme sera coordonné par la Commission avec le soutien de l'Agence européenne pour l'asile et de Frontex qui seront en charge d'établir une liste de répartition par État membre.

La complexité de ces systèmes de solidarité pose la question de la faisabilité de mise en œuvre, mais aussi la durée des procédures, leur lourdeur administrative et financière, et leur impact sur les droits fondamentaux, problématiques déjà identifiées dans le règlement Dublin actuel. En outre, ces mesures de solidarité, qui incluent des relocalisations, doivent être correctement coordonnées avec les autres cadres législatifs européens et nationaux.

De plus, à défaut de prévoir un véritable système de répartition, ils reposent avant tout sur une négociation et une volonté individuelle des États membres de faire preuve de solidarité dans la politique d'asile. À défaut d'accueillir des demandeurs d'asile dans le respect des engagements européens et internationaux, les États membres pourront consentir à apporter un soutien technique et opérationnel et une prise en charge au retour de ressortissant en situation irrégulière.

Enfin, le nouveau système de prise en charge au retour, dans lequel un État membre s'engage à soutenir un autre État à mener les procédures nécessaires pour éloigner le ressortissant (de la nationalité de son choix) depuis l'État membre où il se trouve, pose de nombreuses questions tant au niveau des garanties procédurales qu'en termes de mise en œuvre notamment en cas de transfert suite à l'échec de l'éloignement depuis l'État d'arrivée.

Pour Forum réfugiés-Cosi, le mécanisme proposé par la Commission européenne doit être remplacé par un dispositif pérenne de répartition sur la base de la proposition formulée en 2016 par le Parlement européen³⁴.

La proposition du Parlement européen est d'instaurer un système qui distinguerait les périodes de flux migratoires normaux et les périodes de crise. Ce nouveau mécanisme serait permanent et automatique, sans seuil. Les demandeurs ayant des membres de leur famille dans un État membre ou ayant des liens avec celui-ci, par exemple s'ils y ont résidé ou étudié précédemment, seraient relocalisés dans cet État. Les demandeurs ne pouvant faire valoir de tels liens seraient relocalisés en vertu d'un « mécanisme d'attribution correcteur ». Le système de relocalisation remplace ainsi l'ancien critère de l'État membre de première entrée.

³⁴ Parlement européen, *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 6 November 2017

7. GESTION DE CRISE : UNE REMISE EN CAUSE MAJEURE DU DROIT D'ASILE

Que prévoit le pacte ?

Selon le nouveau mécanisme de prévention et de gestion de crise en matière migratoire, l'État peut prétendre être confronté à une « situation exceptionnelle d'afflux massif » ou au risque d'une telle situation. Dans ces cas, plusieurs dispositions et mesures peuvent être mises en place par les États membres.

Le champ d'application de la procédure obligatoire aux frontières est 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.

Les États membres peuvent par ailleurs suspendre l'enregistrement des demandes d'asile pendant quatre semaines et jusqu'à un maximum de trois mois.

Les mesures prévues dans les situations de « crise » permettent 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. Si le processus de demande d'autorisation à la Commission européenne pourrait être considéré comme une amélioration, elle ne représente une garantie nécessaire pour éviter toute violation flagrante des obligations des États membres au regard du droit européen et international.

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. 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.

En mars 2020, alors que les arrivées migratoires depuis la Turquie ont brusquement augmenté en Grèce suite à des incitations des autorités turques, le gouvernement grec a annoncé la suspension de la procédure d'asile. Or, le HCR³⁵ a rappelé que « *ni la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ni le droit européen des réfugiés ne fournissent de base juridique pour la cessation temporaire de la prise en charge des demandes d'asile.* ». Par ailleurs, si les autorités grecques ont invoqué l'article 78(3) du Traité de fonctionnement de l'UE, celui-ci est encadré par une procédure spécifique initiée par la Commission européenne, et « *cette disposition ne peut pas remettre en cause le droit internationalement reconnu de demander l'asile ni le principe de non-refoulement - deux notions qui sont également mises en avant dans le droit communautaire.* »

Pour Forum réfugiés-Cosi, aucune dérogation ne devrait être possible concernant l'obligation pour tout État d'examiner les craintes en cas de retour des étrangers formulant une demande d'asile sur son territoire, en lui proposant des conditions d'accueil adéquates pour mener cette démarche.

³⁵ HCR, Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE, 2 mars 2020. <https://bit.ly/3xJXO4F>