

Unis contre le pacte : Les failles majeures du projet de réforme du système d'asile de l'UE

Article by Francesca Spinelli

December 10, 2021

Annoncé comme un “nouveau départ”, le Pacte sur les migrations et l’asile de la Commission européenne promettait de sortir de l’impasse causée par la législation précédente et de fournir un cadre fonctionnel pour les migrations dans l’Union qui soit à la fois équitable pour les États membres et respectueux des droits fondamentaux. Pourtant, malgré tous les beaux discours, six mois après son annonce, les négociations au Conseil européen s’éternisent. Le pacte peine à surmonter la pierre d’achoppement qui a fait échouer la précédente tentative de réforme du système d’asile en 2018 : le défi de concilier les intérêts divergents des États membres. Pendant ce temps, au Parlement européen, certains espèrent construire un front commun contre une proposition qui, si elle est approuvée, marquerait un sérieux retour en arrière pour le droit d’asile.

“La dernière fois que j’étais au poste frontière de Montgenèvre, dans les Alpes, il faisait moins 18 degrés. J’ai vu des familles arriver pour demander l’asile et la police les refouler en disant : ‘Vous n’avez pas de test PCR’”. Damien Carême, membre du groupe des Verts/ALE au Parlement européen, est furieux. Pendant près de 20 ans, il a été maire de Grande-Synthe, une petite ville portuaire près de Dunkerque, dans le nord de la France, il connaît donc bien la dure réalité des demandeurs d’asile dans l’Union européenne. Les [refoulements dans les Alpes](#) par les autorités françaises, tout comme ceux effectués en mer par les autorités grecques et maltaises, ou les [refoulements en chaîne le long de la route des Balkans](#), sont le résultat d’un système européen de migration et d’asile vieux de plusieurs décennies, rigide, injuste et incapable de se réformer réellement.

Élu au Parlement européen en 2019, M. Carême se bat corps et âme contre le [Pacte sur les migrations et l’asile](#) annoncé par la Commission le 23 septembre 2020. Présenté comme un “nouveau départ”, cet important paquet de propositions promettait de sortir de l’impasse la réforme du système d’asile européen en créant un mécanisme “juste et efficace” qui protège ceux qui ont besoin de protection, renvoie rapidement ceux qui n’ont pas le droit de rester dans l’UE, et respecte les différents besoins des États membres en offrant diverses manières de contribuer au système. Le bilan de M. Carême est catégorique : “Ce pacte est terrible et ne résoudra rien. Je pense qu’il faut s’en débarrasser complètement”. Il suivra de près les discussions sur l’une des propositions les plus importantes – et les plus critiquées – du pacte, le [règlement sur la gestion de l’asile et des migrations](#), pour lequel il a été nommé rapporteur fictif du groupe Verts/ALE (les rapporteurs fictifs sont des députés européens qui travaillent aux côtés du rapporteur principal, représentant les positions des autres groupes politiques).

Au cours des six derniers mois, de nombreux experts – pas seulement des universitaires

mais aussi des membres d'ONG sur le terrain – ont examiné en profondeur les propositions de la Commission et sont parvenus à la conclusion unanime que le pacte représente tout sauf un nouveau départ. Au contraire, il accélérera les tendances et les procédures existantes qui sont hautement problématiques. S'il est approuvé, le pacte généraliserait l'approche des hotspots expérimentée en Grèce et en Italie, en créant des zones dans lesquelles les personnes entrant irrégulièrement dans l'UE seraient détenues (principalement les personnes arrivant aux frontières, mais aussi celles arrêtées au sein de l'UE). La détention durerait aussi longtemps que nécessaire pour mener les processus de contrôle qui font déjà partie de la réglementation actuelle mais qui seraient régis par une nouvelle législation. Ces contrôles détermineraient les étapes suivantes : rapatriement, procédure d'asile accélérée à la frontière, ou accès à la procédure d'asile normale. Pendant les contrôles, la procédure d'asile à la frontière et les préparatifs du rapatriement, les migrants ne seraient pas "autorisés à entrer sur le territoire d'un État membre", selon un concept controversé connu sous le nom de "fiction de non-entrée".

Our latest edition - Moving Targets: Geopolitics in a Warming World - is out now.

It is available to read online & order straight to your door.

[READ & Order](#)

Une proposition ambiguë et dangereuse

L'eurodéputée néerlandaise Tineke Strik, rapporteure fictif des Verts/ALE pour la proposition sur le filtrage, la qualifie d'"ambiguë et dangereuse" : "Elle donne une trop grande marge de manœuvre aux États membres, par exemple sur la façon d'organiser les conditions d'accueil ou les conditions de détention des migrants. La Commission européenne déclare que les normes ordinaires du droit d'asile de l'UE ne s'appliqueront pas dans ces espaces, pas de directives ni de règlements, seulement la Charte des droits fondamentaux."

Un autre élément inquiétant, selon Mme Strik, est l'absence de consignes sur les qualités requises pour les personnes qui effectuent le filtrage en recueillant des données personnelles, notamment les raisons "de l'arrivée non autorisée" et les informations "sur les itinéraires empruntés". Le formulaire rempli à la fin du filtrage aura un impact sur le reste de la procédure, mais ne pourra pas être contesté, dit-elle, ajoutant qu'il n'y a pas d'aide juridique sur place ni d'ONG qui puisse informer les demandeurs d'asile des conséquences de ce qu'ils disent."

La Commission demande aux États membres de "mettre en place un mécanisme de suivi indépendant. Ce mécanisme de suivi devrait garantir le respect des droits fondamentaux à tout moment de l'examen préalable, ainsi que le respect des règles nationales applicables en cas de détention". "Ce que j'ai entendu, note Mme Strik, c'est qu'il y a beaucoup d'opposition des États membres contre cette disposition." Cela n'est guère surprenant étant donné la réticence de nombreux États à effectuer ce type de contrôle, qui est déjà requis dans d'autres contextes (par exemple, lors des retours forcés).

En ce sens, la Croatie est un "lieu expérimental" pour le pacte, a souligné Milena Zajovic,

responsable de plaider au Border Violence Reporting Network, dans une interview de février 2021 avec le journaliste Apostolis Fotiadis. Sollicité en novembre 2020 à créer un mécanisme indépendant de surveillance des frontières, le gouvernement croate s'est jusqu'à présent montré extrêmement réticent à le faire. Mme Zajovic évoque deux points importants qui ont des incidences pour le pacte. Le premier est que les ONG croates sont sceptiques quant à l'indépendance d'un futur système de surveillance ("elles craignent d'être utilisées") ; le second est que "les refoulements ne se produisent pas aux postes frontières" (qui sont les endroits où la surveillance proposée par le gouvernement croate aurait lieu). "Nous savons que les refoulements et autres violations n'ont pas lieu aux points de passage officiels, mais dans d'autres zones frontalières comme les forêts ou la mer, où il y a encore moins de contrôle sur la façon dont les gardes-frontières agissent", convient Mme Strik. "C'est pourquoi je vais vraiment essayer d'élargir le champ d'application de cette disposition et m'assurer qu'il existe des critères clairs, non seulement sur l'indépendance mais aussi sur les ressources et le mandat d'un tel organe."

Outre l'hostilité à l'égard d'un contrôle indépendant, l'obsession d'expulser les migrants et le désir de collecter encore plus d'informations sur ceux qui tentent d'entrer dans l'UE, il n'y a pas grand-chose d'autre sur lequel les États membres s'accordent lorsqu'ils discutent, avec les députés européens, des différents documents qui composent le pacte. La principale pierre d'achoppement, qui a fait échouer la précédente tentative de réforme du système d'asile et qui pourrait bien faire de même pour le pacte, est la question du partage des responsabilités en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de gestion de leurs demandes. Sur le papier, le pacte abolit le très critiqué règlement de Dublin, mais dans la pratique, il le laisse intact, puisque le principal critère pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile reste essentiellement le pays de première entrée. La Commission propose de corriger ce déséquilibre en imposant un choix de différentes options de "solidarité" : les États membres qui reçoivent moins de demandeurs d'asile peuvent accepter la relocalisation des personnes récemment arrivées, "parrainer" le retour des personnes présentes dans un autre État membre sans droit de séjour, ou opter pour d'autres formes de "soutien opérationnel". Le problème est que les États frontaliers affirment qu'un système beaucoup plus contraignant est nécessaire - un système qui assure une moindre pression sur leurs capacités d'accueil - tandis que d'autres États d'Europe centrale et orientale considèrent qu'il s'agit d'une imposition inacceptable.

*Sur le papier, le pacte abolit le très critiqué
règlement de Dublin, mais dans la pratique, il le
laisse intact...*

Une impression de déjà-vu

Lorsqu'on lui demande si elle a une impression de déjà-vu, l'eurodéputée allemande Cornelia Ernst acquiesce. Elle en est à son troisième mandat au sein du groupe de la Gauche unitaire européenne-Gauche verte nordique (GUE/NGL) et sait pertinemment que les tentatives de réforme du système d'asile européen, quand elles n'échouent pas, ne font qu'aggraver la situation. Mme Ernst rappelle que lors de sa dernière législature, le Parlement est parvenu à adopter une position commune sur la réforme du règlement de

Dublin. En 2017, après des mois de consultation, l'eurodéputée suédoise Cecilia Wikström a présenté une proposition ambitieuse qui comprenait un véritable mécanisme de solidarité entre les États membres. La proposition a été approuvée par une large majorité au Parlement, pour être ensuite rejetée par le Conseil. "Dorénavant, le Parlement européen n'est plus aussi progressiste", note Mme Ernst. "Il y a des partis de droite qui refusent d'accueillir ne serait-ce qu'un seul demandeur d'asile. Mais nous devons réunir de nombreuses voix contre ce pacte - y compris des députés de pays comme l'Italie, la Grèce, Malte et l'Espagne, qui verront que cet accord n'est pas dans leur intérêt. Nous devons mobiliser toutes les forces, car avec le pacte, nous voyons un nouveau niveau de danger pour le droit individuel à l'asile."

Selon le député allemand Erik Marquardt (Verts/ALE), la Commission semble avoir délibérément ignoré les faits lors de l'élaboration de sa proposition, notamment en ce qui concerne les procédures frontalières. Bien qu'elle eût été tenue de présenter une analyse d'impact sur ces procédures avant 2017, la Commission ne l'a pas fait. C'est le Parlement européen qui a réalisé cette analyse, ce qui a conduit M. Marquardt à présenter une nouvelle résolution, qui a été approuvée en février 2021 par 505 voix pour, 124 contre et 55 abstentions.

La principale pierre d'achoppement, qui a fait échouer la précédente tentative de réforme du système d'asile et qui pourrait bien faire de même pour le pacte, est la question du partage des responsabilités en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de gestion de leurs demandes.

"Nous avons constaté dans notre rapport de mise en œuvre que l'utilisation des procédures frontalières proposées entraîne d'énormes conséquences juridiques. La Commission européenne affirme que la procédure frontalière sera performante, avec des décisions rapides et des alternatives à la détention, et que les enfants ne seront jamais détenus. Mais si vous regardez comment se déroulent les procédures frontalières à l'heure actuelle, il n'y a aucune raison de croire que cela fonctionnera mieux juste parce que la Commission européenne le dit", argumente M. Marquardt. "Il n'y a pas assez d'aide pour les personnes vulnérables, pas d'accès réel à l'aide juridique, dans de nombreux États la procédure frontalière est liée à la détention, et les raisons de la détention ne sont pas justifiées. Actuellement, les États membres ne se soucient pas des garanties juridiques. Une augmentation considérable des procédures frontalières conduirait à une situation où l'on ne ferait que répéter des problèmes qui existent déjà, comme dans les îles grecques."

M. Marquardt espère que le vote de la résolution est un signe de consensus au sein du Parlement européen sur les questions qu'il examinera dans les mois à venir. Il reconnaît que les différents groupes ont des opinions différentes sur les procédures frontalières : alors que le parti libéral Renew et le parti populaire européen (PPE) de centre-droit y sont généralement favorables, les Verts ne pensent pas qu'elles soient nécessaires à un

système d'asile équitable et efficace : "Nous devrions plutôt nous concentrer sur des procédures d'asile équitables et efficaces en général, et sur une relocalisation plus rapide des personnes", déclare M. Marquardt. Il existe également des clivages géographiques : Les députés des pays frontaliers souhaitent que l'utilisation des procédures accélérées soit laissée à la discrétion des États membres afin d'éviter la "congestion" des centres d'accueil surpeuplés, tandis que d'autres sont favorables à une procédure qui arrête les demandeurs d'asile avant qu'ils ne posent officiellement le pied sur le sol de l'UE. Néanmoins, M. Marquardt conclut que : "Le Parlement européen a montré qu'il n'y a pas de mal à avoir des opinions différentes, mais qu'en fin de compte, dans une démocratie, la tâche des politiciens est de trouver des solutions communes aux défis que nous devons relever. Par exemple, comment avoir des procédures plus rapides tout en respectant les droits fondamentaux et les garanties juridiques."

Un autre vote encourageant a été celui qui a eu lieu en décembre 2020 sur une résolution concernant la mise en œuvre du règlement de Dublin. Dans ce cas également, la Commission n'a pas réalisé d'analyse d'impact. Avec 448 voix pour, 98 contre et 149 abstentions, le Parlement a déclaré le système de Dublin inapplicable.

Les faits contre l'idéologie

Pour pallier le manque de données fournies par la Commission, le Parlement européen a maintenant commandé "une analyse d'impact de substitution comportant de nombreuses questions à traiter horizontalement dans chaque dossier du nouveau pacte, comme par exemple l'accès à l'aide juridique et le droit à un recours effectif", explique Mme Strik. "Lors de la précédente législature, le Parlement européen était uni lorsqu'il s'agissait de la relocalisation obligatoire des demandeurs d'asile", ajoute-t-elle. "Je ne suis pas sûre que nous aurons encore une majorité, mais je sens que dans la plupart des groupes, il y a beaucoup de résistance contre le caractère permissif de ces propositions."

Ces propositions révèlent l'approche idéologique adoptée par la Commission et le Conseil à l'égard des questions de migration et d'asile - une approche permissive et non étayée par des preuves. Cette approche n'est pas nouvelle, affirme Cornelia Ernst : "Jusqu'en 2009 - l'année de mon entrée au Parlement européen - les Balkans dits occidentaux n'étaient pas considérés comme sûrs pour les communautés roms vivant en Allemagne et dans d'autres pays. Puis, en 2009, la Commission européenne et les États membres ont déclaré, d'un jour à l'autre : 'Le Kosovo, la Bosnie, etc. sont tous des pays sûrs'. C'était une décision idéologique."

Outre l'érosion des droits des demandeurs d'asile et des migrants en général, cette approche idéologique a conduit à la création et au renforcement constant d'une agence comme Frontex, dont le budget annuel ne cesse d'augmenter (544 millions d'euros en 2021). Le pacte confère à Frontex un rôle central dans la gestion des frontières européennes et le retour des migrants, un rôle qui a été réitéré avec force par le vice-président de la Commission, Margaritis Schinas, dans une interview accordée au journal espagnol El País début 2021. "Nous devons réussir à établir un contrôle étroit des frontières européennes, comme le font les États-Unis", a déclaré Mme Schinas, poursuivant en citant la "présence massive de Frontex en mer Égée" comme modèle de gestion des arrivées irrégulières de migrants.

Créée pour mener “une guerre contre un ennemi imaginaire” (pour reprendre le slogan de la campagne Frontexit, lancée en 2013), l’agence a longtemps été critiquée pour son opacité et son manque de responsabilité en matière de respect des droits fondamentaux. Dans le sillage des enquêtes sur son rôle dans les refoulements illégaux et sur ses relations avec l’industrie de l’armement, Frontex sera désormais scrutée de près par le Parlement européen, qui a mis en place en janvier 2021 un groupe de travail chargé d’enquêter sur son fonctionnement.

Damien Carême se réjouit de la création de ce groupe mais n’y voit qu’une première étape : “Depuis plus d’un an, je réclame une commission parlementaire au mandat plus large pour enquêter sur le respect de l’État de droit au sein de l’UE et à ses frontières. Le problème ne se limite pas à Frontex. Il y a un certain nombre d’États membres qui repoussent les migrants, et cela a été attesté par des groupes de journalistes et des ONG. Comme je ne cesse de le répéter, la France ne respecte pas l’État de droit”. C’est pourquoi, avec d’autres parlementaires Verts – nationaux et européens – M. Carême a lancé une initiative de solidarité pour soutenir les bénévoles qui travaillent avec les demandeurs d’asile dans le Montgenèvre.

Le problème ne se limite pas à Frontex. Il y a un certain nombre d’États membres qui repoussent les migrants, et cela a été attesté par des groupes de journalistes et des ONG. Comme je ne cesse de le répéter, la France ne respecte pas l’État de droit.

Dans un éditorial publié en février 2021, la directrice du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), Catherine Woollard, a mis en garde contre toute complaisance à l’égard du pacte : bien qu’on en parle moins, les négociations sont en cours et il n’est pas exclu que le Conseil et le Parlement parviennent à un accord sur certaines questions, abandonnant l’idée d’approuver l’ensemble du paquet de propositions. En effet, à la suite de la vidéoconférence informelle des ministres de l’intérieur de l’UE qui a eu lieu le 12 mars, la Commission et la présidence portugaise du Conseil de l’UE ont déclaré que sur deux propositions plus techniques (et moins controversées), les États membres étaient presque parvenus à un accord, et qu’il existait une volonté commune de se concentrer désormais sur la dimension extérieure des politiques migratoires (en d’autres termes, sur la manière de pousser les pays tiers, en particulier les pays d’Afrique du Nord, à coopérer en matière de réadmissions).

Le pacte reflète clairement une Union européenne qui, pour éviter de remettre en cause les fondements mêmes de son système d’accueil, préfère s’accrocher à une vision de la migration dictée par l’extrême droite.

Erik Marquardt est convaincu que la société civile a un rôle important à jouer dans les discussions sur le pacte : “Ces organisations ne se contentent pas de siéger à Bruxelles pour faire du lobbying, elles ont un rôle important sur le terrain, elles savent ce qui se

passé et elles peuvent vraiment nous aider à fonder nos politiques sur des preuves." C'est pourquoi il est vital de leur garantir l'accès aux zones frontalières, comme il le souligne : "Si vous voulez avoir un système d'asile qui fonctionne, vous devez créer un environnement où la société civile peut contribuer et soutenir les demandeurs."

Quoi qu'il en soit de cette nouvelle tentative de réforme, le pacte est clairement le reflet d'une Union européenne qui, pour éviter de remettre en cause les fondements mêmes de son système d'accueil, préfère s'accrocher à une vision de la migration dictée par l'extrême droite. Comme l'écrit Leila Hadj Abdou, chargée de recherche à l'Institut universitaire européen, les origines du statu quo actuel remontent aux années 1980, lorsqu'une spirale dangereuse a été enclenchée : "Les réformes restrictives des politiques d'immigration et d'asile dans les États membres de l'UE, et par conséquent au niveau de l'UE, visaient initialement à contenir l'humeur anti-establishment et la montée des partis eurosceptiques et anti-immigrants. Mais ce faisant, elles ont encore accru la prééminence et la visibilité de la question migratoire et, par conséquent, contribué à sa contestation. En d'autres termes, ces développements politiques ont fermement consolidé l'idée que la migration doit être mieux contrôlée, en partie indépendamment du nombre ou des effets de la migration."

En abandonnant la proposition de réforme de l'accord de Dublin approuvée par les députés européens en 2018, l'Union européenne a manqué une occasion de changer de cap. Au cours des prochains mois, nous apprendrons à quel point cette course vers le bas sera abrupte.



Francesca Spinelli is an Italian journalist and literary translator. Based in Brussels since 2009, she covers mainly migration and asylum issues. She is a regular contributor to the Italian weekly magazine *Internazionale* and writes for several other European media outlets.

Published December 10, 2021

Article in French

Translation available in English, Italian

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/unis-contre-le-pacte-les-failles-majeures-du-projet-de-reforme-du-systeme-dasile-de-lue/>

The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space.

Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.