



PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le respect des droits fondamentaux
doit être au cœur des
négociations interinstitutionnelles

OCTOBRE 2023

La Commission européenne a proposé en septembre 2020 un [Pacte sur la migration et l'asile](#), qui vise à réformer en profondeur le régime d'asile européen commun. Dans le cadre de ses actions de plaidoyer, Forum réfugiés propose une analyse des enjeux de cette réforme, qui impactera les droits nationaux de l'ensemble des États membres de l'Union européenne (UE).

Une première [note de plaidoyer, publiée en mai 2021](#), proposait de décrypter en détail les différents textes du Pacte qui sont actuellement, pour la plupart, en phase de « trilogues » (réunions tripartites informelles entre le Parlement, le Conseil et la Commission). Alors que les institutions de l'UE visent une adoption de ces nouvelles normes avant les élections européennes de juin 2024, cette seconde note vise à alerter les membres du Parlement européen et du Conseil de l'UE sur les principaux points de vigilance à prendre en compte dans les négociations en cours.

CONTACT :

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

www.forumrefugies.org

Un code couleur permet d'identifier rapidement les textes concernés par chaque partie de cette note :

- > Proposition de **règlement** 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
- > Proposition modifiée de **règlement** instituant une **procédure** commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE
- > Proposition de **règlement** relatif à la **gestion** de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds «Asile et migration»]
- > 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
- > Proposition de **règlement** visant à faire face aux situations d'**instrumentalisation** dans le domaine de la migration et de l'asile.
- > Proposition de **directive** établissant des normes pour l'**accueil** des personnes demandant la protection internationale (refonte)

1

AUX FRONTIÈRES DE L'UE, UN DISPOSITIF DE TYPE HOTSPOT QUI ABOUTIRAIT À L'ENFERMEMENT QUOTIDIEN DE PLUSIEURS DIZAINES DE MILLIERS DE PERSONNES

Dispositions du Pacte sur la migration et l'asile ayant un impact sur les enjeux précités dans cette partie :

- > Art 4, 5 et 6 - règlement «filtrage» ; > Art 51.1 a) - règlement «crise» ; > Proposition de directive « accueil »
- > Art 41.1, .5, .6, .11, et .13 ; art 41 bis .1, .2 et .5 ; art 45, 53.1 et art 54.3 - règlement «procédure»

1.1. Enjeux opérationnels

En 2022, d'après l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 189 620 personnes sont arrivées irrégulièrement sur le territoire de l'UE et ont été identifiées aux frontières extérieures - terrestres ou maritimes¹. Si le règlement relatif au filtrage venait à être adopté dans les termes actuels, toutes ces personnes pourraient faire l'objet d'une procédure de filtrage. Se voyant appliquer une fiction de « non-entrée », elles n'auraient pas le droit d'entrer formellement sur le territoire. En pratique, selon les procédures prévues pendant cette phase de « filtrage », ces personnes devraient être placées dans un lieu de privation de liberté : le document de travail accompagnant la proposition indique que les migrants seraient retenus par les autorités compétentes, comme l'a soulignée l'étude d'impact du Parlement européen².

Malgré les enjeux majeurs en termes de respect des droits et de logistique, les propositions de la Commission ne sont pas accompagnées de données permettant d'évaluer l'impact concret des dispositions entraînant une privation de liberté.

Il est pourtant indispensable de connaître, notamment, le nombre de personnes potentiellement enfermées aux frontières si les dispositions du Pacte étaient adoptées. Celles-ci prévoient plusieurs phases successives d'enfermement, dont l'une s'appliquerait à toute personne appréhendée sans avoir l'autorisation d'entrer (filtrage, jusqu'à 5 jours), une autre à certains demandeurs d'asile (jusqu'à 12 semaines en période normale) et une dernière aux déboutés soumis à une procédure de retour (jusqu'à 12 semaines également).

Sur la base de nos estimations prenant pour référence les arrivées au cours de l'année 2022, il serait nécessaire de disposer d'au moins 19 000 places dans des lieux de privation situés aux frontières extérieures de l'UE pour la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives à la frontière.

¹ OIM, *Migration flows to Europe - Arrivals*, Base de données en ligne. 2022.

² Parlement européen, *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum. Horizontal substitute impact assessment*, 12 août 2021.

Un enfermement pouvant s'étendre jusqu'à 6 mois après l'arrivée

Dans l'hypothèse où le filtrage durerait en moyenne trois jours (la proposition le limitant à cinq jours en temps normal), et où les flux seraient continus et stables, 1 500 places en centres fermés seraient mobilisées quotidiennement dans l'UE pour l'étape du filtrage, d'après nos calculs sur la base des données 2022 précitées de l'OIM³.

Si toutes ces personnes exprimaient la volonté de demander l'asile, celles qui sont originaires d'un pays dont le taux de protection est inférieur à 20% n'auraient pas le droit d'entrer sur le territoire et devraient voir l'examen de leur demande traitée à la frontière, selon le projet de règlement Procédure.

Sur la base des chiffres précités de l'OIM⁴, au moins 79 200 ressortissants de pays tiers seraient concernés, auxquels s'ajoutent des personnes originaires de pays aux taux de protection plus élevés mais qui pourraient se voir appliquer la procédure d'asile à la frontière pour d'autres motifs.

Sur la base d'environ 80 000 personnes enfermées pendant six semaines en moyenne (la limite de la proposition étant de douze semaines) pour une procédure à la frontière, il faudrait plus de 9 000 places additionnelles dans des lieux de privation de liberté à la frontière⁵.

En admettant que les demandes d'asile de ces 80 000 personnes obtiendraient les mêmes taux d'accord ou de rejet que sur le territoire en première instance et en appel (suivant les données Eurostat⁶), plus de 68 000 personnes seraient déboutées de leur demande et orientées vers une procédure de retour, ajoutant dès lors jusqu'à 12 semaines de rétention pour la mise en œuvre de la procédure de retour.

Dans l'hypothèse d'une durée de rétention moyenne de six semaines, il faudrait prévoir plus de 7 800 places de rétention aux frontières pour la mise en œuvre des procédures de retour⁷.

En ajoutant le nombre de places nécessaires pour le filtrage, pour la procédure d'asile à la frontière et pour la procédure de retour, on aboutit à un total d'environ 19 000 places⁸.

| Personnes concernées | Total des arrivées irrégulières aux frontières de l'UE | Personnes susceptibles de rester enfermées au-delà du filtrage (notamment des demandeurs d'asile originaires d'un pays dont le taux d'accord est <20% en 2022) | Déboutés de l'asile restant enfermés pour la mise en œuvre d'un retour | |
|--|--|--|--|--------------------------------------|
| | 189 620 | 80 000 | 68 000 | |
| Nombre de personnes enfermées sur une année | | | | |
| Procédure | Filtrage | Asile à la frontière | Retour | TOTAL 18 569 places |
| Durée max. (hors crise) | 5 jours | 84 jours | 84 jours | |
| Places nécessaires pour la rétention à cette phase | 1 559 | 9 198 | 7 812 | |
| Durée moyenne d'enfermement prise pour hypothèse | 3 jours | 42 jours | 42 jours | |
| Détail du calcul réalisé | (189 620/365) x3 | (80 000/365) x42 | (68 000/365) x42 | |

³ 189 620/ 365 jours = 520 personnes par jour, 520x3 jours = 1 559.

⁴ L'estimation est ici incomplète et sous-estimée, l'OIM ne permettant de connaître que les neuf principaux pays d'origine des ressortissants de pays tiers arrivés dans l'UE en 2022 : parmi eux, 79 249 étaient originaires de pays dont le taux d'accord est inférieur à 20%.

⁵ 80 000/ 365 jours = 219 personnes par jour dans une procédure à la frontière, 219 x (7 jours x 6 semaines) = 9 198.

⁶ Eurostat : [Base de données - Migration et asile](#)

⁷ 68 000/ 365 jours = 186 personnes par jour en procédure de retour, 186 x (7 jours x 6 semaines) = 7 812.

⁸ 1 559 + 9 198 + 7 812 = 18 569.

Fin 2022, plus de 15 000 places en centres fermés étaient recensées en Grèce⁹. En revanche, les autres États membres ne disposent pas de l'équipement qui serait nécessaire. L'étude d'impact commandée par le Parlement précise que dans un scénario similaire à celui des années 2015-2017, l'Italie, pays en première ligne, devrait tripler ses capacités. Au niveau de l'UE, il faudrait créer plusieurs milliers de places dans des camps fermés aux frontières.

Malgré cet enjeu majeur, aucune des institutions de l'UE n'a pour l'instant nourri de réflexions sur la faisabilité opérationnelle d'un tel dispositif. Où seront situés ces centres ? Qui en assurera la gestion quotidienne, et avec quels moyens humains ? Qui sera garant du respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes enfermées ? Qui assurera les coûts liés à ce dispositif d'enfermement massif ?

► **Forum réfugiés invite l'ensemble des parties engagées dans les négociations autour du Pacte sur la migration et l'asile à mettre à l'ordre du jour les questions concrètes relatives à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif à la frontière figurant dans les propositions actuelles.**

Le défaut de réponses anticipées pourrait mener à l'absence de mise en œuvre ou à une mise en œuvre chaotique des dispositions prévues, loin de l'objectif affiché d'une meilleure organisation des arrivées.

1.2. Enjeux juridiques

Au-delà de ces enjeux logistiques, le dispositif d'enfermement à la frontière prévu par le Pacte pose de sérieux problèmes en matière de respect des droits fondamentaux.

Premièrement, la distinction des demandeurs qui seraient soumis à l'enfermement en se fondant sur le taux de protection dans l'UE est contraire à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui prohibe les discriminations basées sur le pays d'origine¹⁰. De plus, il n'est pas précisé si le taux de 20% prévu par le texte se rapporte à la première instance ou aux décisions définitives.

Deuxièmement, le dispositif d'enfermement systématique va à l'encontre du droit à la liberté consacré par plusieurs normes du droit européen¹¹. Bien que des limites soient permises, celles-ci doivent être strictement nécessaires et proportionnées, ce qui ne peut être établi que sur la base d'une évaluation individuelle. Une ambiguïté demeure notamment quant au champ d'application du dispositif, qui pourrait ne pas se limiter aux seules personnes arrivant aux frontières extérieures, mais également à tout « ressortissant de pays tiers appréhendé sur le territoire » d'un État membre. La durée de la privation de liberté apparaît par ailleurs excessive au regard de l'objectif poursuivi et des démarches devant être menées pendant cette période. En période normale, l'enfermement pourrait durer près de 25 semaines (5 jours + 12 semaines + 12 semaines), tandis que la proposition de règlement relatif aux crises prévoit une rétention aux frontières pouvant aller jusqu'à 41 semaines (neuf mois et demi).

Troisièmement, des personnes vulnérables pourraient se voir retenues pendant de longues périodes. Les seules dérogations prévues par le Pacte concernent la procédure à la frontière, et supposent une identification préalable qui n'est pas encadrée par ailleurs. La durée du filtrage ne permettant pas la détection de toutes les vulnérabilités – dont la détermination de l'âge –, et le modèle de compte-rendu du filtrage ne prévoyant pas d'examen des vulnérabilités, le dispositif conduira à une privation de liberté étendue pour des personnes vulnérables. En outre, le compte-rendu issu de la phase de filtrage n'étant pas une décision officielle, il ne pourrait faire l'objet d'un recours.

Quatrièmement, une procédure à la frontière ne permet pas d'examiner les besoins de protection de manière satisfaisante. Elle génère une diminution des garanties procédurales, avec des délais plus courts qui compliquent l'exposé d'un récit, des difficultés liées à la confidentialité, un accès limité à l'information et à l'accompagnement légal, ainsi que des limitations du caractère suspensif des recours.

⁹ AIDA, Country report : Greece, juin 2023, p. 38.

¹⁰ Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, article 3.

¹¹ Voir notamment l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

C'est pour toutes ces raisons que le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), suivant sa « politique d'opposition à la détention obligatoire », s'est retiré des camps aux frontières grecs (hotspots) en 2016¹².

À cela s'ajoute un assouplissement de la définition des « pays tiers sûrs »¹³, qui permettrait aux États membres de juger une demande irrecevable sans examen au fond pour toute personne venant de l'un de ces pays.

Plus généralement, les hotspots mis en place à partir de 2015 sont notoirement connus pour leur surpopulation, pour des faits de violence, la dégradation de la santé physique et mentale des migrants, le manque d'hygiène, ou encore la violation des droits de l'enfant. La Cour des Comptes européenne a par ailleurs reconnu certaines de ces défaillances, intrinsèques aux hotspots, dans un rapport de 2017¹⁴. Il n'est pas envisageable de reproduire un tel modèle sans prévoir des dispositions permettant d'éviter les dérives constatées par le passé.

► Forum réfugiés recommande :

- de restreindre les possibilités de rétention aux frontières en favorisant une approche individuelle et proportionnée, et en supprimant notamment les dispositions relatives aux personnes en situation irrégulière appréhendées sur le territoire ;
- de mettre en place un dispositif pertinent d'identification de l'ensemble des vulnérabilités dès l'arrivée aux frontières.
- de supprimer la notion de « pays tiers sûr » ou, *a minima*, de revenir sur les modifications proposées par le Pacte qui étendent les possibilités de mise en œuvre par les États membres.

2

UN SYSTÈME DE RÉPARTITION QUI NE CORRIGERAIT PAS LES DÉSÉQUILIBRES ACTUELS

Dispositions du Pacte sur la migration et l'asile ayant un impact sur les enjeux précités dans cette partie :
> Art 3, 8,5, 16, 17, 20, 21, 29, 30, 31 et 45 - Règlement « gestion »

Forum réfugiés regrette que le Pacte proposé, plus particulièrement le règlement relatif à la gestion, ainsi que les négociations en cours, maintiennent le critère prédominant de la responsabilité du pays de première entrée, ce qui ne gommara pas les déséquilibres existants dans la répartition des demandeurs d'asile entre les États membres.

► Pour Forum réfugiés, un mécanisme de solidarité indérogable, avec des relocalisations obligatoires sur la base d'une clé d'attribution croisant des critères liés aux capacités des États et à la situation des personnes, est à privilégier afin de remédier aux disparités. La proposition, formulée en 2016 par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen, d'instaurer un dispositif pérenne de répartition automatique de cette nature, doit être envisagée¹⁵.

Si le dispositif actuel était maintenu, une conception élargie de la notion de famille ne devrait pas être écartée (ce qu'a fait le Conseil début juin 2023 en refusant de prendre en compte la présence de frères et sœurs¹⁶).

¹² HCR, *Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie*, 22 mars 2016.

¹³ Forum réfugiés, *Le concept de « pays tiers sûr » de nouveau en discussion dans le Pacte sur la migration et l'asile*, décembre 2020.

¹⁴ Cour des comptes européenne, *Réponse de l'UE à la crise des réfugiés : l'approche dite « des points d'accès »*, 2017.

¹⁵ 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 novembre 2017.

¹⁶ Conseil de l'UE, *Migration policy: Council reaches agreement on key asylum and migration laws*, 8 juin 2023.

Dans le cadre du dispositif actuellement prévu par le Pacte, un État de première entrée requérant une prise en charge disposerait d'un délai réduit pour présenter une demande motivée, et l'État requis aurait toujours la possibilité de rejeter la demande, tandis qu'une demande de reprise en charge¹⁷ serait unilatérale et sans délai.

► Pour Forum réfugiés, les demandes de reprise en charge ne devraient pas être de simples notifications. En effet, cela créerait une asymétrie en matière de prise en charge et de reprise en charge des demandes, susceptible d'accroître la charge des pays d'entrée.

► Forum réfugiés invite également les co-législateurs, conformément aux recommandations du HCR¹⁸, à développer les normes relatives aux voies légales d'accès au territoire, lesquelles permettent de réduire la nécessité pour les réfugiés et les migrants de recourir, de manière irrégulière, aux itinéraires dangereux et aux réseaux criminels.

3

EN TEMPS DE CRISE, UN CADRE DÉROGATOIRE D'APPLICATION SOUPLE QUI REMETTRAIT EN CAUSE DE NOMBREUX DROITS ET GARANTIES PROCÉDURABLES

Dispositions du Pacte sur la migration et l'asile ayant un impact sur les enjeux précités dans cette partie :
> Art 4, 6, 7, 8 et 14 - Règlement « crise » ; > Proposition règlement « instrumentalisation »

Le règlement sur les situations de crise prévoit des possibilités souples d'application, par les États membres, d'un cadre dérogatoire pour l'application du droit d'asile dans des circonstances spécifiques (crise, instrumentalisation, force majeure).

► Si la nécessité d'établir un cadre dérogatoire devait être retenue, Forum réfugiés recommande d'adopter une définition plus précise des situations dans lesquelles il pourrait s'appliquer et de réduire la marge de manœuvre des États.

Le Pacte prévoit qu'en cas de situation de crise, de force majeure ou d'instrumentalisation, l'application du règlement entraînerait de possibles réductions des conditions matérielles d'accueil, une application plus étendue de la procédure à la frontière, des délais de procédure plus longs et la possibilité de retarder l'enregistrement des demandes d'asile – ce qui est susceptible d'accroître le risque de refoulement (contraire à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951).

► Pour Forum réfugiés, il est essentiel de supprimer les dérogations au cadre législatif européen, ou d'au moins en limiter leur portée. Pour cela, il convient de revenir sur l'intégration au règlement « crise », en octobre 2023, des dispositions du règlement relatif à l'instrumentalisation, lequel n'avait pas obtenu les voix nécessaires à son adoption au Conseil fin 2022.

¹⁷ Lorsqu'une demande d'asile a déjà été déposée, ce qui n'est pas le cas en cas de demande de prise en charge.

¹⁸ HCR, *Commentaire d'actualité du Représentant du HCR auprès de l'UE à l'occasion du passage à la présidence espagnole de l'Union européenne*, 28 juin 2023.

4

DES MÉCANISMES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE CONTRÔLE INSUFFISANTS

Dispositions du Pacte sur la migration et l'asile ayant un impact sur les enjeux précités dans cette partie :
> Art 53.7 et 54.3 - règlement «procédure» ; > Art 7 - règlement «filtrage» ;
> Art 64 et 69 - règlement «gestion»

La complexité administrative et procédurale introduite par les diverses propositions et leur contenu, ainsi que la grande marge de manœuvre laissée aux États membres – qui va à l'encontre d'une approche européenne intégrée et a un impact négatif sur la sécurité juridique –, soulève des préoccupations autour de l'application du dispositif, notamment au regard du respect des droits fondamentaux.

Certaines procédures pèchent par l'absence de contrôle juridictionnel et par la place prépondérante laissée aux décisions de l'administration. Le Pacte ne devrait pas revenir sur certaines garanties procédurales entourant le cadre juridique actuel. Une attention particulière devrait être apportée aux situations de privation de liberté amenées à se développer à la frontière.

► **Forum réfugiés rappelle que le droit à un recours effectif doit être garanti dans l'ensemble des textes du Pacte, pour permettre de contester auprès d'une juridiction indépendante toute décision ayant un impact sur les situations individuelles notamment en matière de privation de liberté.**

Bien que les propositions de règlements « filtrage » et « gestion » mentionnent des mesures de suivi et d'évaluation, ces mécanismes ne figurent pas dans les propositions de règlements dits « procédure » et « crise ». Par ailleurs, lorsqu'une proposition de mécanisme existe, celui-ci manque d'indépendance, puisqu'il incomberait aux États eux-mêmes de veiller à ce que les garanties adéquates soient en place. De plus, il n'est pas précisé comment les États seraient sanctionnés en cas d'infraction.

► **Pour Forum réfugiés, le Pacte doit prévoir des mécanismes effectifs permettant un contrôle du respect des droits fondamentaux dans les nouveaux dispositifs qui seront créés, notamment les lieux d'enfermement aux frontières.**

Le Pacte prévoit des délais de recours réduits par rapport au cadre actuel, et ne prévoit pas de dispositifs d'accompagnement social et juridique des personnes soumises aux nouvelles procédures, notamment dans les lieux d'enfermement aux frontières.

► **Afin de garantir le droit à un recours effectif, Forum réfugiés recommande d'allonger les délais de recours contre une décision de retour. De même, les nombreuses exceptions à l'effet suspensif du recours devraient être *a minima* restreintes.**

Enfin, les textes du Pacte doivent prévoir un dispositif d'accompagnement social et juridique des ressortissants de pays tiers aux différents stades de leur parcours, notamment dans les lieux de privation de liberté aux frontières.

Note rédigée dans le cadre d'un projet soutenu par le Fonds asile migration intégration (FAMI).

