

Le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile

Le 10 avril 2024, après de longues négociations et malgré les inquiétudes des organisations de la société civile quant à l'accord final, le Parlement européen et les gouvernements de l'UE ont adopté le Pacte européen sur la migration et l'asile (le Pacte). Le Pacte se compose d'un **ensemble complexe d'instruments juridiques** visant à réformer le système d'immigration et d'asile de l'UE, et plus concrètement le régime d'asile européen commun.

La réforme donne la priorité à la « protection » des frontières extérieures de l'UE, à des « procédures d'asile et de retour rapides et plus efficaces » et à une « plus grande solidarité avec les États membres aux frontières extérieures de l'UE ». Elle fournit aux États membres un cadre uniforme pour la gestion des arrivées irrégulières. Cependant, le pacte pourrait conduire à des violations encore plus importantes des droits de l'homme aux frontières de l'Europe.

Voici les piliers du pacte, **tels que les présente la Commission européenne** :

- Des frontières extérieures sûres
- Des procédures rapides et efficaces
- Un système efficace de solidarité et de responsabilité
- L'intégration de la migration dans les partenariats internationaux

Que propose le Pacte ? Le Pacte comprend les dossiers législatifs suivants, dont nous présentons ici certains des points les plus pertinents.

RÈGLEMENT DE FILTRAGE

Le nouveau règlement relatif à l'établissement du filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures¹ établit des règles uniformes **pour la réalisation de contrôles systématiques et l'enregistrement** des personnes entrant dans l'UE. Il constitue une première étape essentielle pour « canaliser » les personnes vers différentes procédures en vue d'accélérer les retours.

Ce règlement vise à renforcer les contrôles des personnes aux frontières extérieures.

Le contrôle comprend des vérifications d'identité, de santé et de sécurité, ainsi que la prise d'empreintes digitales et l'enregistrement dans la base de données EURODAC.

Pendant tout le contrôle, les personnes doivent être « à la disposition des autorités ».

APPLICATION

- Les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée dans un État membre de l'UE.
- Les personnes interceptées alors qu'elles tentent d'entrer dans l'UE sans passer par un point de passage frontalier ou qui sont débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage.
- Les personnes qui ont demandé une protection internationale à un point de passage frontalier.
- Les personnes ayant franchi une frontière extérieure pour entrer sur le territoire d'un État membre de manière non autorisée et qui sont retrouvées plus tard sur le territoire de l'UE. En ce sens, le contrôle peut être effectué non seulement aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci, mais aussi en n'importe quel point du territoire.
- Les États membres sont tenus de ne pas autoriser l'entrée légale sur leur territoire pendant l'inspection/filtrage (« fiction de non-entrée »). Toutefois, les garanties européennes pertinentes doivent être applicables.

¹ Regulation (EU) 2024/1356 introducing the screening of third-country nationals at the external borders
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401356

NOUVEAUTÉS

Les deux principaux objectifs de ce règlement sont les suivants :

- Évaluer rapidement certaines demandes d'asile aux frontières
- Renvoyer rapidement les personnes qui n'ont pas le droit de rester.
- Des contrôles uniformes de santé, d'identité et de sécurité pour les migrants qui entrent dans l'UE de manière irrégulière.
- Le contrôle devra être effectué dans un délai précis : 7 jours pour les contrôles aux frontières extérieures de l'UE et 3 jours ailleurs sur le territoire.
- Réorientation vers les procédures appropriées (procédure d'asile à la frontière, procédure d'asile ordinaire ou procédure de retour à la frontière).
- Obligation pour les États membres de l'UE de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant afin de garantir le respect des droits fondamentaux lors des procédures de contrôle et d'asile aux frontières.

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

- La privation de liberté pendant les 7 jours que peut durer l'identification, y compris pour les familles avec enfants, les enfants non accompagnés et les personnes en situation de vulnérabilité.
- La détention sera-t-elle approuvée par un juge ou sera-t-elle indiscriminée ?
- Conseil et assistance juridique : les migrants auront-ils accès à une assistance juridique ?
- La première assistance humanitaire du RCRC sera-t-elle maintenue ?
- Quelles sont les garanties juridiques disponibles pour contester le résultat du contrôle ?
- Difficultés pour détecter les vulnérabilités : Frontex et les autorités sont-ils équipés pour cela ?
- Il est difficile de déterminer la qualité de l'assistance juridique apportée aux migrants au cours de la phase de filtrage. En fait, le règlement aborde la question de l'assistance juridique de manière limitée et indirecte.

RÈGLEMENT EURODAC

La refonte du règlement Eurodac² transformera la base de données d'empreintes digitales Eurodac existante d'un outil d'asile, initialement utilisé pour aider à l'identification de l'État membre responsable d'une demande d'asile, en une base de données servant à des fins d'immigration plus larges et au retour des migrants en séjour irrégulier. Eurodac contiendra des données biométriques supplémentaires, telles que des images faciales. La nouvelle base de données soutiendra le système d'asile et aidera à gérer l'immigration irrégulière.

NOUVEAUTÉS

- Eurodac permettra de compter non seulement les demandes mais aussi les demandeurs. Le type de données enregistrées sera élargi (non seulement par les empreintes digitales mais aussi l'image faciale, les données d'identité, les copies de documents d'identité/de voyage).

² Regulation (EU) 2024/1358 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj/eng>

- Il contiendra des données sur les personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, appréhendées à la suite d'un franchissement irrégulier de la frontière extérieure, en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre, réinstallées et bénéficiant d'une protection temporaire. La période de conservation des données relatives aux migrants en séjour irrégulier sera portée à cinq ans, tandis que la période de conservation des données relatives aux demandeurs d'asile restera de dix ans.
- L'âge minimum pour les empreintes digitales est abaissé de 14 à 6 ans. Par conséquent, le système inclura également les données des enfants à partir de 6 ans, ce qui permettra aux autorités d'identifier les enfants au cas où ils seraient séparés de leur famille et de protéger ces personnes vulnérables contre les scénarios de traite et d'exploitation d'êtres humains.
- Le système permettra également de signaler une personne entrant dans l'UE et qui représente une menace pour la sécurité intérieure.
- Europol et les services répressifs peuvent désormais être désignés au niveau national pour consulter Eurodac.

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

- La **transformation croissante d'Eurodac** d'une base de données d'empreintes digitales en une **base de données d'immigration** à des fins répressives.
- **Risque pour le droit à la protection des données**, le droit au respect de la vie privée (art. 7 de la Charte des droits fondamentaux)
- **Risque pour les droits de l'enfant**
- **La perception de la criminalité à l'égard des migrants** augmente avec l'enregistrement des images faciales.
- **Sentiment de surveillance** accrue découlant de l'expansion des données à stocker.
- **L'éventail des informations** à inclure dans la base de données Eurodac n'est **pas clair**. Cela peut aller d'un simple processus de « cases à cocher » à un texte libre où une autorité nationale peut ajouter autant d'informations qu'elle le souhaite (violation potentielle du principe d'exactitude des données, article 5 du règlement général sur la protection des données de l'UE).

RÈGLEMENT DE CONDITIONS

Le règlement sur les conditions ³ remplace la directive sur la qualification. Il **visé à l'harmonisation**, c'est-à-dire à garantir que les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes ayant besoin d'une protection, et qu'ils accordent et appliquent un ensemble commun de droits à ces bénéficiaires.

NOUVEAUTÉS

Le principal changement législatif consiste à transformer la directive « Qualification » en un règlement. La principale différence entre les deux est l'applicabilité juridique directe d'un règlement au niveau national et sa prévalence sur la législation nationale. Par conséquent, la transformation de la directive « Qualification » en règlement vise à contribuer à la convergence du processus décisionnel.

Le règlement sur la qualification :

³ Regulation (EU) 2024/1347 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401347

- Demande aux États membres d'évaluer s'il existe une **alternative de protection interne** (parties du pays d'origine considérées comme sûres) et de ne pas accorder le statut de réfugié dans un tel cas
- Oblige les États membres à **retirer le statut de protection internationale** lorsque la **personne constitue un danger** pour la communauté ou la sécurité (c'est-à-dire que le retrait du statut de réfugié sera obligatoire dans un plus grand nombre de cas) ;
- Oblige les États membres à **tenir compte des orientations actualisées de l'Agence européenne pour l'asile (AUE) sur les pays d'origine** lors de l'évaluation et de l'examen des demandes.

Clarifie les **droits et les obligations** des bénéficiaires :

- En exigeant la délivrance de **permis de séjour dans un délai de 90 jours**
- Donner aux États membres la possibilité de **subordonner l'accès à l'aide sociale à la participation effective** du bénéficiaire à des mesures d'intégration.
- Précise que les **statuts humanitaires nationaux sont autorisés** (accordés uniquement aux personnes qui ne relèvent pas du champ d'application du règlement relatif aux conditions requises).
- **La reconnaissance des membres de la famille** inclut les relations nouées en dehors du pays de refuge et non plus seulement celles nouées dans le pays d'origine. Les membres de la famille comprennent désormais également les enfants adultes à charge (toutefois, il est toujours nécessaire que les membres de la famille soient présents sur le territoire dans le cadre de la demande d'asile).
- **L'attention portée au genre et à l'orientation sexuelle s'est accrue.**

Nous mentionnons deux points à cet égard :

Premièrement, la définition de la « persécution » ne change pas, mais le texte sur le « groupe social particulier » a été modifié par l'ajout d'une référence à l'« expression de genre » : non seulement l'identité de genre, mais aussi l'expression du genre doivent être protégées (considérant 40).

En outre, le considérant 42 souligne que « les demandeurs ne devraient pas être soumis à des interrogatoires ou à des tests détaillés concernant leurs pratiques sexuelles ».

- **L'attention portée aux mineurs** s'est également accrue. Parmi les changements majeurs, on perçoit la volonté de s'assurer que la même personne reste responsable d'un mineur non accompagné, y compris pendant la procédure d'asile et après l'octroi d'une protection internationale. (Considérant 16 et article 33).

Le parcours des bénéficiaires d'une protection internationale pour le statut de résident de longue durée ou, plus généralement, pour l'obtention de prestations d'assistance sociale, a été facilité, mais de nouveaux obstacles ont également été élevés. En voici un exemple :

Les bénéficiaires d'une protection internationale ont le droit de se déplacer librement entre les États membres de l'UE pour une période plus longue ou pour travailler uniquement s'ils obtiennent un permis de séjour de longue durée (la directive européenne sur le séjour de longue durée est actuellement en cours de renégociation). La période entre l'introduction d'une demande et l'octroi d'un permis de séjour après la reconnaissance de la protection internationale est entièrement comptabilisée dans la période de cinq ans. Cela accélère l'accès aux droits de libre circulation au sein de l'Union par rapport à la règle précédente.

Les États membres devront tenir compte du temps passé en tant que demandeur d'asile lorsqu'ils détermineront si un réfugié ou une personne bénéficiant d'une protection subsidiaire a résidé légalement pendant cinq ans pour pouvoir prétendre au statut de résident de longue durée dans l'UE.

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

Le règlement sur la qualification a deux effets apparents :

- D'une part, il **offre une protection plus sensible à certains groupes**, y compris les personnes menacées de préjudice lié au sexe et les mineurs, et des règles plus inclusives pour les membres de la famille ;
- D'autre part, en rendant obligatoire le retrait des permis de séjour et en annulant les années comptant pour le séjour de longue durée des personnes qui se déplacent irrégulièrement dans un autre État que celui qui les reconnaît, il **limite considérablement la liberté de choix des personnes ayant droit à une protection**.

RÈGLEMENT DE LA GESTION DE L'ASILE ET DE LA MIGRATION (AMMR)

Le règlement sur l'asile et la gestion des migrations⁴ remplace l'actuel « règlement Dublin III » qui comprend les critères définissant l'État membre de l'UE responsable d'une demande d'asile. Le règlement établit également un **système obligatoire de solidarité** pour les États membres confrontés à la pression migratoire, avec une certaine flexibilité pour les États membres en ce qui concerne le choix de leurs contributions (relocalisations, contributions financières ou mesures de solidarité alternatives).

NOUVEAUTÉS

- En vertu des règles actuelles (Dublin III), les demandeurs d'asile et les personnes dont la demande a été retirée ou rejetée sont soumis aux transferts Dublin, mais les bénéficiaires d'une protection internationale ne le sont pas. En revanche, dans le cadre de l'AMMR, les bénéficiaires d'une protection seront soumis à des **procédures de reprise en charge** s'ils se déplacent sans autorisation dans un autre État membre.
- **Des délais plus courts** pour toutes les procédures. Par exemple :
 - Présenter une demande de reprise en charge (demander à un autre État membre d'assumer la responsabilité) dans les 2 semaines suivant la réception d'un résultat positif d'Eurodac, au lieu de 2 mois.
 - Rendre plus efficace la procédure de « reprise en charge » pour renvoyer une personne d'un État membre à un autre, notamment en introduisant des délais plus courts.
- Le non-respect de l'obligation de rester dans le premier pays d'entrée aura des conséquences importantes, comme le fait que les États membres de l'UE ne fournissent aux demandeurs que les besoins de base plutôt que les conditions d'accueil complètes. **Le retrait de la condition d'accueil est obligatoire** lorsque les personnes s'installent dans un pays différent de celui dans lequel elles sont entrées en premier lieu
- Certains **critères familiaux sont renforcés**, notamment pour :
 - Couvrir les familles formées en transit avant leur arrivée dans l'UE ;

⁴ Regulation (EU) 2024/1351 on asylum and migration management
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj/eng>

- Introduction de la possibilité d'établir la responsabilité de l'État membre dans lequel un membre de la famille du demandeur réside légalement avec un permis de séjour de longue durée délivré conformément aux règles de l'UE ;
- Introduction de l'obligation de donner la priorité au regroupement familial des enfants non accompagnés.

Solidarité obligatoire mais flexible

Le nouveau règlement introduit un **mécanisme de solidarité obligatoire mais flexible**, qui remplace les solutions volontaires ad hoc actuelles. Ce nouveau mécanisme fonctionnera comme suit:

1. Chaque année (au plus tard le 15 octobre), la Commission adoptera :

- Un rapport annuel évaluant la situation migratoire dans l'ensemble de l'UE et dans tous les États membres de l'UE
- Une décision d'application déterminant si un État membre particulier est (i) soumis à une pression migratoire, ou (ii) risque de subir une pression migratoire au cours de l'année à venir, ou (iii) est confronté à une situation migratoire importante.
- Une proposition indiquant le nombre de relocalisations et les contributions de solidarité financière requises pour l'année à venir.

2. Sur cette base, le Conseil adoptera un **acte d'exécution établissant la réserve de solidarité**, qui comprendra les engagements spécifiques pris par chaque État membre pour chaque type de contribution de solidarité. Bien que la contribution à la solidarité soit obligatoire pour les États membres, ceux-ci peuvent choisir le(s) type(s) de mesure(s) de solidarité qu'ils souhaitent verser au fonds de solidarité :

- **Réinstallations** des demandeurs de protection internationale ou, si l'État membre contributeur et l'État membre bénéficiaire sont tous deux d'accord, des bénéficiaires d'une protection internationale.
- **Contributions financières** pour des actions dans les États membres ou pour des actions dans (ou en relation avec) des pays tiers.
- **Des mesures de solidarité alternatives (c'est-à-dire du personnel et un soutien en nature)**

Les États membres confrontés à une « **situation migratoire importante** » peuvent demander une déduction de leurs contributions de solidarité. Au lieu de procéder à une relocalisation, les États membres peuvent proposer, si certaines conditions sont remplies, d'assumer la responsabilité de l'examen de la demande d'un demandeur qui s'est déplacé irrégulièrement sur leur territoire. Il s'agit d'une forme de solidarité appelée « **compensation de responsabilité** ». Les compensations de responsabilité deviennent obligatoires si les promesses de relocalisation sont insuffisantes.

L'ensemble du processus sera supervisé et soutenu par la Commission.

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

- Limites du champ d'application de la possibilité de recours contre la décision de transfert devant un tribunal.
 - Le champ d'application du recours est limité aux cas dans lesquels il peut être estimé que la personne serait soumise à des violations équivalant à un traitement inhumain et dégradant lors de son retour ou si des « circonstances décisives » pour l'application correcte du règlement apparaissent après la décision de transfert (il n'y a pas de définition fixe des circonstances décisives)
- À partir du moment où une décision de transfert est notifiée, les conditions d'accueil sont supprimées tant que le demandeur n'est pas présent dans le « bon » État membre.

- Les États membres conservent explicitement « toute latitude » quant au type de contributions qu'ils ont l'intention de verser.

RÈGLEMENT DE LA PROCÉDURE D'ASILE

Le règlement relatif à la procédure d'asile⁵ établit une procédure commune pour statuer sur une demande d'asile. Il établit également une procédure frontalière obligatoire pour les procédures d'asile et de retour aux frontières extérieures de l'UE, dans le but d'évaluer rapidement aux frontières extérieures de l'UE si les demandes d'asile sont infondées ou irrecevables.

Les personnes soumises à la procédure d'asile à la frontière ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire de l'État membre et doivent résider à la frontière extérieure (ou à proximité), dans des « zones de transit » ou dans d'autres lieux désignés sur le territoire d'un pays.

Lors de l'évaluation des demandes individuelles de protection internationale, les autorités nationales doivent tenir compte des informations, rapports et analyses communs sur la situation dans les pays d'origine et des notes d'orientation élaborées par l'Agence européenne pour l'asile, ainsi que des recommandations pertinentes émises par le HCR.

NOUVEAUTÉS

- **Des règles plus strictes sont établies** pour prévenir les abus du système et les mouvements secondaires, c'est-à-dire l'obligation de déposer une demande dans le pays de première entrée : si un demandeur dont la demande a fait l'objet d'une décision dans un État membre prend la fuite et dépose une demande dans un deuxième État membre, cet État membre considérera la demande comme une demande subséquente.
- Conseil juridique pendant la phase administrative de la procédure, mais **assistance juridique et représentation gratuites uniquement pendant le recours**, à la demande du demandeur.
- Une plus grande attention aux garanties pour les enfants.
- Une liste obligatoire de motifs pour lesquels l'examen d'une demande doit être accéléré, ainsi que des règles plus strictes pour l'application des motifs d'irrecevabilité et pour l'application des concepts de pays tiers sûr et de premier pays d'asile.
- Des liens plus étroits entre les procédures d'asile et de retour, de manière à ce qu'une décision d'asile négative soit rendue conjointement avec une décision de retour.
- Introduction d'une procédure d'asile obligatoire à la frontière dans tous les États membres, d'une durée de **12 semaines** (3 mois), dans trois cas : le demandeur a intentionnellement induit les autorités en erreur ou a intentionnellement détruit ou éliminé un document d'identité ou de voyage ;
 - le demandeur a intentionnellement induit les autorités en erreur ou a intentionnellement détruit ou cédé un document d'identité/de voyage ;
 - le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ;

⁵ Regulation (EU) 2024/1348 establishing a common procedure for international protection in the Union, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj/eng>

- le demandeur a la nationalité d'un pays tiers pour lequel la proportion de décisions accordant une protection internationale est inférieure ou égale à 20 %.
- Si une demande est rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, le ressortissant de pays tiers est transféré vers la procédure de retour à la frontière, qui devrait durer 12 semaines supplémentaires, en vue du retour rapide des personnes qui n'ont pas le droit de rester dans l'UE.
- L'application pratique de la procédure frontalière dépend de la capacité adéquate des États membres à traiter les demandes d'asile et les retours, c'est-à-dire qu'ils doivent disposer de suffisamment d'infrastructures et de personnel qualifié pour traiter un nombre donné de demandeurs. La capacité adéquate au niveau de l'Union est fixée à 30 000 personnes, et au niveau des États membres, elle sera établie par la Commission tous les trois ans.

Les demandes d'asile sont irrecevables si

- a personne a un lien avec un "pays tiers sûr" et peut obtenir une "protection effective" dans un "pays tiers sûr".

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

- Les demandes d'asile peuvent être rejetées à la frontière, sans donner au demandeur la possibilité d'entrer effectivement dans l'État membre.
- L'utilisation accrue de la procédure à la frontière et la banalisation des motifs d'irrecevabilité et de la procédure accélérée représentent un puissant outil de rejet entre les mains des États membres.
 - Une demande peut être rejetée parce qu'elle est considérée comme irrecevable dans plusieurs circonstances, y compris pour le motif très controversé du concept de « pays tiers sûr ».
 - Le large pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités nationales à cet égard accroît le risque que les demandes soient considérées comme implicitement retirées, même si le demandeur n'a pas bénéficié d'une assistance adéquate.
- Les États membres ne fournissent une assistance juridique et une représentation gratuite uniquement pendant la procédure de recours. Limiter cette assistance à la **seule** phase d'appel pourrait signifier que les demandeurs d'asile ne reçoivent pas l'assistance appropriée pendant la phase initiale de leur demande, qui est cruciale pour le succès de leur demande.
- La brièveté des délais compromet la capacité du demandeur à préparer et à présenter une demande avec autant de chances de succès qu'elle aurait pu l'être.

RÈGLEMENT DE CRISE ET DE FORCE MAJEURE

Le règlement relatif aux situations de crise et de force majeure⁶ traite des situations de crise, y compris l'instrumentalisation, et de force majeure, en prévoyant des **dérogations** dans des circonstances exceptionnelles et des **mesures de solidarité** pour les États membres.

⁶ Regulation (EU) 2024/1359 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401359

L'article 1, paragraphe 4, point a), du règlement définit une **crise** à l'aide de trois critères essentiels.

Premièrement, la situation doit impliquer des arrivées massives de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides entrant dans un État membre par voie terrestre, aérienne ou maritime. Cela inclut les personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage. Deuxièmement, ces arrivées doivent rendre inopérant le système d'asile, d'accueil, y compris les services de protection de l'enfance, ou de retour bien préparé de l'État membre (la population, le PIB et les spécificités géographiques de l'État membre, y compris la taille du territoire, doivent être pris en compte dans cette détermination). Ce dysfonctionnement peut être suffisamment grave pour avoir des conséquences sérieuses sur le fonctionnement global du régime d'asile européen commun.

Par opposition à la crise, la **force majeure** est définie comme (art. 1(5)) des circonstances anormales et imprévisibles échappant au contrôle d'un État membre, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toute la diligence déployée, et qui empêchent cet État membre de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration et du règlement (UE) 2024/1348 relatif à la procédure d'asile.

Selon le règlement, une situation **d'instrumentalisation** a lieu

"une situation d'instrumentalisation 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." (Art. 1(4)(b)).

NOUVEAUTÉS

Le règlement concernant les cas de crise prévoit des dérogations (retard dans l'enregistrement des demandes d'asile, adaptation des procédures aux frontières, flexibilité du système AMMR) en ce qui concerne les délais et les procédures pour les demandes de prise en charge, les notifications de reprise en charge et les transferts.

Sur les dérogations:

- (art. 10(1)) Extension des délais d'enregistrement des demandes de protection internationale à 4 semaines à compter de leur dépôt (en vertu de l'article 27 du règlement relatif aux procédures d'asile (UE) 2024/1348, la demande d'asile doit être enregistrée dans un délai de cinq jours) ;
- (art. 11(1)) Une durée plus longue de la procédure frontalière pour l'examen des demandes (extension de 12 semaines à un maximum de 18 semaines) ;
- (art. 12) Extension des délais pour les règles déterminant l'État membre responsable.

Les dérogations devront être limitées dans le temps et dans l'espace et n'être appliquées qu'après évaluation par la Commission de la demande motivée de l'État membre et approbation par le Conseil.

Sur les mesures de solidarité :

Le chapitre III est consacré au partage des responsabilités et à la fourniture d'un soutien aux États membres touchés par les situations de crise. Les mesures de solidarité et de soutien renforcées peuvent prendre la forme de réinstallations, de contributions financières, de mesures de solidarité alternatives (telles qu'une aide en personnel ou en nature) ou d'une combinaison de ces différentes mesures.

- Lorsque ces mesures ne sont pas suffisantes, les « compensations de responsabilité » entrent en jeu (article 9). Cela signifie que l'État membre contributeur assumera la responsabilité des demandes déjà présentes sur son territoire, pour lesquelles l'État membre faisant face à une situation de crise devrait normalement être responsable.

- Contrairement au règlement AMMR, dans les situations de crise, tous les transferts doivent être couverts par les États membres contributeurs. Par conséquent, dans une situation de crise, les États membres contributeurs peuvent être amenés à assumer la responsabilité de l'examen des demandes de protection internationale au-delà de leur part équitable. Dans ce cas, ces États membres pourront, à l'avenir, déduire cette partie supplémentaire de leurs contributions de solidarité.

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

- En vertu du droit communautaire et international, toute personne, quelle que soit la manière dont elle est arrivée en Europe, devrait avoir le **droit de demander l'asile**.
- L'extension des procédures obligatoires aux frontières implique potentiellement **une détention administrative**, ce qui signifie que les demandeurs d'asile pourraient être détenus plus longtemps dans les zones frontalières uniquement **en raison de l'existence d'une situation d'afflux massif**.
- Compte tenu de la définition large de l'instrumentalisation, il peut s'avérer difficile de prouver que la fourniture d'une aide humanitaire n'est pas due à une instrumentalisation
- Il est difficile d'imaginer comment, dans une situation d'afflux massif, avec des milliers de personnes arrivant chaque jour, des conditions humaines et des garanties procédurales appropriées peuvent être maintenues pendant les procédures frontalières et si le droit à un traitement humain et le droit à la liberté et à la sécurité peuvent être respectés pour tous les demandeurs d'asile qui font l'objet d'une procédure frontalière pendant une longue période.

DIRECTIVE DE NORMES POUR L'ACCUEIL

La directive révisée sur les conditions d'accueil⁷ prévoit des **normes minimales pour l'accueil** des demandeurs de protection internationale par les États membres.

NOUVEAUTÉS

- La directive de refonte révisée harmonise davantage les normes d'assistance dans l'ensemble de l'UE et impose aux États membres l'obligation de garantir ces normes.
- Les États membres seront également tenus d'élaborer un **plan d'urgence** pour préparer un nombre proportionné d'arrivées.
- Afin de prévenir les mouvements secondaires, les États membres ne fourniront pas de conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur est trouvé dans un État membre autre que celui qui en est responsable.
- Les États membres doivent tenir compte des indicateurs et des orientations de **l'Agence européenne** pour l'asile en matière d'accueil.

Renforcement des protections et des garanties pour les demandeurs d'asile

⁷ Directive (EU) 2024/1346 laying down standards for the reception of applicants for international protection https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401346

- L'évaluation des besoins spécifiques en matière d'accueil doit être réalisée dans un délai de **30 jours** et les victimes de torture et de violence doivent avoir accès à des soins dès que possible.

La détention ne doit pas être utilisée si elle met en danger la santé physique et mentale des demandeurs. En règle générale, les enfants ne doivent pas être placés en rétention, mais il est possible d'y recourir si l'on estime que c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. **Flexibilité accrue et processus d'intégration.**

- Les nouvelles règles permettront aux États membres de **répartir les demandeurs d'asile dans des lieux d'hébergement et des zones géographiques** et prévoient également la possibilité de **restreindre la liberté de circulation dans ces lieux**.
- Les demandeurs d'asile auront accès au marché du travail au plus tard six mois après l'enregistrement de leur demande et les États membres sont encouragés à n'accorder un accès plus rapide qu'aux demandeurs dont les demandes sont susceptibles d'être fondées. Les États membres devront garantir l'accès aux cours de langue, d'éducation civique ou de formation professionnelle. Les enfants auront un accès plus rapide à l'éducation et aux représentants désignés pour les mineurs non accompagnés.

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

- La nouvelle directive accroît les possibilités pour les États membres de soumettre les demandeurs d'asile à un **contrôle de l'état important**. Si nécessaire, les États membres peuvent décider qu'un demandeur ne peut résider que dans un lieu spécifique adapté à l'accueil des demandeurs. Cette décision ne peut être prise que pour des raisons d'ordre public ou pour empêcher efficacement la fuite du demandeur lorsqu'il existe un risque de fuite.
- Abaissement du seuil de retrait des prestations matérielles d'accueil.
- Disposition relative à la liberté de circulation, qui laisse aux États membres une grande marge de manœuvre pour imposer toutes sortes de restrictions en matière de séjour.

*Contrairement à un **règlement**, qui est directement applicable dans les États membres après son entrée en vigueur, une **directive** n'est pas directement applicable dans les États membres, elle doit d'abord être transposée dans le droit national avant d'être applicable dans chaque État membre.*

CADRE DE L'UNION POUR LA RÉINSTALLATION

Le Conseil adoptera un plan de réinstallation et d'admission humanitaire de l'UE sur deux ans, qui déterminera le nombre total maximum de personnes à admettre et la contribution des pays de l'UE.

La réinstallation est le transfert d'un ressortissant d'un pays tiers ayant besoin d'une protection internationale d'un pays tiers vers un pays membre de l'UE, où il est autorisé à résider en tant que réfugié.

Afin de garantir une solution durable à la question des migrations, le Parlement européen a souligné la nécessité d'un **programme européen de réinstallation permanent et obligatoire**.

Le nouveau cadre de réinstallation de l'Union⁸ vise à remplacer les programmes ad hoc actuels et à rationaliser la politique de l'UE.

Ce cadre exige des pays de l'UE qu'ils réinstallent volontairement les réfugiés vulnérables résidant dans des pays tiers.

Le Conseil adoptera un plan biennal de réinstallation et d'admission humanitaire de l'UE, qui déterminera le nombre total maximum de personnes à admettre et la contribution des pays de l'UE.

NOUVEAUTÉS

Les nouvelles règles créent une **approche collective et harmonisée** de la réinstallation et de l'admission humanitaire, avec des procédures communes. Cela peut permettre à l'UE d'accroître sa contribution à la réinstallation internationale.

Politique et procédures communes

- La nouvelle loi introduit une **procédure unifiée pour les opérations de réinstallation et d'admission humanitaire**.
- Elle prévoit la préparation d'un **plan de l'Union sur deux ans**, adopté par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission, et l'information du Parlement européen au cours du processus. Ce plan de l'Union déterminera le nombre total de personnes ayant besoin d'une protection à admettre dans l'UE et comprendra des indications sur la contribution de chaque État membre, ainsi que la définition des priorités géographiques pour l'Union des pays tiers à partir desquels l'admission doit avoir lieu.

Renforcement des partenariats avec les pays tiers

- Le cadre de l'Union peut potentiellement renforcer les partenariats de l'UE avec les pays tiers, notamment en faisant preuve d'une solidarité mondiale envers les pays qui accueillent d'importantes populations de réfugiés.

PRINCIPALES INQUIÉTUDES

- Grande marge d'appréciation des États membres lors de la procédure de sélection, au détriment des droits des réfugiés.
- Pas de fixation d'objectifs contraignants en matière de réinstallation, il n'y a pas d'obligation de réinstaller les réfugiés. Les quotas sont librement fixés par les États membres, qui peuvent choisir de ne pas participer du tout aux activités de réinstallation. La réinstallation est donc une décision politique
- Les réfugiés ne peuvent pas demander directement leur réinstallation : présélection des réfugiés les plus vulnérables.
 - Le règlement permet d'ajouter des critères de vulnérabilité, ce qui peut détourner la réinstallation de son objectif de protection des plus vulnérables.

⁸ Regulation (EU) 2024/1350 establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1350>

- Possibilité donnée aux États membres de ne pas réinstaller « les personnes auxquelles l'État membre ne peut apporter le soutien adéquat dont elles ont besoin en raison de leur vulnérabilité ».
 - Permettre aux États membres d'utiliser le « potentiel d'intégration » comme critère de sélection pourrait conduire à une discrimination
- Pas de sanctions en cas de dépassement des délais de traitement ; un État membre est autorisé à interrompre une procédure d'admission s'il a conclu qu'il n'est pas en mesure de respecter les délais pour des raisons indépendantes de sa volonté.
- Pas d'obligation de notifier une décision aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas sélectionnés, ni de motiver les décisions défavorables, et il n'y a pas de droit de recours contre de telles décisions.

NOTRE POSITION

Le réseau mondial du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge garantit une assistance humanitaire et une protection à toutes les étapes du voyage des migrants, depuis leur pays d'origine jusqu'à leur destination, en passant par le transit.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge fournissent des services essentiels aux migrants, tels que l'assistance humanitaire, le soutien médical et psychosocial, l'aide aux victimes de la traite et de la torture, le regroupement familial, l'hébergement, ainsi que des initiatives en faveur de l'inclusion sociale à long terme des migrants.

Les Sociétés nationales d'Europe, en leur qualité d'auxiliaires des pouvoirs publics, jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre du Pacte européen sur les migrations et l'asile. C'est pourquoi l'analyse du nouveau Pacte est essentielle pour trouver des moyens humains de l'appliquer.

Pour plus d'analyses et de messages clés sur le Pacte, veuillez consulter le bureau de la Croix-Rouge de l'UE à l'adresse suivante : migration@redcross.eu

Vous trouverez ci-dessous quelques messages clés sur la mise en œuvre du pacte :

IL FAUT UNE MISE EN ŒUVRE HUMAINE DU PACTE

La réponse aux déplacements de population en Ukraine a démontré l'efficacité des politiques migratoires humaines (permis de séjour immédiat, accès plus rapide à l'emploi, à la santé et à l'éducation). Ces actions devraient constituer un précédent pour le développement d'approches inclusives qui respectent la dignité de toutes les personnes à la recherche d'une protection en Europe.

Notre expérience, en tant qu'organisation humanitaire, nous montre que le fondement d'un système migratoire résilient passe par le **renforcement de la préparation** et l'amélioration de la résilience des systèmes nationaux d'accueil des migrants et d'asile. Investir des ressources et **former du personnel** dans le but d'améliorer l'accès aux services pour les migrants serait bénéfique pour le bien-être des personnes et les perspectives d'intégration, ainsi que pour les capacités des États.

Dans le cadre de la mise en œuvre du pacte, **il convient d'éviter à tout prix le recours à la détention** lors de l'examen et tout au long de la procédure administrative. Cela peut être particulièrement préjudiciable pour les enfants, dont le bien-être est gravement affecté par un tel confinement.

IDENTIFICATION PRÉCISE DES VULNÉRABILITÉS

Il est essentiel d'identifier la population migrante dès le départ, afin de protéger ces personnes et de s'assurer qu'elles reçoivent le traitement approprié.

L'évaluation des vulnérabilités invisibles exige souvent plus de temps et de confiance (personnes victimes de la traite, survivants de la torture, personnes souffrant de troubles mentaux). Il est donc essentiel que les **procédures d'asile accélérées restent une exception**, afin que les personnes puissent bénéficier d'options efficaces pour une évaluation individualisée et minutieuse de leur cas, y compris d'un temps suffisant pour établir la confiance.

ACCÈS

Nous plaidons en faveur de l'accès aux personnes dans le besoin afin de fournir une aide humanitaire et des services de soutien essentiels. En tant que partie intégrante de notre rôle d'auxiliaire, **cet accès devrait être inconditionnel, même en période de pression migratoire accrue.**

Mélanger l'aide et les mesures de sécurité restreint l'efficacité de l'assistance et de la protection.

En tant que Croix-Rouge, nous avons été confrontés à des difficultés pour fournir une assistance humanitaire dans ce que l'on appelle les zones frontalières d'urgence. Pour mieux protéger les migrants et sauver des vies, nous devons éviter d'utiliser les besoins humanitaires à des fins politiques ou sécuritaires.

DES VOIES D'ACCÈS SÛRES À L'EUROPE

Des voies d'accès sûres sont essentielles pour réduire le nombre de personnes qui prennent des risques énormes pour atteindre l'Europe. Tout en veillant à ce que le droit d'asile soit respecté pour toute personne arrivant à nos frontières, nous devons également multiplier les voies d'accès pour les personnes ayant besoin d'une protection, notamment par le biais de procédures de réinstallation, de visas humanitaires, de parrainage communautaire et de regroupement familial. Des opportunités supplémentaires et des cadres plus efficaces pour une migration digne et sûre devraient être envisagés (pour le travail ou les études).

La Croix-Rouge possède traditionnellement une expertise de longue date en matière de regroupement familial. Nous fournissons une aide au regroupement familial dans les pays d'origine, de transit et de destination grâce au soutien de notre réseau humanitaire mondial composé des Sociétés nationales, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du CICR. Nous travaillons en étroite collaboration avec les pays européens et d'autres partenaires pour réduire et supprimer les obstacles pratiques, juridiques et financiers au regroupement familial.

PUBLIC STATEMENTS

[EU decision makers reach political consensus on the Pact: humane implementation of new rules is paramount](#)⁹

[Opinion piece: Prioritising the protection of people in crisis situations](#)¹⁰

[IFRC calls for humane implementation of the European Pact on Asylum and Migration](#)¹¹

CENTRE FOR THE COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN

Bureau Permanent de la Conférence Méditerranéenne des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Avec la collaboration de:

Financé par :