

PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE POLITIQUE EXTÉRIEURE ET AUX FRONTIÈRES

FÉVRIER 2025

Avertissement liminaire : la présente note n'a pas vocation à proposer une analyse globale du Pacte européen, mais plutôt à **mettre en exergue les principaux éléments relatifs à la politique d'externalisation des frontières contenus dans le Pacte**. Elle ne traite donc pas des nombreux éléments importants du Pacte relatifs, notamment, aux conditions d'accueil dans l'Union européenne, au fichage, ou à la réinstallation.

Il est également à noter que le Pacte est entré en vigueur à compter de sa parution, en mai 2024. Néanmoins, **la grande majorité de ses dispositions ne seront applicables qu'à compter de juin 2026**.

| | |
|--|----|
| 1. L' "approche globale" dans le Pacte..... | 2 |
| 2. La "protection" renforcée des frontières..... | 3 |
| ↳ La fiction de non-entrée..... | 3 |
| ↳ Le filtrage aux frontières..... | 4 |
| ↳ Les procédures aux frontières | 5 |
| 3. L'externalisation au cœur de la politique migratoire européenne..... | 8 |
| ↳ La coopération internationale | 8 |
| ↳ Mécanisme de solidarité et réserve annuelle..... | 9 |
| 4. Pays tiers sûrs : la mise à distance des demandeurs d'asile | 12 |



1 L' "APPROCHE GLOBALE" DANS LE PACTE

La notion d'externalisation est ici comprise au sens large, comme **l'ensemble des mesures mises en œuvre par l'Union européenne (UE) et ses États membres (EM) pour tenir les personnes exilées à distance du territoire européen, le plus souvent (mais pas systématiquement) en déléguant certaines prérogatives à des États tiers**. Les politiques d'externalisation peuvent passer par des accords de coopération avec États tiers, le déploiement de l'agence Frontex¹ aux frontières européennes et au-delà, ou encore le développement de la notion de pays tiers sûr.

Textes du Pacte principalement cités dans la présente note :

- ▶ Règlement Gestion des migrations et de l'asile
- ▶ Règlement Filtrage
- ▶ Règlement Procédure
- ▶ Règlement Retour à la frontière

Le Pacte européen sur l'asile et la migration, adopté définitivement le 14 mai 2024 après plus de trois ans de négociations, se décline en 6 règlements centraux, complétés de 10 textes (règlements et directives).

Contrairement au système qui préexistait, le Pacte a pour objectif de mettre en œuvre une **approche globale**, qui régit à la fois les migrations et l'asile dans l'Union européenne et à ses frontières². La question de la frontière est d'ailleurs essentielle pour comprendre la politique migratoire de l'Union européenne :

l'externalisation de la gestion des frontières en est un axe fondamental, avec pour objectif principal de diminuer les arrivées sur le territoire européen. Le Pacte entérine l'importance de cette politique, et crée un système commun de gestion des migrations sur son territoire.

L'un des objectifs principaux de ce « paquet législatif » est de créer une politique européenne commune et, dans la mesure du possible, harmonisée. C'est pour cette raison qu'un certain nombre de directives sont désormais des règlements (textes directement applicables en droit national, sans qu'une transposition ne soit nécessaire) et qu'une stratégie européenne devra être déclinée en plans nationaux par les gouvernements des États membres chaque année. Néanmoins, ces textes sont le fruit de longues négociations et de compromis entre des parties défendant des intérêts très divergents, des États du sud de l'Europe qui mettaient en cause le système Dublin et demandaient une meilleure répartition des demandeurs d'asile entre États membres, à ceux de l'est qui prônaient une fermeture de leurs frontières. Aussi, le Pacte contient parfois des incohérences ou des objectifs qui paraissent peu compatibles entre eux ou peu réalistes.

Il se caractérise en outre avant tout par **une vision négative des migrations, mouvements dont il faudrait « protéger » le territoire de l'Union européenne**. Cette vision se traduit par de nombreuses mesures coercitives, faisant une large place à la privation de liberté, limitant systématiquement la liberté de choix des personnes exilées et soulevant des questions quant à la conformité de ces mesures avec le droit international et les droits fondamentaux.

¹ Frontex est l'agence européenne de garde-frontières et garde-côtes.

² À cet égard, le préambule du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration affirme qu'il « est nécessaire d'élaborer de manière intégrée des politiques et une approche globale dans le domaine de la gestion de l'asile et de la migration, y compris ses composantes tant internes qu'externes ».

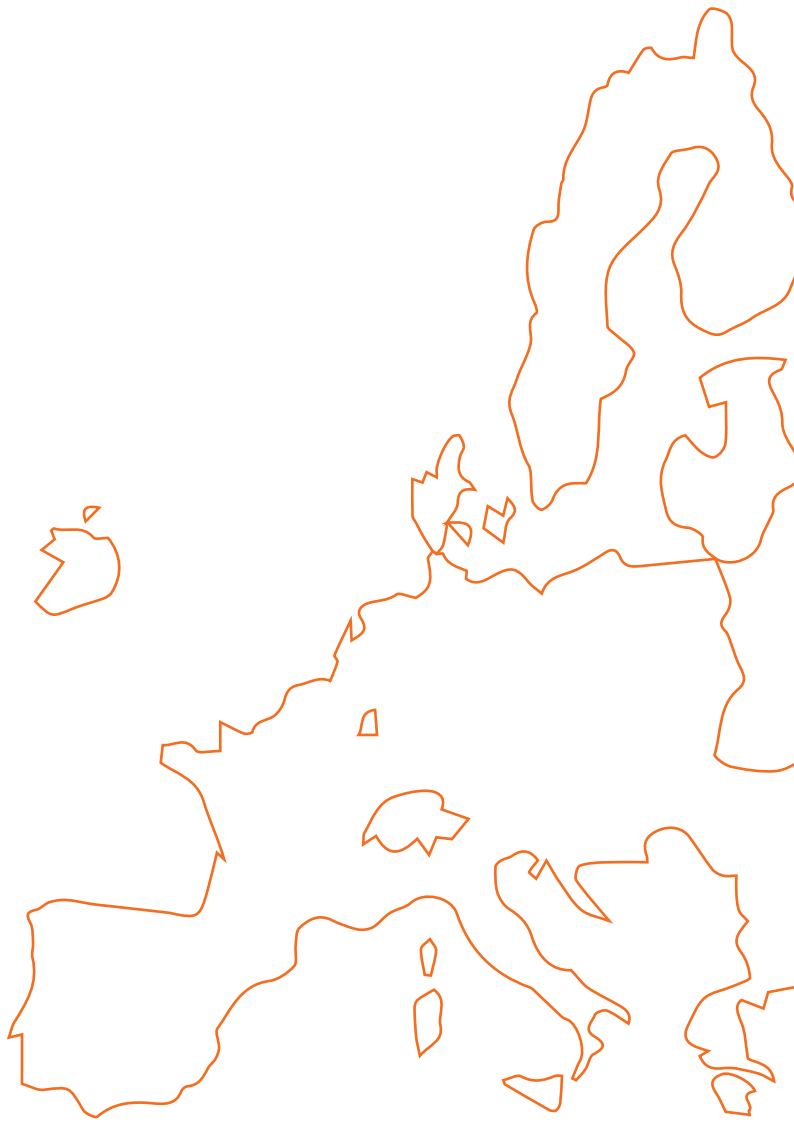


2 LA "PROTECTION" RENFORCÉE DES FRONTIÈRES

LA FICTION DE NON-ENTRÉE

L'une des principales nouveautés prévues par le Pacte se situe dans l'introduction de la **fiction de non-entrée**, prévue par le règlement dit « Filtrage »³ : quand une personne franchit irrégulièrement une frontière extérieure de l'Union européenne, elle est **légalement réputée ne pas se trouver sur le territoire de l'État membre concerné**⁴. C'est ce qu'on appelle une **fiction d'extra-territorialité**. Ce n'est toutefois pas un concept entièrement nouveau : c'est sur une notion très proche que repose la législation applicable aux zones d'attente en France, ou dans un certain nombre d'aéroports en Allemagne.

Il ne s'agit pas d'une mesure d'externalisation au sens le plus strict du terme, dans la mesure où les États membres ne confient pas la gestion des procédures relatives aux personnes concernées à d'autres États. Néanmoins, cette nouveauté légale, qui emporte de lourdes conséquences en pratique, procède de la même logique que celle qui préside à l'externalisation : il s'agit, là encore, de **tenir à distance les personnes migrantes du territoire européen** – quitte à recourir à une fiction juridique.



³ Règlement UE 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures.

⁴ L'article 6 du règlement Filtrage la formule comme suit : « Au cours du filtrage, les personnes visées à l'article 5, paragraphes 1 et 2, ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire d'un État membre ».



LE FILTRAGE AUX FRONTIÈRES

En pratique, cette fiction de non-entrée devrait permettre d'éviter l'application du droit national et, par conséquent, le respect de certaines garanties. On peut donc imaginer qu'une disposition issue uniquement du droit interne, comme par exemple en France l'interdiction de la rétention des mineur-es, n'ait par conséquent pas à s'appliquer. En revanche, la fiction de non-entrée ne doit pas empêcher d'appliquer le droit européen, puisque c'est lui qui prévoit cette disposition. Ainsi, les États ne pourront pas éviter d'appliquer la Charte des droits fondamentaux aux personnes concernées par la fiction de non-entrée. La raison d'être de cette fiction juridique est de permettre la mise en place d'un **système de filtrage, ou de « tri », aux frontières**. Dans le cadre de cette procédure, les personnes doivent rester « à la disposition des autorités compétentes [...] afin de prévenir tout risque de fuite » (article 6 du règlement Filtrage). Il semble donc qu'une restriction de mouvement sera imposée aux personnes concernées par la procédure de filtrage, bien que le texte ne prévoit pas explicitement de placement en rétention à ce stade. La procédure de filtrage prévoit avant toute chose un blocage des personnes aux frontières, avant toute prise en compte de leurs droits et besoins.

Les personnes concernées par cette procédure sont celles qui ont été interpellées alors qu'elles auraient tenté une entrée irrégulière sur le territoire de l'UE, celles qui ont été débarquées à la suite d'une opération de sauvetage en mer, ou celles qui ont exprimé une demande de protection internationale à une frontière. **Toute personne dans cette situation est concernée, y compris les familles avec des enfants et les mineur-es non accompagnés.**

La procédure de filtrage doit durer un maximum de 7 jours (10 jours en cas de crise) et doit inclure les étapes suivantes :

- ▶ Un contrôle sanitaire et un contrôle de vulnérabilité ;
- ▶ La vérification de l'identité et l'enregistrement des données biométriques, dont le relevé des empreintes digitales ;
- ▶ Un contrôle de sécurité pouvant impliquer une fouille des personnes et de leurs biens.

À l'issue de ces vérifications, l'État membre doit remplir un formulaire et signifier à la personne concernée l'orientation vers la procédure considérée comme adaptée à sa situation : demande d'asile (et donc délivrance d'une autorisation d'entrée sur le territoire) ; procédure d'asile à la frontière ; ou procédure de retour⁵.

Il est à noter que **ce système est directement inspiré des hotspots qui ont été mis en œuvre en 2015**, afin de procéder à l'enregistrement des personnes exilées qui se présentaient aux frontières italiennes et grecques, et que les autorités de ces pays n'accueillaient plus. Or, ces dispositifs, largement défectueux, ont été lourdement critiqués pour les graves violations des droits fondamentaux qu'ils ont causées (voir *infra*).

Qu'est-ce qu'une situation de crise au sens du Pacte ?

Le règlement « Crise et force majeure »⁶ permet aux États membres de **déroger à certaines de leurs obligations en matière de garanties procédurales et de droits fondamentaux en cas de crise ou de force majeure**.

Une crise est définie comme :

- ▶ Une situation exceptionnelle d'arrivées massive de personnes ressortissantes de pays tiers aux frontières de l'UE ou dans un État membre ; ou
- ▶ Une situation dans laquelle un État tiers dit hostile instrumentalise des mouvements de migrations vers l'UE ou un État membre pour le déstabiliser.

Le cas de force majeure correspond à une situation anormale et imprévisible (comme par exemple, une pandémie).

⁵ Il s'agit bien dans ce cas de la procédure de retour de droit commun, et non pas de la procédure nouvellement introduite dite de « retour à la frontière » qui est décrite plus loin.

⁶ Règlement 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.



LES PROCÉDURES AUX FRONTIÈRES

Le système de filtrage doit aboutir à l'orientation des personnes concernées et deux procédures spécifiques sont prévues à la frontière à la suite du filtrage. Au cours de ces deux procédures, la personne est maintenue dans la fiction de non-entrée.

L'**asile à la frontière**⁷ est une procédure accélérée qui s'applique pour les demandeurs et les demandeuses d'asile originaires d'un État dont les ressortissants ont un taux de protection internationale inférieur à 20% au niveau de l'UE, ou celles et ceux qui pourraient représenter une menace à l'ordre public ou qui ont « intentionnellement » induit les autorités en erreur. Elle existait auparavant mais elle est rendue obligatoire par le nouveau règlement « Procédure ».

La demande d'asile à la frontière doit être traitée dans un délai de 12 semaines (18 semaines en cas de situation de « crise »). Pendant la durée de la procédure, les demandeurs ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre : la fiction de non-entrée perdure. Cette procédure n'empêche pas l'application de la recherche de l'État responsable de la demande d'asile et un potentiel transfert (ancien système « Dublin »), et elle peut également permettre de déclarer une demande irrecevable au profit d'un État tiers considéré comme « sûr » ou comme « premier pays d'asile »⁸.

En pratique : en application de ces dispositions, un demandeur d'asile pourrait ainsi se voir enfermé pendant une semaine à son arrivée en France. À l'issue de la première procédure (filtrage), il pourrait se voir informé qu'il est placé en procédure d'asile à la frontière, sans pouvoir contester juridiquement cette orientation qui n'est pas considérée comme une décision. Il pourrait passer deux mois supplémentaires enfermé pendant la procédure d'asile à la frontière, avant d'apprendre que sa demande d'asile doit finalement être examinée par un autre État membre, vers lequel il pourrait être transféré.

La procédure de **retour à la frontière** est ensuite prévue pour les personnes ayant fait l'objet d'un refus de protection dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière⁹. Elle permet d'éviter d'autoriser les personnes déboutées à entrer sur le territoire de l'État membre, en les maintenant dans la fiction non-entrée. Le retour doit intervenir dans un délai de 12 semaines (18 semaines en cas de « crise »), pendant lequel les personnes déboutées doivent être hébergées ou peuvent être placées en rétention (en « dernier recours »¹⁰).

En pratique : en situation de crise, une personne pourrait donc passer jusqu'à 8,5 mois enfermée à la frontière d'un État membre, sans entrer « formellement » sur son territoire, avant d'être reconduite dans son pays d'origine.

Il est intéressant de noter que l'article 10 du règlement Filtrage prévoit l'obligation pour les États membres de mettre en place un **dispositif indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux** dans le cadre de la procédure de filtrage. Ce mécanisme devra s'assurer du respect du droit européen et du droit international, mais également s'assurer que tout signalement d'un manquement au respect des libertés fondamentales fasse l'objet d'une enquête et d'un suivi. Ce mécanisme ne fait pas obstacle à la saisine des voies judiciaires lorsque c'est nécessaire. Il est à noter que le Pacte ne prévoit pas de détails concernant les mesures à prendre par les États membres pour s'assurer de l'effectivité de ce mécanisme dans les faits.

⁷ Cette procédure est prévue par les articles 43 à 45 du règlement 2024/1348 dit « Procédure ».

⁸ Article 44(1)(a) du règlement Procédure.

⁹ Cette procédure est prévue par le règlement 2024/1349 dit « Retour à la frontière ».

¹⁰ Article 5 du règlement Retour à la frontière.



LE REGARD

DU CCFD TERRA SOLIDAIRE

Ces nouveautés apportées à la frontière par le Pacte européen reflètent **une vision fondée sur la peur des migrations et une obsession pour le contrôle de la frontière. Les personnes exilées sont perçues comme des menaces devant être tenues à distance du territoire européen.** La procédure de filtrage résulte de la volonté de contrôle exacerbé qui prévaut dans les politiques migratoires et qui s'incarne, entre autres, dans la **généralisation du fichage des personnes étrangères.** Le filtrage renforce en outre l'idée selon laquelle un « tri » devrait être effectué entre les personnes que l'Europe accepte d'accueillir sur son territoire, et celles qu'il faudrait absolument tenir à distance, voire criminaliser en les enfermant. Cette vision est en opposition complète avec les valeurs de solidarité et d'humanité dont se prévalent l'Union européenne et ses États membres.

La notion même de fiction de non-entrée est questionnable, notamment du point de vue du droit international des droits humains, **puisqu'elle doit permettre aux États de se délester d'une partie de leurs obligations,** les personnes concernées étant réputées ne pas se trouver sur leur territoire. La portée de cette approche est néanmoins contestable : ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a déjà eu l'occasion de reconnaître la responsabilité d'un État pour des violations ayant eu lieu en-dehors de son territoire en se fondant sur le fait qu'il ne peut y avoir de zones de non-droit¹¹. En outre, la décision d'orientation prise par les autorités à l'issue du filtrage n'est pas considérée comme une décision formelle : **elle ne peut donc pas faire**

l'objet d'une contestation devant le juge. Cette absence de recours constitue **une grave atteinte au droit au recours effectif** tel que prévu par le droit français, le droit européen et le droit international.¹²

Les procédures à la frontière sont en outre préoccupantes en raison de la **forte atteinte à la liberté de circulation qu'elles impliquent,** notamment car le Pacte reste flou sur les modalités de mise en œuvre et laisse une large marge de manœuvre aux États. Il prévoit que les États doivent prendre des dispositions dans leur législation nationale de sorte à ce que les personnes concernées restent « à la disposition des autorités » durant les procédures afin d'éviter « tout risque de fuite ». Aussi, et bien que la privation de liberté ne doive être utilisée qu'en dernier recours, **il semble probable que ces procédures impliquent de fortes restrictions de circulation.** À cet égard, l'expérience des hotspots qui ont été mis en œuvre en urgence en 2015 est éclairante. Plusieurs de ces lieux sont devenus des centres fermés dans lesquels les personnes ont passé parfois plusieurs mois en attente du traitement de leur dossier. Ce point est d'autant plus préoccupant que le Pacte prévoit que ces procédures puissent s'appliquer à tout le monde, **y compris aux mineur-es.** Cette mesure est d'ailleurs en contradiction flagrante avec la décision de la France d'interdire entièrement l'enfermement des mineurs par la loi immigration du 19 décembre 2023¹³.

¹¹ Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt *Loizidou contre Turquie*, 1995.

¹² Voir notamment l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ou l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹³ Il est à noter qu'il s'agissait d'une mise en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui avait condamné la France à de nombreuses reprises pour sa pratique d'enfermement des mineurs avec leur famille. En outre, la loi française a maintenu la possibilité d'enfermer des mineurs dans les zones d'attente.



LE REGARD

DU CCFD TERRE SOLIDAIRE

À cela s'ajoute le fait que **le système des hotspots**, qui avait été mis en œuvre de manière temporaire et dans l'urgence, **a fait l'objet de nombreuses critiques, à la fois pour les atteintes aux droits fondamentaux qu'il a engendrées¹⁴, mais aussi pour son manque d'efficacité¹⁵**. Ces critiques ont émané aussi bien des ONG, que du monde universitaire et de plusieurs institutions européennes. Dans ce contexte, il semble particulièrement douteux que les États membres parviennent à mettre en œuvre ces procédures dans le cadre d'un système efficace et respectueux des droits humains à l'échelle de l'Union européenne.

En ce qui concerne les procédures d'asile et retour à la frontière, il s'agit de **procédures expéditives**, devant se tenir dans des délais raccourcis, ce qui paraît **incompatible avec un examen détaillé des situations individuelles**. En outre, se fonder sur la seule nationalité d'un demandeur pour déterminer le type de procédure qui doit lui être appliqué (critère relatif aux nationalités bénéficiant d'un taux de protection inférieur à 20%) est **complètement contraire au principe d'individualisation de l'examen de la demande d'asile et au principe de non-discrimination**. Il est de plus à craindre que cela crée un cercle vicieux : les demandes de protection émanant de nationalités peu protégées seront examinées de manière accélérée, ce qui contribuera à diminuer le taux de protection.

Finalement, il convient de souligner que le Pacte prévoit une mesure intéressante : la mise en œuvre d'un mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux dans le cadre de la procédure de filtrage. Le mécanisme indépendant pourra faire appel à des organisations internationales ou non gouvernementales, ou institutions nationales des droits de l'Homme (comme par exemple en France le Défenseur des droits ou la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté). Afin qu'il soit effectif, il est cependant essentiel que ce mécanisme dispose de moyens suffisants, à la fois sur les plans financiers et humains, et en termes de droit d'accès aux lieux concernés. Il est par ailleurs regrettable que les organisations de la société civile n'occupent pas une place plus importante et plus précisément définie dans ce mécanisme.

¹⁴ Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, novembre 2016.

¹⁵ Cour des comptes européennes, Réponse de l'UE à la crise des réfugiés : l'approche dite « des points d'accès », rapport spécial n°6, 2017.



3 L'EXTERNALISATION AU CŒUR DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPÉENNE

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'un des objectifs pivots du Pacte était de repenser le mécanisme de solidarité au sein de l'Union européenne – étant entendu que dans les textes, la « solidarité » est celle qui est due aux États membres de premier accueil afin de les aider à « faire face » aux arrivées de personnes migrantes, pas la solidarité avec les personnes exilées. Face aux intérêts divergents devant être conciliés sur ce point, les négociations ont abouti à un système qui, s'il ne s'appelle plus « Dublin », en reprend tous les mécanismes. À la question de savoir pourquoi les États du sud de l'Europe ont accepté cet accord qui ne semble pas résoudre les problèmes identifiés dans le système Dublin, de nombreux observateurs estiment que c'est parce que le développement des politiques d'externalisation a été mis dans la balance. **Afin de rassurer les États du sud de l'Europe et d'obtenir un compromis, une place centrale a ainsi été accordée aux politiques d'externalisation.** À cet égard, il est d'ailleurs significatif que l'accord entre l'Albanie et l'Italie ait été négocié et signé à la même période : s'il est clair qu'il ne résulte pas d'une impulsion des institutions européennes, les observateurs s'accordent à dire que l'Italie a pu mettre cet élément dans la balance des négociations autour du Pacte.

C'est au paragraphe 5 du préambule du règlement sur la gestion de l'asile et de la migration (RéGAM) que l'on trouve la vision retenue de la coopération migratoire :

« Afin de renforcer la coopération avec les pays tiers en matière d'asile et de migration, y compris la réadmission, et pour s'attaquer aux causes profondes et aux moteurs de la migration irrégulière et des déplacements forcés, il est nécessaire de promouvoir et de mettre en place des partenariats sur mesure et mutuellement bénéfiques avec ces pays. Ces partenariats devraient fournir un cadre permettant une meilleure coordination des politiques et outils pertinents de l'Union avec les pays tiers et être fondés sur les droits de l'homme, l'état de droit et le respect des valeurs communes de l'Union. »

Cette volonté de donner une place centrale aux accords de coopération internationale transparaît dans la conception du **nouveau mécanisme de solidarité institué par le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration (RéGAM)**, qui remplace le système Dublin et qui est décrit ci-dessous.



MÉCANISME DE SOLIDARITÉ ET RÉSERVE ANNUELLE

D'après ce nouveau système, chaque année, la Commission européenne établit une **réserve annuelle de solidarité** : elle identifie les besoins en matière de solidarité entre États en fixant le nombre de relocalisations nécessaires ainsi que le volume de financement attendu de la part de l'ensemble des États membres¹⁶. Puis les États membres s'engagent volontairement à contribuer aux relocalisations et/ou à l'effort financier.

D'après le texte, les contributions à la réserve annuelle de solidarité peuvent indifféremment prendre les formes suivantes :

Relocalisation : les États peuvent procéder à la relocalisation de demandeurs d'asile ou de bénéficiaires d'une protection internationale. Le règlement exclut explicitement la possibilité pour les personnes concernées de choisir leur État de relocalisation – il prévoit simplement que l'État membre à l'origine de la relocalisation doit tenir compte des éventuels « liens significatifs » (liens familiaux ou culturels forts) des personnes concernées avec certains États membres.

Contributions financières : les États peuvent verser des sommes d'argent en vue de soutenir des actions devant permettre, entre autres, la « gestion des frontières », la réintégration avant le départ, le « soutien opérationnel » ou encore l'aide au retour volontaire, soit dans des États membres, soit dans des États tiers. L'allocation de ces sommes est décidée conjointement par la Commission européenne et les États membres bénéficiaires, sous le regard du coordinateur de l'UE.

Mesures alternatives de solidarité : les États membres, au lieu de contribuer directement à la réserve annuelle de solidarité, peuvent faire valoir des « mesures alternatives de solidarité » qu'ils auraient déjà prises. Ces mesures peuvent concerner notamment l'accueil, l'asile, mais aussi le retour ou encore la « *gestion des frontières* »¹⁷.

L'article 56 du règlement, dans le cadre des contributions financières en faveur de projets dans des pays tiers, prévoit explicitement le **renforcement des « partenariats bilatéraux, régionaux et internationaux en matière de migration »**.

¹⁶ Article 56 du règlement 2024/1351 sur la gestion de l'asile et de la migration dit « RéGAM ».

¹⁷ Article 56(2)(c) du RéGAM.



► L'externalisation au cœur de la politique migratoire européenne

LE REGARD

DU CCFD TERRE SOLIDAIRE

Il est indéniable que c'est dans la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme dit « de solidarité » que transparaît le mieux **l'importance centrale accordée à l'externalisation des frontières dans le Pacte**. Elle apparaît à l'article 56 du RéGAM sous les termes de « partenariats », mais aussi d'actions liées à la « gestion des frontières » avec des États tiers. Le fait que les actions de coopération dans des États tiers figurent parmi les options du mécanisme de solidarité est parlant, ce mécanisme étant l'un des piliers du Pacte. Or, ces dispositions posent un certain nombre de problème.

Le premier enjeu concernant les politiques d'externalisation des frontières est celui de **la transparence des accords de coopération en matière migratoire**. De nombreux accords ont été conclus au cours des dernières années et des derniers mois, de façon formelle ou informelle. Ils ont été largement décriés pour leur manque de transparence, à la fois au niveau de leur négociation, de leur mise en œuvre, mais aussi dans l'absence d'évaluation de leur impact. Or, le Pacte ne prévoit pas d'amélioration sur ce plan. À cet égard, il indique que les actions financées par la réserve annuelle de solidarité doivent faire l'objet d'une communication auprès du coordinateur de l'Union européenne et que la « *Commission inclut dans son rapport [annuel] des informations* »¹⁸ les concernant. Cette formulation ne

répond absolument pas au besoin de transparence qui est exprimé non seulement par les organisations de la société civile¹⁹, mais également par les institutions européennes elles-mêmes. À titre d'exemple, le Parlement européen a adopté en mars 2024 une résolution concernant le mémorandum d'entente entre la Tunisie et l'Union européenne, dans laquelle il regrette l'opacité de la procédure par laquelle la Commission européenne a alloué des sommes d'argent à la Tunisie pour la gestion des frontières²⁰. Si la coopération internationale en matière migratoire est développée, **il est essentiel que des mécanismes clairs de suivi et de contrôle soient mis en œuvre et respectés, aussi bien par les États membres, que par la Commission elle-même**. Aussi, l'intégralité des actions financées par la réserve annuelle de solidarité, et des mesures alternatives revendiquées par les États membres devraient être rendues publiques, avec une comptabilité précise. Des mécanismes de *reporting* sont d'ailleurs prévus par les textes. Ces éléments doivent être centralisés par la Commission européenne et reportés au forum technique, une instance réunissant les autorités des États membres et présidée par le « coordinateur de l'UE en matière de solidarité » (les agences comme Frontex ou l'UEAA pourront parfois y participer)²¹. **Dans une optique de transparence, il est essentiel que ces éléments soient rendus publics.**

¹⁸ Article 64(6) du RéGAM.

¹⁹ Dans l'angle mort : Le rôle de la France dans l'externalisation des politiques migratoires européennes, CCFD-Terre Solidaire, septembre 2022.

²⁰ Résolution sur l'adoption de la mesure spéciale en faveur de la Tunisie pour 2023, Parlement européen, 14 mars 2024.

²¹ Le forum technique est défini au paragraphe 24 du préambule du RéGAM.



► L'externalisation au cœur de la politique migratoire européenne

LE REGARD

DU CCFD TERRE SOLIDAIRE

Le règlement précise par ailleurs que les accords de coopération en matière migratoire doivent « être fondés sur les droits de l'homme, l'état de droit et le respect des valeurs communes de l'Union »²². Pour autant, **le règlement ne prévoit aucune précision sur les garanties qui doivent être mises en œuvre par les États membres dans le cadre de ces accords**. Or, nombre de ces accords sont conclus avec des États dans lesquels les violations des droits humains sont largement documentées : Libye, Tunisie²³, Turquie²⁴... Aussi, les risques de contribuer à ces violations sont élevés dans le cadre de la coopération migratoire²⁵. Plusieurs institutions ont d'ailleurs exprimé leurs préoccupations à l'égard de l'impact de ces accords sur les droits humains. Ainsi, en juin 2024, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution²⁶ dans laquelle elle recommande notamment à la Commission européenne de « conditionner l'attribution de fonds européens à des dispositions spécifiques en matière de droits fondamentaux ». Elle rappelle la nécessité de procéder à des évaluations ou études d'impact en amont de tels projets, mais aussi en cours d'exécution et a posteriori. De même, l'Ombudsman de l'Union européenne a ouvert une enquête sur l'accord entre l'UE et la Tunisie, dans la-

quelle elle a demandé à la Commission européenne d'apporter des garanties sur le respect des droits humains dans le cadre de cette coopération²⁷. Il est donc essentiel que des mécanismes concrets soient prévus au niveau des États membres et au niveau de l'UE pour garantir le respect des droits humains dans le cadre de ces accords : évaluations préalables, mécanismes de suivi des accords, systèmes de remontée et de suivi des éventuelles plaintes recueillies dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération.

À cet égard, **le rôle du coordinateur de l'Union européenne en matière de solidarité est intéressant** : il sera notamment chargé de centraliser les informations relatives à la réserves annuelles de solidarité et de favoriser les bonnes pratiques des États membres. C'est une institution qui pourra être investie afin de répondre aux enjeux de transparence et de respect des droits humains, à condition qu'il dispose des moyens et de l'indépendance suffisants à ces missions. Pour cela, un dispositif de saisine du coordinateur par la société civile pourrait également être une avancée intéressante.

²² Paragraphe 5 du préambule du RÉGAM.

²³ *Desert Dumps*, Lighthouse Reports (et plusieurs médias dont Le Monde), mai 2024.

²⁴ *Turkey's EU-Funded deportation machine*, Lighthouse Reports (et plusieurs médias dont Le Monde), octobre 2024.

²⁵ *Lumière sur les financements français et européens en Tunisie, la coopération migratoire au prix des droits humains ?* CCFD-Terre Solidaire, mai 2024.

²⁶ *Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution de juin 2024.

²⁷ *Comment la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre du protocole d'accord UE-Tunisie*, affaire OI/2/2024/MHZ, Ombudsman de l'UE, avril 2024.



4 PAYS TIERS SÛRS : LA MISE À DISTANCE DES DEMANDEURS D'ASILE

Finalement, le Pacte incite les États membres à recourir à la notion de **pays tiers sûr** ou de **pays de premier asile afin d'écarter certaines demandes d'asile**. Lorsqu'une personne demandeuse d'asile a des liens de connexion « suffisants » avec un pays tiers dans lequel elle peut être protégée, les États membres peuvent considérer sa demande irrecevable – et donc la rejeter sans l'examiner au fond. L'enjeu est donc double : déterminer ce qu'est une protection effective, et quels sont les liens suffisants avec un pays tiers.

D'après le règlement Procédures, un « *pays tiers qui a ratifié et respecte la convention de Genève [...] est considéré comme assurant une protection effective* »²⁸. Mais la notion de pays tiers sûr peut également s'appliquer à des pays n'ayant pas ratifié la Convention de Genève, à condition qu'ils proposent un cadre de protection suffisant contre les persécutions, les atteintes graves et contre le risque de refoulement, et que les personnes exilées puissent rester sur le territoire et accéder à des moyens de subsistance « suffisants », notamment en ce qui concerne l'accès aux soins, à l'éducation, etc. Le caractère « suffisant » des moyens de subsistance s'évalue au regard de la situation qui prévaut dans le pays tiers (et non pas par rapport aux moyens dont pourrait disposer la personne concernée si elle était accueillie dans l'État membre concerné par la procédure).

Les liens de connexion « suffisants » d'une personne avec un pays tiers ne sont pas définis de manière formelle et exhaustive. Le Pacte prévoit néanmoins qu'on peut considérer des liens comme « suffisants » avec un pays lorsque des membres de la famille de cette personne y vivent ou lorsqu'elle y a séjourné ou s'y est établie²⁹.

En pratique : en application de cette notion, une demandeuse d'asile d'origine afghane, par exemple, pourrait voir sa demande déclarée irrecevable par un État membre au motif qu'elle a des liens suffisants avec un État tiers, par exemple, par lequel elle aurait transité avant de rejoindre l'UE. Sa demande ne serait alors pas examinée au fond.

Les États membres peuvent également considérer une demande d'asile irrecevable en application de la **notion de pays de premier asile**, c'est-à-dire, lorsque la personne concernée bénéficie déjà d'une protection effective (statut de réfugié ou assimilé) dans un État tiers.

Une liste de pays tiers sûrs sera établie au niveau de l'Union européenne et des listes seront établies au niveau de chaque État membre. La seule contrainte pour les États membres est l'impossibilité d'ajouter sur leur liste nationale un État qui aurait été suspendu sur la liste de l'Union européenne.

Si le pays tiers identifié comme sûr ou comme pays de premier asile n'accepte pas de réadmettre la personne concernée, alors l'État membre dans laquelle elle se trouve est tenue d'examiner sa demande d'asile sur le fond.

Note : la notion de **pays tiers sûr** se distingue de celle de **pays d'origine sûr** : ce dernier est un concept qui est déjà décliné en droit français de longue date et qui s'applique au pays d'origine du demandeur ou de la demandeuse d'asile. Il ne permet pas de considérer la demande irrecevable, mais permet de la traiter en procédure accélérée, avec des garanties procédurales réduites. En France, la liste des pays d'origine sûrs est établie par l'OFPRA et peut être contestée devant le Conseil d'État.

Il est important de noter que l'introduction de la notion de pays tiers sûr n'est pas une mesure contraignante pour les États membres : ils demeurent libres de l'intégrer, ou pas, dans leur cadre légal national.

²⁸ Article 57(1) du règlement Procédure.

²⁹ Paragraphe 48 du préambule du règlement Procédure.



► La mise à distance des demandeurs d'asile : la notion de pays tiers sûr

LE REGARD DU CCFD TERRE SOLIDAIRE

Les dispositions relatives au pays tiers sûrs n'étant pas d'application contraignante pour les États membres, la **France ne doit pas les intégrer dans son cadre législatif national**. En effet, considérer des demandes d'asile irrecevables et renvoyer des personnes demandeuses d'asile vers des États tiers constituerait **une grave atteinte au principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève**, puisqu'il est difficile de garantir que les personnes renvoyées vers des États tiers dits sûrs bénéficieront de l'examen de leur demande d'asile selon les mêmes standards minimum que ceux appliqués dans l'Union européenne. Cette mesure est également contraire à l'esprit de la Convention de Genève en ce qu'elle ne permet pas le respect de l'un des principes fondamentaux du droit d'asile, à savoir l'examen individuel du besoin de protection – qui ne peut être réalisé dès lors que l'examen se limite à la question de la recevabilité. En outre, cette mesure est inconstitutionnelle en France, puisque

l'asile est également prévu par la Constitution, qui prévoit le droit à l'examen de la demande. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer en ce sens, rappelant que l'examen au fond d'une demande d'asile était une obligation constitutionnelle³⁰. Ces différents éléments d'analyse sont d'ailleurs étayés et développés dans un avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)³¹.

Finalement, cette mesure est particulièrement problématique puisqu'**elle participe à l'esprit de « déresponsabilisation » des États européens**, qui cherchent par tous les moyens à éviter leurs obligations internationales vis-à-vis des personnes exilées. Là encore, **il s'agit d'une manière d'externaliser le traitement des demandes d'asile en permettant juridiquement de considérer qu'un autre État, hors UE, en est responsable**.

³⁰ Conseil constitutionnel, décision n°93-325 DC du 13 août 1993.

³¹ CNCDH, Avis sur « le concept de pays tiers sûr », NOR CDHX1736237V, décembre 2017.

Conception graphique : Charlie Coulot

CONTACT :

Ysé El Bouhali Bouchet, chargée de plaidoyer migrations
y.elbouhalibouchet@ccfd-terresolidaire.org

DPL/MIG/002-2025
Dépôt légal février 2025