

# — Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile

Version du 27 juin 2024

1. Les textes ont été publiés au [journal officiel](#) le 22 mai 2024.

2. [Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne](#), 14 mai 2024.

3. Voir en annexe.

**INTRODUCTION** Le pacte européen sur la migration et l'asile est un éventail de mesures législatives et opérationnelles visant à instaurer une réforme globale de la politique européenne en la matière. Adopté par le Parlement européen le 10 avril 2024 puis par le Conseil de l'Union européenne (UE) le 14 mai 2024<sup>1</sup>, il est présenté comme « un ensemble de règles qui contribueront à gérer les arrivées de manière ordonnée, à créer des procédures efficaces et uniformes et à répartir équitablement la charge entre les États membres »<sup>2</sup>.

Alors que des discussions avaient déjà été entamées lors de la précédente législature pour répondre à la « crise de l'accueil » de 2015, des désaccords majeurs entre les États membres avaient conduit à des projets de réformes non aboutis. Un nouveau projet était ainsi présenté à l'automne 2020 par la Commission européenne (ci-après Commission) dans une Europe en pleine crise politique sur les questions migratoires. Il fut l'objet d'intenses négociations aboutissant finalement à un accord le 20 décembre 2023 entre le Conseil et le Parlement européen sur une dizaine de textes. En parallèle, d'autres textes<sup>3</sup> en lien avec la thématique ont également été adoptés, dont notamment la refonte du Code frontières Schengen.

Selon certain·e·s député·e·s, cet accord aurait été obtenu sous la pression du Conseil - peu enclin au compromis et souhaitant voir aboutir les négociations avant la fin de la mandature - au détriment des quelques lignes rouges fixées par le Parlement. Ces trois années de négociations ont vu la question migratoire largement instrumentalisée au service des ambitions politiques des un·e·s et des autres, dans des débats devenant le théâtre des luttes intestines entre États membres. L'ensemble législatif finalement adopté se caractérise par une lourdeur procédurale qui cristallise les diver-

gences entre États membres et pose la question de l'applicabilité concrète de ses dispositions. A défaut d'une évaluation préalable des dispositifs existants et d'une étude d'impact, pourtant sollicitée par le Parlement, les textes ont été construits en totale déconnexion avec les réalités migratoires. En effet, sur le fond, loin d'instaurer un bouleversement du système actuel, les mesures adoptées s'inscrivent dans la continuité de logiques déjà largement éprouvées. Elles sont fondées sur une approche répressive et sécuritaire au service de l'endiguement et des expulsions, au détriment d'une politique d'accueil qui s'attacherait à garantir et à protéger la dignité et les droits fondamentaux des personnes extra-communautaires. Cette approche des mouvements migratoires accroît les risques sur les routes sans pour autant empêcher les mobilités ni protéger réellement les droits des personnes. Encore une fois, des moyens très importants sont consacrés à financer l'édification de barrières physiques, juridiques et technologiques ainsi que la construction de camps sur les routes migratoires. Ces budgets pourraient utilement être redéployés pour permettre un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées à ses frontières extérieures afin que leurs situations soient examinées avec attention et impartialité ou encore pour permettre un accueil digne sur le territoire des États membres et assurer le respect effectif des droits de toutes. Pourtant, les mesures du pacte risquent au contraire d'entraîner une multiplication des drames humanitaires et des violations des droits et libertés fondamentales des personnes exilées.

Au regard de l'ampleur de la réforme, un délai de deux ans est prévu pour l'entrée en application de l'ensemble des textes du pacte (à l'exception du règlement sur la réinstallation et du code frontière Schengen qui sont d'application directe). Ainsi, la plupart des nouvelles dispositions seront applicables à compter du 12 juin 2026. Dans cette perspective, chaque État devra prendre les mesures nécessaires pour permettre la mise en œuvre de la réforme européenne, ce qui nécessitera une mise en adéquation de la législation nationale en la matière.

**Ce document de décryptage propose de contribuer à la compréhension des principaux enjeux des réformes européennes récemment adoptées et à faire connaître les analyses et positions de La Cimade et des réseaux auxquels elle participe sur ces sujets.**

## SOMMAIRE

---

- 1. Des « partenariats sur mesure » afin de prévenir les départs et accroître les expulsions**
- 2. La multiplication des dispositifs d'enfermement, de tri et de refoulement aux frontières européennes**
  - 2.1. L'extension et la normalisation de l'« approche hotspot »
  - 2.2. Le principe de libre circulation en péril au sein de l'espace Schengen
- 3. « Solidarité », « crise » et « instrumentalisation » : des concepts dévoyés au détriment des droits humains**
  - 3.1. Une « solidarité » à géométrie variable
  - 3.2. Déroger au droit d'asile en cas de « crise » ou d'« instrumentalisation »
- 4. La machine infernale de l'asile européen**
  - 4.1. Renforcer l'errance des personnes en quête de protection
  - 4.2. Une harmonisation des conditions d'accueil et de protection en faveur d'une extension des contrôles et obligations
- 5. Le renforcement des pratiques de fichage dans le contrôle des frontières de l'UE**
- 6. Le droit au séjour : un impensé du pacte**
  - 6.1. L'immigration « choisie » : le droit au séjour des travailleur·e·s migrant·e·s qualifié·e·s
  - 6.2. Une relative amélioration de la protection des victimes de traite des êtres humains et des femmes victimes de violence

# 1. Des « partenariats sur mesure » afin de prévenir les départs et accroître les expulsions

Le pacte conforte l'objectif européen global de réduire les migrations vers l'Europe par le renforcement des contrôles et de la collaboration des pays d'origine et de transit au service des expulsions et de l'externalisation du contrôle migratoire. La Commission souhaite ainsi redoubler d'effort pour inciter les États non-européens à empêcher les départs vers l'Europe et à collaborer davantage en matière d'expulsion en utilisant l'ensemble des instruments politiques à disposition. Approfondissement de la politique des visas, développement des accords de réadmission et des partenariats sur les migrations avec des États tiers, l'UE multiplie les outils qui échappent souvent au contrôle démocratique et juridictionnel et ont pourtant des conséquences graves sur les droits et libertés fondamentales des personnes en situation de migration. En niant les réalités migratoires et les conséquences dramatiques des politiques répressives déjà en place, l'UE ne fait que perpétuer les désastres humanitaires qui se jouent à ses frontières.

## Les mesures adoptées

↳ **Exploiter le mécanisme de sanction du nouveau code sur les visas Schengen**  
Élément essentiel de la politique migratoire européenne, la politique des visas Schengen permet aux États membres de sélectionner les personnes qu'ils souhaitent attirer et d'écarter celles désignées comme une « menace migratoire ». Elle est aussi utilisée comme levier pour pousser les pays non-européens à coopérer en matière d'expulsion. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code des visas Schengen en 2020, la Commission procède à une évaluation annuelle du degré de coopération des États non-européens en matière d'expulsion. Le résultat lui permet **d'adopter une décision de facilitation de visa pour les « bons élèves » ou à l'inverse, d'imposer des mesures de restrictions de visas aux « mauvais élèves »**. La Gambie a été le premier pays ciblé par une décision européenne de sanction, qui s'est notamment traduite par une mesure punitive d'augmentation des droits de visa à 120€ (au lieu de 80€), décidé par le Conseil en décembre 2022. Plus récemment, l'Éthiopie s'est également vu appliquer des restrictions en matière de visa par une décision du Conseil d'avril 2024. Cette stratégie européenne, loin d'être nouvelle, est largement partagée par les autorités françaises qui ont confirmé leur volonté de « mettre les enjeux migratoires au cœur de l'action diplomatique » en conditionnant, entre autres, la délivrance des visas à celles de « laisser passer consulaires » (LPC) permettant la mise en œuvre des expulsions<sup>4</sup>. Volonté qui s'est traduite concrètement en 2022 par une mise en pratique de sanctions à l'égard de la Tunisie, de l'Algérie et du Maroc, qui pendant plusieurs mois ont vu baisser le nombre de visas délivrés à leurs ressortissant-e-s afin de pressuriser les autorités à délivrer davantage de LPC<sup>5</sup>. Cette politique a en outre été inscrite dans la législation française depuis la loi du 26 janvier 2024 qui a ajouté un nouvel article au sein du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Celui-ci prévoit qu'un visa long séjour peut être refusé aux ressortissants d'États non-européens qui ne coopéreraient pas suffisamment « en matière de réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière » ou ne respecteraient pas un accord bilatéral ou multilatéral de « gestion des flux migratoires ».

4. République française, [20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration](#), 6 novembre 2019.

5. La Cimade, [La politique des visas : discriminations et injustice](#), 15 septembre 2022.

6. Hong-Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Russie, Bosnie Herzégovine, Moldavie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Ukraine, Pakistan, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Cap Vert, Turquie et Biélorussie.

7. Déclaration commune entre l'UE et la Turquie adoptée le 18 mars 2016.

8. Déclaration conjointe sur la coopération en matière de migration conclue le 26 avril 2021 entre l'Union européenne et l'Afghanistan qui renouvelle la précédente déclaration similaire intitulée « Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires UE-Afghanistan » signée en octobre 2016.

9. Migreurop, [L'informalisation des politiques migratoires : Les pièges de la soft law](#), Les notes de Migreurop n°14, Juin 2022.

10. Statewatch, [EU : Democracy as a problem for deportations](#), 11 January 2023.

11. Idem.

12. Communiqué de presse du réseau Migreurop, [Il ne suffit pas de changer le directeur, c'est Frontex qu'il faut supprimer !](#), 5 mai 2022.

13. [EU Action Plan for the Central Mediterranean](#), 21 novembre 2022.

14. Communiqué de presse du réseau Migreurop, [Un an après le début de la crise : les violations des droits des migrant-e-s en Tunisie se poursuivent](#), 16 avril 2024.

## → Conclure des accords de réadmission « informels et confidentiels » au service des expulsions

Les accords de réadmission conclus par l'Union européenne et ses États membres imposent aux États non-européens qui les signent de reprendre leurs ressortissant-e-s visé-e-s par des procédures d'expulsion, ainsi qu'éventuellement d'autres ressortissant-e-s qui seraient passé-e-s par leur territoire au cours de leurs parcours migratoires. A ce jour, l'UE a conclu 18 accords de réadmission officiels<sup>6</sup> qui ont légalement valeur de traités internationaux et sont soumis à l'approbation du Parlement européen. En parallèle, les États membres recourent à des accords bilatéraux sur le sujet, plus rapides à négocier et à mettre en œuvre. Toutefois, faisant le constat de la difficile mise en pratique des accords, l'UE et ses États membres recourent de plus en plus à des accords de réadmission juridiquement non contraignants, à l'instar des arrangements passés avec la Turquie (2016)<sup>7</sup> et l'Afghanistan (2016 et 2021)<sup>8</sup>. **De manière générale, l'UE mobilise largement la soft law dans le domaine du contrôle migratoire, ce qui lui permet de contourner le droit de regard des parlements**, elle négocie ainsi toute une foule « d'arrangements administratifs, mémorandums d'entente, notes verbales et autres accords atypiques »<sup>9</sup>. Des accords informels ont déjà été conclus avec l'Afghanistan, la Guinée, le Bangladesh, l'Éthiopie, la Gambie et la Côte d'Ivoire<sup>10</sup> créant des obligations pour qu'ils réadmettent leurs ressortissant-e-s ainsi que potentiellement des ressortissant-e-s d'autres États. Dans une note datée de janvier 2023 et relayée par l'ONG Statewatch<sup>11</sup>, la Commission encourage les États membres à privilégier le recours à ce type d'« accords informels et confidentiels », en ciblant notamment l'Algérie, la Chine, la Jordanie, le Maroc, le Nigéria et la Tunisie.

Cette politique d'expulsion sera désormais pilotée par un « nouveau coordinateur de l'UE chargé des retours » ainsi qu'un « réseau de haut niveau coordonnant les actions nationales ». Le pacte **confirme également le rôle de premier plan donné à l'agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières (Frontex)** qui devrait devenir « le bras opérationnel de la politique de retour européenne ». Frontex coordonne et organise déjà des vols charters pour venir en soutien des expulsions organisées par les États membres ; son rôle sera encore renforcé. Elle facilitera toujours davantage les liens avec les États d'origine. Et cela, alors même que les activités de l'agence sur le terrain demeurent opaques et s'affranchissent régulièrement du droit international et européen<sup>12</sup>. En parallèle, l'UE et ses États ont développé les programmes de retour dit « volontaires » considérés par l'UE comme moins coûteux. Dans ce cadre, l'UE s'est également dotée en avril 2021 d'une « **nouvelle stratégie en matière de retour volontaire et de réintégration** ». La mise en œuvre de tels programmes n'a fait que s'accroître dans l'UE mais également au-delà dans les pays dits « de transit » grâce aux financements européens (Maroc, Sénégal, Niger, Libye). Cette forme de retour se révèle être un dispositif dont la mise en œuvre demeure opaque et laisse parfois place à des pratiques abusives. Elle semble en outre ne faire l'objet d'aucun encadrement juridique dans les pays dits « de transit ».

## → Des plans d'action en faveur de l'externalisation des contrôles migratoires

Présentée comme **l'un des trois piliers de l'approche globale** de la politique migratoire européenne défendue par la Commission, **la coopération avec les États tiers a fait l'objet de plusieurs plans d'action adoptés en parallèle du pacte**. Ces plans prévoient la mise en œuvre d'actions telles que la formation et l'assistance des garde-frontières des pays ciblés ; la signature d'accords de réadmission pour faciliter les expulsions vers ces pays ; la mise en place d'opérations d'expulsion avec le soutien de Frontex ; la coopération en matière de secours et de sauvetage et débarquement des personnes secourues en mer ; etc.

– En novembre 2022, le Conseil a adopté le plan d'action de l'UE pour la Méditerranée centrale<sup>13</sup> dont treize des vingt mesures se concentrent sur le renforcement de la coopération avec les pays d'Afrique du Nord (en particulier la Libye, la Tunisie, l'Égypte et le Niger) et le Bangladesh. C'est dans cette optique qu'un accord « pour un partenariat stratégique complet » a été signé le 16 juillet 2023 avec la Tunisie, alors que celle-ci est pointée du doigt pour ses pratiques répressives et ses discours racistes envers les personnes migrantes<sup>14</sup>. Dans la même lignée, un

15. Rapport du réseau Migreurop, [La coopération UE-Egypte sur les politiques migratoires : dépolitiser les enjeux, soutenir un régime autoritaire](#), décembre 2021 ; Amnesty International, [Egypte : les autorités doivent mettre fin à la campagne d'arrestations massives et de retours forcés de réfugié-e-s soudanais](#), 19 juin 2024.

16. [EU Action Plan on the Western Balkans](#), 5 décembre 2022.

17. [EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic routes](#), 6 juin 2023.

18. [EU Action Plan for the Eastern Mediterranean route](#), 18 octobre 2023.

19. <http://loujna-toukaranke.org/>

20. <https://migreurop.org/>

21. La Cimade, Loujna Toukaranké et Migreurop, [Coopération UE-Afrique sur les migrations : Chronique d'un chantage](#), décembre 2017.

22. La Cimade, [Note d'analyse : La mise en œuvre du fonds fiduciaire d'urgence au Mali, Niger et Sénégal](#), novembre 2020.

23. Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument.

24. C'est ce que démontre l'[analyse](#) du German Institute for International and Security Affairs publiée en juin 2020.

25. Voir la note d'analyse de La Cimade, [Albanie : Enjeux migratoires dans les Balkans. Transit, émigration, retours forcés : des mobilités entravées](#), avril 2023.

26. Voir notamment CCFD Terre solidaire, [Lumière sur les financements français et européens en Tunisie, la coopération migratoire au prix des droits humains ?](#), mai 2024 ; Le Monde & Lighthouse Reports, [Comment l'argent de l'Union européenne permet aux pays du Maghreb de refouler des migrants dans le désert](#), mai 2024 ; SOS Méditerranée, [Cycle d'abus - Comment les garde-côtes libyens financés par l'UE renvoient les naufragés à la détention et à la violence](#), mai 2024.

- accord a été signé avec l'Égypte le 17 mars 2024, en dépit des rapports faisant état de nombreuses violations des droits humains dans le pays<sup>15</sup>.
- En décembre 2022, le Conseil a adopté le Plan d'action de l'UE pour les Balkans occidentaux<sup>16</sup>. Il propose vingt mesures pour renforcer la coopération avec notamment l'Albanie, le Monténégro, la Serbie et la Bosnie Herzégovine. Des accords de coopération avec Frontex ont notamment été signés avec la Macédoine du Nord, le Monténégro et l'Albanie en 2023.
  - En juin 2023, c'est le Plan d'action de l'UE pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique qui a été adopté<sup>17</sup>. Il contient dix-huit mesures qui reposent notamment sur le constat d'une augmentation des départs vers les îles Canaries et ciblent l'approfondissement de la coopération avec le Maroc, la Mauritanie, le Sénégal et la Gambie. Le 7 mars 2024, un partenariat avec la Mauritanie en matière de migration a ainsi été signé.
  - Enfin, en octobre 2023, le plan d'action de l'UE pour la méditerranée orientale a également été adopté<sup>18</sup>. Celui-ci vise d'une part à soutenir les pays membres de première entrée, dont la Grèce, Chypre, la Bulgarie et l'Italie et d'autre part à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit d'Asie et d'Afrique, principalement avec la Turquie.

→ **Conditionner le financement du développement aux questions migratoires**  
Depuis les années 2000, les États européens ont progressivement verrouillé le financement du développement de ses partenaires non européens pour le sceller aux questions migratoires. La Cimade et d'autres organisations – comme le collectif Loujna Toukaranké<sup>19</sup> et le réseau Migreurop<sup>20</sup> – l'ont documenté en 2017<sup>21</sup> et en 2020<sup>22</sup>. C'est désormais l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – NDICI<sup>23</sup> – « L'Europe dans le monde » qui soutient l'action extérieure globale de l'UE avec un budget de 79,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027 dont 10 % sont dédiés à la « gestion des migrations ».

## Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

**La politique « visas contre expulsion » renforce les inégalités en matière de circulation** par un accès au visa à plusieurs vitesses, directement corrélé au degré de coopération des États tiers dans les processus d'expulsion. Ces mesures entravent toujours davantage la mobilité des personnes alors même qu'il n'existe aucune preuve de l'effet de levier d'une politique des visas plus ou moins restrictive<sup>24</sup>. Derrière les chiffres des statistiques de délivrance des visas, se trouvent des personnes et leurs histoires, sur qui l'UE et ses États membres font peser les conséquences de décisions diplomatiques qui les dépassent et sur lesquelles elles n'ont aucun moyen d'agir. **La restriction de la circulation des personnes n'empêche guère les migrations mais contribue plutôt à rendre les itinéraires de plus en plus longs, dangereux et coûteux.** Avec à la clé, une inacceptable mise en danger des femmes, des hommes et des enfants qui continueront d'essayer de voyager par des voies irrégulières, que l'on sait dangereuses et mortifères. Cela devrait pousser les décideurs et décideuses politiques à se poser des questions. Or il n'en est rien. Le mythe de l'appel d'air, la volonté électoraliste et le nationalisme ambiant sont autant d'obstacles pour aborder de façon sereine et réfléchie les questions migratoires. Il est temps de changer de paradigme et de penser enfin à l'accueil, à la solidarité et à une véritable coopération internationale, au bénéfice de tous les pays et de leurs ressortissant-e-s.

**Les cadres de coopération informels à travers lesquels l'UE et ses États organisent le maintien à distance des personnes considérées indésirables et les modalités pour expulser celles qui sont parvenues en Europe échappent à tout contrôle parlementaire, démocratique et judiciaire.** L'accès restreint à l'information et l'absence de contrôle démocratique qui les caractérisent soulèvent la question des responsabilités relatives aux violations des droits perpétrées hors des frontières de l'UE, sur le territoire des pays « coopérant », en Libye, en Turquie, au Niger, en Albanie<sup>25</sup>, etc. alors que les rapports dénonçant des pratiques de refoulement, de mise en danger et de graves violences dans certains de ces État se multiplient<sup>26</sup>.

Les ressources de l'aide publique au développement (APD) doivent répondre à certains critères afin de «favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement»<sup>27</sup>. **L'UE détourne l'objectif de l'aide publique au développement au profit de la coopération extérieure sur le contrôle des migrations**, notamment en conditionnant cette aide à la collaboration de l'État tiers à l'expulsion des personnes en situation irrégulière.

## Propositions de La Cimade

- **Cesser de conditionner la coopération extérieure en matière d'aide au développement et la délivrance de visas à l'expulsion des ressortissant·e·s et à la mise en place de politiques migratoires sécuritaires dans les États non européens.**
- **Mettre une place une réelle coopération « Nord-Sud ». Celle-ci serait basée sur des intérêts mutuels plutôt que sur les intérêts exclusifs des pays membres de l'UE. Elle prendrait en compte le point de vue des pays de départ et de transit dans le respect les droits humains.**
- **Assurer le respect du droit international, en particulier l'obligation de porter secours aux passagers et aux passagères d'un bateau en difficulté, le débarquement des personnes secourues dans un lieu sûr dans les meilleurs délais possibles et le respect du principe de non-refoulement vers des pays où les personnes encourent un risque réel d'être soumises à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants.**
- **Assurer la formalisation des accords de coopération avec les Etats tiers et leur contrôle par le parlement européen ou les parlements nationaux le cas échéant.**
- **Casser la spirale consistant à expulser, enfermer, punir et criminaliser les personnes exilées pour aller vers une approche tournée vers la justice sociale, et l'égalité des droits.**

## Pour aller plus loin

- Migreurop, [L'informalisation des politiques migratoires : Les pièges de la soft law](#), Les notes de Migreurop n°14, juin 2022.
- Migreurop, [Exil sans fin : Chantage anti-migratoires le long de la route des Balkans](#), novembre 2021.
- La Cimade, [10 propositions pour sortir de la logique de contrôle, de sanction, d'enfermement et d'expulsion des personnes étrangère](#), novembre 2021.
- La Cimade, Loujna-Tounganké, Migreurop, [Coopération UE-Afrique : chronique d'un chantage](#), rapport d'observation, décembre 2017.

## 2. La multiplication des dispositifs d'enfermement, de tri et de refoulement aux frontières européennes

Loin d'organiser la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des frontières, le pacte prévoit en réalité de renforcer et généraliser des dispositifs et mécanismes existants qui se caractérisent pourtant par leur incapacité à garantir le respect des droits des personnes exilées. Poursuivant l'objectif de réduire les entrées au sein du territoire des États membres, le pacte prévoit de bloquer les exilé·e·s aux frontières extérieures de l'UE à travers la mise en œuvre de procédures de filtrage, d'asile et d'expulsion depuis les frontières, réduisant drastiquement l'accès aux droits des personnes concernées, généralisant la détention de facto et aggravant les risques de refoulement et de mauvais traitements. En parallèle, la refonte du code frontières Schengen institutionnalise les pratiques de refoulement aux frontières intérieures à travers le renforcement des possibilités de rétablissement des contrôles, impactant durement le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen.

### 2.1. L'EXTENSION ET LA NORMALISATION DE L'« APPROCHE HOTSPOT »

#### Les mesures adoptées

– **Institutionnalisation de la procédure de filtrage aux frontières extérieures**  
Sur le modèle des hotspots, le règlement « filtrage »<sup>28</sup> prévoit une **procédure de contrôle et de tri** pour les personnes ne remplissant pas les conditions d'entrée et qui auraient tenté de pénétrer irrégulièrement dans l'UE, auraient été débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage ou auraient demandé une protection internationale à un point de passage frontalier ou en zone de transit. Cette procédure sera appliquée à toutes les personnes, **y compris les familles et les personnes mineures non accompagnées (MNA)**.

Pour les garde-frontières européens des pays situés à la frontière extérieure de l'UE, il s'agira de procéder - dans un délai de sept jours<sup>29</sup> (porté à dix jours en cas de « crise ») et avec l'appui de Frontex et de l'agence européenne pour l'asile - à :

- un contrôle d'identité ainsi qu'à la prise d'empreintes et l'enregistrement dans les bases de données européennes<sup>30</sup> ;
- un contrôle de sécurité pouvant impliquer une fouille des objets et de la personne ainsi que la consultation de nombreux fichiers<sup>31</sup> ;
- un contrôle sanitaire effectué par du personnel médical qualifié et devant permettre l'accès à des soins médicaux d'urgences<sup>32</sup> ;
- un contrôle de vulnérabilité devant être effectué par « un personnel spécialisé » pour détecter notamment les personnes apatrides, victimes de tortures et toute personne nécessitant des besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure<sup>33</sup>.

A l'issue des contrôles, un **formulaire de filtrage** sera rempli par les autorités, incluant les informations relatives à l'identité, aux résultats des contrôles effectués, à l'itinéraire et au motif de l'arrivée, au respect ou non des obligations de coopérer par la personne concernée ainsi qu'à la procédure appliquée. **L'ensemble de ces informations**

28. [Règlement \(UE\) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements \(UE\) 2019/816 et \(UE\) 2019/818.](#)

29. Art. 8, Règlement « filtrage ».

30. Art. 14, Règlement « filtrage ».

31. Art. 15, Règlement « filtrage ».

32. Art. 12, Règlement « filtrage ».

33. Idem.

34. Art. 17, Règlement « filtrage ».

**pourra être utilisé et contrôlé par les autorités administratives et juridictionnelles** des différents États membres concernés pendant la procédure d'asile et de retour<sup>34</sup>. Les personnes soumises au filtrage pourront ensuite être orientées vers les procédures suivantes si elles demandent une protection internationale :

- une procédure d'asile à la frontière, pouvant être suivie d'une procédure de retour à la frontière pour les personnes déboutées ;
- une procédure d'asile normale précédée de la délivrance d'une autorisation d'entrée sur le territoire des États membres ;
- une procédure de relocalisation vers un autre État membre.

Si elles ne manifestent pas leur volonté de demander l'asile, elles feront l'objet d'un refus d'entrée et seront soumises à une procédure d'expulsion immédiate depuis la frontière.

**Pendant la procédure de filtrage et la procédure d'asile ou d'expulsion à la frontière, les personnes seraient considérées comme n'étant pas entrées sur le territoire européen.** Elles seraient donc maintenues dans une fiction juridique de non-entrée quand bien même elles se trouveraient en pratique sur le territoire des États membres, sur le modèle de la zone d'attente en France (qui s'applique dans les ports, aéroports et gares internationaux·ales). Les textes prévoient qu'elles soient hébergées dans des « lieux spécifiques » dit « adéquats »<sup>35</sup> à la frontière sans qu'il soit apporté davantage de précisions sur les conditions minimales d'accueil de ces lieux, et ce notamment concernant la procédure de filtrage qui s'appliquera pourtant aussi bien à des adultes qu'à des mineur·e·s, peu important leur vulnérabilité. Cet hébergement impliquera nécessairement une forme de contrainte, les personnes concernées devant être maintenues « à disposition des autorités »<sup>36</sup>. Un enfermement en rétention serait également possible au cours de ces différentes procédures, dans le respect des conditions prévues par les directives « retour » et « accueil ».

35. Considérant 10, Règlement « filtrage » & considérant 65, Règlement « procédure ».

36. Art. 9, Règlement « filtrage ».

37. [Règlement \(UE\) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.](#)

38. Art. 45, Règlement « procédure ».

#### ↪ **Elargissement et généralisation de la procédure d'asile à la frontière**

Si une procédure d'asile à la frontière était déjà prévue par la directive « procédure »<sup>37</sup>, celle-ci demeurerait une possibilité pour les États membres qui pouvaient l'instituer dans le cadre de leur législation nationale. Le nouveau règlement « procédure » la rend **obligatoire** dans toute une série de situations et instaure un cadre plus strict défini au niveau européen.

Les États seront dans l'obligation d'appliquer cette procédure à l'issue du filtrage pour les personnes<sup>38</sup> :

- dont il aura été considéré qu'elles ont intentionnellement induit les autorités en erreur en présentant de fausses informations ou de faux documents, en dissimulant des informations ou des documents pertinents, ou en procédant, de mauvaise foi, à la destruction de leurs documents d'identité ;
- dont le pays de nationalité ou de résidence habituelle dispose d'un taux de reconnaissance d'une protection internationale, à l'échelle de l'UE, inférieur ou égal à 20% ;
- dont il aura été considéré qu'elles constituent un « danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public », notamment si elles ont déjà fait l'objet d'une décision d'expulsion pour des motifs de sécurité ;
- mineures non accompagnées s'il est considéré qu'elles constituent « un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public », à condition qu'elles puissent bénéficier d'un soutien adapté à leur vulnérabilité.

Afin d'éviter une saturation des dispositifs à la frontière, une « **capacité adéquate** » d'accueil sera calculée par la Commission pour chaque État évaluant le nombre de demandes d'asile pouvant être examinées dans le cadre de la procédure à la frontière en fonction des ressources humaines et des infrastructures disponibles. Dans le cas où cette capacité adéquate serait atteinte, l'État ne sera plus tenu d'appliquer la procédure d'asile à la frontière pour les personnes dont le pays de nationalité ou de résidence dispose d'un taux de reconnaissance d'une protection inférieur ou égal à 20% à l'échelle de l'UE<sup>39</sup>. Ces personnes pourront alors bénéficier d'une autorisation d'entrée mais seront orientées vers une procédure d'asile accélérée. La Commission établira également un nombre annuel de demandes d'asile devant

39. Art. 47 & 48, Règlement « procédure ».

40. Art. 50, Règlement « procédure ».

obligatoirement être examinées dans le cadre d'une procédure à la frontière pour chaque État. Lorsque ce nombre sera atteint, l'État ne sera plus tenu d'appliquer la procédure de demande d'asile à la frontière à l'exception des demandes émanant de personnes qui constitueraient « un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public »<sup>40</sup>.

41. Art. 38 & 44, Règlement « procédure ».

Au cours de cette procédure d'asile à la frontière, une **décision d'irrecevabilité** pourrait être prononcée au motif qu'un État hors UE pourrait être considéré comme le « premier pays d'asile » ou comme un « pays tiers sûr » (voir partie 4), ce qui justifierait alors l'expulsion du demandeur ou de la demandeuse vers ce pays<sup>41</sup>.

42. Art. 51, Règlement « procédure ».

La procédure devra être menée dans un délai de **douze semaines** (allongé de six semaines en cas de « crise »). Les personnes soumises à cette procédure disposeront d'un délai de cinq jours à compter de l'enregistrement pour déposer leur dossier de demande d'asile<sup>42</sup>. Ce délai est extrêmement court pour formaliser une demande d'asile mais aussi pour l'identification par les autorités des besoins en protection du demandeur ou de la demandeuse.

43. Idem.

Les autorités appliqueront également les procédures relatives à la détermination de l'État responsable. Les personnes transférées vers un autre État à l'issue de cette procédure pourront rester soumises à la procédure d'asile à la frontière dans l'État où elles auront été transférées, celle-ci pourra alors durer jusqu'à seize semaines au total<sup>43</sup>.

44. [Règlement \(UE\) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement \(UE\) 2021/1148.](#)

A l'issue des douze semaines, si la procédure n'a pas été menée à son terme, les personnes concernées seront autorisées à entrer sur le territoire pour poursuivre leur demande d'asile. Si la demande est rejetée avant l'expiration des douze semaines, elles se verront alors notifier une décision de refus d'entrée et seront soumises à la procédure de retour depuis la frontière.

45. Art. 4, Règlement « retour à la frontière ».

#### ↳ Une procédure d'expulsion depuis la frontière des personnes déboutées

Les personnes dont la demande aura été rejetée à l'issue de la procédure d'asile à la frontière pourront être soumises à une procédure de retour depuis la frontière<sup>44</sup>. L'expulsion devra être réalisée dans un délai de **douze semaines** maximum (allongé de six semaines en cas de « crise »)<sup>45</sup>.

46. Idem.

Les personnes soumises à cette procédure pourront disposer, à leur demande, d'un délai de départ volontaire de quinze jours, à condition d'avoir remis aux autorités leur document de voyage. Ce délai ne sera pas accordé s'il est considéré qu'elles présentent un risque de fuite, une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, ou si leur demande d'asile a été rejetée car jugée manifestement infondée<sup>46</sup>. A noter cependant que l'exercice du départ volontaire, impliquant un départ par ses propres moyens, semble contradictoire avec la situation de ces personnes qui se trouveront toujours dans une fiction juridique de non-entrée et maintenues à disposition des autorités dans des centres dédiés installés aux frontières. Il apparaît ainsi davantage comme une fiction de plus pour faciliter les expulsions.

A l'issue des douze semaines, s'il n'a pu être procédé à l'expulsion de la personne concernée, celle-ci sera considérée comme formellement entrée sur le territoire. Elle pourra alors se voir notifier une nouvelle mesure d'expulsion en application de la directive « retour » et ainsi être placée en rétention sur le territoire national. La durée totale d'enfermement en rétention (procédures à la frontière incluses si elles ont été effectuées en rétention) ne pourra excéder la durée maximale de dix-huit mois prévue par la directive « retour ».

47. Art. 7, Règlement « filtrage ».

#### ↳ L'extension de la procédure de filtrage au-delà des frontières

Le règlement « filtrage » prévoit également que la procédure de filtrage pourra être **appliquée à des personnes en situation irrégulière qui seraient interpellées directement sur le territoire d'un État membre**<sup>47</sup>. Deux conditions devront cependant être réunies : qu'elles soient entrées de façon non autorisée sur le territoire des États membres et qu'elles n'aient pas déjà été soumises à cette procédure de filtrage. Dans ce cas, la procédure pourrait durer **trois jours** et impliquerait les mêmes contrôles évoqués précédemment<sup>48</sup>. Les personnes devraient également être maintenues à disposition des autorités pendant l'application de la procédure à l'issue de laquelle

48. Art. 8, Règlement « filtrage ».

elles seraient orientées vers une procédure d'expulsion ou une procédure d'asile éventuellement en rétention. A noter que le texte ne prévoit pas d'exception à l'application de cette procédure pour les familles ou les mineur·e·s non accompagné·e·s.

## Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

→ **Sur l'accès aux droits des personnes soumises aux procédures à la frontière**  
Les personnes ne seraient pas considérées comme officiellement admises sur le territoire de l'UE même si elles s'y trouveront de facto. **Par cette fiction juridique de non-entrée sur le territoire qui crée un espace d'exception, les États ouvrent la porte à de nombreuses violations potentielles des droits tels que le principe de non-refoulement, le droit à l'asile, à un recours effectif et à une assistance juridique.**

Aucune assistance juridique n'est expressément prévue pendant la procédure de filtrage et peu de détails ne sont apportés sur l'étendue de l'assistance juridique qui pourrait être fournie pendant les procédures d'asile et de retour aux frontières. En outre, l'orientation vers l'une ou l'autre des procédures à l'issue du filtrage ne donne lieu à aucune décision et ne peut donc être contestée. **Le droit à un recours effectif<sup>49</sup> n'est ainsi pas garanti** alors même que les critères permettant l'imposition d'une procédure d'asile à la frontière sont nombreux et sujet à interprétation. Or, les garanties procédurales de la procédure d'asile à la frontière sont extrêmement réduites entraînant un risque de refoulement en masse. En outre, dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, **le recours contre la décision de rejet serait par principe non suspensif**, sauf pour les mineur·e·s, afin « de réduire les possibilités d'abus du régime d'asile ». Ainsi, les ressortissant·e·s ne pourraient pas rester sur le territoire de l'UE pendant le temps de traitement de leur recours avant d'en connaître l'issue sauf dans les cas où un juge aurait accordé le caractère suspensif. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a pourtant reconnu, à plusieurs reprises, la violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) dans le cas où l'expulsion d'une personne pouvait entraîner la violation de l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) sans qu'elle n'ait pu accéder à un recours effectif contre son expulsion<sup>50</sup>.

**L'imposition du critère du taux de reconnaissance d'une protection internationale à 20% induit que la demande d'asile serait une question de nationalité, la procédure proposée tend ainsi à institutionnaliser une pratique discriminatoire de profilage par nationalité.** Or, les textes internationaux sont clairs : l'article 3 de la Convention de Genève prohibe expressément toute discrimination fondée sur le pays d'origine dans le traitement des demandes d'asile.

Le règlement filtrage prévoit qu'un « **mécanisme de contrôle des droits fondamentaux** »<sup>51</sup> indépendant devra être mis en œuvre dans chaque État afin d'assurer un contrôle du respect du droit de l'Union et du droit international lors des procédures aux frontières et d'investiguer les allégations de non-respect des droits fondamentaux. Peu d'informations sur les garanties d'indépendance ainsi que les moyens d'actions disponibles sont pour le moment connus.

→ **Sur la détention de facto à la frontière**

Le règlement « filtrage » et la directive « accueil » interdisent la détention généralisée. Cependant, pendant ces procédures à la frontières, les personnes seront maintenues à disposition des autorités dans des installations frontalières et soumises à cette fiction juridique de non-entrée restreignant inévitablement leurs déplacements.

**Le cadre appliqué, largement inspiré du modèle de la zone d'attente en France, entrainera ainsi nécessairement une forme de détention de facto de l'ensemble des personnes soumises aux procédures à la frontière, y compris des familles et des mineur·e·s non accompagné·e·s.** En outre, la directive « accueil »<sup>52</sup> prévoit que le placement en rétention peut intervenir au seul motif que la demande d'asile est examinée dans le cadre de la procédure à la frontière, laissant craindre une forme d'arbitraire et une détention généralisée. Or, comme le constate l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé), présente dans les zones d'attente depuis 1992, « enfermer des personnes aux frontières est créateur de souffrance et de violence. La violation des droits humains est le corollaire de ces politiques. [...] Le Pacte s'inspirant en grande partie de la pratique française

49. Droit protégé par l'article 13 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#)

50. Voir notamment Gebremedhin c. France (2007), Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC] (2012), Jabari c. Turquie (2000).

51. Art. 10, Règlement « filtrage ».

52. [Directive \(UE\) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale \(refonte\)](#).

53. [ANAFE : Analyse des dispositions applicable aux frontières du pacte européen sur la migration et l'asile à l'aune de l'expérience française de la zone d'attente](#), février 2022.

54. [Child immigration detention must be prohibited following adoption of EU migration and asylum pact, UN experts say | OHCHR](#).

aux frontières va renforcer les atteintes aux droits des personnes et les violences physiques, morales et institutionnelles dont elles sont déjà victimes »<sup>53</sup>. Ces nouvelles procédures devraient en outre également s'appliquer à la zone d'attente, venant ainsi modifier le régime actuel applicable en France.

**La généralisation de cette procédure de filtrage aux frontières extérieures interroge sur la capacité des États à la mettre en œuvre, dans le respect des droits fondamentaux et du cadre prévu.** Alors qu'elle nécessite l'intervention de nombreux professionnel·le·s dont le manque est déjà à déplorer, et ce dans un délai de sept jours, il est à craindre que les personnes concernées se retrouvent bloquées aux frontières pendant des mois, sans pouvoir accéder à leurs droits et dans des conditions d'hébergement dégradées.

L'enchaînement des procédures de filtrage, d'asile et de retour à la frontière durant lesquelles les personnes exilées devront rester « à disposition des autorités » et seront maintenues dans une fiction de non-entrée, ne pourra qu'engendrer **une multiplication des périodes de contrainte et d'enfermement pouvant durer plusieurs mois**, y compris pour des mineur·e·s. Cela aura nécessairement des conséquences graves sur la santé physique et mentale des personnes concernées. Suite à l'adoption du pacte, des expert·e·s de l'ONU soulevaient déjà des inquiétudes relatives à l'enfermement généralisé des demandeurs et demandeuses d'asile, et plus particulièrement des enfants, invitant les institutions de l'UE à y mettre fin<sup>54</sup>.

#### → **Sur l'application des procédures à la frontière aux mineur·e·s non accompagné·e·s (MNA)**

Plutôt que de bénéficier d'une prise en charge immédiate et de se voir appliquer le principe de présomption de minorité, les MNA seront soumis à la procédure de filtrage aux frontières impliquant une évaluation de leur minorité dans des délais et conditions particulièrement contraignantes. En outre, la transmission des informations devra être adaptée à leur âge et être réalisée avec la participation de leur représentant·e qui devra donc être désigné·e dans des délais très restreints. Or, le manque cruel de personnel dans le domaine interroge sur l'applicabilité de ces dispositions et sur la protection qui pourra effectivement être apportée à ces mineur·e·s. D'autre part, le filtrage pourrait déboucher sur une procédure d'asile à la frontière en cas de « danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ». Or, ce concept, flou et non défini juridiquement, est régulièrement détourné afin de permettre l'application de mesures de contrainte. De surcroît, **aucune garantie réelle n'est apportée pour assurer une prise en charge adaptée des mineur·e·s** qui ne pourra qu'être défailante au regard de l'inadéquation de ces procédures avec leur situation de minorité.

## **Position de La Cimade**

Ces « nouvelles » procédures aux frontières extérieures tendent à systématiser l'« approche hotspot » mise en œuvre par l'UE depuis 2015 en Grèce et en Italie, afin d'organiser la sélection des personnes qu'elle souhaite accueillir et l'expulsion, depuis la frontière, de toutes celles qu'elle considère « indésirables ». L'UE fait ainsi le choix d'une pérennisation et d'une généralisation d'un dispositif d'urgence qui a pourtant montré ses limites. Les camps à ciel ouvert des îles grecques, créés dans ce contexte, se sont révélés être des lieux de violences psychologiques où les droits fondamentaux des exilé·e·s sont systématiquement bafoués, et qui favorisent les sentiments xénophobes parmi les populations locales, excédées, qui vivent à proximité. Depuis huit ans, les constats sont clairs : l'« approche hotspot » n'a pas facilité l'accès à l'asile des personnes en besoin de protection internationale arrivées à la frontière maritime sud de l'UE. Elle n'a pas non plus permis de soulager l'Italie et la Grèce en matière d'accueil des personnes arrivées par leurs frontières maritimes et n'a en rien amélioré leur situation sur le plan humanitaire, au contraire. Les observations des organisations de la société civile et les témoignages des personnes exilées ont montré que ces lieux servent avant tout de dispositif de contrôle et d'enfermement généralisé des personnes migrantes aux frontières européennes.

## Propositions de La Cimade

- La mise en place d'un accueil digne et protecteur aux frontières européennes.
- L'abandon de l'« approche hotspot » et des logiques de tri au profit d'un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées aux frontières afin d'examiner avec attention et impartialité chaque situation et assurer le respect des droits.
- La fin des dispositifs d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères.

## Pour aller plus loin

- Migreurop et Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigrés), [Les camps d'enfermement des îles grecques de Kos et Leros : les conséquences de « l'approche hotspot » sur les droits fondamentaux des exilé·e·s](#), 20 mars 2023.
- Anafé, [Analyse des dispositions applicables aux frontières du pacte européen sur la migration et l'asile à l'aune de l'expérience française de la zone d'attente](#), février 2022.
- Migreurop (vidéo de sensibilisation), [Les hotspots, véritables camps de la honte](#), 9 avril 2020.

## 2.2. LE PRINCIPE DE LIBRE CIRCULATION EN PÉRIL AU SEIN DE L'ESPACE SCHENGEN

### Les mesures adoptées

#### ↪ Le maintien de la possibilité de rétablir les contrôles aux frontières intérieures

En marge de l'adoption du pacte sur l'asile et la migration, le Conseil et le Parlement européen sont également parvenus à un accord sur la refonte du code frontières Schengen (CFS)<sup>55</sup>. La possibilité pour les États membres de rétablir les contrôles aux frontières intérieures en cas de « menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure » y est maintenue avec un cadre légèrement amendé. Ainsi, si l'encadrement de la mise en œuvre du rétablissement des contrôles aux frontières est renforcé, **les conditions sont élargies et la durée du rétablissement est allongée**.

Le nouveau code comprend désormais une définition de « la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure ». Celle-ci inclut cependant - en plus des menaces liées au terrorisme, à la grande criminalité et aux événements internationaux de grande dimension - les mouvements migratoires « soudains et de grande ampleur » qui entraîneraient « une forte pression sur les ressources et les capacités globales d'autorités compétentes bien préparées »<sup>56</sup>. Ainsi, non seulement **les mouvements migratoires deviennent officiellement un motif pouvant permettre le rétablissement des contrôles aux frontières, mais ils sont également textuellement identifiés comme une « menace »**.

D'autre part, les durées de rétablissement sont globalement étendues. Pour les situations où les événements à l'origine de la menace sont prévisibles, les États ont la possibilité de réintroduire des contrôles aux frontières, après notification aux institutions de l'UE et aux États membres quatre semaines en amont, pour une durée initiale de six mois (et non plus un) renouvelable jusqu'à deux ans, voire trois dans certaines situations exceptionnelles. Dans les situations où les événements à l'origine

55. [Règlement \(UE\) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement \(UE\) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.](#)

56. Art. 25, code frontières Schengen (Refonte).

57. Art. 25 bis, code frontières Schengen (Refonte).

58. Art. 27 & 27 bis, code frontières Schengen (Refonte).

59. Art. 23 & 26, code frontières Schengen (Refonte).

60. Art. 23, code frontières Schengen (Refonte).

61. Art. 23 bis, code frontières Schengen (Refonte).

62. Depuis novembre 2015, le gouvernement français n'a cessé de rétablir, tous les 6 mois, les contrôles à ses frontières intérieures sous couvert d'une menace qui demeure identique : la menace terroriste. La dernière notification de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France couvre la période du 1er mai au 31 octobre 2024.

63. Voir notamment : Défenseur des droits, [Respecter les droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne](#), avril 2024.

64. Le [projet CAFI](#) (Coordination des actions aux frontières intérieures) a pour but de faire respecter les droits fondamentaux des personnes migrantes aux frontières. Il est piloté par Amnesty International France, La Cimade, Médecins du monde, Médecins sans frontières et le Secours Catholique-Caritas France.

de la menace sont imprévisibles, les États membres peuvent rétablir les contrôles aux frontières de façon immédiate, pour une période d'un mois (et non plus dix jours) renouvelable jusqu'à trois mois maximums<sup>57</sup>.

Le texte prévoit toutefois un renforcement de la procédure de consultation des États membres et d'avis de la commission sur le rétablissement de ces contrôles aux frontières<sup>58</sup>.

### → Un renforcement des mesures de contrôle et de surveillance

La révision du Code frontière Schengen prévoit un renforcement des mesures de contrôle et de surveillance pouvant être adoptées de façon alternative au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures<sup>59</sup>. Elle réaffirme notamment l'exercice des compétences de police et des prérogatives de puissance publique dans les zones frontalières, impliquant donc des possibilités de contrôles d'identité accru. Alors qu'initialement le code prévoyait qu'ils soient réalisés « à l'improviste », cette partie a été supprimée rendant leur caractère systématique plus probable.

En outre, ces prérogatives peuvent s'exercer notamment à travers l'usage de « technologies de contrôle et de surveillance généralement utilisées sur le territoire » et pourront désormais viser directement l'objectif de réduire « l'immigration irrégulière <sup>60</sup>».

### → Une nouvelle procédure de « transfert » aux frontières intérieures

La réforme introduit une nouvelle procédure dite de « transfert » des personnes qui seraient appréhendées dans les zones frontalières intérieures lors de contrôles effectués dans le cadre d'une coopération bilatérale entre les États concernés<sup>61</sup>. En application de cette procédure, un État membre pourrait renvoyer immédiatement une personne ressortissante de pays tiers interpellée dans une zone frontalière intérieure en provenance directe d'un autre État membre. Les personnes demandant asile sont exclues de cette procédure, en vertu du principe de non-refoulement. Cependant, **elle pourrait être appliquée à des personnes présumées mineures**, à condition que l'information sur la présomption soit transmise à l'État vers lequel elles seraient renvoyées et que les mesures soient prises « dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Si la possibilité de déposer un recours est prévu, celui-ci n'est pas suspensif et aucun accompagnement juridique n'est envisagé.

## Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

### → Sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

Depuis novembre 2015 **les autorités françaises, de même que plusieurs autres États membres, perdurent dans une logique de rétablissement permanent des contrôles aux frontières intérieures**<sup>62</sup>, en contradiction avec la réglementation et la jurisprudence européennes. Alors que le mécanisme de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est prévu pour des circonstances exceptionnelles de menace grave pour l'ordre public et donc de façon temporaire, il est détourné de son objectif pour instituer un contrôle systématique des personnes en situation de migration. En incluant les mouvements migratoires comme potentielle menace pour l'ordre public pouvant justifier le rétablissement de ces contrôles, la réforme institutionnalise une pratique déjà bien établie qui risque ainsi de perdurer dans le temps. Ce rétablissement en continu des contrôles aux frontières entre pourtant en complète contradiction avec le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen. En outre, s'agissant du contexte français, ce rétablissement continu des contrôles aux frontières intérieures a des conséquences graves en termes de violations des droits des personnes migrantes<sup>63</sup>.

### → Sur la « nouvelle » procédure de transfert entre États membres

Depuis plusieurs années, les associations mobilisées dans le cadre du projet CAFI<sup>64</sup> et de l'Anafé<sup>65</sup> organisent régulièrement des missions d'observations des pratiques des forces de l'ordre ont pu dresser les constats suivants :

- **contrôles discriminatoires** visant les personnes perçues comme étrangères en raison de la couleur de leur peau ou de leur apparence ;

65. [Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers](#) (dont La Cimade est membre).

66. Articles L. 330-1 à L. 333-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

67. [CJUE, Association ADDE e.a. contre Ministère de l'Intérieur, 21/09/2023, C-143/22](#) et Conseil d'Etat, 2 février 2024, n°450285.

68. A titre d'exemple, une personne est décédée noyée à la frontière franco-espagnole basque en juin 2022. Voir [l'article de France Bleu](#), daté du 18 juin 2022 « Un jeune migrant décède dans la Bidassoa au Pays basque ».

- **procédures expéditives de renvoi** de l'autre côté de la frontière, sans examen individuel de la situation et sans respect des garanties procédurales telles que l'accès systématique à un·e interprète, à un·e conseil ou à un·e avocat·e, à des soins, à l'information sur la procédure et les droits des personnes, aux magistrat·e·s, au recours effectif, en violation des réglementations européennes et nationale <sup>66</sup>;
- **impossibilité pour les personnes de demander l'asile**, en violation des réglementations internationales et nationales ;
- **refoulement vers l'Italie et l'Espagne de MNA** sans mesures de protection adaptées à leur statut d'enfants à protéger ;
- **enfermement** des personnes interpellées dans des locaux indignes et hors de tout cadre légal, pendant parfois plusieurs dizaines d'heures, voire des nuits entières.

Face à ces constats et à la suite d'un contentieux porté au niveau national, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans un arrêt du 21 septembre 2023 portant sur le régime applicable aux ressortissant·e·s de pays tiers interpellé·e·s à une frontière intérieure ou à proximité de celle-ci, a constaté l'irrégularité de la procédure expéditive mise en œuvre par les autorités françaises et rappelé la nécessité d'appliquer les garanties prévues par la directive « retour », notamment par la délivrance d'une décision d'éloignement<sup>67</sup>. Répondant à un flou juridique mis en exergue par cette décision, **la refonte du code frontières Schengen institutionnalise les pratiques de refoulement aux frontières intérieures par l'introduction de cette nouvelle procédure de transfert expéditive**. En effet, elle ne prévoit pas de réel examen individuel des situations dès lors qu'il suffira d'établir que la personne est en provenance directe de l'autre État pour qu'elle s'applique. Aussi, un grand nombre de personnes pourra être concerné, dès lors qu'elle inclut les personnes interpellées dans les gares et les zones à proximité directe des frontières. Elle ne prévoit en outre aucune garantie procédurale puisque le recours n'est pas suspensif et qu'aucune assistance juridique n'est prévue. Mais surtout, cette procédure de transfert immédiat pourra s'appliquer aux personnes pour lesquelles il existe une présomption de minorité, en contradiction complète avec les conventions internationales relatives à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ainsi, il existe un risque important que les pratiques déjà constatées perdurent.

Or, pour se protéger des pratiques discriminatoires et contraires au droit et éviter un refoulement, les personnes prennent de plus en plus de risques pour franchir les frontières, ce qui conduit régulièrement à des drames : blessures graves, disparitions, décès. Depuis 2015, ce sont plus de quarante décès qui ont été recensés à la frontière franco-italienne, et au moins douze à la frontière franco-espagnole<sup>68</sup>.

## Position de La Cimade

Respecter les valeurs fondatrices de l'Europe implique de défendre le principe de la libre circulation dans l'Espace Schengen, l'un des socles de la construction européenne. La Cimade dénonce la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures et refuse l'instrumentalisation de la lutte contre le terrorisme et la traite des êtres humains, pour légitimer des opérations de contrôle et de répression qui violent les droits.

## Propositions de La Cimade

- La défense du principe de la libre circulation pour toutes et tous dans l'espace Schengen et la fin du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.
- La protection de l'intégrité physique et de la vie des personnes en migration.
- La fin des contrôles discriminatoires.
- Le respect du droit d'asile.
- Le respect des garanties procédurales.
- La protection des mineur·e·s non accompagn·e·s.
- La mise en place des dispositifs locaux permettant un temps de répit et l'accès aux droits fondamentaux pour les personnes en transit aux frontières.

## Pour aller plus loin

- Communiqué commun, [129 organisations de la société civile appellent les député·e·s européens et européennes à défendre les droits fondamentaux et à rejeter la refonte néfaste du code frontières Schengen](#), 23 avril 2024.
- Amnesty International France, Anafé, La Cimade, Médecins du Monde et Médecins sans frontières, Rapport inter-associatif - [Les contrôles migratoires à la frontière franco-espagnole : entre violations des droits et luttes solidaires](#), 10 mai 2023.
- Projet CAFI et Anafé, [Les droits des personnes migrantes aux frontières franco-italienne et franco-espagnole doivent être respectés!](#) (vidéo de sensibilisation), 18 décembre 2022.

### 3. « Solidarité », « crise » et « instrumentalisation » : des concepts dévoyés au détriment des droits humains

Le pacte entend gérer à l'échelle européenne les arrivées de demandeurs et demandeuses d'asile sur son territoire en introduisant des mécanismes permettant une « solidarité » entre les États membres ainsi que des mécanismes de gestion de « crise ». Sujet d'intenses négociations, les mesures adoptées apparaissent en réalité insuffisantes pour permettre de soulager les pays de 1ère entrée tout en se concentrant uniquement sur l'intérêt des États au détriment des droits des personnes exilées, notamment du droit d'asile auquel les États pourront désormais largement déroger en cas de « crise » ou d'« instrumentalisation ».

#### 3.1. UNE « SOLIDARITÉ » À GÉOMÉTRIE VARIABLE

##### Les mesures adoptées

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration<sup>69</sup> introduit un système de solidarité obligatoire mais « flexible » entre les États membres. Il prévoit ainsi la mise en place d'une réserve annuelle de solidarité à laquelle chaque État membre devra contribuer en fonction de son produit intérieur brut et de la taille de sa population<sup>70</sup>. **Un État membre pourra solliciter le bénéfice de mesures de solidarité s'il est soumis à une « pression migratoire »**, y compris en raison d'un nombre important de procédures de débarquement à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage. Ces mesures seront également appliquées de manière renforcée aux situations de crise ou d'« instrumentalisation »<sup>71</sup> (voir partie ci-après).

Ce mécanisme de solidarité, certes obligatoire pour tous les États membres, sera flexible dans ses modalités. La réserve annuelle de solidarité se compose ainsi de trois types de mesures pouvant être mises en œuvre par les États de façon complémentaire ou exclusive :

- Des mesures de relocalisation ;
- Des mesures alternatives de solidarité ;
- Des contributions financières.

##### ↳ Les mesures de relocalisation

Les mesures de relocalisation pourront être appliquées à des personnes identifiées comme éligibles à la protection internationale dans un État soumis à une pression migratoire pour que l'examen de leur demande d'asile soit effectué dans un autre État membre. Pour identifier ces personnes, les autorités pourront prendre en compte **l'existence de liens significatifs** fondés notamment sur des considérations familiales ou culturelles, ceux-ci n'ouvrant toutefois pas un choix du pays de relocalisation pour les personnes concernées<sup>72</sup>.

Les personnes devant faire l'objet d'une procédure de relocalisation se verront notifier une décision de transfert à laquelle elles devront se conformer au risque notamment de perdre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Cette décision sera susceptible de recours devant les tribunaux. Le transfert devra intervenir dans un **délai de quatre semaines** après la notification de la décision, le délai n'étant cependant pas contraignant. Si la personne transférée remplissait les conditions pour que sa demande d'asile soit examinée dans le cadre d'une procédure à la frontière, elle sera maintenue dans cette procédure dans le pays où elle aura été transférée<sup>73</sup>.

69. [Règlement \(UE\) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements \(UE\) 2021/1147 et \(UE\) 2021/1060 et abrogeant le règlement \(UE\) n° 604/2013.](#)

70. Art. 56, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

71. Art. 8, Règlement « situations de crise et cas de force majeure ».

72. Art. 67, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

73. Idem.

74. Idem.

75. Art. 12, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

76. Art. 63, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

77. Art. 56 & 65, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

78. Art. 64, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

79. Claire Rodier, Le faux semblant des hotspots, Revue des Droits de l'Homme n°13, 2018.

80. Intervention de Sylvie Guillaume (eurodéputée, rapporteur de la réforme du Code Frontières Schengen) [Webinaire d'analyse des réformes européennes en cours sur la migration et l'asile](#), Migreurop, 19 avril 2023.

Les personnes bénéficiaires d'une protection internationale depuis moins de trois ans pourront également se voir appliquer une procédure de relocalisation, avec leur consentement, sur la base d'accords bilatéraux entre les États<sup>74</sup>.

Il est prévu un minimum de **30 000 relocalisations** par an, réparties proportionnellement entre les États membres, qui pourront cependant y renoncer au profit d'autres mesures de solidarité<sup>75</sup>. Si le nombre de relocalisations proposées demeure insuffisant pour l'État soumis à une « pression migratoire », celui-ci pourra demander à renoncer à assumer la responsabilité de l'examen des demandes de protection pour lesquelles il a été déterminé responsable notamment par les États qui n'auraient pas assumé leur part<sup>76</sup>.

#### ↳ **Les mesures alternatives de solidarité**

Les États membres disposent également de la possibilité d'entreprendre des mesures alternatives de solidarité « axées sur le soutien opérationnel, le renforcement des capacités, les services, le soutien au personnel, les installations et les équipements techniques » auprès des États qui seraient soumis à une pression migratoire et en fonction de leurs demandes<sup>77</sup>. Le contenu de ces mesures alternatives reste flou et pourra être décidé entre les États concernés, pouvant ainsi servir des objectifs relatifs à l'expulsion des personnes étrangères plutôt qu'à leur accueil.

#### ↳ **Les contributions financières**

Enfin cette solidarité pourra également s'exercer par des contributions financières dédiées à des projets se rapportant à l'asile, l'accueil, la gestion des frontières et le soutien opérationnel<sup>78</sup>. Ces financements pourront être destinés à soutenir des actions dans des pays tiers ou en lien avec des pays tiers ayant « une incidence directe sur les flux migratoires ». Ils pourraient viser notamment à l'augmentation des capacités en matière d'asile et d'accueil, au renforcement des partenariats bilatéraux relatifs à la mobilité, au soutien à l'aide au retour volontaire ou à des programmes liés à la traite des êtres humains.

## **Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées**

**Considérant les médiocres résultats du processus de relocalisation de 2015<sup>79</sup>, il est à prévoir que peu d'États feront le choix de l'accueil.** En effet, le mécanisme de relocalisation initial, prévu pour 160 000 potentiel·le·s réfugié·es, n'a bénéficié qu'à 34 705 personnes entre 2015 et 2018. Depuis, les différentes tentatives de mécanismes de solidarité européenne, toujours « temporaires » et basés sur le « volontariat », se sont systématiquement heurtées au manque de volonté des États européens. Le dernier en date, adopté en juin 2022 sous la présidence française de l'UE, a abouti à 8 000 promesses de relocalisation pour seulement 300 effectivement mises en œuvre<sup>80</sup>. Il est ainsi à craindre que ce nouveau mécanisme de « solidarité » échoue en réalité à soutenir les États de première entrée.

**Par ailleurs, l'UE détourne le concept de solidarité en mettant sur un pied d'égalité les efforts des États membres en matière de relocalisation et d'externalisation.** Plutôt que de favoriser l'accueil, les États pourront faire le choix de financer des dispositifs dans des pays tiers visant à entraver la mobilité des personnes. Les politiques d'externalisation sont ainsi à nouveau renforcées en dépit des conséquences désastreuses qu'elles peuvent entraîner sur les droits des personnes (Voir partie 1). La solidarité envers les personnes exilées et leurs droits fondamentaux sont a contrario totalement ignorés.

**Une fois encore, le choix des personnes concernées n'est pas pris en compte.** Ainsi les personnes soumises à une procédure de relocalisation pourront se retrouver dans un État qu'elles n'ont pas choisi, en plus d'être soumises à une procédure potentiellement longue et n'apportant que peu de garanties. En outre, les mesures de relocalisation pourraient également viser des personnes réfugiées ayant obtenu leur protection jusqu'à trois ans auparavant. Cette disposition soulève de graves inquiétudes quant à la continuité des parcours de vie et d'intégration des personnes,

aux liens qu'elles entretiennent avec le territoire concerné et au degré de caractère volontaire des transferts éventuels.

## Propositions de La Cimade

→ **La mise en place d'une véritable d'accueil basée sur les choix des personnes concernées (selon leurs attaches familiales, leurs compétences linguistiques, leurs projets personnels), sur la solidarité entre les États et le respect inconditionnel des droits fondamentaux.**

## 3.2. DÉROGER AU DROIT D'ASILE EN CAS DE « CRISE » OU D'« INSTRUMENTALISATION »

### Les mesures adoptées

#### → Déroger au droit d'asile en cas de « crise » ou d'« instrumentalisation »

Le règlement visant à « faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure »<sup>81</sup> autorise les États membres à s'affranchir largement de leurs obligations en matière de droit d'asile dans trois situations<sup>82</sup> :

- En cas « d'arrivées massives de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides » ;
- Dans une « situation d'instrumentalisation de migrants par un pays tiers ou un acteur non étatique hostile avec pour objectif de déstabiliser un État membre ou l'Union »<sup>83</sup> ;
- En cas de force majeure.

Il a ainsi réintégré une partie des mesures prévues par le règlement « instrumentalisation » abandonné en 2023 faute d'accord. L'introduction de ce concept s'inscrit dans la lignée de la décision du Conseil du 1er décembre 2021<sup>84</sup> qui avait permis la mise en place de dérogations temporaires aux frontières lettones, lituaniennes et polonaises avec la Biélorussie.

Ce règlement permet notamment d'adopter les mesures suivantes<sup>85</sup> :

- Allonger le délai d'enregistrement des demandes d'asile (quatre semaines contre cinq à quinze jours en principe) ;
- Suspendre l'enregistrement des demandes d'asile pour les personnes dont le pays de nationalité ou de résidence habituelle dispose d'un taux annuel de reconnaissance d'une protection internationale inférieur ou égal à 20% à l'échelle de l'UE ;
- Orienter vers des procédures d'asile à la frontière toutes les demandes des personnes dont le pays de nationalité ou de résidence habituelle dispose d'un taux annuel de reconnaissance d'une protection internationale inférieur ou égal à 50 % à l'échelle de l'UE ;
- Orienter vers des procédures d'asile à la frontière toutes les demandes d'asile présentées par des ressortissant·e·s de pays tiers ou apatride faisant l'objet d'une « instrumentalisation » (à l'exception des mineur·e·s de moins de douze ans et les membres de leur famille) ;
- Allonger la durée maximale des procédures d'asile et des procédures d'expulsion à la frontière (de douze à dix-huit semaines).

#### → La fermeture des frontières extérieures en cas d'« instrumentalisation »

La réforme du code frontières Schengen introduit également de nouvelles mesures aux frontières extérieures en cas de « mouvements migratoires » important ou d'« instrumentalisation »<sup>86</sup>. Tout d'abord, il autorise les États à prendre « les mesures nécessaires pour préserver la sécurité et l'ordre public » en cas de tentative de fran-

81. [Règlement \(UE\) 2024/1359 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 l'asile, et modifiant le règlement \(UE\) 2021/1147.](#)

82. Art. 1, Règlement « situations de crise et cas de force majeure ».

83. Le règlement définit « l'instrumentalisation » comme une situation dans laquelle « un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite le mouvement de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides vers les frontières extérieures ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre, et dans laquelle de telles actions sont susceptibles de mettre en péril des fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale ».

84. 1er décembre 2021 : [Décision du Conseil relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne](#) - COM(2021) 752 final.

85. Art. 10 & 11, Règlement « situations de crise et cas de force majeure ».

86. Art. 5, code frontières Schengen (refonte).

87. Art. 13, code frontières Schengen (refonte).

chissement de leurs frontières extérieures par un nombre important de personnes migrantes de manière non autorisée et par « la force ». Il est également précisé que les gardes-frontières pourront utiliser « toutes les ressources nécessaires » dans le cadre de la surveillance des frontières extérieures « de manière à empêcher et à dissuader les personnes de franchir la frontière sans autorisation »<sup>87</sup>. D'autre part, la réforme introduit également la possibilité de fermer temporairement des points de passages aux frontières extérieures ou d'en limiter les heures d'ouverture dans des situations dites d'« instrumentalisation » des mouvements migratoires par un État tiers, sans considération pour la situation des personnes qui resteraient coincées aux frontières extérieures de l'UE.

Le texte précise uniquement que ces mesures doivent être appliquées de manière proportionnée et en considération des droits des personnes sollicitant une protection internationale sans n'apporter toutefois de garantie pour le respect de ceux-ci.

## Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

**Ces dispositions entérinent des pratiques contraires au droit international et européen**, à l'instar de ce qu'a fait la Grèce début mars 2020 afin de refouler toutes les personnes qui tenteraient de pénétrer le territoire européen depuis la Turquie voisine<sup>88</sup> ou plus récemment Chypre qui annonçait la suspension du traitement de demandes d'asile des Syriens et Syriennes et procédait alors à leur refoulement vers le Liban. Elles représentent **un recul sans précédent du droit d'asile aux frontières et font craindre de multiples violations des droits et notamment du principe de non-refoulement**, consacré par la Convention de Genève, ainsi qu'un risque de privation de liberté prolongée aux frontières. Plus particulièrement concernant les situations « d'instrumentalisation », les mesures proposées sont parfaitement injustes dans la mesure où elles auraient pour effet de pénaliser les personnes migrantes victimes de l'instrumentalisation, sans agir à aucun moment sur les États auteurs de ces situations d'instrumentalisation. En outre, alors qu'il apparaît probable que le mécanisme de solidarité, qui demeure flexible, ne puisse permettre d'alléger la charge des pays de 1<sup>ère</sup> entrée, ceux-ci risquent de se trouver rapidement et de manière répétée en situation de « crise ». **La mise en œuvre des mesures « exceptionnelles » pourrait ainsi devenir récurrente** alors qu'elles sont particulièrement attentatoires aux droits. En outre, s'agissant de la possibilité d'adopter « les mesures nécessaires pour préserver la sécurité et l'ordre public », ni le seuil que constituerait un « grand nombre de migrants » ni les mesures pouvant être adoptées ne sont définies, ouvrant ainsi **la possibilité pour les États de mettre en œuvre des mesures attentatoires aux droits et libertés sans réel contrôle mais aussi de faire usage de la force de façon potentiellement disproportionnée**. Or, des pratiques de refoulement violentes aux frontières extérieures ont déjà pu être constatées, notamment à Melilla où près d'une trentaine de personnes ont perdu la vie et plus de soixante-dix ont disparues le 24 juin 2022 à la suite de la répression violente d'une tentative de franchissement de la barrière frontalière<sup>89</sup>.

88. La Cimade, Frontière Grèce-Turquie : de l'approche hotspot au scandale de la guerre aux migrant-e-s, 3 mars 2020. La Cimade, [Frontière Grèce-Turquie : de l'approche hotspot au scandale de la guerre aux migrant-e-s](#), 3 mars 2020.

89. Border Forensics, [Le piège de la frontière de Nador-Melilla](#), 18 juin 2024.

## Propositions de La Cimade

→ **La mise en place d'un accueil digne et protecteur aux frontières européennes.**

→ **L'abandon de l'« approche hotspot » et des logiques de tri au profit d'un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées aux frontières afin d'examiner avec attention et impartialité chaque situation et assurer le respect des droits.**

## 4. La machine infernale de l'asile européen

En parallèle des mesures de « solidarité », le pacte ambitionne de réformer le cadre permettant de déterminer l'État responsable d'une demande de protection internationale et de fixer les règles communes relatives au traitement des demandes d'asile dans l'objectif de permettre une meilleure répartition entre les États membres et réduire les « mouvements secondaires ». Toutefois, il ne fait que renforcer les logiques préexistantes échouant à répondre à ses objectifs ainsi qu'à garantir une réelle protection des droits des personnes demandant asile.

### 4.1. RENFORCER L'ERRANCE DES PERSONNES EN QUÊTE DE PROTECTION

#### Les mesures adoptées

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration est présenté comme l'abrogation du système établi par le règlement Dublin III qui détermine la responsabilité des États membres en matière d'examen des demandes d'asile. S'il introduit quelques modifications concernant les critères de détermination et les délais de mise en œuvre des procédures applicables, le système qu'il met en place demeure relativement inchangé.

#### – Les critères de détermination de l'État membre responsable

Les critères de détermination de l'État membre responsable restent relativement inchangés<sup>90</sup>, alors que **les durées de responsabilités ont été allongées**. Ils sont classés dans l'ordre suivant :

1. L'État le plus pertinent au regard de l'intérêt supérieur de la personne mineure non accompagnée. Par défaut, c'est le premier pays où a été introduit une demande et non plus le dernier qui est responsable.
2. L'État dans lequel un·e membre de la famille a obtenu une protection internationale ou continue d'avoir la qualité de demandeur·se : ici la prise en compte des membres de famille disposant d'un titre de séjour longue durée a été ajoutée.
3. L'État qui a délivré un titre de séjour ou un visa : l'application de ce critère a été allongé dans la durée puisqu'il comprend désormais les titres de séjour valides ou périmés depuis trois ans (et non plus deux) ainsi que les visas valides ou périmés depuis dix-huit mois (et non plus six mois).
4. L'État dans lequel un établissement d'enseignement a délivré un diplôme ou un titre de qualification (à condition qu'il ait été délivré il y a moins de six ans) : il s'agit ici d'un nouveau critère ;
5. L'État membre où la demande est déposée si la personne y est exemptée de visa ;
6. L'État membre où la demande est déposée si elle est présentée dans la zone de transit international d'un aéroport ;
7. L'État membre de première entrée suite à un franchissement irrégulier de sa frontière extérieure intervenu il y a moins de vingt mois (et non plus douze) après le franchissement de cette frontière. Ce délai est réduit à douze mois si la personne a été débarquée à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage et ne s'applique pas si la personne a été « relocalisée ».
8. L'État où se trouve un membre de famille (enfant, frère ou sœur, père ou mère) résidant légalement sur le territoire lorsque la personne ou ce membre de famille est considérée comme "dépendant de l'assistance" de l'autre ;
9. L'État décide discrétionnairement d'examiner la demande.

90. Art. 24 à 35, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

91. Art. 36, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

92. Art. 37, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

93. Idem.

94. Art. 39 & 40, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

95. Art. 41 & 42, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

96. Art. 46, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

97. Art. 45, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

98. Art. 17 & 18, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

99. ADDE et Gisti, La demande d'asile et les conditions matérielles d'accueil, Mai 2020.

Les États ont l'obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge les personnes en application de ces critères et d'examiner leur demande<sup>91</sup>. Cette responsabilité cesse si un autre État délivre un titre de séjour ou si la personne a quitté le territoire des États membres pendant plus de neuf mois (et non plus trois)<sup>92</sup>. Pour les personnes dont la demande d'asile aurait été examinée dans le cadre d'une procédure à la frontière et aurait été rejetée parce qu'irrecevable ou infondée, la responsabilité de l'État ayant procédé à l'examen de cette demande cesse à l'issue d'un délai de quinze mois<sup>93</sup>. La demande déposée dans un nouvel État à l'expiration de ce délai est considérée comme une nouvelle demande.

#### → La mise en œuvre de la procédure de transfert

Les délais procéduraux entre les États ont été raccourcis afin de **favoriser une expulsion plus rapide**. Ainsi, la requête aux fins de prise en charge doit être transmise dans un délai de deux mois par l'État requérant et l'État requis doit y répondre dans un délai d'un mois à l'issue duquel elle sera considérée comme implicitement acceptée. Les délais sont ramenés à un mois et deux semaines si la demande est basée sur un résultat positif à Eurodac ou au fichier des Visas<sup>94</sup>.

Dans le cas d'une reprise en charge (une demande d'asile a déjà été déposée dans un autre État), il s'agit désormais d'une notification et non d'une requête ce qui signifie que l'État requérant pourra procéder au transfert sans obtenir l'accord de l'État requis au préalable. La notification doit être transmise dans un délai de deux semaines (et non plus deux mois), ce délai étant cependant non contraignant. La réponse doit intervenir dans un délai de deux semaines à l'issue desquelles l'absence de réponse vaut acceptation implicite.<sup>95</sup>

Le délai de transfert est maintenu à six mois, cependant en cas de fuite, il est allongé de **trois ans** à compter de la déclaration de fuite à l'État responsable (contre dix-huit mois à compter de l'accord de l'État requis actuellement). **La notion de fuite est élargie** puisqu'elle peut concerner la personne ou un membre de sa famille qui « a pris la fuite, résiste physiquement au transfert, se rend intentionnellement inapte au transfert ou ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert »<sup>96</sup>.

En cas de placement en rétention, les délais ont également été réduits, la présentation d'une requête de prise/reprise en charge devant intervenir dans un délai de deux semaines (et non plus un mois), la réponse dans un délai d'une semaine (et non plus deux). Le délai de transfert est maintenu à six semaines, au-delà duquel la personne doit être libérée<sup>97</sup>.

#### → Des obligations renforcées et des protections amoindries

Le texte prévoit en outre toute une série d'obligations imposées aux demandeurs et demandeuses d'asile. Ils et elles ont ainsi l'obligation de présenter leur demande de protection internationale dans le pays de première entrée ou dans celui qui a délivré un titre de séjour ou un visa le cas échéant, et de s'y maintenir pendant la procédure de détermination. Il leur est également imposé une obligation de présence dans l'État membre jugé responsable de l'examen de leur demande. **En cas de non-respect de l'obligation de présence dans l'État membre désigné responsable après la notification d'une décision de transfert, les personnes concernées se verraient privées des conditions matérielles d'accueil (CMA)**<sup>98</sup>. Or, celles-ci sont censées « garantir un niveau de vie digne [...] qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale ». En principe en France, les CMA doivent permettre aux personnes demandant l'asile d'obtenir une domiciliation, un hébergement et une allocation pour demandeur d'asile durant toute la procédure d'examen de leur dossier<sup>99</sup>.

Il est également prévu une **obligation de coopérer** avec les autorités en présentant tous les éléments nécessaires à la procédure de détermination de l'État responsable et en se conformant aux décisions.

En parallèle de ces obligations, un certain nombre de protections ont été amoindries. Ainsi, les possibilités de placement en rétention ont été élargies, en plus du risque de fuite il est désormais possible « lorsque la protection de la sécurité nationale ou

100. Art. 44, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

101. Art. 43, Règlement « gestion de l'asile et de la migration ».

de l'ordre public l'exige »<sup>100</sup>. Par ailleurs, le recours contre la décision de transfert ne sera plus de plein droit suspensif de l'éloignement, le demandeur devant en faire la demande dans sa requête. Le juge disposera alors d'un mois pour statuer sur le caractère suspensif ou non de la requête. La portée du recours a également été réduite, ne pouvant être soulevé devant le juge que les éléments suivants : un risque réel de traitement inhumain ou dégradant, des circonstances ultérieures à la décision de transfert, un non-respect des critères relatifs aux membres de familles ou à l'intérêt supérieur de la personne mineure non accompagnée<sup>101</sup>.

## Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Loin d'être une abrogation du système Dublin, le texte conserve le principe du pays de première entrée comme responsable de l'examen des demandes d'asile, et le renforce en allongeant les délais de responsabilité. Pourtant, depuis vingt-cinq ans, ce système provoque une « migrerrance » des personnes en quête de protection qui ne souhaitent souvent pas se maintenir dans l'État qui leur est imposé et se retrouvent dans l'impossibilité de voir examinée leur demande. En outre, l'obligation de présence sur le territoire de l'État membre désigné responsable sous peine de privation des conditions matérielles d'accueil dès la notification de transfert fait craindre une précarité économique et sociale accrue des personnes en quête d'une protection internationale. Alors qu'en parallèle, la refonte de la directive « accueil » ne prévoit toujours pas d'ouvrir le droit au travail des personnes soumises à une procédure de détermination de l'État responsable, malgré le fait qu'un arrêt de la CJUE de janvier 2021 et une décision du Conseil d'État de février 2022<sup>102</sup> aient rappelé l'obligation de le faire.

Actuellement, parmi les personnes qui sont parvenues à atteindre le territoire d'un État européen, une grande partie de celles qui souhaitent demander l'asile sont « Dublinées » en application du règlement européen du même nom, qui attribue la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à l'État où la personne est entrée en Europe ou y a déposé une demande. Depuis son entrée en vigueur, **ce système s'est avéré injuste et contre-productif**. D'une part, il interdit aux demandeurs et demandeuses d'asile le choix de leur pays d'accueil, niant l'importance de facteurs tels que les liens sociaux et amicaux ou la maîtrise de la langue pour s'intégrer dans la société d'accueil. D'autre part, il complique davantage les trajectoires des personnes en demande de protection.

En France, plus de 50 000 personnes étaient « Dublinées » en 2023, soit plus d'un tiers des demandes d'asile enregistrées sur l'année<sup>103</sup>, en majorité avec l'Italie. Malgré les efforts déployés pour mettre en œuvre ces expulsions intra-européennes, les résultats demeurent faibles. En 2023, 2 739 transferts ont été effectués, soit 8% des accords<sup>104</sup>. Ces « transferts » ont été mis en œuvre principalement vers l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche, la Belgique et la Croatie. Dans l'autre sens, La France a « reçu » 1 682 personnes, principalement en provenance de l'Allemagne, de Suisse, du Bénélux, d'Autriche et de Suède. Parmi les personnes « transférées », beaucoup reviennent rapidement en France car certaines y ont vécu pendant des mois voire des années et parce que les raisons qui les ont poussés à quitter le pays européen désigné par le règlement sont toujours là.

102. Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 24/02/2022, n°450285.

103. [Chiffres 2023 du Ministère de l'Intérieur](#).

104. La Cimade, [Application du règlement Dublin en France en 2023](#).

## Propositions de La Cimade

→ La mise en place d'un véritable système d'asile européen, fondé sur le respect inconditionnel des droits fondamentaux, le choix du pays d'accueil des personnes en quête de protection et sur la solidarité entre États.

→ Le remplacement du mécanisme actuel de Dublin par un système qui tient compte des choix de la personne qui sollicite l'asile selon ses attaches familiales, ses compétences linguistiques ou son projet personnel afin d'éviter la multiplication des situations d'errance et d'exclusion.

### Pour aller plus loin

- La Cimade, [Application du règlement Dublin en France en 2021](#), 18 juillet 2022.
- La Cimade, [Règlement Dublin : La machine infernale de l'asile européen](#), 25 avril 2019.

## 4.2. UNE HARMONISATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL ET DE PROTECTION EN FAVEUR D'UNE EXTENSION DES CONTRÔLES ET OBLIGATIONS

### Les mesures adoptées

Le pacte européen vise également à harmoniser les conditions d'accueil et de protection des demandeurs et demandeuses d'asile entre les États membres de l'UE notamment à travers la refonte de la directive « accueil »<sup>105</sup>, l'adoption du règlement « qualification »<sup>106</sup> qui définit les normes relatives aux conditions que doivent remplir les personnes pour bénéficier d'une protection internationale ainsi que du règlement « procédure » qui définit des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. **Si certaines garanties ont pu être renforcées, la refonte de ces textes résulte en une extension des contrôles et obligations qui pèsent sur les personnes en recherche de protection.**

#### – Harmonisation et renforcement des droits

Plusieurs mesures issues de la directive « accueil », du règlement « qualification » et du règlement « procédure » permettant de renforcer les droits sociaux ou la prise en compte des membres de familles peuvent être relevées :

- l'autorisation de travailler au plus tard six mois après avoir demandé l'asile (au lieu des neuf mois actuels), l'accès à un emploi restant toutefois soumis à l'absence de concurrence sur celui-ci avec des nationaux. Les personnes faisant l'objet d'un examen selon la procédure accélérée en sont toutefois exclues<sup>107</sup> ;
- l'accès à des cours de langue et d'éducation civique ainsi qu'à une formation professionnelle pour améliorer les possibilités d'intégration<sup>108</sup> ;
- l'obligation de tutorat pour tous les enfants non accompagnés et de scolarisation pour tous les enfants demandeurs d'asile<sup>109</sup> ;
- l'accès à des conseils juridiques gratuits dans le cadre des procédures de demandes d'asile et à une assistance juridique gratuite dans le cadre d'un éventuel recours<sup>110</sup> ;
- la délivrance d'un titre de séjour dans les quatre-vingt-dix jours à compter de l'octroi d'une protection<sup>111</sup> ;

105. [Directive \(UE\) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale \(refonte\).](#)

106. [Règlement \(UE\) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil.](#)

107. Art. 17, Directive « accueil ».

108. Art. 18, Directive « accueil ».

109. Art. 16, Directive « accueil ».

110. Art. 15, Règlement « procédure ».

111. Art. 24, Règlement « qualification ».

112. Art. 23, Règlement « qualification ».

113. André REICHARDT et Jean-Yves LECONTE, [Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile](#), 29 septembre 2021.

114. [Règlement \(UE\) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement \(UE\) 2021/1147](#).

115. Art. 38, Règlement « procédure ».

116. Idem.

117. Art. 41, Règlement « procédure ».

118. Art. 42, Règlement « procédure ».

119. Art. 12, Règlement « qualification ».

120. Art. 37, Règlement « procédure ».

121. Art. 9 & 10, Directive « accueil ».

122. Ce qui s'inscrit en partie à l'encontre de l'[arrêt C-179/11 de la CJUE du 27 septembre 2012 CIMADE Gisti](#) qui prévoyait que les personnes dublinées bénéficiaient des conditions matérielles d'accueil jusqu'à leur transfert effectif, sauf cas prévus de limitation ou de retrait.

123. Art. 8 & 9, Directive « accueil ».

124. Art. 27, Règlement « qualification ».

- le bénéfice d'un titre de séjour de même durée que la personne protégée pour les membres de famille (y compris les frères et sœurs)<sup>112</sup>.

Le règlement « qualification », qui remplace la directive du même nom, vise en outre une plus grande convergence des taux de reconnaissance des demandeurs et demandeuses d'asile entre États membres.

Pour permettre cette harmonisation, **l'Agence de l'UE pour l'asile** a été créée et a remplacé le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) depuis début 2022. Cette nouvelle agence, dont les missions ont été élargies, est chargée de fournir une assistance technique aux États membres afin de renforcer la cohérence de l'examen des demandes de protection internationale. Dès 2024, elle devrait contrôler la manière dont les États mettent en œuvre la législation de l'UE en matière d'asile et d'accueil, et émettre des recommandations visant à remédier aux lacunes constatées<sup>113</sup>.

Enfin, il faut également citer **le règlement « réinstallation »**<sup>114</sup> qui propose un cadre aux États membres pour la mise en œuvre de la réinstallation et de l'admission humanitaire de ressortissant·e·s de pays tiers ou apatrides sur leurs territoires. Mais ce cadre n'est pas obligatoire, la mise en œuvre des réinstallations et admissions humanitaires étant toujours fondée sur le volontariat.

### → **Amoindrissement des garanties procédurales et durcissement des obligations**

Il ressort cependant des règlements « procédure » et « qualification » un amoindrissement des garanties procédurales, au travers notamment les mesures suivantes :

- l'irrecevabilité de la demande d'asile s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr vers lequel le demandeur ou la demandeuse peut être renvoyé ou encore une région sûre dans son pays d'origine<sup>115</sup> ;
- l'irrecevabilité de la demande si le demandeur ou la demandeuse a fait l'objet d'une décision d'éloignement et n'a pas présenté sa demande dans les sept jours ouvrables<sup>116</sup> ;
- la possibilité de considérer la demande comme retirée implicitement si la personne refuse de coopérer en ne fournissant pas les informations demandées ou ses données biométriques<sup>117</sup> ;
- l'examen selon la procédure accélérée pour les nationalités dont le taux de reconnaissance d'une protection internationale au niveau européen est inférieur ou égal à 20%<sup>118</sup> ;
- la possibilité de prononcer une décision d'exclusion de la protection internationale sans contrôle de proportionnalité lié à la crainte d'être persécuté<sup>119</sup> ;
- la délivrance systématique d'une décision de retour en cas de rejet de la demande d'asile, pouvant être incluses dans la décision statuant sur le fond<sup>120</sup>.

D'autre part, des mesures visant à **lutter contre la mobilité des personnes qui sollicitent l'asile et des bénéficiaires d'une protection** ont également été introduites par la directive « accueil » :

- la possibilité pour les autorités d'imposer un lieu de résidence dans une zone géographique déterminée pour l'examen rapide de leur demande et pour éviter que les personnes ne prennent la fuite, notamment lorsqu'elles sont soumises à une procédure de transfert, sous peine d'enfermement en rétention<sup>121</sup> ;
- la limitation ou le retrait de l'allocation journalière si la personne se trouve dans un pays autre que celui responsable de l'examen de sa demande, dès la notification de décision de transfert<sup>122</sup> ;
- la possibilité de suspendre complètement ou partiellement le bénéfice des conditions matérielles d'accueil si la personne ne demeure pas dans la zone géographique qui lui a été assignée, ne coopère pas avec les autorités, ne respecte pas les exigences procédurales ou a présenté une demande de réexamen, a un comportement violent ou ne participe pas aux mesures d'intégration prévues par les autorités<sup>123</sup> ;
- la limitation géographique du droit au séjour des personnes reconnues réfugiées à l'État membre qui leur a octroyé la protection<sup>124</sup>.

125. Considérant 48 & art. 38 & 59, Règlement « procédure ».

126. Art. 60 à 64, Règlement « procédure ».

### → Renforcement du concept de pays tiers sûrs

Les textes issus du pacte incitent les États membres à faire usage du concept de pays tiers sûrs, facilité par la conclusion d'accords permettant une potentielle expulsion vers ces pays. **Ce concept permet en effet de déclarer irrecevable la demande d'asile d'une personne pour la renvoyer vers un pays tiers avec lequel elle aurait « un lien », dès lors qu'elle peut bénéficier d'une protection ou y demander asile.** Ce lien pouvant être constitué par la présence de membres de familles ou l'existence d'une période de résidence dans ce pays<sup>125</sup>. Afin de coordonner l'application de ces procédures, une liste de pays tiers dit « sûrs » serait créée à l'échelle européenne, tout en permettant cependant aux États membres d'établir une liste nationale<sup>126</sup>.

## Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées Propositions de La Cimade

**Prétextant lutter contre « les abus » et le « dévoiement » du système d'asile, de nombreuses garanties procédurales sont amoindries, fragilisant encore davantage le parcours des demandeurs et demandeuses d'asile et leur accès à une protection.**

Un nombre croissant de personnes risque ainsi d'être soumis à des procédures accélérées ou se voir opposer une irrecevabilité voire une exclusion de la protection. De la même façon, la délivrance automatique d'une mesure d'expulsion en cas de rejet de la demande d'asile ne peut qu'impliquer une absence d'examen de la situation individuelle des personnes, notamment au regard d'un éventuel droit au séjour.

**Les mesures visant à circonscrire la mobilité des personnes demandant asile les privent d'une liberté de choix ainsi que d'une potentielle prise en compte de leurs attaches personnelles.** Elles s'accompagnent en outre de sanctions qui participent encore à précariser un public déjà souvent précaire. La limitation du droit au séjour des bénéficiaires d'une protection internationale à l'État membre qui leur a octroyé la protection est discriminatoire et risque d'entraver les parcours de vie et d'intégration des personnes protégées au sein de l'UE.

**Le renforcement du concept de pays tiers sûrs participe d'une politique d'externalisation de l'asile par l'Union européenne vers des pays tiers.** L'application de cette procédure pourrait ainsi impliquer l'expulsion de demandeurs et demandeuses d'asile vers des pays avec lesquels l'UE a signé des accords. Or, nombre de ces États ont des pratiques parfois peu respectueuses des droits fondamentaux des personnes migrantes, faisant craindre notamment un risque de refoulement vers leur pays d'origine sans réel examen de leurs craintes. Si le texte prévoit une évaluation, par la Commission et l'Agence pour l'asile, des conditions d'accès à une protection internationale et du respect des droits fondamentaux dans les États qui seraient ajoutés à la liste des « pays tiers sûrs », la circonstance que l'UE ait signé des accords avec des États qui violent notoirement les droits des personnes migrantes, obère de l'impartialité de ces évaluations. Et ce notamment dans le contexte actuel où de nombreux chef-fe-s d'États européens appellent à étendre la reconnaissance du statut de « pays tiers sûr » et à ce qu'il puisse être appliqué aux personnes concernées même lorsqu'elle n'aurait aucun lien avec le pays tiers en question<sup>127</sup>. En outre, les États membres conserveront la possibilité d'établir leur propre liste, en y ajoutant des pays qui ne serait pas inclus dans celle de l'UE, sans qu'un mécanisme de vérification clair soit établi.

### Focus : Des garanties limitées pour les mineur-e-s non accompagné-e-s

Le règlement « procédure » introduit un cadre sur l'évaluation des mineurs non accompagnés qui demandent l'asile. Il accorde une place importante à l'autorité chargée d'examiner les demandes d'asile (l'OFPRA en France) qui doit coordonner cette procédure d'évaluation. Celle-ci peut notamment solliciter qu'il soit procédé à un examen médical, impliquant des tests osseux, afin de procéder à une évaluation de l'âge<sup>128</sup>. Or, l'ensemble de la communauté scientifique en France, comme

127. [Lettre conjointe de chef-fe-s d'Etat européen adressée à la Commission](#), 15 mai 2024.

128. Art. 25, Règlement « procédure ».

129. Voir notamment le [Rapport complémentaire du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies](#), décembre 2022 ou l'[avis n°88 du Comité Consultatif National d'Éthique pour les Sciences de la Vie et de la Santé sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques](#).

130. Art. 23, Règlement « procédure ».

131. Idem.

en Europe, est unanime sur l'absence de fiabilité de ces tests, cette pratique étant également régulièrement décriée pour des motifs éthiques<sup>129</sup>. D'autre part, le texte apporte également des éléments de précision sur la représentation des MNA. Il prévoit notamment qu'un·e représentant·e soit désigné dans un délai de quinze jours<sup>130</sup>. S'il semble effectivement nécessaire que cette désignation intervienne dans les plus brefs délais, la réalité du terrain, a minima français, se caractérise par un **manque cruel de personnel disponible**, laissant craindre une impossibilité de respecter ces délais. Surtout, il est prévu que, dans l'attente de la désignation d'un·e représentant·e, une personne « possédant les compétences et l'expertise nécessaire » pourra assister le·a mineur·e. Or, aucune information claire n'est apportée sur le statut et les qualifications de cette personne, qui pourra pourtant assister l'enfant dans les procédures d'enregistrement et d'introduction de la demande d'asile, sans pour autant être le représentant légal. Enfin, le·a représentant·e pourra assister jusqu'à trente MNA, voire cinquante en cas de nombre « disproportionné de demandes présentées »<sup>131</sup>, **au détriment d'une assistance individualisée conforme aux besoins de l'enfant**.

### Propositions de La Cimade

→ **L'accès à une procédure juste et équitable.**

→ **Un accueil véritablement digne garanti partout en Europe.**

→ **Une autorisation de travail effective sans opposabilité de la situation de l'emploi afin d'assurer la dignité et l'autonomie des personnes.**

→ **La suppression des procédures accélérées et l'abandon des notions de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs », tant au niveau national qu'europpéen, afin que chaque demande d'asile soit étudiée avec attention et impartialité.**

→ **L'application pleine et entière de la Convention de Genève par une interprétation large des critères permettant d'obtenir le statut de réfugié·es ou à défaut la protection subsidiaire.**

→ **La mise en place d'une véritable liberté d'installation des personnes bénéficiaires de la protection internationale au sein de l'UE, selon les mêmes conditions que les personnes ressortissantes européennes, afin de mettre un terme à un phénomène croissant de personnes réfugiées sans papiers.**

## 5. Le renforcement des pratiques de fichage dans le contrôle des frontières de l'UE

Au travers du règlement « filtrage » et de la refonte du règlement « Eurodac », le pacte prévoit une diversification et une augmentation des données à caractère personnel récoltées et stockées dans les bases des données européennes et du nombre d'acteurs ayant accès à ces données, en dépit des risques que ces technologies présentent pour le respect de la vie privée des personnes exilées.

### Les mesures adoptées

Seront désormais collectées les données de toute personne dépourvue de droit au séjour aux frontières et sur le territoire des États membres ainsi que des personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, incluant **les données des mineur-e-s à partir de 6 ans** (au lieu de 14 ans actuellement). En outre, ces données incluront désormais des images faciales ainsi que les informations relatives à l'identité des personnes, ce qui n'était pas le cas auparavant<sup>132</sup>. Les données relatives aux demandeur-e-s d'asile demeurent conservées pendant dix ans, tandis que celles relatives aux personnes en situation irrégulière et aux personnes débarquées suite à une opération de secours et de sauvetage seront conservées pendant cinq ans (au lieu de dix-huit mois actuellement)<sup>133</sup>. **Traduisant une volonté de contrôle et de traçage des personnes migrantes**, la proposition prévoit de transférer ces données à différentes bases de données européennes telles qu'ETIAS (Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages), le système d'information sur les visas et l'agence des polices européennes, Europol.

### Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Les dispositions réglementaires ne justifient aucunement la nécessité de recueillir autant de données et ne semblent pas respecter le droit au respect de la vie privée et familiale et la protection des données à caractère personnel. Le contrôleur européen de la protection des données, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE ainsi que le réseau européen d'associations ECRE (European Council on Refugees and Exiles) ont insisté, dans leurs avis respectifs relatifs à cette proposition législative, sur la nécessité de justification pour avoir accès à ces données en application de la loi<sup>134</sup>. En outre, la complexité du cadre juridique d'Eurodac, notamment du fait de l'interopérabilité avec d'autres bases de données et de son accessibilité par différents acteurs comporte un risque **d'entraves à l'accès à un recours effectif**. Si un droit d'accès et de rectification est prévue pour les personnes concernées, celui-ci demeure limité et le texte ne prévoit qu'une possibilité de recours au niveau national apparaissant potentiellement inadaptée et difficile à exercer après le départ du pays qui aurait procédé à la prise d'empreinte<sup>135</sup>. Ces dispositions sont bien inférieures à un véritable droit à un recours effectif.

La plupart des autorités de protection des données nationales et européennes ainsi que la communauté scientifique ont dénoncé les risques et les problèmes engendrés par l'extension de ces technologies de contrôle et de fichage qui sont faillibles et susceptibles de renforcer ou de **produire des discriminations** : risque de hackage ou de fuite des données, **risques d'atteinte aux droits fondamentaux et à la vie privée**, stigmatisation de certaines catégories de personnes, etc.

132. Art. 26, Règlement « Eurodac ».

133. Art. 29, Règlement « Eurodac ».

134. EDPS (2012), [Opinion amended proposal for a Eurodac Regulation \(Recast version\)](#), 5 September 2012, §26-27. / FRA Opinion 6/2016, Vienna 22 December 2016, p. 7, §40-42 / [ECRE Comments on the Commission proposal to recast the Eurodac Regulation](#), July 2016, §6 f.

135. Art. 42 & 43, Règlement « Eurodac ».

## Proposition de La Cimade

→ La Cimade en appelle à la responsabilité de l'UE et de ses États membres afin de remettre en question la place grandissante de la biométrie et du fichage au service du contrôle des mobilités, d'évaluer les risques et les effets de l'utilisation de ces nouvelles technologies afin d'assurer la protection des personnes et de leur vie privée.

### Pour aller plus loin

- Damien Simonneau, [«La numérisation du contrôle migratoire européen»](#), *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, ISSN 2677-6588, mis en ligne le 16/09/2021.
- Migreurop, [«Data et nouvelles technologies, la face cachée du contrôle des mobilités»](#), *Les notes de Migreurop n°12*, décembre 2020.
- Anafé, [Le fichage : un outil sans limite au service du contrôle des frontières ?](#), septembre 2019.

## 6. Le droit au séjour : un impensé du pacte

En matière de droit au séjour sur le territoire de l'UE et de ses États membres, la réforme européenne du régime d'immigration et d'asile ne contient que de rares dispositions législatives. Celles-ci sont toutes orientées vers des catégories de personnes dont l'installation temporaire ou durable est soumise à une condition de ressources stables et/ou élevées, en particulier les travailleur·es qualifié·es. En parallèle, elle échoue à apporter une réelle protection, par la délivrance d'un titre de séjour stable, aux victimes de traite des êtres humains ou de violences sexistes et sexuelles.

### 6.1. L'IMMIGRATION « CHOISIE » : LE DROIT AU SÉJOUR DES TRAVAILLEUR·E·S MIGRANT·E·S QUALIFIÉ·E·S

#### Les mesures adoptées

136. [Directive \(UE\) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil.](#)

137. Art. 5, Directive « carte bleue européenne ».

138. Idem.

139. Art. 20 & 21, Directive « carte bleue européenne ».

140. Art. 17, Directive « carte bleue européenne ».

141. [Directive \(UE\) 2024/1233 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre \(refonte\).](#)

142. Art. 5, Directive « permis unique ».

143. Art. 11, Directive « permis unique ».

144. Idem.

**La directive relative à la carte bleue européenne**<sup>136</sup>, qui vise à faciliter l'entrée sur le marché de l'emploi européen des ressortissant·e·s de pays tiers hautement qualifié·e·s, est mise en œuvre depuis fin 2023. Le nouveau texte assouplit les conditions pour les employeur·e·s et les travailleur·e·s migrant·e·s afin de faciliter la migration d'une main d'œuvre étrangère ciblée, avec notamment :

- Une diminution du seuil minimal salarial (salaire) pour pouvoir prétendre à un titre de séjour « carte bleue européenne », le seuil restant toutefois élevé<sup>137</sup> ;
- Une diminution de la durée minimale de contrat de travail à six mois, contre douze auparavant<sup>138</sup> ;
- Une mobilité intra-UE simplifiée<sup>139</sup> et des procédures de regroupement familial accélérées pour les travailleur·es qualifié·es<sup>140</sup> ;
- La possibilité pour les bénéficiaires d'une protection d'introduire une demande de « carte bleue européenne » dans les autres pays de l'Union et plus uniquement dans celui dans lequel elles ont reçu une protection.

**La révision de la directive relative au « permis unique »**<sup>141</sup>, qui régit la procédure administrative de délivrance d'un permis unique autorisant le droit de travailler et de séjourner dans l'UE, introduit les mesures suivantes :

- La limitation du délai de traitement de la demande de permis (aujourd'hui dissuasif pour de nombreux employeurs) à quatre-vingt-dix jours<sup>142</sup> ;
- La possibilité de changer d'employeur<sup>143</sup> ;
- La possibilité de continuer à bénéficier du permis de séjourner durant trois mois en cas de perte d'emploi (6 mois si le bénéficiaire est titulaire du titre depuis plus de deux ans)<sup>144</sup>.

Remarque : la directive « permis unique » vise à forcer les États-membres à prévoir des situations de délivrance de titres autorisant à la fois le séjour et le travail, à destination de personnes résidant déjà légalement sur le territoire et y travaillant, ou de personnes demandant à s'y installer pour y travailler. La directive prévoit également un socle de droits minimums pour ces travailleur·es. Son objectif est d'attirer la main d'œuvre nécessaire aux besoins des États-membres.

La révision de la directive « résident de longue durée » a quant à elle finalement été abandonnée faute d'accord.

## Position de La Cimade

Les politiques d'immigration choisie sont basées sur l'idée que seules certaines personnes et nationalités seraient légitimes à se déplacer et s'installer, en fonction de leur situation socioéconomique et des besoins identifiés par les États. Elles instaurent en outre une inégalité de traitement en fonction de la qualification mais aussi des besoins en mains-d'œuvre des États. Au-delà du franchissement des frontières, l'installation dans un pays d'accueil est souvent un véritable « parcours du combattant ». Des personnes dont la vie est enracinée parfois de longue date dans un pays de l'UE n'y obtiendront peut-être jamais de titre de séjour stable. Face aux inégalités qui se font jour dans les sociétés européennes, dont celles induites par les effets de la précarité administrative, **La Cimade appelle à construire l'égalité des droits pour toutes et tous.**

## Proposition de La Cimade

- **Abandonner la logique d'immigration « choisie » pour favoriser un droit au séjour fondé sur le respect des droits fondamentaux**
- **Adopter une législation commune permettant de régulariser de façon large toutes les personnes étrangères présentes au sein des pays de l'Union.**
- **Délivrer un titre unique et stable, donc nécessairement pour plusieurs années et autorisant à exercer toute activité professionnelle.**

## 6.2. UNE RELATIVE AMÉLIORATION DE LA PROTECTION DES VICTIMES DE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS ET DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE

### Les mesures adoptées

En parallèle de l'adoption du pacte, la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains a également été révisée<sup>145</sup>. Quelques améliorations peuvent y être relevées, notamment :

- L'intégration du mariage forcé, de l'adoption illégale et de la gestation pour autrui à des fins d'exploitation reproductive, dans la liste des formes d'exploitation dans la définition de la traite des êtres humains<sup>146</sup> ;
- Le renforcement de l'aide et de l'assistance aux victimes « indépendamment de leur nationalité ou de leur statut d'apatride, de leur citoyenneté, de leur résidence ou de leur statut de résident »<sup>147</sup>.

Cependant, les nouvelles mesures se concentrent davantage sur la répression des auteurs et la criminalisation des « usagers » que sur la protection des victimes. Elles ne prévoient ainsi pas de délivrance automatique d'un titre de séjour aux victimes, pourtant nécessaire pour assurer leur protection.

De la même façon, **une nouvelle directive relative aux violences faites aux femmes**<sup>148</sup> a été adoptée dans la même période. Celle-ci met en avant certaines violences exercées à l'encontre des femmes, comme les mutilations génitales féminines ou les mariages forcés<sup>149</sup>, dont la reconnaissance était nécessaire et prévoit un accès aux refuges et hébergements provisoires appropriés sans condition de nationalité ou de statut administratif<sup>150</sup>. Elle échoue cependant à garantir une réelle protection des femmes étrangères sans-papier ne permettant pas de garantir que la situation

145. [Directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes](#), le 15 mai 2024

146. Art. 2, Directive « traite des êtres humains ».

147. Considérant 18, Directive « traite des êtres humains ».

148. [Directive \(UE\) 2024/1385 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#).

149. Art. 3 & 4, Directive « violences faites aux femmes ».

150. Art. 30, Directive « violences faites aux femmes ».

administrative ne soit pas communiquée aux autorités préfectorales en cas de signalement des violences à la police, ni de prévoir de dispositions suffisantes pour assurer la délivrance d'un titre de séjour stable pour toutes les victimes. Face au risque de détention et d'expulsion, de nombreuses victimes pourraient hésiter à signaler les abus dont elles sont victimes à la police et ne pourront ainsi recevoir le soutien et la protection dont elles ont besoin et auxquels elles ont droit.

### **Propositions de La Cimade**

- **L'accès à un titre de séjour stable et pérenne pour toute personne victime de violences et/ou de traite des êtres humains, quelles que soient les violences subies et la situation administrative de l'auteur ;**
- **Un droit d'asile pour les personnes victimes de persécutions liées au genre qui ne soit pas seulement accordé au motif de l'appartenance à un certain groupe social mais aussi sous le prisme, par exemple, des opinions politiques ;**
- **L'assurance pour toute personne victime de violences et de traite des êtres humains de pouvoir porter plainte, sans crainte ;**
- **Le droit d'être hébergé et mis à l'abri quel que soit son statut administratif, tout comme le droit de bénéficier d'un suivi social, de divorcer ou d'obtenir réparation pour les faits subis ;**
- **La formation de tous les acteurs intervenant dans l'accueil et la prise en charge des victimes de violence et des victimes de traite des êtres humains.**

# ANNEXE

## Les textes législatifs européens relatifs à la migration et à l'asile récemment adoptés

<b>ENTRÉE ET SÉJOUR</b>	
Règlement « <a href="#">Numérisation de la procédure de visa</a> »	Entrée en vigueur en novembre 2023.
(Refonte) Directive « <a href="#">Permis unique</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024, les États disposent de deux ans pour la transposer dans leur droit national.
(Refonte) directive « <a href="#">Résidents de longue durée UE</a> »	Entrée en vigueur en décembre 2021, transposée en droit national.
<b>GESTION DES FRONTIÈRES</b>	
Règlement « <a href="#">Filtrage des ressortissants des pays tiers aux frontières extérieures de l'UE</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
(Refonte) <a href="#">Code frontières Schengen</a>	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application en juillet 2024.
Règlement « <a href="#">Situations de crise et aux cas de force majeure</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
Règlement « <a href="#">Procédure de retour à la frontière</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
<b>ASILE</b>	
Règlement « <a href="#">Agence de l'UE pour l'asile</a> »	Adoptée en décembre 2021. En vigueur depuis janvier 2022.
Règlement « <a href="#">Gestion de l'asile et de la migration</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
Règlement « <a href="#">Procédure</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
Règlement « <a href="#">Qualification</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
(Refonte) Directive « <a href="#">Accueil</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024, les États disposent de deux ans pour la transposer dans leur droit national.
Règlement « <a href="#">Réinstallation</a> »	Entrée en vigueur et en application en juin 2024 .
<b>FICHAGE</b>	
(Refonte) Règlement <a href="#">Eurodac</a>	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
Règlement sur l' <a href="#">ECRIS-TCN</a>	Entrée en vigueur en juin 2024 pour une application prévue en juin 2026.
<b>PROTECTION DES VICTIMES</b>	
Directive « <a href="#">Traites des êtres humains</a> »	En attente de publication au journal officiel.
Directive « <a href="#">Violences faites aux femmes</a> »	Entrée en vigueur en juin 2024, les États disposent de deux ans pour la transposer dans leur droit national.