



# Le nouveau pacte sur la migration et l'asile

novembre 2022

  
CIRÉ

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Place des cinq volets législatifs au sein du Pacte UE</b>	<b>4</b>
Deux règlements modifiés : Eurodac et APR	4
Trois nouveaux règlements : filtrage, RAMM et mécanisme de crise	7
<b>Analyse juridique</b>	<b>9</b>
Limites générales	9
Les droits bafoués	10
<b>Opérationnalisation du pacte</b>	<b>16</b>
La complémentarité des approches graduelle et Schengen pour une adoption rapide du Pacte	16
Frontex : forteresse des dispositions du Pacte sur la migration et l'asile	17
Application concrète du Pacte avant son adoption : les camps sécurisés aux portes de l'Europe	20
<b>Conclusion</b>	<b>22</b>

Écrit par Alice Chatté

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2022 - cire.be

## INTRODUCTION

Présentée comme une priorité par la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE) en janvier 2022<sup>1</sup>, l'adoption du Pacte a été bousculée suite au manque de consensus des États membres à son sujet. A contrario, la présidence tchèque lui succédant n'en fait pas une priorité claire. En matière migratoire, elle focalisera son action sur la gestion de la « crise » des réfugié-es ukrainien-nes. Le Parlement et le Conseil souhaitent néanmoins terminer les négociations du Pacte d'ici février 2024, afin qu'il entre en vigueur en avril 2024 au plus tard.

À l'occasion du 20 juin, journée mondiale des réfugié-es, la Commission et le haut représentant ont réaffirmé la volonté de l'UE d'adopter le Pacte<sup>2</sup>. Les États membres ont fini par s'accorder partiellement sur son contenu à la suite de la réunion du Conseil « Justice et Affaires intérieures » du 10 juin 2022. Cet accord confirme l'approche graduelle de l'adoption du Pacte. Elle implique un accord sur certains éléments et non sur son ensemble : les négociations du règlement de filtrage et d'Eurodac, et en contrepartie, la mise en place d'un mécanisme de solidarité volontaire pour les pays de première entrée (pays des 5MED : Espagne, Italie, Grèce, Chypre, Malte)<sup>3</sup>.

La présidence française entendait « protéger » les frontières extérieures et s'attarder notamment sur les procédures de filtrage et les retours prévus au sein du Pacte sur la migration et l'asile<sup>4</sup>. Ces préoccupations ont été partagées par 16 États membres de l'UE dans une déclaration commune<sup>5</sup>, ainsi que par la nouvelle présidente conservatrice du Parlement européen Roberta Metsola<sup>6</sup>, issue du Parti populaire européen.

Le Pacte entend « instaurer un climat de confiance grâce à des procédures plus efficaces et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité ». Or, ce climat de confiance ne peut être gagné au vu des objectifs répétés au sein de ses différents volets, à savoir : la lutte contre la migration « illégale », la défense de l'identité, la santé et la sécurité intérieure.

Ces propositions s'appuient dans leur ensemble sur un vocabulaire et des dispositions de rejet et de tri à l'égard des ressortissant-es de pays tiers à l'UE. Elles sont dès lors présenté-es comme une menace et leurs situations ne seront de fait pas appréhendées dans un climat dit de confiance. L'amalgame est clair : la migration représenterait un danger dont les États membres devraient se protéger.

Un autre élément marquant à la lecture du Pacte est qu'il annonce, dès les premiers paragraphes de ses volets, respecter les conventions relatives aux droits humains au niveau européen (la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales) et international (les obligations découlant du droit international, en particulier de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la convention des Nations unies contre la torture). Tel une sorte de bouclier, il se prévaut de leur respect dès son introduction pour que son contenu ne soit pas attaqué et remis en cause. Or, les différents objectifs défendus, non novateurs, ne peuvent respecter l'ensemble de ces conventions. Le Pacte ne fait que confirmer la ligne européenne en matière migratoire basée sur la sécurisation, la militarisation des frontières et une volonté croissante d'externalisation<sup>7</sup> des politiques d'immigration et d'asile.

Ainsi, un ensemble de six catégories de droits (liste non exhaustive) est bafoué sur l'autel de la sécurisation dans le contenu du Pacte :

- le droit d'asile et le principe de non refoulement
- la non-détention
- les garanties procédurales et le droit à un recours effectif
- la protection des données à caractère personnel et le droit à la vie privée et familiale
- la non-discrimination
- la non prise en compte de la vulnérabilité.

Cette analyse présente les grandes lignes du Pacte et ses différents volets législatifs (I). Elle en décrypte ensuite les effets pour, in fine, mettre en évidence que le Pacte entraîne la violation des droits fondamentaux des personnes concernées (II), notamment par son opérationnalisation avant même son adoption (III).

1 République française, Relance, puissance, appartenance : le programme de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, 1<sup>er</sup> janvier-30 juin 2022.

2 Journée mondiale des réfugiés: déclaration commune de la Commission européenne et du haut représentant, 17 juin 2022. Disponible en ligne [ici](#).

3 « Commission welcomes today's progress in the Council on the New Pact on Migration and Asylum », Communiqué de presse de la Commission européenne, 22 juin 2022. Disponible en ligne [ici](#).

4 M. TARDIS, IFRI, L'asile et l'immigration. Les enjeux de la présidence française de l'Union européenne, 25 janvier 2022. Disponible en ligne [ici](#).

5 « Joint Statement of the Ministers responsible for Migration at the Conference on Border Management », 21 janvier 2022 Vilnius. Disponible en ligne [ici](#).

6 Linkiesta, La nuova presidente Roberta Metsola contro la criminalizzazione delle Ong che salvano i migranti in mare, 19 janvier 2022. Disponible en ligne [ici](#).

7 L'externalisation consiste à ce que les pays tiers à l'UE se voient chargés d'une partie de la gestion des politiques d'immigration et d'asile.

## PLACE DES CINQ VOLETS LÉGISLATIFS AU SEIN DU PACTE UE

Le nouveau Pacte sur la migration et l'asile a été dévoilé le 23 septembre 2020 par la Commission européenne. Il se compose de cinq règlements (instruments législatifs contraignants), de trois recommandations (non-contraignantes) et d'une série d'orientations.

Les cinq volets législatifs (règlements) sont :

1. **Eurodac** : proposition modifiée de règlement relatif à la création d'Eurodac
2. **APR** : règlement sur les procédures d'asile : proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union
3. **Règlement sur le filtrage** : proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissant·es de pays non membres de l'UE, dits « pays tiers », aux frontières extérieures
4. **RAMM** : proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration
5. **Instrument de crise** : proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure en matière de migration et d'asile

Les deux premiers de ces cinq règlements sont pré-existants au Pacte et sont donc soumis à modification (Eurodac et APR). Les trois derniers sont de nouveaux textes, bien qu'ils s'appuient sur des idées et pratiques antérieures (filtrage, RAMM et instrument de crise).

Les trois recommandations préconisent :

- la mise en place d'un mécanisme de préparation et de gestion de « crise en matière de migration »
- les voies légales d'accès à une protection dans l'UE : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires
- la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux, ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage.

Enfin, les orientations portent sur la mise en œuvre des règles de l'UE relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier.

Les négociations en trilogue (Parlement, Commission et Conseil de l'UE) en cours portent donc essentiellement sur les cinq volets législatifs : Eurodac, APR, filtrage, RAMM et mécanisme de crise.

## DEUX RÈGLEMENTS MODIFIÉS : EURODAC ET APR

Le règlement Eurodac a été amendé à plusieurs reprises afin d'élargir son contenu. Le premier amendement a été incorporé dans la législation européenne en 2000<sup>8</sup>. Il inclut les personnes exilées en situation administrative dite irrégulière et permet aux États membres de l'UE d'enregistrer, de transmettre et de comparer les empreintes digitales des personnes franchissant les frontières européennes en-dehors des postes frontières habilités. Le second amendement, adopté 13 ans plus tard, a élargi l'utilisation des données à caractère personnel contenues dans le fichier à des fins répressives, notamment via le partage de ces données avec les autorités nationales et Europol<sup>9</sup>.

8 RÈGLEMENT (CE) No 2725/2000 DU CONSEIL du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin. Disponible en ligne [ici](#).

9 RÈGLEMENT (UE) No 603/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) no 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte). Disponible en ligne [ici](#).

Une proposition de la Commission européenne a également été soumise en 2016 au Parlement et au Conseil de l'UE. Elle prévoyait d'élargir son contenu à « l'identification des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et de ceux qui sont entrés illégalement sur le territoire de l'Union européenne par les frontières extérieures, afin que les États membres puissent utiliser ces informations pour délivrer à un ressortissant de pays tiers de nouveaux documents en vue de son retour »<sup>10</sup>. Un accord provisoire partiel a été obtenu par les négociateur·rices du Parlement européen et du Conseil le 19 juin 2018, mais aucune proposition n'a été adoptée. Cet accord présente les grandes lignes de la réforme du règlement Eurodac : extension de l'utilisation des données Eurodac pour les réinstallations, modifications sur l'accès au système à des fins répressives et transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers.

Enfin, la Commission européenne a proposé le troisième amendement le 23 septembre 2020, s'appuyant sur sa proposition de 2016 et sur l'accord provisoire partiel de 2018. Cet amendement vise à transformer Eurodac en une base de données européenne commune destinée à soutenir les politiques de l'UE en matière d'asile, de réinstallation et de migration irrégulière. Cette proposition d'amendement est particulièrement liée à deux volets du Pacte : la proposition de règlement sur le filtrage et la proposition de règlement « RAMM ».

À sa création, ce système ne devait servir qu'à l'application du règlement Dublin. Or, cette nouvelle version d'Eurodac étend ces objectifs à d'autres domaines que celle de l'asile ou l'immigration. Le principal danger de cette version est qu'elle confond les thématiques sécuritaires telles que la justice pénale et la sécurité intérieure, avec la thématique migratoire.

En effet, elle présente des objectifs bien distincts à ceux que comportait Eurodac au départ :

- soutenir l'application de la proposition RAMM et garantir la cohérence avec la proposition de règlement visant à mettre en place une procédure de filtrage (*screening*)
- recueillir des données plus exactes et plus complètes afin d'éclairer l'élaboration des politiques et, partant, de mieux contribuer au contrôle de la migration irrégulière et à la détection des mouvements non autorisés en comptabilisant les demandeur·euses individuel·les en plus des demandes de protection internationale.
- soutenir la recherche de solutions appropriées dans ce domaine en permettant l'élaboration de statistiques à partir de données issues de plusieurs bases de données (interopérabilité avec les autres bases de données)
- apporter un soutien supplémentaire aux autorités nationales en charge des demandeur·euses de protection internationale dont la demande a déjà été rejetée dans un autre État membre, en signalant les demandes rejetées.

<sup>10</sup> Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte). 4 mai 2016. Disponible en ligne [ici](#).

Concrètement, cela se traduit notamment par l'augmentation du nombre et de la nature des données collectées, ainsi que des personnes concernées.

En ce qui concerne les demandeur·euses de protection internationale, seront collectés : l'image du visage, les empreintes, la nationalité, le lieu et la date de naissance, les informations figurant sur le document de voyage ou d'identité, le numéro de la demande, l'État membre attribué et le cas échéant, la date du transfert vers l'État membre attribué.

En ce qui concerne les ressortissant·es de pays tiers franchissant les frontières et les résident·es « irrégulier·es », le système stockera l'image du visage, les empreintes, la nationalité, le lieu et la date de naissance, ainsi que la date à laquelle la personne concernée a quitté le territoire de l'UE, ou en a été éloignée.

L'utilisation de cette base de données à des fins répressives grâce à l'interopérabilité avec d'autres bases et la durée de garde de ces données seront également mises en place. Des négociations ont notamment été tenues sur la possibilité d'étendre Eurodac en y incluant les bénéficiaires de la protection temporaire, sans succès à ce jour<sup>11</sup>.

Le règlement modifié sur les procédures d'asile – ou proposition APR – tend à instaurer une procédure commune et homogène quant aux demandes de protection internationale dans l'ensemble des États membres. Avec la proposition de filtrage, elle instaure une nouvelle procédure intitulée la phase de « pré-entrée », filtrant les demandes aux frontières, puis les orientant vers la procédure correspondante (voir point 1.2 ci-dessous). La proposition APR vise à assurer un suivi tout au long de la procédure : de l'arrivée à la demande de protection internationale, jusqu'à l'issue avec octroi, rejet ou relocalisation (redirection des personnes demanderesse de protection internationale à partir des pays de l'UE recevant le plus de demandes, comme la Grèce et l'Italie, vers d'autres États membres). La Commission explique « *qu'une partie des demandeuses et demandeurs ne cherchent pas à obtenir une protection dans le premier État membre d'arrivée mais s'inscrivent dans les mouvements secondaires appelés irréguliers* ». Cette proposition permettrait de lier les procédures de demande de protection internationale et les retours à la frontière. La Commission propose ainsi « *d'évaluer rapidement les demandes d'asile abusives ou les demandes d'asile introduites à la frontière extérieure par des personnes provenant de pays tiers présentant un faible taux de reconnaissance, afin de procéder au retour rapide des personnes n'ayant pas le droit de séjourner dans l'Union* »<sup>12</sup>.

Elle viserait également à combler les « failles » du système précédent et à abroger la directive 2013/32/UE afin d'uniformiser les règles du droit de l'Union en matière d'asile au sein des États membres de l'UE<sup>13</sup>.

Une seconde proposition d'amendement a été portée par le Comité LIBE le 11 octobre 2021, complétant différents articles et en proposant de nouveaux, tel que l'article 40 a(f) visant à éviter la privation de liberté lorsque des mesures moins strictes pourraient être applicables<sup>14</sup>.

11 Statewatch, EU: Tracking the Pact: Plan for biometric registration of Ukrainian refugees "unrealistic", 23 mai 2022. Disponible en ligne [ici](#).

12 Proposition modifiée de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE. Disponible en ligne [ici](#).

13 DIRECTIVE 2013/32/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte). Disponible en ligne [ici](#).

14 Comité LIBE, proposition d'amendement de la proposition APR, 11 octobre 2021. Disponible en ligne [ici](#).

## TROIS NOUVEAUX RÈGLEMENTS : FILTRAGE, RAMM ET MÉCANISME DE CRISE

À ces deux adaptations de règlements existants vient s'ajouter la préparation de trois nouvelles législations européennes. Premièrement, la proposition de filtrage, qui a été présentée par la Commission comme un « *nouveau départ en la matière fondé sur une approche globale de la gestion de la migration* », mettant en place « *un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration au niveau de l'UE* ». Elle vise à détailler le code frontières Schengen et à compléter la proposition amendée d'Eurodac<sup>15</sup>.

Cette proposition de filtrage vise à uniformiser les procédures pour les personnes appréhendées sur le territoire européen sans remplir les conditions d'entrée, ou après un débarquement à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage. Le filtrage les orientera alors soit vers une procédure conforme à la directive « retour » (détention/expulsion), soit, en cas de demande de protection internationale, vers la procédure d'asile « normale », la procédure accélérée, ou procédure d'asile à la frontière<sup>16</sup>.

L'objectif principal est de garantir que l'identité de la personne, ainsi que tout risque sanitaire ou de sécurité, soient rapidement établis<sup>17</sup>. Le risque sanitaire est clairement énoncé depuis la pandémie de COVID-19, et a en réalité servi de prétexte, tant en Europe que sur d'autres continents, pour ne pas respecter le principe de non-refoulement<sup>18</sup>.

Deux dispositions sont à relever. Premièrement, la proposition inclut de nouvelles catégories de personnes visées par cette approche, à savoir : les ressortissant-es de pays tiers appréhendé-es après un débarquement faisant suite à une opération de recherche et de sauvetage, ainsi que les ressortissant-es de pays tiers ne remplissant pas les conditions d'entrée, appréhendé-es sur le territoire. De plus, bien que très flou et peu détaillé, elle prévoit un mécanisme de contrôle indépendant prévoyant : le respect des droits fondamentaux dans le cadre du filtrage, le respect des règles nationales applicables en cas de rétention, et le respect du principe de non-refoulement via un mécanisme de plaintes. Le 3 décembre 2021, le Conseil de l'UE a proposé quelques modifications à la proposition de filtrage. Il insère un article 6 (a) imposant de nouvelles obligations aux ressortissant-es de pays tiers. Il limite la portée de l'article 7 concernant la proposition d'un mécanisme de contrôle indépendant, ainsi que de l'article 8 relatif à la communication et de l'article 9 relatif au contrôle sanitaire<sup>19</sup>.

Deuxièmement, la proposition RAMM, qui émerge à la suite d'un processus complexe de modification des règles relatives à la gestion de l'asile et la migration. Elle vise à modifier le règlement Dublin, qui impose à l'État européen de première entrée la gestion et la responsabilité de la demande de protection internationale.

15 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817. Justification, page 1. Disponible en ligne [ici](#).

16 La procédure d'asile à la frontière (procédure dite « expresse » ou « accélérée ») s'applique dans 3 cas de figure (article 41 (3)) :

- 1) le demandeur a trompé les autorités en présentant de fausses informations ou de faux documents, ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu avoir un impact négatif sur la décision
- 2) le demandeur peut, pour des raisons sérieuses, être considéré comme un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public des États membres
- 3) le demandeur est originaire d'un pays tiers pour lequel la part des décisions d'asile positives dans le nombre total de décisions est inférieure ou égale à 20 %.

17 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817. Page 2. Disponible en ligne [ici](#).

18 À titre d'exemple, voir la situation entre le Mexique et les États-Unis : le « titre 42 » étatsunien permet d'expulser les personnes migrantes franchissant la frontière sous couvert du contexte sanitaire et du risque de contagion. -American Immigration Council, A Guide to Title 42 Expulsions at the Border. Disponible en ligne [ici](#).

19 Conseil de l'UE, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 - Presidency compromise proposal. Disponible en ligne [ici](#).

Une proposition de refonte du règlement Dublin III avait été avancée en 2016 par la Commission, qui l'a ensuite retirée, du fait du manque de consensus entre les États membres. La proposition RAMM s'appuie sur un accord entre États de 2017, suivant lui-même un rapport du Parlement européen. Elle affiche trois grands axes : la mise en place d'un cadre commun pour la gestion de l'asile et des migrations dans l'Union, l'établissement d'un « mécanisme permanent de solidarité » et l'instauration des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (article 1). Ce mécanisme permanent de solidarité introduit un système « flexible » de solidarité pour la relocalisation ou l'expulsion. La flexibilité de ce système s'explique donc par la possibilité de choisir entre l'accueil des personnes concernées, ou le financement de leur expulsion hors du territoire européen. Un système obligatoire de solidarité est mis en place dans deux cas : le débarquement à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage (articles 47-49) et la « pression migratoire ou risque de pression » (articles 50-53).

Enfin, le mécanisme de crise, qui a été créé pour permettre de déroger aux règles prévues dans les volets RAMM et APR, et dans la directive « retour » en cas de « crise » (article 1). Par ce terme, l'Union européenne désigne soit une situation exceptionnelle d'afflux massif de ressortissant-es de pays tiers ou d'apatrides, soit un risque imminent d'une telle situation, soit une situation de force majeure. Il s'accompagne dès lors d'une recommandation prévoyant un plan de préparation et de gestion de crise en matière migratoire, qui appuiera la proposition sur des aspects techniques tels que la surveillance et l'anticipation des flux migratoires, mais aussi le renforcement de la résilience de l'UE et des États membres afin « d'apporter une réponse efficace à tout type de crise migratoire et améliorer la coordination technique de la réaction à la crise ».

Il est à noter qu'en 2015, la Commission avait déjà émis une proposition de règlement mettant en place un mécanisme de relocalisation « en cas de crise »<sup>20</sup>. Mécanisme qui s'est avéré un échec total du fait de manque de solidarité et de volonté politique des États membres de l'UE. Sur les 160 000 personnes à relocaliser, un peu moins de 25 000 l'ont été effectivement<sup>21</sup>. La proposition de réforme du règlement Dublin de 2016 ne prévoyait pas non plus de mécanisme de crise en tant que tel, mais un mécanisme pour aider les États membres à faire face à une « *pression disproportionnée* » ou à un « *nombre disproportionné de demandeurs de protection internationale* ». Ces dispositions de 2016 seraient remplacées par la proposition de 2020, si elle venait à être adoptée.

La proposition de 2020 permettra aux personnes exilées qui, « *en raison d'un conflit armé dans leur pays d'origine, courent un risque exceptionnellement élevé de violence aveugle et ne sont pas en mesure de retourner dans ce pays tiers [d'obtenir] l'octroi d'une protection immédiate* » (article 10). Cette proposition devait remplacer la directive sur la protection temporaire du 20 juillet 2001, qui aurait dû être en conséquence abrogée<sup>22</sup>.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, entraînant la fuite de nombreux-euses Ukrainien-es a permis l'activation de cette directive le 2 mars 2022<sup>23</sup>. Elle n'avait jamais été utilisée auparavant, même dans des situations similaires telles que les importantes arrivées de personnes exilées fuyant les conflits en Syrie, en Afghanistan, en Libye, ou lors de l'actuelle crise migratoire aux frontières biélorusses.

20 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride. Disponible en ligne [ici](#).

21 RTBF, Plan européen de relocalisation des réfugiés: chronique d'un échec, 26 septembre 2017. Disponible en ligne [ici](#).

22 DIRECTIVE 2001/55/CE DU CONSEIL du 20 juillet 2001 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. Disponible en ligne [ici](#).

23 Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. Disponible en ligne [ici](#).



L'activation de la directive prévoit l'octroi d'une protection temporaire d'un an au minimum, pour tout·e national·e Ukrainien·ne, pour les personnes reconnues réfugiées ou bénéficiant de la protection subsidiaire en Ukraine, ainsi que pour les membres de leur famille. La Belgique, à l'instar de la majorité des États membres de l'UE, excepté l'Espagne et le Portugal, restreint l'octroi de cette protection aux Ukrainien·nes qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022, aux ressortissant·es de pays tiers bénéficiant d'une protection internationale en Ukraine ou aux apatrides, ainsi qu'aux membres de leurs familles : conjoint·e et partenaire assimilé·e, enfants mineurs non marié·es, d'autres parents proches qui vivaient avec la famille au moment des événements ayant conduit à « l'afflux massif de personnes déplacées » et qui étaient entièrement ou principalement à charge du/de la citoyen·ne ukrainien·ne à ce moment-là<sup>24</sup>. En Belgique, le traitement des demandes de protection internationale des ressortissant·es Ukrainien·nes est gelé depuis le 28 février 2022<sup>25</sup>.

### LIMITES GÉNÉRALES

#### MÉLANGE DES GENRES

Une des premières critiques jaillissant à la lecture du Pacte sur la migration et l'asile est la multiplicité des objectifs. De prime abord, son intitulé tend à se concentrer sur la thématique migratoire dans ses différents volets, qu'ils relèvent de la protection internationale ou de la migration dite « économique », par exemple. Or, le principal danger du Pacte est qu'il mélange la gestion des flux migratoires avec la politique sécuritaire, notamment la justice pénale, via l'incarcération et les risques pour la sécurité intérieure.

Ce mélange des genres fait écho aux dangereux amalgames concernant les personnes migrantes qui se retrouvent dans la plupart des dispositions politiques et législatives de l'UE en matière migratoire. À titre d'exemple, le programme de dix-huit mois du Conseil (1<sup>er</sup> janvier 2022 - 30 juin 2023) présente les intentions concernant la gestion de la migration au même endroit que celles de la sécurité intérieure et de la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme<sup>26</sup>.

24 CIRÉ, UKRAINE : informations sur les possibilités d'arrivée, le séjour et le statut juridique en Belgique, 11 mars 2022. Disponible en ligne [ici](#).

25 CGRA, Situation en Ukraine : gel du traitement des demandes, 28 février 2022. Disponible en ligne [ici](#).

26 Programme de dix-huit mois du Conseil (1<sup>er</sup> janvier 2022 - 30 juin 2023). Disponible en ligne [ici](#).

## TRADUCTION JURIDIQUE DE PRATIQUES ANTÉRIEURES

On peut déceler une traduction juridique des pratiques antérieures des États dans le traitement des personnes exilées, processus peu commun en droit de l'UE. Ces pratiques peuvent être associées à la coutume, source du droit international, soit « une règle issue d'un usage général et prolongé et de la croyance en l'existence d'une sanction à l'observation de cet usage »<sup>27</sup>. Or, le droit de l'Union européenne ne cite pas directement la coutume comme étant une de ses sources<sup>28</sup>. Seule la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'y réfère de manière indirecte lorsqu'elle évoque le droit international en tant que source subsidiaire du droit de l'UE<sup>29</sup>. Ainsi, les dispositions du Pacte permettraient de codifier ces coutumes, légalisant les pratiques antérieures des États membres de l'UE.

## NON-RESPECT DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ ET NÉCESSITÉ

Le Pacte généralise « l'approche hotspot » adoptée en 2015 à la suite de la crise de l'accueil des personnes exilées au sein de l'UE<sup>30</sup>. Cette approche s'illustre par la détention systématique dans le premier État membre d'arrivée des personnes ressortissantes de pays tiers ne présentant pas les conditions d'entrée exigées, laissant la gestion principale aux pays formant la frontière extérieure sud de l'UE (5MED : Italie, Grèce, Chypre, Malte, Espagne). Il n'y a pas de réel équilibre ou solidarité effectuée avec les autres États membres.

À cet égard, la question du respect des principes de proportionnalité et de nécessité se pose au vu de l'extension considérable du contenu des volets du Pacte. C'est-à-dire que le contenu et la forme de l'action de l'UE n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités, [reconnu en droit de l'UE<sup>31</sup> et également par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)<sup>32</sup>].

## LES DROITS BAFOUÉS

Plusieurs droits fondamentaux sont violés par les cinq propositions législatives du Pacte européen sur la migration et l'asile.

### DROIT D'ASILE ET PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT<sup>33</sup>

Le filtrage et la proposition APR permettent un contrôle préalable à l'entrée des portes de l'Union et traduisent la volonté de restreindre les droits des demandeur-euses de protection internationale qui se présentent à la frontière européenne. Ainsi, la Commission a créé une « fiction légale de non entrée sur le territoire »<sup>34</sup> autrement dit une invention juridique selon laquelle les personnes ressortissantes de pays tiers à l'UE ne remplissant pas les conditions d'entrée sur le territoire européen, qu'elles soient appréhendées aux frontières, ou sur le territoire, sont considérées comme n'ayant pas franchi lesdites frontières. Cela signifie que la frontière de l'Union européenne est reconceptualisée comme un espace extra-légal, ne faisant pas partie du territoire, et au sein duquel un droit dérogatoire à celui de l'UE peut s'appliquer.

Ces propositions reposent sur une logique de défiance vis-à-vis des personnes ressortissantes de pays tiers à l'UE, qui entraîne l'instauration d'un contrôle sécuritaire avant même que ces dernières ne soient entrées sur le territoire de l'UE, et une procédure de détention extraterritoriale s'apparentant à de véritables zones d'attente.

27 Dalloz, Coutume - Fiches d'orientation, avril 2021. Disponible en ligne [ici](#).

28 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 288. Disponible en ligne [ici](#).

29 Site internet EUR-Lex, Glossary of summaries EUROPEAN UNION (EU) HIERARCHY OF NORMS. Disponible en ligne [ici](#).

30 Communication de la Commission européenne n°240, 13 mai 2015. Disponible en ligne [ici](#).  
Base juridique : RÈGLEMENT (UE) 2019/1896 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624. Disponible en ligne [ici](#).

31 Article 5 (4) du Traité sur l'Union européenne, disponible en ligne [ici](#).  
Article 52§1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Disponible en ligne [ici](#).

32 Voir par exemple l'arrêt suivant : CEDH, *Stamose c. Bulgarie*, n° 29713/05, 27 novembre 2012. Disponible en ligne [ici](#).

33 Article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés. Disponible en ligne [ici](#).  
Articles 4, 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Disponible en ligne [ici](#).

34 ECRE, *Relying on a fiction: new amendments to the asylum procedures regulation a summary of ecre's comments on the new amendments to the apr in com(2020) 611 and recommendations for the colegislator*, décembre 2020. Disponible en ligne [ici](#).

Le volet RAMM impose des obligations et sanctions prévues à l'égard des demandeur-euses de protection internationale. Les articles 9 et 10 criminalisent – en violation de la Convention de Genève<sup>35</sup> – les entrées dites irrégulières, et donc la possibilité de déposer une demande sur le territoire d'un État membre de l'UE.

Quant aux propositions d'APR et de filtrage, par l'imposition du critère du taux de reconnaissance du statut de réfugié à 20%, la demande de protection internationale n'est plus individualisée. Elle n'est plus basée sur un récit personnel objectif et subjectif, mais traite les demandes selon la nationalité du/de lade la demandeur-euse, 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. En effet, elle adopte une approche basée uniquement sur la nationalité et non sur l'individu, alors que les demandes de protection internationale s'appuient sur des craintes personnelles.

La proposition prévoyant un mécanisme de crise permet d'étendre les délais de détention lors de la phase de pré-entrée. Ainsi, les personnes pourront être détenues aux abords du territoire de l'UE ou à tout autre endroit sur le territoire pendant 20 semaines. L'article 10§4 d) permet en outre de suspendre l'examen des demandes de protection internationale durant l'avènement d'une « crise ».

Néanmoins, les États membres devront reprendre l'examen de ces demandes dans un délai maximum d'un an. Ces dispositions restrictives renforcent la fiction légale d'extra-territorialité des centres de tri et violent une nouvelle fois le droit de l'Union et le droit international, en l'espèce le droit d'asile.

La proposition Eurodac de 2016 a abandonné l'interdiction de partager les informations des personnes avec leur pays d'origine, ce qui a été repris dans la proposition de 2020. L'accord provisoire de juin 2018 comprenait un ensemble de garanties assurant que ces transferts ne créeraient pas de risque de refoulement.

Or, la proposition de 2020 ne présente pas de garanties concrètes et suffisantes quant au risque de refoulement. En effet, il n'existe aucune interdiction de divulguer des informations relatives à une demande de protection internationale (PI). Ainsi, il existe un risque que le pays d'origine, au vu du grand nombre de données accessibles, puisse facilement définir si la personne a déjà fait une demande de PI. Concrètement, le partage de ces données va dépendre des pratiques nationales des États membres et entraîne un problème de subjectivité face à des critères imprécis.

35 Article 31 de la Convention de Genève : immunité pénale des demandeurs d'asile entrant dans un pays sans autorisation. Disponible en ligne [ici](#).

## GARANTIES PROCÉDURALES ET DROIT À UN RECOURS EFFECTIF<sup>36</sup>

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 acteur-rices peut entraver l'accès à un recours effectif. En effet, 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* » est prévue (article 32). Or, cette disposition est bien inférieure à un véritable droit à un recours effectif<sup>37</sup>.

Plusieurs dispositions des propositions APR et de filtrage entravent la sécurité juridique des demandeur-euses de protection internationale. Premièrement, le formulaire rempli au cours de la procédure de filtrage (articles 6 et 13 de la proposition de filtrage) et la décision d'orientation vers les différentes procédures ne sont susceptibles d'aucun recours, alors qu'ils sont déterminants quant à l'orientation vers la procédure adéquate (d'asile à la frontière, d'asile ordinaire, ou de retour).

Le rôle du mécanisme de contrôle indépendant prévu par l'article 7 de la proposition de filtrage ne détaille pas de quelle manière les recours pourront être envisagés, ni quelles autorités seront en charge de ces questions. En conséquence, le droit à un recours n'est pas pleinement effectif par cette proposition.

36 Article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Disponible en ligne [ici](#). Article 13 de la Convention EDH. Disponible en ligne [ici](#).

37 Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies PE 697:130 - July 2021, The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum. Disponible en ligne [ici](#).

De plus, la possibilité d'interjeter appel est limitée dans la proposition APR :

- le recours ne sera pas accepté si la protection subsidiaire est accordée et qu'elle confère les mêmes droits que le statut de réfugié dans le pays d'accueil
- un seul degré d'appel est possible pour les procédures d'asile à la frontière, alors que traditionnellement, deux sont nécessaires pour permettre de rectifier les possibles erreurs de la première décision négative
- les demandeur-euses de protection internationale auront « au moins une semaine » pour interjeter appel dans le cas d'une décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée ou infondée. En pratique, ce délai n'est clairement pas suffisant et réduira les chances d'aboutir à un résultat positif
- les appels contre les décisions de retour seront jugés devant la même cour et dans les mêmes conditions d'introduction que les autres appels

Les décisions relatives à l'asile et au retour seront données au même moment, dans le même acte ou dans des actes séparés, sans évaluer les garanties liées au non-refoulement, à l'intérêt supérieur de l'enfant et à la protection de la vie privée et familiale.

Enfin, l'effet suspensif du recours est limité (article 54§3 (a) et (d)) afin « de réduire les possibilités d'abus du régime d'asile »<sup>38</sup>. Ainsi, les ressortissant-es ne pourront pas rester sur le territoire de l'UE pendant le temps de traitement de leur recours avant d'en connaître l'issue. La CEDH a démontré dans de nombreux arrêts la violation de l'article 13 en cas d'expulsion ou d'extradition d'une personne pouvant entraîner la violation de l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants)<sup>39</sup>.

L'instauration par le Pacte d'un système complexe et peu clair ne semble pas répondre aux exigences énoncées dans le Pacte mondial sur les migrations des Nations unies, qui défend des « *dispositions efficaces, efficaces et praticables* » afin d'assurer la pleine réalisation de la solidarité et de la coopération internationales<sup>40</sup>. Des défaillances systémiques sont à craindre devant la complexité de cette proposition<sup>41</sup>.

#### PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL – DROIT À LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE<sup>42</sup>

On constate à la fois une augmentation de la quantité de données à caractère personnel récoltées au travers des procédures de filtrage et Eurodac et une diversification dans la nature des données collectées, ainsi que des personnes concernées et du nombre d'acteurs/actrices ayant accès à ces données, ce qui est particulièrement préoccupant.

En effet, sont désormais concerné-es : les ressortissant-es de pays tiers et les apatrides en situation dite irrégulière, soit toute personne dépourvue de droit au séjour sur le territoire des États membres (article 1, c), les ressortissant-es de pays tiers ou apatrides débarqué-es à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage (considérant 4bis, chapitre IV bis). Les données des mineur-es seront collectées à partir de l'âge de 6 ans, et non plus de 14 ans (article 10).

38 Pages 10, 19 et 21 de la proposition APR. Disponible en ligne [ici](#).

39 À titre d'exemple, voir : CEDH Chamaiev et autres c/ Géorgie et Russie, §460. Disponible en ligne [ici](#).

40 New-York, 2018, Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies, §16. Disponible en ligne [ici](#).

41 CJUE, affs C-411/10 et C-493/10, NS et ME, 21 décembre 2011 : la CJUE a reconnu que les États membres ne devaient pas procéder à des retours au titre du règlement de Dublin si les procédures d'asile et les conditions d'accueil dans l'État membre responsable souffrent de « déficiences systémiques » susceptibles d'exposer les demandeurs d'asile à un traitement contraire aux normes applicables en matière de droits humains. Disponible en ligne [ici](#).

42 Articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Disponible en ligne [ici](#). Articles 5 et 51 de la Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). Disponible en ligne [ici](#). Article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Disponible en ligne [ici](#).

Les données relatives aux demandeur-euses de PI sont conservées pendant 10 ans à compter de la date à laquelle les empreintes digitales sont relevées et sont automatiquement supprimées à l'expiration de ce délai, si le-la demandeur-euse acquiert la nationalité d'un État membre. Cependant, les données des demandeur-euses se voyant accorder une protection internationale ne sont pas détruites, mais sont « marquées » pendant 3 ans à des fins répressives à partir de l'octroi de la PI. Elles pourront ainsi être transférées en cas d'infraction pénale. Elles sont ensuite bloquées et donc inaccessibles aux autorités, même en cas d'infraction (article 18, §2).

Le délai de conservation des données pour les personnes exilées en situation administrative irrégulière est porté de 18 mois à 5 ans. Le même délai s'applique aux personnes débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage et aux personnes migrantes en situation dite irrégulière (article 17, a) §3bis). L'obligation d'effacement des données reste maintenue pour les personnes qui acquièrent la citoyenneté d'un État de l'UE, mais ne s'applique plus aux ressortissant-es de pays tiers franchissant la frontière en-dehors des points de contrôle habilités, ou aux apatrides ayant obtenu un document de séjour, ou ayant quitté le territoire de l'UE.

Traduisant une volonté de contrôle et de traçage des personnes exilées, la proposition prévoit de transférer ces données à différentes bases de données européennes telles qu'ETIAS, le système d'information sur les visas et Europol (articles 5, 8, 21 et 22). Par ses articles et considérants, la proposition de 2020 explicite la réelle transformation d'Eurodac en un instrument de contrôle de « l'immigration irrégulière », ce qui se reflète également dans les textes des autres systèmes de base de données mentionnées ci-dessus.

Un autre aspect très problématique de cette proposition est la compilation en une unique séquence, soit un unique document concentrant l'ensemble de données enregistrées dans Eurodac correspondant au/à la même ressortissant-e de pays tiers ou apatride. Ainsi, l'entièreté des données pourront être transférées via cette unique séquence aux autres bases de données européennes et être consultées par de multiples acteur-rices.

Une surveillance intrusive des personnes exilées est ainsi mise en place. La modification du règlement Eurodac permettra de collecter un nombre plus important de données à caractère personnel dès l'entrée sur le territoire, également par les gardes-côtes et gardes-frontières de Frontex. L'objectif affiché est de stocker, d'analyser et de partager ces données avec les agences de sécurité des États membres et avec Europol, afin de « lutter contre l'immigration illégale » et le terrorisme.

Or, l'accent mis sur la surveillance et la sécurisation des frontières via l'utilisation des nouvelles technologies ne peut respecter le droit à la vie privée et familiale des personnes exilées et le principe de non-refoulement, lorsque l'utilisation de ces données mène à un refoulement.

Le règlement Eurodac manque de justifications quant à la nécessité de recueillir autant de données et ne semble pas observer le droit au respect de la vie privée et familiale et la protection des données à caractère personnel. Plusieurs avis d'agences européennes (le contrôleur européen de la protection des données et l'agence des droits fondamentaux de l'UE), ainsi que de l'ONG ECRE démontrent la nécessité de justification pour avoir accès à ces données en application de la loi<sup>43</sup>.

43 EDPS (2012), Opinion amended proposal for a Eurodac Regulation (Recast version), 5 September 2012, §26-27. Disponible en ligne [ici](#).  
FRA Opinion 6/2016, Vienna 22 December 2016, p. 7, §40-42. Disponible en ligne [ici](#).

ECRE Comments on the Commission proposal to recast the Eurodac Regulation, July 2016, §6 f. Disponible en ligne [ici](#).

## DROIT À LA LIBERTÉ ET À LA SÛRETÉ - DÉTENTION<sup>44</sup>

Tous·tes les ressortissant·es de pays tiers qui se trouvent aux frontières extérieures sans remplir les conditions d'entrée sont rapidement orienté·es vers la procédure applicable sans quitter les lieux où s'effectue le contrôle : soit à l'extrémité ou proximité des frontières de l'UE (article 4(1) et 6(1) de la proposition de filtrage) et donc, sans entrer sur le territoire de l'UE.

Les États membres doivent déterminer les « lieux appropriés pour le filtrage » en tenant compte de « la géographie et des infrastructures existantes » (considérant 20). C'est notamment le cas pour les ressortissant·es de pays tiers appréhendé·es à l'intérieur du territoire de l'UE : le filtrage sera effectué « à tout endroit approprié sur le territoire d'un État membre » (article 6 (2)).

La Commission suggère que le filtrage puisse être effectué dans les zones d'urgence migratoires, soit les hotspots : « une zone créée à la demande de l'État membre hôte, dans laquelle celui-ci, la Commission, les agences de l'Union compétentes et les États membres participants coopèrent en vue de gérer un défi migratoire disproportionné, existant ou potentiel, caractérisé par une augmentation importante du nombre de migrants arrivant aux frontières extérieures ».<sup>45</sup>

Via la mise en place d'un système de filtrage dès l'arrivée des ressortissant·es de pays tiers, ces personnes sont de facto confrontées à un refus d'entrée sur le territoire de l'UE, dont la conséquence est leur détention systématique (voir supra). Ces dispositions contreviennent à la directive « retour » de 2008, qui limite la détention au risque de fuite, ou à l'entrave à la mise en œuvre du renvoi (article 15)<sup>46</sup>. Le « mécanisme de crise » implique également un recours systématique à la détention pour des périodes extensibles, et donc la limitation du droit à la liberté et à la sûreté.

Ainsi, ces dispositions laissent une grande flexibilité aux États membres quant au choix du lieu où la procédure de filtrage sera mise en place. Aucune indication sur les possibles lieux choisis, laissant envisager des lieux appartenant tant à des entités publiques, que privées. Quid de la responsabilité des acteurs étatiques et non étatiques en cas de violation de droits lors de la procédure de filtrage, puisqu'aucune garantie procédurale n'est clairement énoncée vis-à-vis de ce Pacte ?

## NON PRISE EN COMPTE DE LA VULNÉRABILITÉ

Le concept de vulnérabilité devrait s'appliquer à toute personne exilée, et a fortiori aux mineur·es, qu'elles soient isolé·es ou accompagné·es<sup>47</sup>.

La CEDH a rappelé à plusieurs reprises que la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prime sur les considérations relatives à son statut de migrant·e irrégulier·e. Ces enfants ont des besoins spécifiques qui sont liés notamment à leur âge et à leur manque d'autonomie, mais aussi à leur statut de demandeur·euse de PI<sup>48</sup>. Elle a également rappelé que la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 encourage les États « à prendre les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié bénéficie d'une protection et d'une assistance humanitaire, qu'il soit seul ou accompagné de ses parents »<sup>49</sup>.

Dans la proposition Eurodac, l'abaissement de l'âge pour le recueil des données discrimine, étiquette et criminalise les enfants ressortissant·es de pays tiers, en les divisant entre moins de 6 ans échappant à ce contrôle, et plus de 6 ans. L'autorisation de leur accompagnant·e, parent ou tuteur·rice, devrait être suffisante<sup>50</sup>.

La proposition APR prévoit une exception à la procédure à la frontière pour mineur·es non accompagné·es et familles avec enfant(s) de moins de 12 ans, à moins que ceux-ci soient considéré·es comme représentant un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public d'un État membre, ou encore que le/la demandeur·euse ait fait l'objet d'une décision de renvoi forcé pour des motifs de sécurité nationale ou d'ordre public, en vertu du droit national.

44 Article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Disponible en ligne [ici](#).

Article 5 de la Convention EDH. Disponible en ligne [ici](#).

Article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Disponible en ligne [ici](#).

45 Considérant 20 de la proposition faisant référence à l'article 2, point 23), du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, définissant la notion de hotspot, appelée zone d'urgence migratoire. Disponible en ligne [ici](#).

46 DIRECTIVE 2008/115/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, article 15. Disponible en ligne [ici](#).

47 DIRECTIVE 2013/33/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), article 21. Disponible en ligne [ici](#).

48 CEDH, B.G et autres v. France, § 79; Khan v. France, no 12267/16, 28 mai 2019, §74; N.T.P. and autres v. France, no. 68862/13, 24 mai 2018, §44; Rahimi v. Grèce § 87.

49 CEDH, Popov v. France, no. 39472/07 et 39474/07 19 janvier 2012, § 91.

50 FRA, Consent to usa data on children, 24 avril 2018. Disponible en ligne [ici](#).

Cependant, selon la Convention relative aux droits des enfants, la minorité est reconnue pour tout être humain dont l'âge est inférieur à 18 ans<sup>51</sup>, et non de moins de 12 ans ou de 6 ans. Ces propositions divisent ainsi les enfants en fonction de leur âge ou du fait qu'elles soient accompagnées ou non, ignorant ainsi la Convention précitée et la jurisprudence européenne sur la reconnaissance de la vulnérabilité des mineur-es.

L'article 15-5 de la proposition RAMM prévoit qu'en l'absence de membres de la famille ou de proches, l'État membre responsable est celui dans lequel le/la mineur-e non accompagné-e a enregistré sa demande de protection internationale pour la première fois, sauf s'il est démontré que cela n'est pas dans l'intérêt supérieur du/de la mineur-e.

Or, cette disposition est pensée en fonction de la gestion des mouvements migratoires et non des risques pouvant être causés aux mineur-es étranger-es non accompagnés-es transférés-es dans un pays non choisi, donc sans tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>52</sup>.

Très peu de garanties sont en outre prévues à l'égard des enfants dans la proposition de filtrage, tel qu'un accès à une aide juridique. De plus, le doute ne bénéficie pas aux mineur-es dont l'âge est contesté. Sachant que les options du filtrage concernent uniquement la demande de protection internationale, son octroi, le rejet et le renvoi, les mineur-es ne pourront bénéficier d'autres procédures telles que le regroupement familial, ou la résidence accordée pour l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>53</sup>.

À noter qu'aucune disposition du Pacte n'est prévue à l'égard des personnes vulnérables telles que les personnes de la communauté LGBTQI+, les victimes de torture et les personnes victimes de violence sexiste et sexuelle.

## DISCRIMINATION ET ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ ET DIGNITÉ HUMAINE<sup>54</sup>

L'utilisation des contrôles à la frontière et la possibilité d'appréhender les personnes présentes sur le territoire sont particulièrement préoccupantes, en ce qu'elles engendrent régulièrement racisme et discrimination raciale<sup>55</sup>. Le Pacte permettra de contrôler toute personne présente sur le territoire de l'UE qui « *semblerait* » avoir franchi illégalement la frontière, un profilage racial est donc inévitable. Les personnes dites sans papier pourront être détenues lors de la procédure de filtrage, qui déterminera leur possibilité de rester ou non.

La procédure de filtrage est intrinsèquement discriminante, puisqu'elle opère une distinction basée sur la nationalité. Elle ne s'appliquera qu'aux personnes originaires d'un pays dont le taux de décisions positives en matière d'asile est inférieur à 20 %. Les autres seront orientées vers une procédure de retour, soit expulsées.

Sont également à distinguer dans la procédure de filtrage, les personnes représentant une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public qui seront orientées vers la procédure d'asile expresse. Un risque de ciblage de certaines nationalités est à prévoir par cette approche basée sur la lutte contre le terrorisme<sup>56</sup>.

Le Pacte prévoit que dans un délai de sept ans à compter de son adoption, et tous les quatre ans par la suite, la Commission évaluera si l'accès des forces de l'ordre a conduit à une discrimination indirecte des personnes couvertes par le règlement. Mais le délai de sept ans est extrêmement long et le rôle du législateur européen n'est pas de contrer a posteriori les agissements des forces de l'ordre, mais de les empêcher d'user de leur pouvoir au cours de leur mandat.

51 Convention relative aux droits de l'enfant, article 1<sup>er</sup>. Disponible en ligne [ici](#).

52 CJEU, C-648/11 MA, BT, DA v Secretary of State for the Home Department, 6 June 2013, §55.

53 Picum, Picum recommendations on safeguarding children's rights in the migration and asylum pact proposals, mai 2021. Disponible en ligne [ici](#).

54 Articles 1 et 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Disponible en ligne [ici](#). Article 3 de la Convention EDH. Disponible en ligne [ici](#). Article 10 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Disponible en ligne [ici](#).

55 Report A/75/590, 10 November 2020 of the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia, and related intolerance. Disponible en ligne [ici](#).

56 PICUM, The EU's migration and anti-racism policies: are we ready for a racism-free Europe ?, 18 mars 2021. Disponible en ligne [ici](#).

## OPÉRATIONNALISATION DU PACTE

Bien qu'il ne soit pas officiellement adopté, le Pacte ne fait que traduire, amplifier et rendre opérationnelles des pratiques antérieures. Afin de normaliser ces pratiques, deux de ses volets, Eurodac et le filtrage, sont en cours de négociations. Certains éléments du Pacte pourraient également être adoptés dans d'autres dispositions législatives européennes.

À l'image des dispositions du Pacte, l'agence européenne de gardes-côtes et gardes-frontières - Frontex - promeut une sécurisation et une militarisation des frontières extérieures de l'Union européenne. Elle n'a cessé de voir son mandat et ses moyens augmenter, malgré les multiples violations de droits humains dénoncées.

Enfin, le Pacte est déjà opérationnel dans les camps sécurisés mis en place à l'automne 2021 en Grèce.

### LA COMPLÉMENTARITÉ DES APPROCHES GRADUELLE ET SCHENGEN POUR UNE ADOPTION RAPIDE DU PACTE

La logique de départ était l'adoption complète de tous les volets du Pacte. Or, par manque de consensus, l'approche graduelle a été annoncée par la présidence française du Conseil de l'Union dès janvier 2022. Elle a ensuite été confirmée le 22 juin de la même année. Cette approche consiste en un accord des États membres sur les négociations des volets contraignants concernant la procédure de filtrage et le règlement modifié Eurodac. En échange, l'instauration d'un mécanisme de solidarité volontaire serait mise en place pour pallier les difficultés des pays de première entrée<sup>57</sup>.

Ces deux volets normalisent l'approche hotspot des politiques migratoires européennes. Ils permettront notamment le tri et l'enfermement des personnes exilées aux portes de l'Europe, ainsi que l'augmentation du nombre et de la nature des données collectées (telles que l'image du visage, par exemple), sans aucune justification quant à la nécessité et la proportionnalité de ces mesures (voir supra).

Au cours du mois de juillet 2022, l'Union a confirmé l'obligation de filtrage des personnes exilées entrées « irrégulièrement » sur son territoire, ou qui ont réalisé une demande de PI. L'objectif décrit est d'examiner si leur présence doit être considéré comme « *un risque pour la sécurité intérieure* », notamment via l'interopérabilité des bases de données européennes<sup>58</sup>.

Au niveau national, le Pacte n'a cessé d'être défendu par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, dans l'objectif de trier les ressortissant-es de pays tiers à leur entrée sur le territoire belge. Ainsi, le système de filtrage devrait être mis en place à l'automne prochain pour les courts séjours. Il s'agirait d'un système d'enregistrement et de contrôle électronique aux frontières des États membres de l'espace Schengen pour les ressortissant-es de pays tiers à l'UE souhaitant rester jusqu'à 90 jours. Les données personnelles collectées comportant notamment la date d'arrivée et les empreintes seront conservées dans une nouvelle base de données européenne accessible à tous les États membres<sup>59</sup>.

En échange des négociations sur Eurodac et la procédure de filtrage, un accord avec les pays des 5MED a été trouvé. Le mécanisme de solidarité volontaire devrait être instauré dans l'objectif de « *réduire la pression* » des États de première entrée. Un accent est mis sur la relocalisation dans d'autres États membres, mais il sera également possible d'apporter des contributions financières et d'autres mesures de soutien aux États membres de première entrée. À l'inverse de ce qui avait été annoncé dans le volet RAMM, aucune solidarité n'est rendue obligatoire. La solidarité de ce mécanisme n'en aura que le nom. Les États membres auront la possibilité de choisir entre relocalisation, contributions financières, ou mesures de soutien. À noter que ce soutien financier aura surtout vocation en pratique à investir dans des moyens de surveillance des frontières extérieures de l'UE.

57 ECRE, JHA Council: French Presidency to Push for Progress on Gradual Approach and agreement on the Schengen Borders Code, 10 juin 2022. Disponible en ligne [ici](#).

58 Statewatch, EU : Tracking the Pact: Access to criminal records for "screening" of migrants, 26 juillet 2022. Disponible en ligne [ici](#).

59 La Libre, Asile et migration: le gouvernement prépare l'introduction d'un système d'enregistrement et de contrôle, 6 mai 2022. Disponible en ligne [ici](#).



En conséquence, cet accord est déséquilibré, puisque les règlements de filtrage et Eurodac sont des textes contraignants, mais non le mécanisme de solidarité, qui est volontaire. Son application dépendra de la bonne volonté des États membres. Il est irréaliste de croire qu'il sera réellement utilisé par l'ensemble des États membres sans qu'aucun moyen de contrainte ne soit prévu. L'équilibre souhaité entre solidarité, responsabilité et « protection » des frontières extérieures entre les États membres ne peut être trouvé en l'état.

En parallèle de cette approche, on observe une volonté de modification du code frontières Schengen dans le sens du Pacte. Ce code compile l'ensemble des règles relatives au régime de franchissement des frontières par les personnes au sein de l'espace de libre circulation Schengen.

Le Pacte, via la proposition modifiée d'Eurodac, instaure un accroissement de l'interopérabilité avec d'autres bases de données et agences européennes (notamment répressive, via Europol), ainsi qu'avec les pays d'origine des personnes exilées. Si cette modification est adoptée, les pays d'origine pourront communiquer des « *information alerts* » aux États membres. À partir des données collectées, les États membres pourront les introduire dans la base de données répressive du Système d'information Schengen. Europol appuiera les États membres dans le traitement de ces données. Ce partage de données serait très problématique, puisque des informations erronées pourraient être transmises, notamment pour les personnes demandeuses de protection internationale.

---

## FRONTEX : FORTERESSE DES DISPOSITIONS DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Créée le 26 octobre 2004 par le règlement n°2007/2004 du Conseil de l'UE, Frontex est présentée comme l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, promouvant, coordonnant et développant la gestion des frontières européennes. En pratique, l'étendue de son mandat ne se limite pas à son énoncé. L'agence est censée se conformer à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Or, depuis sa création, nombreux sont les scandales dénonçant les violations des droits humains qui entourent les actions de l'agence.

Les derniers mois ont mis en lumière une série de révélations à l'encontre de Frontex et de son personnel. Elles ont entraîné la démission de son directeur Fabrice Leggeri le 29 avril 2022, depuis 2015 à ce poste. Aija Kalnaja, ancienne directrice de la division de *capacity building*, a été désignée comme directrice exécutive par intérim.

Le 21 avril 2022 l'organisation Statewatch rendait public un document du conseil d'administration de Frontex daté du 16 mars 2022, autorisant l'utilisation des armes létales lors de ses opérations<sup>60</sup>. Six jours plus tard, le 27 avril 2022, sortait l'enquête menée par le journal français Le Monde, le Light house reports et les médias suisses SRF et Republik. Les médias ont croisé les informations recueillies par les ONGs et celles du JORA (joint operation reporting applications), avec la base de données utilisée par Frontex. L'enquête démontre qu'entre mars 2020 et septembre 2021, l'agence a répertorié des refoulements de personnes exilées comme de simples opérations de prévention au départ, menées dans les eaux turques.

---

60 Statewatch, EU: Frontex: equipment requirements for 2023 include "lethal and non-lethal weapons", 21 avril 2022. Disponible en ligne [ici](#).

Le 28 et le 29 avril 2022, les conclusions du conseil d'administration ont été dévoilées lors de sa réunion extraordinaire. Il était question de traiter du rapport de l'OLAF (l'agence européenne anti-fraude) sorti le 15 février 2022, qui a surveillé les agissements de Frontex pendant un an. Le rapport fait état de plusieurs push-back en mer Égée, violant notamment le principe de non-refoulement. La démission du directeur de Frontex a été annoncée à cette occasion. Le rapport de l'OLAF n'a pas été rendu public et n'a pu être consulté que par très peu de fonctionnaires et d'élu·es. Bien que la Commission européenne ait eu écho de ce rapport fin février, elle n'a que récemment enjoint à la Grèce de veiller au respect des droits fondamentaux à ses frontières, sans émettre d'accusation directe à l'encontre de Frontex<sup>61</sup>. Allant dans le sens de ces révélations et l'avis de la commission CONT, le Parlement européen a bloqué la décharge budgétaire de Frontex le 4 mai 2022. D'autres investigations sont en cours, certaines ont été traitées auprès de l'Ombudsman et du Parlement européen, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'Homme.

En optant pour une sécurisation maximale des frontières, allant jusqu'aux refoulements des personnes exilées, ainsi que pour une militarisation de l'agence, Frontex traduit en pratique les volontés du Pacte.

#### AUGMENTATION EXPONENTIELLE DE SON MANDAT ET SES MOYENS

Au cours des dernières années, le mandat et les moyens de l'agence Frontex ont augmenté, et sont amenés à le faire encore de manière exponentielle.

Ses effectifs devraient être augmentés à 10 000 garde-côtes d'ici 2027. En 2005, un an après sa création, le budget de Frontex s'élevait à 6 millions d'euros. On compte aujourd'hui 5,6 milliards d'euros pour 2021-2027, dont 543,5 millions uniquement pour l'année 2021 ainsi, que 757 millions pour l'année 2022. Cela représente le budget le plus élevé de toutes les agences de l'UE<sup>62</sup>.

Le mandat de Frontex tend à « protéger » les côtes et les frontières extérieures de l'UE. Or, son action ne se limite pas au territoire européen. Les accords de coopération avec les pays tiers à l'UE et la volonté d'externaliser les politiques d'asile et d'immigration n'ont cessé de s'accroître. Ces accords ne trouvent pas de base juridique spécifique et contraignante. Ils sont généralement informels et s'appuient sur la *soft law* (disposition ne créant pas de droit ni d'obligation, mais qui influe sur les règles de droit et accords politiques), ce qui laisse une grande marge de liberté à l'UE quant à leur mise en œuvre<sup>63</sup>.

Dans la région des Balkans, des membres du corps permanent de Frontex se trouvent aux frontières de l'Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en Moldavie, au Monténégro, en Macédoine du Nord, au Kosovo, en Serbie et en Ukraine. En Afrique et au Moyen-Orient, Frontex mène des activités de « *dialogue et coopération* ». Elle dispense des cours de formation aux agences frontalières de plusieurs États d'Afrique du nord et souhaite déployer des officiers de liaison au nord, à l'ouest et au sein de la Corne de l'Afrique.

L'agence est accusée de faciliter les interceptions et les refoulements en Libye par le biais de la surveillance aérienne par drone depuis l'Italie et Malte, alors que le risque de tortures, de viols et de détentions illégales a largement été dénoncé en cas de passage par la Libye<sup>64</sup>. Frontex veut également développer différents moyens au Sénégal et en Mauritanie, tels que des navires et des équipements de surveillance dans l'objectif de limiter les arrivées vers les îles Canaries<sup>65</sup>.

D'autres accords sont en cours de négociation avec des pays tiers à l'UE, comme le Maroc, bien que les agissements des autorités locales aient été dénoncés lors du drame du Melilla qui a causé la mort d'au moins 23 personnes le 24 juin 2022<sup>66</sup>.

61 Le Monde, Refoulement de migrants en Grèce : l'enquête qui accuse Frontex, 28 juillet 2022. Disponible en ligne [ici](#).

62 Mediapart, Des réfugiés à la merci des algorithmes, 31 juillet 2022. Disponible en ligne [ici](#).

63 Migreurop, L'informalisation des politiques migratoires : les pièges de la soft law, Les notes de Migreurop n°14, juin 2022. Disponible en ligne [ici](#).

64 InfoMigrants, Le drone de Frontex « facilite les interceptions et les retours en Libye », 2 août 2022. Disponible en ligne [ici](#).

65 Statewatch, EU: Tracking the Pact: Plan for Frontex to deploy "vessels, surveillance equipment, and carry out operational tasks" in Senegal and Mauritania, 21 juillet 2022. Disponible en ligne [ici](#).

66 Statewatch, Tracking the Pact: EU eyes future Frontex deployments in Morocco, 9 mars 2022. Disponible en ligne [ici](#).

Depuis 2010, l'agence développe également le projet AFIC (*Africa-Frontex intelligence community*). Il tend à promouvoir « un partage régulier d'informations sur le trafic de migrants et d'autres menaces pour la sécurité des frontières qui touchent les pays africains et l'UE » entre les analystes de la cellule d'analyse des risques de cinq États africains, et les analystes de Frontex.

### MILITARISATION DE L'AGENCE

À la différence des autres agences européennes, Frontex est devenu en quelques années l'unique corps de fonctionnaires européens s'apparentant à des forces armées.

Une position étonnante pour une agence qui est censée se contenter de garder les côtes et frontières. À contrario, l'Agence européenne de défense, spécifiquement instituée pour les questions sécuritaires ne compte que 140 employés et aucun corps armé.

La volonté des États membres se traduit dans les discours et textes législatifs qui utilisent une sémantique offensive à l'encontre des personnes exilées. À titre d'exemple, les termes de gestion et de maîtrise des flux migratoires, de sécurisation des frontières sont extrêmement présents. Les références à la protection contre le terrorisme ou le radicalisme sont également mentionnées pour les dispositions concernant la migration, banalisant cet amalgame dangereux<sup>67</sup>. Les personnes exilées sont de fait assimilées à une menace, un danger que l'UE devrait combattre.

Le contingent permanent de Frontex des gardes-frontières et de garde-côtes présente plusieurs caractéristiques militaires. Ils disposent de différentes armes (bâtons télescopiques, matraques en caoutchouc, couteaux à lame droite et à lame dentée), létales et non létales, ainsi que d'uniformes depuis 2021. Il s'agit du premier corps armé doté d'uniforme de l'UE, ce qui traduit la volonté de souveraineté de l'UE en matière migratoire. L'agence dispose également de bateaux, d'hélicoptères et d'avions pour réaliser ses opérations aux frontières. Le risque de l'utilisation de l'intelligence artificielle lors de la surveillance et des opérations, à défaut du respect des droits fondamentaux a été décrié à diverses reprises<sup>68</sup>.

Plusieurs opérations ont été menées par l'agence depuis sa création. Trois opérations pour « sauver des vies en mer et s'attaquer aux réseaux criminels » ont été mises en place en Méditerranée : l'opération Themis (remplaçant l'opération Triton mise en place en 2014) en Méditerranée en 2018, l'opération Poséidon en Méditerranée orientale et l'opération Indalo en Méditerranée occidentale. Elles ont notamment pour objectif d'appuyer les autorités nationales dans le contrôle des frontières, l'identification des personnes exilées, les opérations de sauvetage et la détection des passeurs. Un pan sécuritaire, basé sur l'image de la migration comme danger, est également marqué par la collecte de renseignements et d'autres mesures visant à « détecter les combattants étrangers et autres menaces terroristes aux frontières extérieures », et sur la saisie des objets de contrebande (cigarettes, drogue et armes).

L'opération militaire Irini a été instaurée en mars 2020 pour contribuer au démantèlement des réseaux de trafic de migrant-es et de traite des êtres humains, grâce à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles aériennes. Entre mai 2015 et mars 2020, l'opération militaire Sophia a ciblé les passeurs en Méditerranée de mai 2015 à mars 2020. Les informations collectées lors de ces opérations sont transférées aux autorités nationales et à Europol, tendance confirmée par la modification du règlement Eurodac dans le Pacte lors des contrôles aux frontières et sur le territoire de l'UE.

### TENTATIVE ÉCHOUÉE DE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Pour tenter de redorer son image, l'agence a mis en place en 2021 un responsable des droits fondamentaux, accompagné d'une équipe d'agent-es chargé-es d'en assurer la protection. Une stratégie relative aux droits fondamentaux a été adoptée, pour guider ses actions.

Une procédure de rapport d'incident grave a été instaurée pour les personnes participant aux opérations de Frontex. Elles peuvent signaler toute situation de violation des droits fondamentaux relevant du droit communautaire, du droit international, des codes de conduite de Frontex, ou des situations ayant de graves répercussions négatives, réelles ou potentielles, sur les tâches essentielles de l'agence. Ce rapport sera ensuite traité par les agent-es de Frontex chargé-es de la protection des droits fondamentaux.

Le mécanisme de plainte permet de déposer des plaintes individuelles pour les personnes qui estiment être victimes d'une violation de leurs droits fondamentaux du fait des actions, ou de l'absence d'action du personnel de Frontex.

67 À titre d'exemple, voir le programme du trio de la présidence du Conseil de l'UE, pages 5 et 6. Disponible en ligne [ici](#).

68 InfoMigrants, Frontex arme de plus en plus ses agents pour les années à venir, 26 avril 2022. Disponible en ligne [ici](#).

Le Forum consultatif sur les droits fondamentaux a été créé en 2013. Il est composé d'agences européennes et onusiennes, ainsi que de quelques membres de la société civile. Il est chargé de fournir des conseils indépendants sur le respect, la protection et la promotion des droits fondamentaux dans toutes ses activités. Enfin, un mécanisme de surveillance du recours à la force a été créé pour limiter et cadrer son usage.

Ni la procédure de rapport d'incident grave, ni le mécanisme de plainte n'ont d'effet contraignant.

Le rapport annuel de l'office de protection des droits fondamentaux de Frontex exprime clairement les difficultés des officier-es à collecter les informations et à avoir accès aux opérations<sup>69</sup>. L'accès aux opérations en mer leur est refusé pour des motifs de sécurité et d'inaptitude physique. Même l'organe de Frontex chargé d'assurer la protection des droits fondamentaux n'a pas été en mesure d'observer le déroulement de ces opérations, bien que de nombreux « push back » sont régulièrement dénoncés. Le Forum n'a qu'un rôle de conseil, et le mécanisme de surveillance n'a lui qu'un rôle de cadrage, ce qui en pratique, rend leur action très peu protectrice et efficace.

Plusieurs recours ont été intentés contre l'agence au niveau de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice de l'UE pour des cas de refoulements et de violence envers des personnes exilées. Les instances judiciaires n'ont à ce jour pas rendu de décision.

## APPLICATION CONCRÈTE DU PACTE AVANT SON ADOPTION : LES CAMPS SÉCURISÉS AUX PORTES DE L'EUROPE

Le *hotspot* de l'île grecque de Samos est la parfaite illustration du Pacte. Mis en place en septembre 2021, il est le premier centre totalement « sécurisé », où les données à caractère personnel sont seules à permettre l'entrée et la sortie du camp.

Ce camp sécurisé a été créé pour tenter de pallier la situation antérieure. L'ancien camp se trouvait à la lisière du centre ville de la capitale de l'île, Vathy. Les conditions de vie y étaient déplorables et le camp était surpeuplé. La capacité de l'ancien camp s'étendait à 650 places en containers. Or, en 2019, on comptait plus de 9000 personnes présentes, soit plus de 13 fois sa capacité totale. Les personnes exilées survivaient dans des abris de fortune, ou dans des tentes octroyées par des associations ou le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, posées à flanc de colline du fait du manque de place dans le camp.

De nombreux problèmes sanitaires ont été répertoriés à plusieurs reprises: nourriture périmée fournie par les autorités grecques, présence de rats, serpents et insectes dans les habitations, écoulements des sanitaires, etc<sup>70</sup>.

Le camp actuel présente également de nombreux problèmes, tant fonctionnels, que de respect des droits fondamentaux. Une reconnaissance faciale a été instaurée pour pouvoir franchir les portes magnétiques et les tourniquets à l'entrée. Des scanners à rayon X, identiques à ceux présents dans les aéroports, ont également été installés afin « d'assurer la sécurité ». Ces dispositifs sont extrêmement intrusifs concernant les données à caractère personnel et l'intégrité des personnes concernées, notamment car leur consentement n'est pas requis lors de ces procédures.

69 Fundamental Rights Officer, annual report 2020. Disponible en ligne [ici](#).

70 Rapport de mission Gisti – Migreurop 2019, Hotspot de Samos : l'enfer à la frontière gréco-turque, 28 avril 2020. Disponible en ligne [ici](#).

Théoriquement, les personnes exilées ne sont pas libres d'aller et venir, mais doivent respecter des horaires stricts. Les sorties sont autorisées uniquement entre 8h et 20h. Le camp est excentré, il se trouve à 15 minutes en voiture de la capitale où se situent l'ensemble des services d'aide médicale, sociale et juridique, apportés principalement par des ONGs locales et internationales. Un bus a été mis en place, mais au prix de 1,60 euros par trajet. À son ouverture, Médecins sans Frontières décrira ce camp sécurisé comme étant une prison à ciel ouvert<sup>71</sup>. Plusieurs de ses aspects sont en effet de type pénitentiaire. Le camp est totalement fermé et son entrée contrôlée. Divers moyens technologiques ont été mis en place afin de surveiller et sécuriser le camp. Il est entouré d'une double ligne de barbelés et est surveillé par des miradors et des caméras.

Sa « modernité » et son « exemplarité » ont été avancées à maintes reprises pour justifier l'investissement de 43 millions d'euros par l'Union européenne pour la construction de ce camp. Or, de nombreux dysfonctionnements ont été relevés dès les premières semaines de son installation. Situé au fond d'une vallée, d'importants écoulements d'eau ont détérioré les installations suite aux fortes pluies d'octobre 2021. Une coupure d'eau de deux semaines à compter de 6 mai 2022 a également été répertoriée.

Les associations présentes sur place dénoncent depuis novembre 2021 une interdiction de sortie pour les personnes n'ayant pas de carte valide, comme c'est le cas pour les nouveaux-elles arrivant-es et pour les personnes qui reçoivent un refus pour la seconde fois. Environ la moitié de la population du camp n'est pas autorisée à le quitter le camp sans autorisation préalable, pour des raisons telles que des rendez-vous à l'hôpital, ou chez leur avocat-e. Ces restrictions de mouvement limitent l'accès à un soutien juridique significatif pour les demandeur-euses de protection internationale à Samos, ainsi que leur droit à la confidentialité et à la liberté d'aller et venir. Les conséquences sont importantes sur la santé mentale et physique des personnes concernées, qui se sentent exclu-es des aides à l'intégration et des services de base.

Le gouvernement grec n'a pas annoncé la fin de ces restrictions de mouvement et n'a pas répondu aux interpellations des associations présentes sur place. En mai 2022, la situation a empiré : la plupart des autorisations de sortie demandées par les associations ont été refusées. En conséquence, les demandeur-euses de

PI se voient contrant-es de passer un entretien d'asile sans avoir eu accès à un soutien juridique préalable<sup>72</sup>.

Bien que défectueux et dangereux en termes de respect des droits humains, le modèle de camp sécurisé n'a cessé de se développer. Deux nouveaux camps sécurisés ont été mis en place en Grèce fin octobre 2021, sur les îles de Kos et Leros dans la mer Égée. Deux autres camps similaires devraient être installés sur les îles de Lesbos et Chios, malgré les critiques adressées au gouvernement grec par des associations locales et internationales. L'Union européenne a alloué un budget de 276 millions d'euros à ces installations, alors qu'elles privent les personnes exilées de tout droit à une vie digne, et renforcent l'aspect carcéral des sas aux portes de l'Europe, comme le fait le Pacte.

71 InfoMigrants, Grèce : le nouveau camp de l'île de Samos, "une prison à ciel ouvert", dénonce MSF, Disponible en ligne [ici](#).

72 Avocats sans frontières France, Inquiry about the Ministerial Order of Detention in the Closed Controlled Access Centre (CCAC) in Samos. Disponible en ligne [ici](#).

## CONCLUSION

Au vu des éléments mis en évidence dans cette analyse, il apparaît que la réponse de la Commission européenne aux défis et enjeux de la migration à travers la proposition du Pacte et de ses cinq volets législatifs ne va pas vers davantage de respect des droits humains. Il est en l'état incompatible avec le respect du droit international et européen, ainsi qu'avec le Pacte mondial sur les migrations des Nations unies.

Le conflit en Ukraine devrait être l'occasion de repenser le système européen d'asile et de migration, afin de tendre à un réel accueil de l'ensemble des personnes exilées, plutôt qu'à leur précarisation. Or, les cinq instruments législatifs proposés dans le Pacte, qu'ils soient nouveaux ou réformés, ne sont que la transcription en instruments légaux des pratiques actuelles des États membres, qui ont montré leurs faiblesses et dysfonctionnements. Cela se traduit par des procédures, dorénavant légales, qui autorisent le tri et le recours à la détention systématique à l'ensemble des frontières européennes, ainsi que l'examen accéléré des demandes de protection internationale sur base du concept de pays « sûrs », ce qui favorise de facto les pratiques de refoulement et de non accueil, et donc de retour forcé.



## Coordination et Initiatives pour Réfugié·es et Étranger·ères

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeur·euses d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeur·euses d'asile, des réfugié·es et des étranger·ères.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire.be - cire@cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

### Les organisations membres

Aide aux personnes déplacées (APD)	FGTB Bruxelles
Amnesty international	Interrégionale wallonne FGTB
Association pour le droit des étrangers (ADDE)	Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
BePax	Médecins du Monde
Cap migrants	Mentor-escale
Caritas international	Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)	Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
Centre social protestant	L'Olivier 1996
Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)	Le monde des possibles
Convivium	Présence et action culturelles (PAC)
Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)	Point d'appui
CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde	Service social de Solidarité socialiste (SESO)
CSC Nationale	Service social juif (SSJ)
Équipes populaires	Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)