



EuroMed Rights
EuroMed Droits
الأورو-متوسطية للحقوق

*Analyse du
nouveau pacte européen sur la migration et
l'asile*

Un « nouveau départ »
pour violer les droits humains

*EuroMed Droits
Octobre 2020*

Table des matières

SYNTHÈSE	3
1. UN « NOUVEAU DEPART » POUR VIOLER LES DROITS HUMAINS	5
2. LA PROCEDURE DE FILTRAGE : UNE SITUATION D'INCERTITUDE AUX FRONTIERES	8
3. LES PROCEDURES APRES LE FILTRAGE	10
3.1 Le droit à un recours effectif dans le cadre de la procédure à la frontière	11
3.2 La privation de liberté et le placement en rétention dans le cadre des procédures d'asile et de retour à la frontière	12
4. UN MECANISME DE « SOLIDARITE » QUI EXCLUT LES PERSONNES MIGRANTES, DEMANDEUSES D'ASILE ET REFUGIEES	12
4.1 Les mesures de solidarité prévues dans le cadre de débarquements à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage	12
4.2 Les mesures de solidarité en cas de pression migratoire	14
4.3 Le mécanisme de crise	14
5. UNE PROPOSITION DE REFORME DU REGLEMENT DE DUBLIN BASEE SUR LES MEMES PRINCIPES DE RESPONSABILITE POUR LES DEMANDES D'ASILE	16
CONCLUSIONS	18

Synthèse

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a publié son nouveau pacte sur la migration et l'asile. Ce document, que la Commission présente comme un « nouveau départ » en matière de gestion de la migration au sein de l'UE, est en réalité un « nouveau départ » pour violer les droits humains, ainsi qu'il ressort du présent rapport. EuroMed Droits avait déjà réagi à la publication du pacte et présenté sa propre contribution dans le cadre de la consultation organisée par la Commission européenne. Le présent rapport propose une analyse détaillée du texte définitif de ce nouveau pacte européen sur la migration et l'asile.

1. Un « nouveau départ » pour violer les droits humains

Le nouveau pacte sur la migration et l'asile vise à établir le cadre des politiques de l'UE et de ses États membres dans le domaine de la migration et de l'asile, en ce qui concerne le contrôle aux frontières, l'accès à l'asile, les conditions d'accueil et les retours, par l'intermédiaire d'outils d'intervention et d'instruments législatifs. Les propositions soumises dans le cadre de ce pacte tentent de normaliser des éléments exceptionnels, comme les procédures accélérées aux frontières et les placements en rétention, en prévoyant de facto un cadre juridique pour les pratiques illégales déjà courantes dans certains États membres (comme l'obsession pour les retours, les rétentions arbitraires et le rétrécissement de l'espace d'asile). Cette normalisation aura des répercussions dans l'ensemble de la région euro-méditerranéenne. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile répète les erreurs du passé, accroît les risques de violations des droits humains et ne protège pas les droits des personnes migrantes et réfugiées. Il vise essentiellement à répondre aux préoccupations des États membres de l'UE qui essaient de se soustraire aux responsabilités juridiques qui leur incombent à l'égard des personnes migrantes et réfugiées, en faisant passer la solidarité entre les États membres avant la solidarité envers ces personnes.

2. La procédure de filtrage : une situation d'incertitude aux frontières

L'UE propose de mettre en place un mécanisme de filtrage au niveau de ses frontières extérieures. Concrètement, toutes les personnes migrantes et demandeuses d'asile seront soumises à un contrôle dans les cinq jours suivant leur arrivée sur le territoire de l'UE, par exemple aux points de passage frontaliers, dans les zones de transit des aéroports ou après un débarquement. Ces personnes devront donc prouver leur identité et subir des contrôles sanitaires et de sécurité, y compris un relevé de leurs empreintes digitales et une reconnaissance faciale. Pendant cette procédure de filtrage, elles ne seront pas officiellement admises sur le territoire de l'UE, même si elles s'y trouvent dans les faits. Elles seront obligées de rester dans des camps de rétention jusqu'à ce que la procédure de filtrage soit terminée et qu'elles soient orientées vers la procédure applicable, ce qui signifie également qu'on peut leur interdire l'accès à la procédure d'asile et qu'elles risquent d'être renvoyées directement. Cette procédure enfreint leur droit à la liberté, leur droit d'asile, leur droit de recours et leur droit à une assistance juridique.

3. Les procédures après le filtrage

Le pacte présente deux types de procédures : la procédure d'asile à la frontière et la procédure de retour à la frontière. Il s'agit de procédures rapides qui se dérouleront dans les mêmes zones de transit ou aux mêmes points de passage frontaliers que le filtrage.

La procédure accélérée envisagée dans le but de précipiter le processus de traitement des demandes d'asile se fera uniquement au détriment des lois en matière d'asile et des droits des personnes demandeuses d'asile. Il s'agira très certainement d'une procédure arbitraire et discriminatoire visant à examiner la

nationalité de la personne demandeuse d'asile et son taux de reconnaissance, et à déterminer si le pays dont elle provient est un pays « sûr », ce qui constitue une notion pour le moins douteuse. Dans le cadre des procédures d'asile et de retour à la frontière, la privation arbitraire de liberté est un problème en soi : les personnes demandeuses d'asile ne seront pas autorisées à quitter les installations frontalières et une rétention à proprement parler, dans une situation qui est déjà une rétention dans les faits, pourrait également être appliquée. L'accès à la justice sera extrêmement difficile et le droit à un recours effectif se verra fortement réduit pour les personnes dont les demandes d'asile présentées à la frontière se sont soldées par un échec. L'étendue de ces procédures n'échappe à personne : il s'agit de procéder à des retours avant l'entrée officielle de personnes demandeuses d'asile sur le territoire national.

4. Un mécanisme de « solidarité » qui exclut les personnes migrantes, demandeuses d'asile et réfugiées

Le nouveau pacte sur la migration et l'asile fait passer la solidarité interne entre les États membres de l'UE avant la solidarité à l'égard des personnes migrantes et réfugiées. La proposition de la Commission européenne prévoit un concept déformé de la solidarité, uniquement entre les États membres, au détriment des droits des personnes migrantes et réfugiées. La Commission envisage trois situations dans lesquelles le mécanisme de solidarité pourra être utilisé : 1) à la suite de débarquements après des opérations de recherche et de sauvetage, 2) dans un scénario de pression migratoire, et 3) dans le cadre d'un mécanisme de gestion de crise. Dans cette dernière situation, la Commission envisage la possibilité pour les États membres qui déclarent se retrouver en situation de force majeure d'allonger le délai d'enregistrement des demandes d'asile de quatre semaines. Cela signifie que le droit d'asile sera suspendu pendant près d'un mois.

5. Une proposition de réforme du règlement de Dublin basée sur les mêmes principes de responsabilité pour les demandes d'asile

La proposition présentée par la Commission en ce qui concerne la modification du règlement de Dublin est basée sur sa proposition de 2016 sur laquelle le Conseil n'est pas parvenu à un accord. Malgré l'introduction de plusieurs critères positifs au sujet de la responsabilité des États membres (en rapport avec l'intérêt supérieur de l'enfant et l'unité familiale, par exemple), cette proposition conserve, dans les faits, le principe du pays de première entrée désigné comme pays responsable de l'examen de la demande d'asile, étant donné qu'il est combiné avec le mécanisme de solidarité. Le principe du pays de première entrée désigné comme pays responsable de l'examen de la demande d'asile a, plusieurs fois, engendré une situation d'incertitude pour des milliers de personnes demandeuses d'asile. Il place également la gestion de la protection internationale sous la responsabilité des pays frontaliers de première ligne.

1. Un « nouveau départ » pour violer les droits humains

La Commission européenne a présenté le pacte européen sur la migration et l'asile tant attendu comme un « nouveau départ » et une nouveauté. En réalité, ce pacte reproduit et exacerbe les erreurs du passé, tout en suscitant de vives inquiétudes sur le plan de la protection des droits humains et du respect de la dignité humaine.

Le paquet « Migration et asile » se compose de neuf instruments, parmi lesquels des propositions stratégiques et législatives, qui viennent modifier ou compléter des propositions antérieures qui sont toujours sur la table et qui doivent encore être adoptées, comme la refonte de la directive « retour ».

Pour reprendre les mots d'Ursula von der Leyen, le but premier de ce pacte est de « rétablir la confiance entre les États membres », en privilégiant donc la cohésion interne de l'UE au détriment des droits des personnes migrantes et réfugiées. Toutefois, plusieurs États membres semblent déjà assez déçus par la proposition du pacte et affichent des positions politiques extrêmement tranchées.

Le pacte présente certes quelques aspects « positifs ». Il favorise notamment l'accélération des regroupements familiaux et met en exergue l'intérêt supérieur de l'enfant ; il rappelle aux États membres leurs obligations en matière de recherche et de sauvetage et les invite à ne pas criminaliser l'aide humanitaire, sans proposer d'opération européenne de recherche et de sauvetage. Reste à voir si ces mesures seront appliquées dans la pratique. Pour l'heure, elles sont englouties dans une mer de mesures répressives et sécuritaires. En effet, le pacte s'oriente dangereusement vers une approche répressive et sécuritaire de la migration ; il comporte de nombreuses dispositions qui violent en grande partie les droits humains et qui ne garantissent absolument pas les droits et les besoins de protection des personnes migrantes.

Les préoccupations que soulève ce pacte concernent le recours à des périodes prolongées de rétention lors du filtrage et des procédures à la frontière, l'absence de garanties procédurales adéquates, l'existence de services d'aide juridique, l'accès à la justice et le manque de responsabilité dans les procédures. Les préoccupations soulevées portent également sur la réduction de l'accès à l'asile et le risque qu'il soit suspendu, l'attention disproportionnée accordée aux retours, l'accélération des expulsions (associée au risque de renvois forcés et d'expulsions collectives) et cette logique principale qui consiste à déshumaniser les individus et à les traiter comme des colis qu'il faut envoyer dans différents pays.

D'autres inquiétudes concernent, entre autres, le risque élevé de refoulements en chaîne (même depuis les pays que l'on qualifie de « pays tiers sûrs ») et le fait que des renvois forcés, notamment de mineurs non accompagnés et en particulier de personnes vulnérables, pourraient être déguisés en « retours volontaires ». Ce dernier point est particulièrement inquiétant, quand on sait que de violents renvois forcés de mineurs non accompagnés ont eu lieu du Maroc vers la Guinée et de l'Algérie vers le Niger.

De façon générale, les textes et les dispositions manquent de clarté, prêtent à confusion et sont parfois contradictoires. La mise en œuvre concrète, sur le terrain, de certaines mesures demeure nébuleuse, voire irréaliste, comme dans certains contextes nationaux spécifiques où il est impossible d'assurer une protection.

Les propositions soumises dans le cadre de ce pacte tentent de normaliser des éléments exceptionnels, comme les procédures accélérées aux frontières et les placements en rétention, en prévoyant de facto un cadre juridique pour les pratiques illégales déjà courantes dans certains États membres (comme les renvois forcés, les rétentions arbitraires et le rétrécissement de l'espace de l'asile).

En particulier, la suspension de l'enregistrement des demandes d'asile pendant quatre semaines tout au plus en cas de crise ou de situation de force majeure reproduit ce qui s'est passé en Grèce en mars 2020.

Les autorités nationales ont suspendu l'examen des demandes d'asile pendant un mois, en violation du droit international et européen, ce que l'UE semble avoir apprécié.

Le mécanisme de filtrage aux frontières, ainsi que les procédures accélérées aux frontières, est susceptible de reproduire une approche de type « hotspot » (centre d'accueil et d'enregistrement), qui entraîne déjà des violations systématiques des droits des personnes migrantes (surtout le droit d'accès à la procédure d'asile et le droit à la liberté).

Ces formes de rétention, que nous avons pu observer en Italie, en Grèce et dans les zones de transit hongroises, sont dépourvues de fondement juridique. Aucune mesure écrite n'est prise ou validée par une autorité judiciaire. Dès lors, l'unique raison de cette privation de liberté est le non-respect des règles relatives au franchissement des frontières. Dans les hotspots, les conditions de rétention sont déplorables : surpopulation, absence de conditions d'hygiène correctes, manque de ventilation et, souvent, aucune séparation entre les hommes, les femmes et les enfants.

On constate une autre pratique illégale et inquiétante dans ces zones frontalières : la législation semble « brouillée » et différentes juridictions ont tendance à qualifier ces zones de transit de zones « extraterritoriales » afin de diminuer leurs responsabilités juridiques. La notion d'extraterritorialité sous-entend une sorte de suspension de la loi (c'est-à-dire la création d'une zone en marge de la loi). Dans ces zones, les ressortissants étrangers ne semblent pas concernés par les garanties constitutionnelles et les normes nationales et internationales en matière de protection des droits fondamentaux.

Malgré les déclarations selon lesquelles le pacte permettra de sortir de l'impasse du règlement de Dublin, plusieurs pays du sud de l'Europe comme l'Italie, Malte, l'Espagne, la Grèce et Chypre resteront les principaux responsables de la gestion des demandes d'asile. L'obsession première de ce pacte est de « restreindre les mouvements non autorisés des demandeurs d'asile » et de renforcer les retours. La mise en place du mécanisme de solidarité – dont la logique s'est révélée inefficace – ne changera pas la situation malgré l'introduction positive de critères permettant de cerner les responsabilités des États membres en matière d'asile (la définition élargie de la famille, la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant et la reconnaissance des qualifications antérieures, par exemple).

L'intensification des procédures accélérées à la frontière et le caractère arbitraire d'une sélection basée sur la nationalité et les taux de reconnaissance sont discriminatoires et réduisent encore les droits et les garanties, notamment l'accès à des recours effectifs. Outre l'impossibilité de sa mise en œuvre, le mécanisme de solidarité risque de reproduire une approche de type hotspot (comme le « modèle du camp de Mória » ou les « zones de transit » dans les aéroports), ce qui risque d'augmenter le nombre de violations de droits humains (surtout en ce qui concerne la prolongation de la rétention arbitraire et la réduction du droit d'asile). De nombreux doutes subsistent quant à l'accès à l'information et l'accès à un avocat. La capacité réelle de procéder à des évaluations de vulnérabilité et l'accès aux recours dans ce type de procédures suscitent aussi des inquiétudes. La procédure d'identification accélérée ne tient clairement pas compte de la situation psychologique de traumatisme et de stress dans laquelle les personnes migrantes arrivent après plusieurs mois de violences, de souffrances et de traitements inhumains. Il ne faut pas oublier que bon nombre de ces personnes arrivent aussi après avoir risqué leur vie sur terre et en mer.

Le pacte sur la migration et l'asile prévoit également une notion déformée de la solidarité qui est comprise comme une solidarité entre États membres plutôt que comme une solidarité vis-à-vis des personnes migrantes et réfugiées. La solidarité n'est plus considérée sous l'angle de l'accueil et de la relocalisation de personnes, mais bien en termes d'expulsion et de renvoi de ces personnes. Par exemple, dans le cadre du « mécanisme de solidarité », le pacte introduit un système qualifié de « parrainage en matière de retour ». Ce système permet à un État membre qui refuse d'accueillir des demandeurs d'asile dans le cadre d'une relocalisation de prendre en charge le retour d'une personne pour le compte d'un autre État membre. Le pacte assimile cette politique de « retour parrainé » à une forme de solidarité. Cette obsession pour les retours transparaît également dans le rôle de plus en plus préoccupant que jouent les agences de l'UE,

telles que Frontex, dans la coordination des opérations de retour. Elle se manifeste en outre dans la création d'un nouveau réseau en matière de retour et de réadmission et dans la nomination d'un coordinateur de l'UE chargé des retours. Pourquoi le pacte ne prévoit-il pas la nomination d'un coordinateur de l'UE chargé de la relocalisation ?

Cette focalisation exagérée sur les retours, qui est devenue une véritable obsession et qui est dangereusement liée à l'asile, se fait au détriment de la création de systèmes d'asile efficaces. En l'absence d'un mécanisme de suivi post-expulsion vers les pays qui commettent des violations systématiques et notoires des droits fondamentaux (comme l'Égypte), cela viole les principes consacrés dans les conventions internationales et européennes.

En ce qui concerne la dimension extérieure, que le commissaire européen Margaritis Schinas présente comme l'un des grands piliers du pacte (ou des « étages du bâtiment »), aucune nouveauté réelle ou proposition concrète n'est mise en avant dans le pacte en dehors de cette nette obsession pour les retours et de la notion de « pays tiers sûr ». Comme la commissaire Ylva Johansson l'a expliqué, l'objectif est de renforcer la coopération avec les pays tiers dans le but de faciliter les retours et les réadmissions au moyen de partenariats « mutuellement bénéfiques ». La Commission rendra compte de la manière dont les pays coopèrent sur le plan des retours et des réadmissions. La Commission peut aussi définir des mesures pertinentes pour améliorer la coopération en matière de réadmission, notamment par l'intermédiaire d'un nouveau mécanisme permettant d'utiliser le traitement des visas comme moyen de pression, ainsi que le prévoit le code des visas. Le mécanisme de suspension de l'exemption de visa prévoit « l'évaluation systématique des pays exemptés de l'obligation de visa au regard de critères tels que les risques d'immigration irrégulière et les demandes d'asile abusives ». Cela pourrait aboutir au retrait de pays tiers de la liste des pays exemptés de l'obligation de visa, appliquant ainsi la logique de la conditionnalité négative.

Le concept de « pays tiers sûrs » continue de s'appliquer par l'orientation automatique des personnes demandeuses d'asile en provenance d'un pays « sûr » vers la procédure de retour, la demande de ces personnes étant considérée comme irrecevable. Cette pratique est contraire au droit à l'évaluation individuelle des demandes d'asile. Le pacte ne mentionne pas l'introduction d'une liste commune de « pays tiers sûrs » et laisse donc aux États membres le soin de le faire. La Commission souhaite toutefois parvenir à un « degré plus élevé d'harmonisation des concepts de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs au moyen de listes européennes » grâce à la poursuite des négociations.

Comme EuroMed Droits l'a dénoncé à maintes reprises, ce « nouveau » pacte est une occasion manquée de protéger véritablement les droits des personnes migrantes et réfugiées. Premièrement, même s'il préconise la coordination des opérations de sauvetage et invite les États membres à ne pas traiter en criminels les acteurs privés qui fournissent une aide humanitaire et qui mènent des activités de recherche et de sauvetage (SAR), ce pacte ne parvient pas à mettre en place une véritable opération SAR dirigée par l'UE. En outre, les analystes signalent que les Orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'UE relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers [C(2020) 6470 final] invitent uniquement les États membres à ne pas criminaliser les actes « imposés par la loi », ce qui est très différent des actes « autorisés par la loi ». Les activités telles que la fourniture de nourriture, d'un abri, d'un trajet en voiture ou d'informations demeurent toutes exclues si elles ne sont pas réalisées par une ONG officielle « chargée » d'effectuer ce type d'activités. L'accent mis presque exclusivement sur les opérations de recherche et de sauvetage risque également de laisser de côté les activités terrestres et celles qui ne sont pas directement liées au sauvetage de vies humaines.

Deuxièmement, malgré les efforts visant à accroître les voies légales d'accès et les engagements en matière de réinstallation, l'élargissement des programmes d'admission pour des motifs humanitaires et le développement des programmes de parrainage communautaire (comme l'indique la recommandation sur

les voies légales d'accès à une protection dans l'UE [C(2020) 6467 final]), les mesures prévues sont vraiment insuffisantes et aucun engagement concret n'a été pris.

Les éléments positifs de la réforme – une meilleure prise en considération de l'enfant et des liens familiaux ainsi qu'un mécanisme de surveillance du respect des droits humains pour la procédure de filtrage – sont nettement moins nombreux que la majorité des modifications prévues dans le cadre du pacte. Ces modifications constituent non seulement une violation supplémentaire des droits fondamentaux des personnes migrantes et réfugiées, mais elles représentent aussi un problème pour la plupart des États membres qui devront traiter des propositions souvent impossibles à mettre en œuvre dans la pratique.

2. La procédure de filtrage : une situation d'incertitude aux frontières

La proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures [COM(2020) 612 final] prévoit une procédure de filtrage obligatoire pour tous les ressortissants de pays tiers présents aux frontières extérieures (y compris aux points de passage frontaliers et dans les zones de transit) qui ont été amenés à terre à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage en mer ou appréhendés sur le territoire d'un État membre. Dans ce dernier cas, des préoccupations ont été exprimées quant à la pratique discriminatoire du profilage racial que cette méthode impliquerait. Le filtrage, qui devrait être effectué dans les cinq jours [et dans un délai maximal de dix jours en cas de circonstance exceptionnelle selon l'article 6 de la COM(2020) 612 final], consiste en une étape d'identification, réalisée au moyen d'un formulaire de compte rendu succinct, de contrôles sanitaires et de vulnérabilité, de contrôles de sécurité (y compris un relevé d'empreintes digitales et une reconnaissance faciale) grâce à la version améliorée de la base de données Eurodac.

En ce qui concerne les contrôles sanitaires et les vulnérabilités, « lors du filtrage, il convient d'accorder une attention particulière aux personnes présentant des vulnérabilités, comme les femmes enceintes, les personnes âgées, les familles monoparentales, les personnes présentant un handicap physique ou mental instantanément identifiable, les personnes souffrant visiblement de traumatismes psychologiques ou physiques et les mineurs non accompagnés ». La proposition de règlement ne fait pas expressément mention des victimes de torture. Le fait de demander des signes « instantanément identifiables » et « visibles » est très problématique, étant donné que de nombreuses vulnérabilités ne seront pas découvertes (les victimes de violences fondées sur le genre ou de traite des êtres humains, par exemple) et que certaines demanderont beaucoup de temps avant d'être repérées. En ce qui concerne les personnes mineures, quelques évolutions positives valent la peine d'être soulignées, notamment le fait que, pour accélérer les regroupements familiaux, « il n'est pas nécessaire de fournir des preuves documentaires originales et d'effectuer des tests ADN lorsque les preuves circonstancielles sont cohérentes ». En outre, les personnes mineures non accompagnées et les enfants de moins de 12 ans accompagnés de leur famille sont exemptés des procédures à la frontière. Ce nouveau seuil pour les mineurs (à savoir douze ans) constitue toutefois un critère et un précédent très dangereux ; les mineurs âgés de 12 à 18 ans se retrouvent dans une situation d'incertitude et sont concrètement considérés comme des adultes.

Les sites prévus pour effectuer les filtrages suscitent également de vives inquiétudes. En effet, selon la proposition, les filtrages doivent être effectués « aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci » [article 6, COM(2020) 612 final]. Les personnes ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire de l'État membre et sont obligées de « rester dans les installations désignées pendant le filtrage » (article 8). Ces installations copieront donc les camps de rétention fermés, en appliquant de nouveau une approche de type hotspot, et donc en ayant recours à la rétention et en privant systématiquement les personnes de leur liberté.

Un autre élément préoccupant concerne l'issue du filtrage et l'orientation des personnes vers la procédure adéquate sur la base des éléments recueillis dans le formulaire de compte rendu et d'une moyenne des

taux de reconnaissance en matière de protection internationale établie sur la base des données Eurostat. Cela pose plusieurs problèmes du point de vue de l'insuffisance du formulaire de compte rendu pour évaluer la vulnérabilité réelle et la demande individuelle d'une personne, y compris lorsqu'on tient compte de la situation de traumatisme et de stress psychologique dans laquelle une personne peut se retrouver après avoir subi des violences et des souffrances inhumaines au cours de son périple. Le fait de déclarer une demande d'asile irrecevable sur la base d'un faible taux de reconnaissance est également contraire au caractère individuel d'une demande d'asile. L'identification et la nomination d'« autorités compétentes » chargées de procéder au filtrage ne sont pas claires non plus.

Le règlement précise que le filtrage est une « simple étape de collecte de renseignements » et qu'aucun recours en justice n'est possible pour contester l'issue d'une procédure de filtrage (à savoir la décision d'orienter le demandeur d'asile vers une procédure accélérée, plutôt qu'une procédure ordinaire, ou vers une procédure de retour). Les personnes orientées vers une procédure de retour n'ont pas accès à la procédure d'asile ni aux voies de recours ou d'appel. Les personnes demandeuses d'asile disposent donc de possibilités limitées pour défendre leur demande d'asile ou contester leur retour.

Les procédures accélérées à la frontière débouchent sur une réduction des garanties procédurales, ce qui ouvre grande la porte à l'arbitraire et à la discrimination, et offrent très peu de garanties en matière d'accès au droit d'asile, au droit de défense et au droit à un procès équitable. Ces procédures accélérées limitent donc les possibilités pour les ressortissants étrangers de faire appel d'une décision, et comportent le risque, pour ces personnes, de faire immédiatement l'objet d'un retour.

Les personnes qui proviennent de pays jugés sûrs sont automatiquement orientées vers une procédure de retour, ce qui entraîne une nouvelle diminution du nombre de garanties offertes aux personnes demandeuses d'asile. Cela constitue par ailleurs une violation explicite de l'évaluation individuelle de la situation d'une personne demandeuse de protection internationale. Cette pratique peut être assimilée à des expulsions collectives.

La disposition visant à mettre en œuvre un mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux et à enquêter sur les violations de droits humains [article 7, COM(2020) 612 final] en ce qui concerne le filtrage, les règles nationales en matière de rétention et le principe de non-refoulement constitue une mesure positive. De nombreux doutes subsistent toutefois quant à l'indépendance véritable d'un tel mécanisme, à sa mise en œuvre réelle et à son champ d'application. Celui-ci semble ne concerner que la procédure de filtrage et pas les autres procédures. La disposition ne fait pas mention des institutions nationales indépendantes existantes chargées de surveiller les violations de droits humains (telles que les médiateurs), mais elle n'exclut pas non plus leur participation dans le mécanisme de surveillance. Selon le règlement, les États membres *peuvent* inviter des organisations non gouvernementales à participer au suivi.

À l'issue du filtrage, si la personne n'a pas demandé de protection internationale et si, au terme de la procédure de filtrage, elle ne remplit pas les conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen, elle fera l'objet d'une décision de retour et sera directement orientée vers une procédure de retour [article 7, COM(2020) 612 final]. L'entrée peut également être refusée dans les cas non liés à la recherche et au sauvetage [article 14, COM(2020) 612 final]. Le filtrage se termine lorsque la personne est orientée vers la procédure adéquate ou lorsque les délais ont expiré, même si les contrôles n'ont pas tous été effectués [article 14, COM(2020) 612 final].

Aucune révision judiciaire n'est prévue en ce qui concerne les résultats du filtrage, mais les décisions de fond prises à l'issue de la procédure applicable (procédure de retour ou d'asile ou refus d'entrée) peuvent être portées en révision judiciaire et contestées devant une autorité judiciaire nationale.

3. Les procédures après le filtrage

Selon l'issue du filtrage, les personnes migrantes sont redirigées vers différents types de procédures pour demander une protection internationale. Deux procédures sont proposées : la procédure d'asile ordinaire et la procédure d'asile à la frontière. Par ailleurs, selon le choix des États membres, les personnes en provenance de « pays d'origine sûrs » ou de « pays tiers sûrs » peuvent être directement orientées vers une procédure de retour.

La mise en place d'une procédure d'asile à la frontière et d'une procédure de retour à la frontière est l'objectif principal de la « proposition modifiée instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union », une proposition de modification de la proposition de 2016 abrogeant la directive 2013/32/UE.

La procédure d'asile ordinaire s'applique essentiellement aux personnes qui proviennent de pays dont le taux de décisions d'asile positives est supérieur à 20 %, selon les dernières données annuelles moyennes d'Eurostat disponibles pour l'ensemble de l'UE. En outre, les mineurs non accompagnés et les enfants de moins de 12 ans accompagnés de leur famille ont le droit d'accéder à la procédure ordinaire, à moins qu'ils soient considérés comme un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Les personnes demandeuses d'asile peuvent également avoir accès à la procédure ordinaire si des raisons médicales empêchent l'application de la procédure à la frontière. Cette procédure s'applique également lorsque la procédure à la frontière ne peut être appliquée sans rétention mais que ses garanties et conditions ne sont pas remplies. Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer la procédure à la frontière – et donc d'utiliser la procédure ordinaire – pour les ressortissants d'un pays tiers dont la coopération en matière de réadmissions n'est pas jugée suffisante. Outre les critères permettant d'y accéder, le règlement n'introduit pas d'autres modifications en ce qui concerne la procédure d'asile ordinaire.

La procédure d'asile à la frontière est applicable lorsque la procédure d'asile ordinaire ne l'est pas. Cela signifie qu'elle s'applique aux personnes en provenance de pays tiers dont le taux de décisions d'asile positives est inférieur ou égal à 20 %, aux personnes migrantes qui sont considérées comme présentant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public et à celles qui ont induit les autorités en erreur en présentant de faux documents ou renseignements.

Si l'issue de la procédure est négative, la décision de retour et la décision de rejet d'une demande doivent être délivrées simultanément, dans le même acte ou dans des actes distincts. Les demandeurs ont le droit de former un seul recours contre les décisions relatives à la protection internationale et au retour. Malgré le droit à un recours effectif garanti par la Cour européenne des droits de l'homme, les demandeurs ne se voient pas accorder le droit de rester dans l'attente du résultat de leur appel, à moins que la législation nationale permette à l'autorité compétente de prendre une décision à cet égard. En ce qui concerne les demandes ultérieures introduites dans un délai d'un an à compter de la décision rendue au sujet de la demande précédente, l'effet suspensif ne s'applique que si la demande est présentée dans le cadre des dernières étapes de la procédure de retour. En effet, la demande est considérée comme ne présentant aucun élément nouveau et introduite seulement dans le but d'« empêcher l'éloignement ». Les recours formés contre l'issue d'une demande ultérieure n'ont aucun effet suspensif, mais les autorités compétentes peuvent permettre au demandeur de rester s'il en fait la demande.

L'ensemble de la procédure a une durée maximale de 12 semaines, à compter de l'enregistrement de la demande et comprenant à la fois le résultat d'une demande et un éventuel recours. En principe, si la procédure n'est pas terminée dans ce délai, le demandeur a le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre pour achever la procédure d'asile.

Dès que le « droit de rester » a expiré, une procédure à la frontière est entamée afin de procéder au retour. Le délai maximal est également de 12 semaines. Au cours de cette période, les personnes qui ont déjà dû

être placées en rétention pendant la procédure d'asile à la frontière peuvent être maintenues en rétention. Les personnes qui n'étaient pas placées en rétention pendant la procédure d'asile à la frontière et qui font l'objet d'une procédure de retour à la frontière peuvent être placées en rétention afin d'empêcher toute entrée non autorisée et de procéder au retour. La refonte de la directive « retour », qui fixe la durée totale maximale de rétention à un an, s'applique dans ce cas.

Il est important de souligner que, comme le filtrage, la procédure d'asile à la frontière et la procédure de retour à la frontière se déroulent dans le cadre d'une phase préalable à l'entrée. Bien que les procédures soient exécutées par les autorités nationales de l'État membre, les personnes qui présentent une demande d'asile ne sont pas considérées comme étant entrées sur le territoire national, comme c'est le cas dans le cadre des procédures d'asile ordinaires. Ce régime de « non-entrée » met en évidence l'absence flagrante de justice et de recours disponibles, en accord avec le « mécanisme de solidarité ». Dans la procédure d'asile à la frontière et dans la procédure d'asile ordinaire, les demandeurs peuvent être réinstallés dans un autre État membre.

3.1 Le droit à un recours effectif dans le cadre de la procédure à la frontière

Les personnes dont la demande d'asile à la frontière s'est soldée par un échec ont théoriquement droit à un recours effectif. Il est dès lors préoccupant de constater que ce droit sera fortement réduit en cas d'approbation des dispositions correspondantes. Selon la directive 2013/32/UE, toutes les personnes demandeuses d'asile peuvent accéder à deux degrés de juridiction et certains États membres autorisent un troisième degré supérieur. Si le texte de la nouvelle procédure n'interdit pas explicitement cette pratique (bien qu'il soit fortement suggéré de n'autoriser qu'un seul recours), l'intégralité du système comprenant la procédure d'asile et de retour à la frontière semble la rendre impossible. En réalité, conformément à la directive 2013/32/UE, cette proposition modifiée remplacerait le fait que « les États membres autorisent les demandeurs à rester sur leur territoire jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de leur droit à un recours effectif et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours ». Les autorités compétentes peuvent toutefois décider que le demandeur n'a plus le droit de rester sur le territoire national.

Dans la proposition de 2020, une formulation presque identique est suivie par le passage suivant : « le demandeur n'a pas le droit de rester [...] si l'autorité compétente a pris l'une des décisions suivantes [...] ». Il s'agit des décisions suivantes : la demande a été jugée non fondée, la demande est manifestement non fondée, la demande est irrecevable, la demande a été rejetée au motif qu'elle a été implicitement retirée ou que la protection internationale a été retirée. En bref, il s'agit de toutes les issues négatives envisageables pour une demande de protection internationale. Bien entendu, les juridictions nationales peuvent décider que le demandeur a le droit de rester sur le territoire, mais la perspective est désormais totalement inversée. Dans le cadre de la directive de 2013, le principe général est le suivant : tout demandeur d'asile peut rester, mais le tribunal peut en décider autrement. Dans la proposition en question, le demandeur n'est plus autorisé à rester à moins que le tribunal en décide autrement.

En ce qui concerne les demandes ultérieures, la nouvelle procédure incite fortement les États membres à préciser, dans leur législation nationale, que les demandeurs n'ont pas le droit de rester dans l'attente des résultats de l'examen de leur demande. C'est particulièrement le cas lorsque la demande est considérée comme ayant été présentée « à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision de retour ». Dans le cas d'un recours formé contre une décision relative à une décision ultérieure, il va sans dire que le demandeur n'a pas le droit de rester sur le territoire, même si le tribunal peut en statuer autrement.

3.2 La privation de liberté et le placement en rétention dans le cadre des procédures d'asile et de retour à la frontière

Dans le cadre des procédures d'asile et de retour à la frontière, la privation arbitraire de liberté est un problème en soi : les personnes demandeuses d'asile ne seront pas autorisées à quitter les installations frontalières, ce qui signifie qu'elles seront placées en rétention dans un centre ou une zone spécifique. Cette condition de privation de libertés s'appliquerait à tous les demandeurs d'asile concernés par une procédure à la frontière, ce qui semble ouvertement contredire la disposition de l'article 8 de la directive sur les conditions d'accueil : « les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur ».

Outre les conditions de rétention, qui sont implicites dans la procédure d'asile à la frontière, la rétention à proprement parler (à savoir la rétention dans une situation qui constitue déjà une privation de liberté) peut s'appliquer à des cas particuliers au cours de la procédure. Au cours de la procédure de retour à la frontière, les personnes qui étaient déjà en rétention continuent de l'être et celles qui ne l'étaient pas peuvent désormais être placées en rétention conformément aux règles et garanties prévues par la refonte de la directive « retour » (discussions en cours au Parlement européen à cet égard). Il convient de rappeler encore une fois que ces procédures se déroulent dans une phase préalable à l'entrée : en dehors des garanties prévues dans les deux directives mentionnées, les États membres appliquent leur législation nationale. Mais comment et contre qui un demandeur peut-il déposer un dossier concernant une rétention arbitraire si celle-ci ne s'effectue pas sur un territoire national ? On peut raisonnablement penser que la fiction juridique à l'égard de laquelle la personne demandeuse n'est pas entrée sur le territoire national ne s'appliquerait pas dans ce cas, mais le manque de responsabilité reste encore énorme. Dans tous les cas, il est évident qu'il sera relativement difficile pour une personne demandeuse de trouver, tout en restant dans la zone de transit, un avocat afin de former un recours contre l'application d'une éventuelle rétention arbitraire, par exemple.

4. Un mécanisme de « solidarité » qui exclut les personnes migrantes, demandeuses d'asile et réfugiées

Dans le document COM(2020) 610, la Commission met l'accent sur un système de solidarité complexe, qui s'active dans trois cas particuliers. Premièrement, lorsque l'État est considéré comme « soumis à une pression migratoire » ; deuxièmement dans les procédures de débarquement à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage ; ou troisièmement dans le cadre du mécanisme de crise. Cette solidarité s'étend dangereusement au concept de retour et ne sert que les intérêts des États membres et non ceux des personnes migrantes et réfugiées. Outre le danger qu'elle comporte de combiner le concept de solidarité avec celui de retour, cette proposition présente un risque de rétention prolongée, dans le pays de première entrée et dans le pays dans lequel la personne est transférée au bout de huit mois si la procédure de retour n'a pas été possible. En ce qui concerne la relocalisation des personnes réfugiées qui sont déjà intégrées dans un pays d'accueil depuis trois ans ou les personnes migrantes qui sont arrivées après huit mois, le mécanisme ne tient clairement pas compte du parcours de vie de ces personnes. Il les considère comme des colis à distribuer dans toute l'Europe et, de préférence, à expédier hors de l'Europe.

4.1 Les mesures de solidarité prévues dans le cadre de débarquements à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage

La proposition de la Commission européenne prévoit l'élaboration d'un rapport sur la gestion de la migration, dans lequel le besoin de solidarité sera mentionné – en précisant le « nombre total de ressortissants de pays tiers couverts par les mesures de solidarité ».

Le nouveau mécanisme de solidarité prévoit que les États membres peuvent choisir parmi différentes formes de « solidarité » : relocalisation, soutien au retour et mesures visant à renforcer les capacités des États membres en matière de procédures d'asile, d'accueil de nouveaux arrivants ou d'opérations de retour ainsi que dans leurs politiques d'externalisation :

- **Relocalisation** : proposer des lieux d'accueil aux demandeurs de protection internationale qui ne font pas l'objet de procédures à la frontière.
- **Parrainage en matière de retour** : les États membres assurant le parrainage fournissent un soutien en matière de retour, forcé ou volontaire, en utilisant leurs programmes et leurs ressources, et en soutenant le « dialogue » stratégique avec des pays tiers pour les inciter à accepter les programmes de réadmission. L'État membre assurant le parrainage a la possibilité de choisir la nationalité des personnes dont il aidera le retour, sur la base des accords de réadmission signés, et au sujet de laquelle les chances de procéder effectivement à des retours lui paraissent les plus élevées. Cependant, si une personne peut être expulsée dans un délai de huit mois, l'État membre assurant le parrainage transfère la personne en question et poursuit ses efforts en vue de son retour. « Lorsque les États membres indiquent qu'ils entreprendront un parrainage en matière de retour, ils indiquent également la nationalité des pays tiers à l'égard desquels ils sont disposés à prendre en charge le retour : cela permet de garantir que le parrainage sert à organiser le retour de ressortissants de pays tiers pour lesquels les États membres concernés peuvent apporter une valeur ajoutée ». On ne sait pas ce qui adviendra de ces personnes une fois qu'elles seront transférées vers le pays qui parraine leur retour : seront-elles à nouveau placées en rétention ? Si tel est le cas, pendant combien de temps ? Compte tenu du décalage de traitement d'un pays à l'autre et de l'absence de mécanismes de suivi, cette procédure soulève des doutes et des inquiétudes.

Une contribution financière de 10 000 euros sera accordée pour chaque personne relocalisée – y compris dans le cadre du parrainage en matière de retour – et de 12 000 euros pour chaque mineur non accompagné.

- **Soutien à un État membre visant à renforcer ses capacités en matière de gestion aux frontières et en ce qui concerne les aspects extérieurs de la migration** : ce point manque de clarté dans le pacte. Il suscite pourtant déjà des préoccupations, car on peut facilement imaginer un soutien à la mise en œuvre des accords conclus entre l'Italie et la Libye ou entre Malte et la Libye, la solidarité pouvant être interprétée comme un soutien aux États membres en ce qui concerne leur politique d'externalisation des opérations de sauvetage et de soutien aux soi-disant garde-côtes libyens.
- **Soutien à un État membre en ce qui concerne ses besoins en matière d'accueil et d'asile** (très peu d'informations sont disponibles dans le pacte à cet égard).

Si la Commission estime que les contributions des États membres sont suffisantes, elle adopte un acte d'exécution, afin de constituer une réserve de solidarité dans le but d'aider des États membres à relever les défis de débarquement qu'ils rencontrent. Si la plupart des États membres veulent apporter leur soutien à un autre État membre en ce qui concerne sa stratégie d'externalisation, la Commission peut demander aux États membres d'opter plutôt pour une relocalisation ou un parrainage en matière de retour. Tout au long de l'année, au fur et à mesure des débarquements, la Commission puisera dans la réserve et préparera des listes à distribuer aux personnes devant être relocalisées par les États membres contributeurs. Le document prévoit également que, lorsque les réserves de solidarité risquent d'être insuffisantes, la Commission modifiera l'acte d'exécution en prévoyant des mesures de relocalisation supplémentaires.

Le pacte détaille par ailleurs un mécanisme de redistribution complexe qui ne semble pas tenir compte des raisons de l'échec du mécanisme de placement créé en 2016. Ce mécanisme transforme le concept même de solidarité en un concept négatif, en l'élargissant aussi aux rapatriements.

4.2 Les mesures de solidarité en cas de pression migratoire

À la demande d'un État membre, la Commission européenne réalise une évaluation de la pression migratoire à laquelle il est soumis. Lorsque le statut de pression migratoire est confirmé, la Commission détermine les besoins généraux de l'État membre et indique les mesures appropriées nécessaires pour remédier à la situation. Elle précise également la manière dont les autres États membres doivent aider l'État concerné en effectuant des relocalisations ou des parrainages en matière de retour ou encore en combinant ces deux mesures. Si le rapport sur la pression migratoire fait apparaître la nécessité d'autres mesures de solidarité en matière d'asile, d'accueil, de retour ou de dimension extérieure, les États membres contributeurs peuvent indiquer d'autres mesures dans leur plan de réaction de solidarité (au lieu d'effectuer uniquement des relocalisations ou des parrainages en matière de retour).

En cas de « pression migratoire », la relocalisation concerne également des bénéficiaires de protection internationale pour une durée maximale de trois ans à compter de la date à laquelle ils ont obtenu la protection internationale. Cela suscite de graves inquiétudes quant à la continuité du parcours d'intégration d'une personne dans un pays, aux liens qu'elle entretient avec le territoire concerné et au degré de caractère volontaire (non précisé) d'un transfert éventuel.

Dans les deux semaines suivant la réception des plans de réaction de solidarité de la part des États membres, la Commission adopte un acte d'exécution et expose les mesures de solidarité à prendre. Si les contributions de solidarité ne correspondent pas aux besoins recensés dans l'évaluation relative à la pression migratoire, la Commission organise un forum de solidarité, qui permet aux États membres d'adapter la catégorie de leur contribution. Dans ce contexte, le pays de première entrée doit prendre en charge la procédure d'identification et d'enregistrement de la demande ainsi que les contrôles de sécurité.

En cas de pression migratoire, la relocalisation concerne également les bénéficiaires de protection internationale pour une durée maximale de trois ans (à compter de la date à laquelle ils ont obtenu leur protection internationale), ce qui dénote une absence totale d'intérêt pour le parcours d'intégration de ces personnes au sein d'un pays. La Commission européenne continue de gérer les migrations comme un pôle logistique, en réfléchissant à ces « colis » qu'il faut déplacer, au lieu de tenir compte des vies humaines qui se cachent derrière ces chiffres.

4.3 Le mécanisme de crise

Pour que l'Union soit prête à faire face à des situations exceptionnelles comparables à celle de la crise des réfugiés de 2015, la Commission introduit, dans sa proposition, deux nouveaux instruments complémentaires : le plan de préparation et de gestion de crise ainsi qu'une série de règles spécifiques.

Le « plan de préparation et de gestion de crise », dont le but et le fonctionnement sont exposés dans une recommandation, est un système qui vise à coordonner la gestion des migrations en temps normal comme en période de crise. Pour le mettre en œuvre, tous les acteurs concernés devront travailler ensemble dans le cadre d'un réseau européen chargé du plan de préparation et de gestion de crise (ci-après le « réseau »). Ils devront désigner un point de contact et envoyer des rapports périodiques avec pour objectif de suivre et d'anticiper en permanence les flux et les situations migratoires. Le réseau devra par ailleurs élaborer des lignes directrices de mise en œuvre en vue d'assurer un flux efficace d'informations. Dans le cas d'une situation critique – comme celle qui est prévue dans le règlement, mais pas nécessairement –, le réseau

soutiendra également la Commission en fournissant des informations et des orientations et en coordonnant les mesures d'intervention.

Un règlement spécifique introduit une série de règles précises qui peuvent être appliquées par des États membres dans le cas d'une situation de crise ou si cette situation risque de se produire. Une situation de crise est définie comme « une situation exceptionnelle d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou de personnes apatrides causée par leur arrivée irrégulière dans un État membre ou leur débarquement sur son territoire à l'issue d'opérations de recherche et de sauvetage, d'une ampleur, en proportion de la population et du PIB de l'État membre concerné, et d'une nature telles qu'elle rend le système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État membre non fonctionnel et qui peut entraîner de graves conséquences sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun ou du cadre commun [...] ».

Un État membre qui se retrouve dans une situation de crise ou qui risque de s'y retrouver peut présenter une demande raisonnée à la Commission. Dans l'attente de la réponse de la Commission, l'État membre peut déjà allonger unilatéralement le délai de cinq jours prévu pour l'enregistrement des demandes jusqu'à un maximum de dix jours, et cette disposition peut s'appliquer pendant quinze jours tout au plus. Dès que la Commission en a donné l'autorisation, l'État membre peut appliquer les règles dérogatoires prévues dans le règlement pendant une période de six mois tout au plus, cette période pouvant être portée à un an pour ce qui est des procédures de gestion de crise en matière d'asile et de retour. La dérogation visant à proroger le délai d'enregistrement à une période totale maximale de dix jours peut être appliquée pendant une période de quatre semaines, qui peut également être renouvelée pour 12 semaines au total et au maximum.

Mais quelles sont les règles ? Premièrement, les États membres peuvent déroger à la procédure standard d'asile à la frontière en appliquant la procédure de gestion de crise en matière d'asile. La différence entre ces deux procédures est que les États membres peuvent aiguiller tous les demandeurs dont la nationalité présente un taux de décisions d'asile positives de 75 % ou moins à l'échelle de l'UE vers des procédures à la frontière (tandis que dans le cadre des procédures normales à la frontière, le taux est de 20 %). En outre, la durée maximale de la procédure – soit 12 semaines en temps normal – est prolongée d'une période supplémentaire de huit semaines.

La procédure de gestion de crise en matière de retour permet de prolonger la durée de la procédure de huit semaines supplémentaires. Dans ce cadre, le règlement prévoit la possibilité de présumer l'existence du risque de fuite, sauf preuve du contraire. En ce qui concerne la privation arbitraire de liberté et la rétention, les inquiétudes sont encore plus vives en temps de crise qu'en temps normal. Les dérogations prévues pour le filtrage et les procédures d'asile et de retour à la frontière permettent de garder un demandeur dans le poste frontalier pour une durée totale supérieure à neuf mois, dans la situation de phase préalable à l'entrée décrite ci-dessus, et dans une condition de privation arbitraire de liberté. Il ne faut pas perdre de vue qu'en situation de crise, les critères permettant d'orienter les personnes demandeuses d'asile vers la procédure d'asile à la frontière sont plus larges. En outre, pour ce qui est de la rétention à proprement parler, dans le cadre d'une procédure de retour à la frontière en situation de crise, le règlement prévoit la possibilité de présumer l'existence du risque de fuite dans chaque cas particulier, sauf preuve du contraire. Cela signifie que la rétention peut être appliquée sans pratiquement aucun fondement.

Le mécanisme de « solidarité » obligatoire s'applique aussi aux situations de crise, au moyen de règles spécifiques et d'une procédure plus rapide. Dès que la Commission a évalué l'existence d'une situation de crise dans un ou plusieurs États membres, tous les autres disposent d'une semaine pour lui soumettre leur plan de réaction de solidarité. La Commission adopte ensuite un acte d'exécution dans lequel elle indique le nombre de personnes à relocaliser ou qui doivent fait l'objet d'un parrainage en matière de retour et détermine la répartition de ces personnes entre les différents États membres, sur la base de la taille de la population et du PIB de chaque pays. Les États membres ne peuvent pas choisir d'autres mesures de

solidarité dans ce contexte. Les États membres qui choisissent le parrainage en matière de retour disposent de quatre mois au lieu des huit mois habituels pour renvoyer ou expulser des personnes migrantes en situation irrégulière ; sinon, ils ont l'obligation de transférer les personnes concernées vers leur territoire.

Cependant, si pour des raisons de force majeure, un État membre ne peut pas remplir ses obligations, la Commission peut lui permettre de prolonger de six mois tout au plus la mise en œuvre de la relocalisation et du parrainage en matière de retour et de porter à quatre semaines la prolongation du délai d'enregistrement des demandes. Cela signifie que le droit d'asile peut être suspendu pendant près d'un mois.

La dernière mesure spéciale prévue par ce règlement concerne la possibilité, pour les États membres, d'accorder un statut de protection immédiate aux personnes qui sont exposées, dans leur pays d'origine, à « un risque exceptionnellement élevé de violence aveugle, dans des situations de conflit armé, et qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine ». L'idée d'accorder une protection temporaire en cas d'afflux massif pour rendre les procédures migratoires plus faciles à gérer pour les États membres n'est pas nouvelle : elle constitue le champ d'application de la directive sur la protection temporaire, qui n'a jamais été activée et que la proposition du nouveau pacte envisage d'abroger.

Dans la nouvelle proposition de règlement, la Commission est chargée de déterminer s'il y a lieu ou non d'accorder le statut de protection immédiate à un groupe spécifique de personnes. Dans ce cas, les États membres peuvent suspendre l'examen des demandes des personnes concernées et leur accorder une protection immédiate, qui leur permettrait de jouir des mêmes droits économiques et sociaux que ceux applicables aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Au terme de la période d'application de cette disposition, qui ne peut excéder un an, les États membres reprennent le traitement des demandes d'asile. Si les personnes concernées sont relocalisées dans un autre État membre, la protection immédiate s'arrête et les personnes entament une procédure de protection internationale.

5. Une proposition de réforme du règlement de Dublin basée sur les mêmes principes de responsabilité pour les demandes d'asile

La proposition présentée par la Commission en ce qui concerne la modification du règlement de Dublin est partiellement basée sur sa proposition antérieure de 2016, qui a été adoptée par le Parlement européen en novembre 2017, mais sur laquelle le Conseil n'est pas parvenu à un accord. Une proposition qui – malgré l'introduction de plusieurs critères positifs relatifs à la responsabilité des États membres en ce qui concerne l'intérêt supérieur de l'enfant et l'unité familiale, combinée au mécanisme de solidarité – conserve et accentue même dans les faits le principe de pays de première entrée considéré comme le pays responsable de l'examen des demandes d'asile. Comme il a été démontré à plusieurs reprises, cette proposition aboutit à une situation d'incertitude pour des milliers de personnes demandeuses d'asile et place la gestion de la protection internationale sur les épaules des pays frontaliers de première ligne.

La proposition – dont l'objectif principal est toujours de décourager les « mouvements non autorisés » au sein de l'UE – prévoit plusieurs modifications, dont bon nombre sont tirées de la proposition de 2016. Les principales modifications sont exposées ci-après :

- Le demandeur doit introduire sa demande dans l'État membre de première entrée ou, en cas de séjour légal dans un État membre, dans l'État membre en question, comme cela a été proposé dans le texte de 2016. Une telle obligation indique clairement qu'un demandeur n'a pas le droit de choisir l'État membre dans lequel il doit introduire sa demande.
- Le pays de première entrée doit procéder au contrôle de sécurité. Si l'évaluation démontre un « risque pour la sécurité », l'État membre devient le pays responsable.

- Le « demandeur » doit être présent et à la disposition des autorités et respecter la décision de transfert, même si elle est contraire à ses projets de vie qui ne semblent pas entrer en considération.
- La définition de la notion de membre de la famille a été élargie afin d'y inclure la fratrie d'un demandeur et les familles constituées après le départ du pays d'origine mais avant l'arrivée sur le territoire de l'État membre (dans les pays de transit).
- Les règles relatives aux éléments de preuve requis sont plus souples. Il n'est pas toujours nécessaire de présenter une preuve formelle, comme un test ADN ou des documents originaux. De nouveaux critères ont également été ajoutés en ce qui concerne la possession d'un diplôme ou d'un titre de qualification délivré par un établissement d'enseignement par un État membre comme preuve de liens sur un territoire.
- En raison de l'obsession d'empêcher les « mouvements non autorisés », la clause prévoyant une cessation de responsabilité douze mois au plus tard à compter de l'entrée et de l'expiration du délai a été prolongée à trois ans. Cette modification entraîne un changement de responsabilité entre les États membres.
- Comme dans la proposition de 2016, les « requêtes aux fins de reprise en charge » seront désormais transformées en « notifications de reprise en charge », étant donné que l'État membre responsable figurera clairement dans la base de données Eurodac. Cette mesure est toujours liée à l'obsession de la Commission européenne d'« empêcher les mouvements non autorisés ».

Conclusions

La Commission européenne a raté une bonne occasion d'adopter une politique audacieuse en matière de migration et d'asile et de fournir un cadre permettant d'éviter les pratiques illicites et préjudiciables qui caractérisent souvent la réponse des pays de l'UE à la migration et à l'asile. Au lieu de cela, les procédures accélérées à la frontière et la rétention vont très probablement normaliser les renvois forcés, les rétentions arbitraires et le rétrécissement de l'espace d'asile.

EuroMed Droits croit fermement que l'Union européenne et ses États membres doivent proposer une politique exhaustive en matière de migration et d'asile, fondée sur les principes suivants :

- adopter une approche à la migration et à l'asile qui soit humaine et axée sur les droits, en garantissant une véritable responsabilisation pour les violations des droits de l'homme, y compris la violation du principe de non-refoulement. Ils peuvent y arriver en ayant recours à des mécanismes existants comme les procédures d'infraction de la Commission européenne et en mettant en place des systèmes de suivi et d'information efficaces et transparents ainsi qu'un mécanisme de sanctions à l'égard des États membres qui enfreignent le droit de l'UE ;
- atténuer les effets négatifs de l'externalisation des politiques en matière de migration, d'asile et de gestion des frontières sur les droits humains et faire en sorte que les États membres ne délèguent pas leurs responsabilités de protection et leurs obligations en matière de recherche et de sauvetage ;
- placer au cœur de la stratégie de l'UE un véritable mécanisme de protection, d'inclusion et d'accès sûr au territoire européen. Cet objectif peut être atteint en augmentant le nombre de voies légales et sûres vers l'UE, en mettant en œuvre des politiques sûres et équitables en matière de migration de main-d'œuvre, en libéralisant les politiques des visas (y compris pour le travail, les études et le regroupement familial) vers une zone de libre circulation à travers la Méditerranée;
- veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant et la perspective de genre soient pris en considération dans toutes les politiques relatives à la migration et à l'asile, conformément à la stratégie de l'UE en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et à la prochaine stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant.