

■ Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile

Version du 20 juin 2023

INTRODUCTION Le pacte européen sur la migration et l'asile a été présenté à l'automne 2020 par la Commission européenne (ci-après Commission). Il est actuellement négocié entre le Conseil et le Parlement européen et propose une réforme globale de la politique européenne d'immigration et d'asile.

Au sein de la direction politique de la Commission, ce dossier est piloté par Margaritis Schinas (vice-président et commissaire en charge de la « promotion de notre mode de vie européen ») et Ylva Johansson (commissaire européenne aux affaires intérieures). Il s'agit d'un chantier de taille dans une Europe en pleine crise politique sur les questions migratoires. Lors de la précédente législature, les désaccords majeurs entre les États membres avaient conduit à des projets de réformes non aboutis.

À la suite d'une longue tournée des capitales européennes et africaines, les deux commissaires ont dévoilé leur proposition de nouveau « pacte européen sur la migration et l'asile » le 23 septembre 2020. Celui-ci est présenté comme une « nouvelle approche en matière de migration » visant à « instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité¹ ».

Concrètement, ce pacte se traduit par un éventail de mesures législatives et opérationnelles pour la mise en œuvre de cette « nouvelle » politique migratoire. À ce jour, la plupart de ces propositions n'ont pas encore été adoptées et font encore l'objet d'intenses négociations entre le Parlement et le Conseil européen. Fin 2022, le Parlement européen et les prochaines présidences du Conseil se sont engagés à tout mettre en œuvre pour finaliser la réforme du cadre législatif en matière d'asile et de migration avant avril 2024 et les prochaines élections européennes².

1. [Communiqué de presse de la Commission européenne](#), 23 septembre 2020.

2. [Migration and Asylum: Roadmap on way forward between European Parliament and rotating Presidencies](#), 7 septembre 2022.

Sur le fond, les mesures proposées s'inscrivent dans la continuité des logiques déjà largement éprouvées. Elles sont fondées sur une approche répressive et sécuritaire au service de l'endiguement et des expulsions des personnes en migration. Ces mesures sont définies au détriment d'une politique d'accueil qui s'attache à garantir et à protéger la dignité et les droits fondamentaux. 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 accueillir dignement et permettre un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées à ses frontières extérieures. Ainsi, leurs situations pourraient être examinées avec attention et impartialité. Une autre politique permettrait d'assurer le respect effectif des droits de tou·te·s.

Ce document de décryptage propose de contribuer à la compréhension des principaux enjeux des réformes européennes en cours d'adoption 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 entraver les mobilités en amont des frontières européennes**
- 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. La machine infernale de l'asile européen**
 - 3.1. Renforcer l'errance des personnes en quête de protection
 - 3.2. Harmoniser les conditions d'accueil et de protection
 - 3.3. Déroger au droit d'asile en cas de « crise » ou « instrumentalisation »
- 4. Le concept de solidarité dévoyé au service des expulsions et de l'externalisation des frontières**
- 5. Le renforcement des pratiques de fichage dans le contrôle des frontières de l'UE**
- 6. La mise en œuvre d'une machine à expulser**
- 7. L'immigration « choisie » : le droit au séjour des travailleurs et travailleuses migrantes qualifiées**

1. Des « partenariats sur mesure » afin de prévenir les départs et entraver les mobilités en amont des frontières européennes

Le pacte conforte l'objectif européen global de réduire les migrations vers l'Europe par le renforcement des contrôles et la collaboration des pays d'origine et de transit. La Commission propose ainsi de redoubler d'efforts pour inciter les États non européens à empêcher les départs vers l'Europe, ainsi qu'à collaborer davantage en matière d'expulsion en utilisant l'ensemble des instruments politiques à disposition.

Ce qui est proposé

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 de sanction, qui s'est notamment traduite par une mesure punitive d'augmentation des droits de visa à 120 € (au lieu de 80 €), décidée par le Conseil en décembre 2022. 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 » permettant la mise en œuvre des expulsions³.

Conclure des accords de réadmission « informels et confidentiels »

Les accords de réadmission conclus par l'Union européenne (UE) 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 que d'autres ressortissant·e·s qui seraient passé·e·s par leur territoire au cours de leurs parcours migratoires. À ce jour, l'UE a conclu 18 accords de réadmission officiels⁴ qui ont légalement valeur de traités internationaux et sont soumis à l'approbation du Parlement européen. Mais 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)⁵ et l'Afghanistan (2016 et 2021)⁶. 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, *mémoires* d'entente, notes verbales et autres accords atypiques⁷ ». Des accords informels ont déjà été conclus avec l'Afghanistan, la Guinée, le Bangladesh, l'Éthiopie, la Gambie et la Côte d'Ivoire⁸. Dans une note datée de janvier 2023 et relayée par l'ONG Statewatch⁹, 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.

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

4. 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.

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

6. Déclaration conjointe sur la coopération entre 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.

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

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

9. *Idem*.

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

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

12. [Conclusions du Conseil extraordinaire de l'UE](#), 9 février 2023.

13. loujna-toungaranké.org

14. migreurop.org

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

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

17. Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument.

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

Des plans d'action au service de l'externalisation des contrôles migratoires :

- En novembre 2022, le Conseil a adopté le plan d'action de l'UE pour la Méditerranée centrale¹⁰ dont 13 des 20 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. Au programme : formation et assistance des garde-frontières des pays ciblés ; signature d'accords de réadmission pour faciliter les expulsions vers ces pays ; mise en place d'opérations d'expulsion avec le soutien de Frontex ; coopération en matière de secours et de sauvetage et débarquement des personnes secourues en mer dans les ports des pays du Sud de la Méditerranée ; etc.
- En décembre 2022, le Conseil a adopté le Plan d'action de l'UE pour les Balkans occidentaux¹¹. Il propose 20 mesures pour renforcer la coopération avec les pays situés sur la route des Balkans. Au programme : déploiement des effectifs permanents de Frontex aux frontières de ces pays ; extension des mandats de coopération de Frontex avec l'Albanie, le Monténégro, la Serbie et la Bosnie Herzégovine ; formation et assistance des garde-frontières des pays ciblés ; collecte et enregistrement des données des personnes migrantes dans la base de données européenne Eurodac ; augmentation des opérations d'expulsion vers ces pays avec le soutien de Frontex, etc.

Trois autres plans d'action de l'UE devraient être adoptés en 2023 pour « la route de l'Atlantique, de la Méditerranée orientale et de la Méditerranée occidentale¹² ».

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 Toungaranké¹³ et le réseau Migreurop¹⁴ – l'ont documenté en 2017¹⁵ et en 2020¹⁶. C'est désormais l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – NDICI¹⁷ – « 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 restrictive¹⁸. 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 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 électorale 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, etc.

19. Selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique).

Les ressources de l'aide publique au développement doivent répondre à certains critères afin de «favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement¹⁹». **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.**
- **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.**

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, Loujna-Toukaranké, 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

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

Ce qui est proposé

La proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissant·e·s de pays tiers aux frontières extérieures²⁰ prévoit un contrôle préalable à l'entrée sur le territoire pour les personnes ne remplissant pas les conditions d'entrée d'un État membre, entrées irrégulièrement dans l'UE ou débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage, ou ayant demandé une protection internationale à un point de passage frontalier. Pour les garde-frontières des pays situés à la frontière extérieure de l'UE, il s'agira de procéder – dans un délai de cinq jours (porté à dix jours en cas de « crise ») et avec l'appui de Frontex et de l'agence européenne pour l'asile – à des contrôles d'identité (prise d'empreintes et enregistrement dans les bases de données européennes) doublés de contrôles sécuritaires et sanitaires afin d'orienter ensuite les personnes vers :

- Une procédure d'asile accélérée à la frontière, qui devrait être menée dans un délai de 12 semaines, pour les personnes possédant une nationalité pour laquelle le taux de reconnaissance d'une protection internationale, à l'échelle de l'UE, est inférieure à 20 % ;
- Une procédure d'asile normale pour les personnes considérées comme éligibles à une protection, les enfants de moins de 12 ans et leur famille ainsi que les personnes malades ;
- Une procédure d'expulsion immédiate depuis la frontière, pour toutes les autres personnes qui auront été rejetées par ce dispositif de tri. L'expulsion devrait être réalisée dans un délai de 12 semaines maximum.

Pendant la procédure de filtrage et la procédure d'asile ou d'expulsion à la frontière, les personnes seraient considérées comme n'étant pas encore entrées sur le territoire européen, et seraient placées dans des installations frontalières où elles pourraient être enfermées. Selon la position adoptée par le Conseil européen le 8 juin 2023, cette procédure de filtrage aux frontières extérieures ne devrait pas excéder 6 mois au total²¹.

Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Par l'imposition du critère du taux de reconnaissance du statut de réfugié·e à 20 %, la procédure proposée tend à institutionnaliser une pratique discriminatoire de profilage par nationalité. La demande d'asile ne serait plus individualisée et les demandes seraient traitées selon la nationalité, en violation de l'article 3 de la Convention de Genève qui prohibe expressément toute discrimination fondée sur le pays d'origine dans le traitement des demandes d'asile.

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 créé 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.

20. [Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures](#) – COM(2020) 612 final, 23 septembre 2020.

21. [Politique migratoire : le Conseil parvient à un accord sur les principales lois en matière d'asile et de migration](#), 8 juin 2023

22. Anafé, [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.

Les personnes seraient enfermées dans des installations frontalières, généralisant une procédure d'asile en détention administrative, à l'instar des zones d'attente en France. 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 aux frontières va renforcer les atteintes aux droits des personnes et les violences physiques, morales et institutionnelles dont elles sont déjà victimes²²».

Si la proposition prévoit que les États membres doivent mettre en place des «mécanismes de contrôle indépendants pour garantir le respect des règles européennes et internationales relatives aux réfugiées et aux droits humains», elle ne précise pas comment les recours pourront être exercés, ni quelles juridictions seront en charge de ces questions. Ce flou juridique fait craindre un risque de refoulement.

Position de La Cimade

Cette «nouvelle» procédure aux frontières extérieures tend 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». Les camps à ciel ouvert des îles grecques créés dans ce contexte se sont révélés être des lieux de violence psychologique 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 sept 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. Le mécanisme de relocalisation initial, prévu pour 160 000 potentiel·le·s réfugié·e·s, 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 œuvre²³. Les observations des organisations de la société civile et les témoignages des personnes exilées ont montré que ces lieux servent avant tout de dispositifs de tri et d'enfermement généralisés des personnes migrantes aux frontières européennes.

23. 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.

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.**

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

24. [Proposition de refonte du règlement \(UE\) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes](#), 14 décembre 2021.

25. Depuis novembre 2015, le gouvernement français n'a cessé de rétablir, tous les six 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 1^{er} mai au 31 octobre 2023.

26. 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.

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

28. Un arrêt de la CJUE du 19 mars 2019 a rappelé qu'une frontière intérieure ne peut être considérée comme une frontière extérieure en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Pourtant, les autorités françaises continuent de délivrer des refus d'entrée, applicables seulement aux frontières extérieures d'un État membre. Une question préjudicielle a été transmise par le Conseil d'État à la CJUE à ce sujet en avril 2022 [actuellement en cours de procédure].

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

Ce qui est proposé

Le 14 décembre 2021, la Commission a présenté sa proposition de refonte du code frontières Schengen²⁴. Parmi les nouvelles dispositions législatives proposées en matière de gestion des frontières intérieures se retrouvent notamment :

- La possibilité pour le Conseil de l'UE, « d'autoriser la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace partagée » ;
- Le maintien de la possibilité, pour les États membres, de rétablir les contrôles aux frontières intérieures pour une durée maximale fixée à deux ans, qui « pourrait être prolongée dans des circonstances spécifiques » ;
- La promotion de l'utilisation de mesures alternatives au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, telles que « des contrôles policiers accrus et plus opérationnels dans les régions frontalières » ;
- L'introduction d'une nouvelle procédure « pour traiter les mouvements non autorisés [au sein de l'espace Schengen] lors d'opérations de police conjointes et permettre aux États membres de réviser les accords de réadmission bilatéraux existants ou d'en conclure de nouveaux entre eux ».

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 intérieures²⁵, en contradiction avec la réglementation et la jurisprudence européennes. Ce rétablissement continu des contrôles aux frontières intérieures françaises a des conséquences graves en termes de violations des droits des personnes migrantes. Depuis plusieurs années, les associations mobilisées dans le cadre du projet CAFI²⁶ et de l'Anafé²⁷ organisent régulièrement des missions d'observations des pratiques des forces de l'ordre et dressent les constats suivants :

- Contrôles discriminatoires visant les personnes perçues comme étrangères en raison de la couleur de leur peau ou de leur apparence ;
- Notification de refus d'entrée pour toutes les personnes interpellées aux frontières, en violation de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)²⁸ ;
- Procédures expéditives de refus d'entrée, 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 européenne et nationale²⁹ ;
- Impossibilité pour les personnes de demander l'asile, en violation des réglementations internationales et nationales ;
- Renvois en Italie et en Espagne de mineur·e·s isolé·e·s 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 une nuit entière.

En conséquence, 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, plus de 40 morts ont été recensés à la frontière franco-italienne, et 12 à la frontière franco-espagnole.

Sur les accords bilatéraux de réadmission

Dès la création de l'espace Schengen, la possibilité a été laissée aux États de contrôler leurs frontières intérieures via la mise en place d'accords de coopération et de réadmission entre États membres voisins. En France, cela a notamment abouti à l'accord

de Chambéry avec l'Italie dès 1997, ou encore l'accord de Malaga avec l'Espagne en 2004. Or, les procédures tirées de ces accords bilatéraux existants se caractérisent par **l'absence de garanties en termes d'accès effectifs aux droits** : aucune précision concernant l'accès à l'information, à un·e interprète, à un·e avocat·e, à un·e médecin, à des voies de recours, à la demande d'asile, etc.

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, les passeur·e·s 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 étranger·e·s isolé·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

- 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.
- 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.
- 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.
- Communiqué commun, [5 ans de contrôles illégaux aux frontières françaises](#), 26 avril 2022.

3. La machine infernale de l'asile européen

3.1. RENFORCER L'ERRANCE DES PERSONNES EN QUÊTE DE PROTECTION

Ce qui est proposé

La proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration³⁰ révisé les critères déterminant la responsabilité des États membres en matière d'examen des demandes d'asile dans l'objectif d'éviter les «mouvements secondaires de demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne». Cinq critères de détermination de l'État membre responsable sont proposés :

- L'État le plus pertinent au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- L'État dans lequel un·e membre de la famille a obtenu une protection internationale ou continue d'avoir la qualité de demandeur ou de demandeuse d'asile ;
- À défaut, l'État qui a délivré un titre de séjour ou un visa ;
- L'État dans lequel un établissement d'enseignement a délivré un diplôme ou un titre de qualification ;
- L'État membre de première entrée.

La proposition prévoit également une obligation de présence des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'État membre désigné responsable de leur prise en charge. Si elles ne respectaient pas cette obligation, les personnes concernées se verraient privées des conditions matérielles d'accueil (CMA). 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 dossier³¹.

Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Loin d'être une abrogation du système Dublin, et malgré l'introduction de plusieurs critères positifs (intérêt supérieur de l'enfant, unité familiale, études supérieures), la proposition conserve le principe de pays de première entrée, considéré comme responsable de l'examen des demandes d'asile. Depuis 25 ans, ce système provoque une «migrerrance» des personnes en quête de protection. En outre, l'obligation de présence sur le territoire de l'État membre désigné responsable, sous peine de privation des conditions matérielles d'accueil, fait craindre une précarité économique et sociale accrue des personnes en besoin de protection internationale.

Parmi les personnes qui sont parvenues à atteindre le territoire d'un État européen, une grande partie de celles qui souhaitent demander l'asile se retrouve placée en procédure Dublin 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 environ 40 000 personnes sont dublinées, soit près d'un tiers des demandes d'asile enregistrées en 2022³². C'est-à-dire que parce qu'elles sont entrées (régulièrement ou irrégulièrement) ou parce qu'elles ont déposé une demande d'asile dans un

30. [Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration](#) - COM(2020) 610 final.

31. ADDE et Gisti, *La demande d'asile et les conditions matérielles d'accueil*, mai 2020.

32. La Cimade, [Application du règlement Dublin en France en 2022](#).

33. L'Union européenne et 4 autres pays : l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

autre État membre ou associé³³, la France considère qu'elle n'a pas à examiner leur demande et doit transférer dans cet État. Malgré les efforts déployés pour mettre en œuvre ces expulsions intra-européennes, les résultats demeurent faibles. En 2022, 3 311 transferts ont été effectués, soit 8 % des demandes et 13 % des accords. Ces « transferts » ont été mis en œuvre principalement vers l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Dans l'autre sens, La France a « reçu » 1 453 personnes, principalement en provenance de l'Allemagne, du Benelux, de Suisse, de Grèce, 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.

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 de 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.

3.2. HARMONISER LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET DE PROTECTION

Le pacte européen cherche également à harmoniser les conditions d'accueil des demandeurs et des demandeuses d'asile entre les États membres de l'UE tout en luttant contre les mobilités des personnes qui sollicitent l'asile et des personnes reconnues réfugiées au sein de l'UE.

Ce qui est proposé

La proposition de règlement pour remplacer la directive « Protection », qui définit des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, vise à lier les procédures de demande de protection internationale et les retours à la frontière en cohérence avec la nouvelle procédure d'asile aux frontières extérieures.

La révision de la directive « Accueil » vise à garantir des normes d'accueil harmonisées dans tous les États membres et à empêcher les déplacements des personnes qui sollicitent l'asile dans l'UE après leur enregistrement³⁴. Elle introduit les principales modifications suivantes :

- L'autorisation de travailler au plus tard six mois après avoir demandé l'asile (au lieu des neuf mois actuels) et l'accès à des cours de langue et d'éducation civique ainsi qu'à une formation professionnelle pour améliorer les possibilités d'intégration ;
- La possibilité pour les autorités d'imposer un lieu de résidence pour éviter que les personnes ne prennent la fuite, sous peine d'enfermement en rétention ;

34. Parlement européen, [Accords sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile](#), 15 décembre 2022.

- L'obligation de tutorat pour tous les enfants non accompagnés et de scolarisation pour tous les enfants demandeurs d'asile.

35. Modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

La proposition de règlement pour remplacer la directive «Qualification», qui définit les normes relatives aux conditions que doivent remplir les personnes pour bénéficier d'une protection internationale³⁵, vise une plus grande convergence des taux de reconnaissance des demandeurs et demandeuses d'asile entre États membres. Elle précise les modalités de la protection octroyée et prévoit notamment que les personnes reconnues réfugiées jouissent d'un droit de séjour limité géographiquement à l'État membre qui leur a octroyé la protection.

La proposition de règlement «Réinstallation» 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.

36. 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.

L'Agence de l'UE pour l'asile a remplacé - depuis l'entrée en vigueur de son règlement début 2022 - l'ancien Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Cette nouvelle agence 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 constatées³⁶.

37. [Proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE](#).

Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, l'effet suspensif du recours serait limité afin «de réduire les possibilités d'abus du régime d'asile»³⁷. 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. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a pourtant jugé à plusieurs reprises la violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) en cas d'expulsion d'une personne sans qu'elle puisse accéder à un recours effectif pouvant entraîner la violation de l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants).

38. Conseil d'État, 2^e - 7^e chambres réunies, 24/02/2022, n° 450285.

La refonte de la directive «Accueil» remet en cause le droit aux conditions matérielles d'accueil des personnes placées en procédure accélérée mais le projet ne prévoit toujours pas de leur ouvrir le droit au travail, malgré le fait qu'un arrêt de la CJUE de janvier 2021 et une décision du Conseil d'État de février 2022³⁸ aient rappelé l'obligation de le faire.

La limitation du droit au séjour des bénéficiaires de 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.

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.

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

Ce qui est proposé

La proposition de règlement visant à « faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile³⁹ » remplacerait la directive « protection temporaire⁴⁰ ». Outre la possibilité d'octroyer une protection temporaire immédiate à certaines catégories de populations, le texte autorise en parallèle les États membres à s'affranchir largement du droit d'asile pour les « situations exceptionnelles d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides, soit un risque imminent d'une telle situation, soit une situation de force majeure ». Il permet notamment :

- De suspendre l'enregistrement des demandes d'asile pendant un mois ;
- D'orienter vers des procédures accélérées à la frontière toutes les demandes d'asile pour les nationalités présentant un taux de décisions d'asile positives de 75 % ou moins à l'échelle de l'UE ;
- D'allonger la durée maximale de la procédure d'asile à la frontière (de 12 à 20 semaines) ;
- De doubler les délais pour les procédures d'expulsion depuis la frontière (de 8 à 16 semaines) ;
- De présumer l'existence du risque de fuite, sauf preuve du contraire, ce qui signifie que l'enfermement en rétention administrative pourra être appliqué sans fondement tangible.

Dans la foulée de la décision du Conseil du 1^{er} décembre 2021 qui avait permis l'introduction de dérogations temporaires aux frontières lettones, lituaniennes et polonaises avec la Biélorussie⁴¹, la Commission européenne a proposé un nouveau règlement pour « les situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration

39. [Proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile](#) - COM(2020) 613 final.

40. [Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil](#).

41. 1^{er} 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.

42. 14 décembre 2021, [Proposition de règlement concernant les situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile](#) - COM(2021) 890 final.

43. Une « situation d'instrumentalisation » est définie en ces termes dans le projet de règlement proposé par la Commission : « situation dans laquelle un pays tiers suscite des flux de migration irrégulière à destination de l'Union (européenne), en encourageant activement ou en facilitant le déplacement de ressortissants de pays tiers vers les frontières extérieures, sur son propre territoire ou à partir de ce dernier et ensuite jusqu'à ces frontières extérieures, dans laquelle ces actions traduisent l'intention du pays tiers de déstabiliser l'Union ou un État membre, et dans laquelle la nature de ces actions est susceptible de mettre en péril les fonctions essentielles de l'État, y compris son intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de la sécurité nationale ».

44. Prévue par la proposition de règlement « Filtrage des ressortissants des pays tiers aux frontières extérieures de l'UE » : voir 2.1 L'extension et la normalisation de l'approche hotspots.

45. La Cimade, [Frontière Grèce-Turquie: de l'approche hotspot au scandale de la guerre aux migrants-es](#), 3 mars 2020.

et de l'asile⁴²». En synthèse, cette proposition autorise les États à revoir largement à la baisse les standards de traitement des personnes en demande d'asile ou réfugiées en cas de « situations d'instrumentalisation⁴³ ». Parmi les dérogations prévues, on peut notamment citer l'allongement du délai maximum d'enregistrement des demandes d'asile aux frontières extérieures (quatre semaines contre cinq à dix jours en principe) ou encore la possibilité d'appliquer la procédure d'asile à la frontière⁴⁴ à toutes les demandes avec la possibilité d'en prolonger la durée (jusqu'à 16 semaines contre 12 en principe). Faute d'accord trouvé entre les États membres, ce texte pourrait être retiré. Toutefois, cette notion d'« instrumentalisation » pourrait être introduite via la proposition de révision du code frontières Schengen.

Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Ces propositions 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 voisine⁴⁵. Elles représentent un recul sans précédent du droit d'asile aux frontières et font craindre de multiples violations du principe de non-refoulement consacré par la Convention de Genève, ainsi qu'un risque de privation de liberté prolongée aux frontières. La présomption de risque de fuite notamment, peut entraîner des conséquences non négligeables sur les placements en rétention et renforcer la criminalisation des personnes étrangères. Plus particulièrement, concernant le règlement « 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.

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. Le concept de solidarité dévoyé au service des expulsions et de l'externalisation des frontières

Ce qui est proposé

La proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration⁴⁶ introduit un système obligatoire de solidarité entre les États, qui sera mis en place dans trois cas : lorsque l'État est considéré comme « soumis à une pression migratoire » ; dans les procédures de débarquement à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage ; dans le cadre du mécanisme de crise. Ce mécanisme de solidarité, certes obligatoire pour tous les États membres, serait flexible dans ses modalités. Ainsi, les États membres devraient choisir, selon une clé de répartition définie :

- Soit de participer à l'effort de relocalisation des personnes identifiées comme éligibles à la protection internationale depuis les frontières extérieures pour prendre en charge l'examen de leur demande d'asile ;
- Soit de participer au nouveau concept de « parrainage des retours » qui permet aux États qui ne souhaitent pas accueillir de personnes migrantes d'être « solidaires autrement », en s'engageant activement dans la mise en œuvre des expulsions de celles et ceux que l'UE et ses États membres souhaitent éloigner, avec la possibilité de concentrer leurs efforts sur les nationalités pour lesquelles leurs perspectives de faire aboutir l'expulsion est la plus élevée ;
- Soit de contribuer matériellement, logistiquement, financièrement ou politiquement à la dimension externe de la politique migratoire européenne (déploiement de personnel, mesures axées sur le renforcement des capacités en matière de gestion des frontières, etc.).

Selon la position du Conseil adoptée le 8 juin 2023, « les États membres devraient avoir toute la latitude pour choisir le type de solidarité auquel ils souhaitent contribuer et aucun État membre ne devrait jamais être contraint de procéder à des relocalisations⁴⁷ ».

Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Considérant le résultat plus que mitigé du processus de relocalisation de 2015⁴⁸, il est à prévoir que peu d'États feront le choix de l'accueil. L'UE détourne ainsi le concept de solidarité en mettant sur un pied d'égalité les efforts des États membres en matière de relocalisation, d'expulsion et d'externalisation. La solidarité envers les personnes exilées et leurs droits fondamentaux sont totalement ignorés.

Dans le cadre de la procédure de « parrainage des retours », les États qui s'engagent auraient huit mois pour procéder à l'exécution de l'expulsion des personnes ciblées. Au-delà, ils devraient les admettre sur leur territoire national. En cas de « situation de crise ou de force majeure » ce délai est raccourci à quatre mois. Cette procédure fait craindre un risque d'enfermement prolongé des personnes dans les pays de première entrée et dans les pays vers lesquelles les personnes seront transférées, si leur expulsion n'a pas été mise en œuvre par l'État membre engagé dans les délais impartis.

Dans le cas où le statut de « pression migratoire » serait confirmé par la Commission pour un ou plusieurs États membres, les mesures de relocalisation pourraient également viser des personnes réfugiées jusqu'à trois ans à compter de la date à laquelle elles ont obtenu la protection internationale. Cette proposition 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.

46. [Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration](#) - COM(2020) 610 final.

47. [Politique migratoire : le Conseil parvient à un accord sur les principales lois en matière d'asile et de migration](#), 8 juin 2023

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

Proposition de La Cimade

→ Mise en place d'une véritable politique 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.

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

Ce qui est proposé

Au travers de la proposition de règlement « Filtrage » et de la proposition modifiée 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. Seront désormais collectées les données de toute personne dépourvue de droit au séjour 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). Les données relatives aux demandeur·e·s seront conservées pendant dix ans, tandis que celles relatives aux personnes en situation administrative irrégulière et aux personnes débarquées suite à une opération de secours et de sauvetage seront conservées pendant cinq ans (au lieu de 18 mois actuellement). 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 Europol.

Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Les propositions 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 d'associations ECRE (*European Council for Refugee and Exile*) 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 loi⁴⁹. 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**. Aucune possibilité de recours n'est prévue dans cette proposition, en cas d'erreur sur les informations récoltées lors de la procédure de filtrage par un des États membres. Seule une obligation « des États membres à prévoir des autorités nationales de contrôle de la licéité du traitement des données à caractère personnel » est prévue. Cette disposition est bien inférieure 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.

Proposition de La Cimade

- Remettre en question la place grandissante du fichage au service du contrôle des mobilités.
- 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.

49. 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.

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. La mise en œuvre d'une machine à expulser

Ce qui est proposé

Selon l'expression de Margaritis Schinas, commissaire grec en charge de la « promotion du mode de vie européen », **la nouvelle procédure accélérée aux frontières s'accompagnera d'« un nouvel écosystème européen en matière de retour »**, piloté par un « nouveau coordinateur de l'UE chargé des retours » ainsi qu'un « réseau de haut niveau coordonnant les actions nationales ». Le pacte **confirme 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 mises en œuvre par les États membres ; son rôle sera encore renforcé. L'agence facilitera toujours davantage les liens avec les États d'origine. Et cela, alors même que les activités de Frontex sur le terrain demeurent opaques et difficiles à poursuivre juridiquement⁵⁰. 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 qui, dans une large mesure, ne fait l'objet d'**aucun encadrement juridique**. Enfin, le pacte prévoit notamment de **faire aboutir la révision de la directive « Retour »**, qui avait été bloquée lors de la précédente législature.

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

Principaux enjeux et risques pour les personnes exilées

Le projet de révision de la directive « Retour » constitue un recul sans précédent du cadre de protection des droits fondamentaux des personnes migrantes et fait craindre de nombreux risques de violations des droits, notamment :

- **L'obligation explicite, pour les personnes, de coopérer avec les autorités à tous les stades de la procédure d'expulsion**, en particulier pour établir son identité ou obtenir un document de voyage auprès du consulat. Une telle obligation est susceptible d'exposer les personnes à des risques, notamment les personnes déboutées de l'asile et qui ne peuvent donc pas entrer en contact sans crainte avec les autorités de leur pays ;
- **La suppression du délai de départ volontaire minimal de sept jours** : la logique consistant à d'abord proposer un délai de départ volontaire serait donc inversée, venant ainsi légitimer de fait la contrainte, la surveillance et l'enfermement dès la mesure d'expulsion prononcée (assignation à résidence ou rétention) ;
- **Un délai de recours maximal de cinq jours** pour toute décision d'expulsion prise après le rejet d'une demande d'asile. Les délais de recours actuels permettent déjà difficilement d'exercer correctement ses droits. Cette mesure réduirait à peau de chagrin le droit à un recours effectif, principe pourtant fondateur de la Convention européenne des droits de l'Homme ;
- **Un recours contre l'expulsion dépourvu par principe d'effet suspensif** pour les personnes déboutées de l'asile, au motif que les garanties qui s'attachent au principe de non-refoulement auraient déjà été examinées (et écartées) dans le cadre de la demande d'asile. Si elle venait à être adoptée telle quelle, cette disposition s'avèrerait particulièrement préjudiciable puisque les autorités en charge de l'examen de la demande d'asile ne se prononcent pas sur des motifs tels que le droit à la vie privée et familiale, l'intérêt supérieur de l'enfant ou les risques liés à l'état de santé, droits prévus dans d'autres textes européens et internationaux qui permettent de faire utilement obstacle à l'expulsion d'une personne ;

51. Exigence que la France a déjà mise en œuvre depuis le 1^{er} avril 2019 et qui produit des effets délétères sur les personnes enfermées, sans pour autant que le taux d'expulsion n'augmente.

- **Un bannissement systématique** : une interdiction de retour serait prononcée, lors du contrôle aux frontières à la sortie, contre toute personne qui quitte l'UE de sa propre initiative (sans faire l'objet d'une mesure d'éloignement) mais qui est identifiée pour la première fois comme étant en situation irrégulière ;
- **L'exigence de prévoir une durée de rétention administrative de trois mois** pour tous les États membres⁵¹.

Position de La Cimade

Les politiques d'enfermement et d'expulsion se développent en France, en Europe et au-delà : « retours », « expulsions », « réintégration », « réadmission », « transferts », « retours volontaires », la nomenclature des euphémismes des expulsions du territoire européen s'est étoffée, mais aboutit au même résultat. Lorsqu'elles parviennent à atteindre le territoire européen, c'est souvent une détention généralisée et multiforme qui attend les personnes. Les vols d'expulsion européens font également partie de l'arsenal développé avec le concours de l'agence européenne de garde-côtes et de gardes-frontières Frontex. Dernière innovation proposée dans le nouveau pacte sur les migrations et l'asile : le « parrainage des expulsions » qui permettrait aux États qui ne souhaitent pas accueillir de personnes migrantes d'être « solidaires autrement », en s'engageant activement dans la mise en œuvre des expulsions de celles et ceux que l'UE et ses États membres souhaitent éloigner. La situation actuelle démontre pourtant que ces politiques sont absurdes en plus d'être inefficaces. La France – au premier rang des États membres de l'UE – prononce entre 80 000 et 120 000 mesures d'expulsion du territoire chaque année (reconduites hors de l'espace Schengen), mais « seules » 10 000 à 16 000 d'entre elles sont effectivement mises en œuvre. Les personnes qui restent, se retrouvent dans une « zone grise », où leurs droits fondamentaux sont niés et leur précarité exacerbée.

Proposition de La Cimade

→ **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

- La Cimade, [11 positions pour sortir de la logique de contrôle, de sanction, d'enfermement et d'expulsion des personnes étrangère, Position politique enfermement et expulsion](#), novembre 2021.
- La Cimade, [Journée de décryptage « Expulsions du territoire : l'imagination au pouvoir ? »](#), 13 décembre 2019.

7. L'immigration « choisie » : le droit au séjour des travailleurs et travailleuses migrantes qualifiées

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 propositions 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 des travailleurs et travailleuses qualifiées.

Ce qui est proposé

La directive relative à la carte bleue européenne⁵² vise à faciliter l'entrée sur le marché de l'emploi européen des ressortissant·e·s de pays tiers hautement qualifié·e·s. Datée de 2016, la proposition de réforme de cette directive a finalement abouti à un accord entre le Parlement et le Conseil en 2021 et devrait être mise en œuvre d'ici fin 2023. Le nouveau texte assouplit les conditions pour les employeur·e·s et les personnes migrantes afin de faciliter la migration d'une main d'œuvre étrangère ciblée, avec notamment :

- Une diminution du seuil minimal salarial pour pouvoir prétendre à un titre de séjour de « carte bleue européenne », le seuil restant toutefois élevé ;
- Une diminution de la durée minimale de contrat de travail à six mois, contre douze actuellement ;
- Une mobilité intra-UE simplifiée et des procédures de regroupement familial accélérée pour les travailleur·es qualifié·es ;
- La possibilité pour les personnes en demande d'asile et réfugiées 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.

Une révision des directives relatives au « permis unique » et au titre « résident de longue durée » :

- La directive « permis unique » (travail et séjour) révisée limiterait le délai de traitement de la demande de permis (aujourd'hui dissuasif pour de nombreux employeurs) à 90 jours ;
- La directive « résident de longue durée » révisée prévoit que ce titre pourrait être sollicité après avoir vécu trois ans dans un État membre de l'UE, contre cinq ans actuellement. Le délai de traitement de la demande serait limité à 60 jours. La proposition vise également à renforcer les droits des titulaires de ce titre et des membres de leur famille, notamment le droit de circuler et de travailler dans d'autres États membres. En revanche la directive révisée ne remet pas en cause la condition de ressources suffisantes depuis plusieurs années pour l'accès à ce titre.
- Sur ces deux textes, le Parlement européen a proposé plusieurs amendements favorables aux travailleurs et travailleuses migrantes, et notamment : l'extension de ces titres aux bénéficiaires de la protection temporaire ; la possibilité de changer d'employeur·e ; la possibilité de continuer à bénéficier du permis de séjourner durant neuf mois en cas de perte d'emploi ; etc.

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. 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

52. [Directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'emplois hautement qualifiés](#), 25 mai 2009.

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.**

Propositions 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.**

ANNEXE

Les propositions législatives européennes relatives à la migration et à l'asile en cours de négociations

L'ensemble des propositions législatives présentées ci-dessous font actuellement l'objet d'une procédure législative ordinaire entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Fin 2022, le Parlement et les prochaines présidences du Conseil UE se sont engagés à tout mettre en œuvre pour finaliser la réforme du cadre législatif en matière d'asile et de migration avant avril 2024 et les prochaines élections européennes, mais rien ne garantit si et quand chacune de ces propositions législatives seront effectivement adoptées.

ENTRÉE ET SÉJOUR	
Règlement « Numérisation de la procédure de visa »	Présenté en avril 2022. Accord pour l'ouverture des négociations interinstitutionnelles en mars 2023.
(Refonte) Règlement « Liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa »	Ce règlement est très régulièrement modifié afin d'ajouter ou de supprimer des pays de la liste.
(Refonte) Directive « Permis unique »	Présenté en avril 2022. Accord pour l'ouverture des négociations interinstitutionnelles en mars 2023.
(Refonte) directive « Résidents de longue durée UE »	Présenté en avril 2022. Accord pour l'ouverture des négociations interinstitutionnelles en mars 2023. Démarrage des trilogues en juin 2023.
GESTION DES FRONTIÈRES	
Règlement « Filtrage des ressortissants des pays tiers aux frontières extérieures de l'UE »	Présenté en septembre 2020. Accord pour l'ouverture des négociations interinstitutionnelles en avril 2023. Trilogues en cours.
(Refonte) Code frontières Schengen	Présenté en décembre 2021. Mandat de négociation adopté par le Conseil en juin 2022. En attente de la décision de la commission parlementaire prévue fin juin 2023, suivi d'un vote en plénière au Parlement prévu en juillet 2023.
Règlement « Situations de crise et aux cas de force majeure »	Présenté en septembre 2020. Accord pour l'ouverture des négociations interinstitutionnelles en avril 2023.
Règlement « Instrumentalisation des migrations »	Présenté en décembre 2021. Pas d'accord trouvé au sein du Conseil en décembre 2022. En attente de la décision de la commission parlementaire.
ASILE	
Règlement « Agence de l'UE pour l'asile »	Présenté en 2016 et modifié en 2018. Adopté en décembre 2021. En vigueur depuis janvier 2022.
Règlement « Gestion de l'asile et de la migration »	Présenté en septembre 2020. Accord pour l'ouverture des négociations interinstitutionnelles en avril 2023. Trilogues en cours.
Règlement « Procédure commune en matière de protection internationale de l'UE »	Présenté en 2016 et modifié en 2020. Mandat de négociation adopté par le Conseil en décembre 2022 et en juin 2023. En attente de la position du Parlement européen en 1 ^{ère} lecture.
Règlement « Qualification »	Présenté en 2016. Mandat de négociation adopté par le Conseil en décembre 2022. Accord provisoire avec le Parlement, en attente de l'adoption finale selon l'avancement des autres propositions législatives relatives à l'asile.
(Refonte) Directive « Accueil »	Présenté en 2016. Accord entre le Parlement et le Conseil en décembre 2022. En attente de l'adoption formelle en plénière au Parlement européen et de la publication au Journal officiel de l'UE.
Règlement « Réinstallation »	Présenté en 2016. Mandat de négociation adopté par le Conseil en décembre 2022. Accord provisoire avec le Parlement, en attente de l'adoption finale selon l'avancement des autres propositions législatives relatives à l'asile.
ENFERMEMENT ET EXPULSION	
(Refonte) de la directive « Retour »	Présenté en 2018. Approche partielle adoptée par le Conseil en juin 2019. En attente de la décision de la commission parlementaire.
FICHAGE	
(Refonte) Règlement Eurodac »	Présenté en 2016 et complété en 2020. Mandat de négociation adopté par le Conseil en juin 2022. Mandat de négociation adopté par le Parlement en décembre 2022. Trilogues en cours.