



ACTUALITÉS EUROPÉENNES

25 novembre 2024



Commission des affaires européennes

LE NOUVEAU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne proposait un « Nouveau pacte sur la migration et l'asile », composé d'une dizaine de textes, afin de rétablir la confiance mutuelle entre États membres, fragilisée par la crise migratoire de 2015 et par l'échec de la réforme du régime d'asile européen en 2016, et de renforcer la réponse européenne à l'afflux migratoire par une approche globale actualisant la politique migratoire, la politique de l'asile et celle des contrôles aux frontières.

Après plus de trois ans de négociations, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique, le 20 décembre 2023, sur ce pacte définitivement adopté le 14 mai 2024. Le pacte doit entrer en vigueur en juin 2026.

1 - Le pacte renforce la lutte contre l'immigration irrégulière et améliore les contrôles aux frontières extérieures

L'instauration d'une procédure de « filtrage » pour des frontières extérieures plus sûres

Le pacte institue tout d'abord une procédure de « filtrage » à la frontière des ressortissants de pays tiers ayant tenté de franchir irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union européenne. En pratique, les migrants concernés seront hébergés dans des centres dédiés à la frontière extérieure ou à proximité (30 000 places devraient être créées dans l'Union européenne).

Le « filtrage » se décomposera en trois étapes : un contrôle sanitaire, un contrôle d'identité et un contrôle de sécurité. À l'issue de cette opération, le ressortissant de pays tiers fera l'objet, soit de la procédure d'asile appropriée, soit d'une décision de retour, soit d'un refus d'entrée.

Ce « filtrage » pourra aussi être appliqué sur le territoire d'un État membre aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui n'auraient pas déjà fait l'objet d'une telle opération¹.

La mise en œuvre de procédures d'asile et de retour « à la frontière »

À l'issue du « filtrage », la procédure d'enregistrement et de traitement de la demande d'asile éventuelle du ressortissant de pays tiers concerné aura lieu également à la frontière, dans l'un des trois cas suivants : l'intéressé représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ; il a introduit sa demande d'asile avec un acte frauduleux (utilisation d'une fausse identité ; présentation de faux documents...) ; il vient d'un pays tiers pour lequel le taux de reconnaissance des demandes d'asile est faible (- de 20 %) (Tunisie ; Bangladesh ; Maroc...). Cette procédure ne pourra excéder 12 semaines.

Dans ce cadre, les États membres doivent mettre à disposition une « capacité adéquate » maximale d'accueil (fixée à 30 000 lits au niveau de l'Union européenne) dans des centres dédiés.

Si la demande d'asile du migrant concerné est rejetée, une procédure de retour à la frontière

¹ En pratique, la durée maximale du « filtrage » sera de 7 jours aux frontières et de 3 jours pour les

personnes appréhendées sur le territoire d'un État membre.

est également prévue (durée maximale : 12 semaines).

Enfin, soulignons que ces procédures menées à la frontière feront l'objet d'un contrôle indépendant visant à garantir le respect des droits fondamentaux.

En complément, un paquet de textes présenté tardivement (novembre 2023) et toujours en négociation, tend à **améliorer la lutte contre le trafic de migrants** (création d'infractions pénales aggravées ; responsabilité pénale des personnes morales ; rôle accru d'Europol...).

Une actualisation de la base de données Eurodac

La base de données Eurodac enregistre aujourd'hui les demandes d'asile. Elle contribue à l'application de la convention de Dublin sur le traitement des demandes d'asile. Elle permet de déterminer le pays de l'Union européenne (UE) responsable de l'examen d'une demande d'asile ou d'une mesure de protection subsidiaire.

Sur le fondement du nouveau pacte, le système Eurodac doit recenser non les demandes mais les demandeurs d'asile, les personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union européenne, les ressortissants de pays tiers débarqués dans le port d'un État membre à la suite d'une opération de recherche et secours en mer (SAR) et les bénéficiaires d'une protection temporaire (ex : ressortissants ukrainiens).

Ceci doit permettre de renforcer le contrôle de l'immigration irrégulière et des mouvements non autorisés au sein de l'Union européenne (mouvements secondaires²).

Une adaptation des procédures et des délais pour faire face aux crises, aux cas de force majeure et aux situations d'instrumentalisation

Le pacte institue également un cadre juridique stable et prévisible permettant aux États membres de répondre aux situations de crise³, de force majeure⁴ ou d'instrumentalisation⁵ des flux migratoires. Ce cadre permet **l'allongement des délais** pour accomplir certaines procédures (les opérations de filtrage pourront durer 5 jours supplémentaires ; la procédure à la frontière sera étendue de 12 à 18 semaines). **Et des dérogations** aux règles applicables en temps normal seront autorisées : ainsi, les procédures d'asile à la frontière seront alors applicables aux ressortissants de pays tiers présentant un taux de reconnaissance de la protection internationale de - de 50 % (contre - 20 % en principe).

Même en cas de crise, les droits fondamentaux des personnes devront naturellement être respectés et les procédures seront surveillées par **l'agence européenne de l'asile**, créée par le pacte.

La politique migratoire est une compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne. L'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), rappelle ainsi que l'Union européenne « développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celle-ci. »

² Mouvements de ressortissants de pays tiers, ayant demandé l'asile dans un État membre, vers un autre État membre pour y demander également l'asile.

³ En l'espèce, la crise est caractérisée par une arrivée massive et irrégulière de migrants dans un État membre, qui rend ses capacités d'accueil, d'asile et de retour inopérantes.

⁴ Circonstances anormales et imprévisibles (catastrophe naturelle ; pandémie...) qui

empêchent un État membre de se conformer à ses obligations.

⁵ Situation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou organise le déplacement de ressortissants de pays tiers vers les frontières extérieures de l'Union européenne, afin de déstabiliser un État membre et/ou l'Union européenne.

2 - La mise en place d'un mécanisme de solidarité, la refonte des règles d'asile et l'incitation à l'immigration légale de travail

La mise en place d'un mécanisme européen de solidarité

Afin de soulager les États membres dits de première entrée (Italie, Grèce, Chypre, Espagne...), qui accueillent la majorité des migrants irréguliers et traitent la majorité des demandes d'asile, **le pacte prévoit une « réserve de solidarité »**. Cette dernière recense le nombre de relocalisations de demandeurs d'asile, les mesures de soutien financier et les autres mesures de solidarité (équipements...) que les autres États membres devront fournir.

Le pacte fixe des seuils minimaux annuels de 30 000 relocalisations et, pour les États membres qui refusent ces dernières, de 600 millions d'euros de contributions financières au niveau de l'Union européenne (soit un ratio de 1 relocalisation/20 000 euros).

Chaque année, au plus tard le 15 octobre, la Commission européenne présentera un **rapport évaluant la situation migratoire, une décision** indiquant si un État membre est soumis ou non à une « *pression migratoire* » ou à une « *situation migratoire importante* » et une proposition détaillant les mesures de solidarité devant être prises par chaque État membre pour l'année à venir.

Fin octobre, un « *forum de haut niveau sur les migrations* », réunissant les États membres, examinera le rapport et la proposition de la Commission. En fin d'année, le Conseil de l'Union européenne arrêtera les mesures de solidarité à prendre et leur affectation éventuelle aux États membres soumis à une pression migratoire.

Une rationalisation des règles d'asile

Outre l'introduction d'une procédure d'asile accélérée à la frontière dans certains cas délimités (voir *supra*), le pacte transforme le bureau européen d'appui en matière d'asile en **agence européenne de l'asile** à part entière et **amende le règlement « Dublin III »** sur la prise en charge des demandeurs d'asile.

S'il confirme qu'en principe, ces derniers devront être accueillis et pris en charge par l'État membre où ils sont arrivés dans l'Union européenne par une durée de 20 mois⁶, il fait exception à ce principe dans plusieurs cas (l'État membre qui accueille le bénéficiaire d'une protection internationale devra aussi accueillir les membres de sa famille ; un demandeur d'asile ayant obtenu un diplôme dans un État membre dans les six années précédentes devra y être accueilli).

Le pacte prévoit aussi un conseil juridique gratuit aux demandeurs d'asile. Une demande d'asile peut être refusée si le demandeur a un lien avec un pays tiers sûr.

Le développement d'une politique commune d'asile

L'article 78 du TFUE prévoit que l'Union européenne se dote d'une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire « *visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le principe du non-refoulement.* »

Par ailleurs, les obligations du demandeur d'asile sont précisées (ex : obligation d'introduire la demande d'asile dans l'État membre de première entrée et d'y rester en attendant la désignation de l'État membre responsable).

Des voies d'immigration légale modernisées

L'immigration de travail est encouragée par la **simplification de la délivrance du permis unique** (qui permet à des ressortissants de pays tiers de travailler et de séjourner dans l'Union européenne), par la révision de la directive « carte bleue » (destinée aux travailleurs hautement qualifiés des pays tiers) et par la présentation, en novembre 2023, d'une proposition de mise en place d'un « **réservoir européen de talents** », plateforme mettant en relation des travailleurs de pays tiers et des employeurs européens.

⁶ Cette durée est fixée à un an en cas d'entrée irrégulière consécutive à un sauvetage en mer ou à un débarquement

3 - Le développement de la dimension externe de la politique migratoire

En réponse aux urgences du dossier migratoire (à l'automne 2021, instrumentalisation de migrants par la Biélorussie ; en 2023, hausse inédite des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne depuis 2016), les négociations du pacte ont permis de rassembler États membres, Commission européenne et Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans une démarche commune pour **renforcer la dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne**, en complément du nouveau cadre réglementaire européen qui vient d'être évoqué.

En pratique, des « **partenariats stratégiques** » sont signés avec les pays tiers clefs pour mieux contrôler les flux migratoires irréguliers : après la Turquie en 2016 et les autorités de Tripoli en Libye en 2017, de tels partenariats ont ainsi été conclus avec la Tunisie (en juillet 2023) et l'Égypte (en mars 2024).

Dans ce cadre, l'Union européenne s'engage à financer des investissements en ligne avec les priorités du pays partenaire (transition énergétique ; numérique...) ainsi que dans les équipements de surveillance des frontières (navires garde-côtes) **et, le cas échéant, à ouvrir une voie d'immigration légale** pour les ressortissants du pays concerné. **En contrepartie, les autorités de ce pays doivent « garder la frontière de l'Union européenne »** en décourageant les départs de migrants irréguliers vers l'Europe.

Même si les méthodes employées par les autorités concernées sont parfois dénoncées par les organisations non gouvernementales présentes sur place, mais cette politique pourrait connaître de nouveaux développements, 15 États membres ayant exprimé, en mai dernier, le souhait d'externaliser le traitement des demandes d'asile dans des pays tiers.

4 - Un Pacte partiellement ou totalement opérationnel en juin 2026 ?

Le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile doit en principe entrer en vigueur en juin 2026. En effet, une période de transition de deux ans a été prévue pour permettre aux États membres d'actualiser leurs législations, de mettre en œuvre ses dispositions (par exemple, sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile), d'adapter leurs dispositifs de contrôle aux frontières (pour y assumer la procédure de « filtrage », ainsi que les procédures d'asile et de retour aux frontières) et de renforcer leurs capacités d'hébergement.

En pratique, **un plan européen, présenté par la Commission européenne le 12 juin dernier**, et comprenant un calendrier précis, doit garantir que les dispositions du Pacte seront alors bien opérationnelles⁷. La Commission européenne a la charge du suivi de cette préparation à l'entrée en vigueur du Pacte et devra en faire rapport aux États membres tous les six mois. Les États membres devront quant à eux avoir

décliné ce plan européen **en plans nationaux au plus tard le 12 décembre prochain.**

Mais ce calendrier est critiqué pour sa longueur. En réponse à la demande de plusieurs États membres (Allemagne, France, Espagne ...), la Présidente de la Commission européenne a accepté le 14 octobre dernier de réfléchir à sa mise en œuvre accélérée. De plus, **des inquiétudes existent sur le financement de cette phase de préparation.** Certes, les États membres pourront bénéficier du soutien du fonds européen asile, migrations et intégration (FAMI) et de l'Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV). Mais, dans sa communication précitée, la Commission européenne souligne que **ces fonds « ne couvriront pas l'ensemble des besoins identifiés »**. Elle estime donc nécessaire d'accorder la priorité aux procédures aux frontières et au renforcement des dispositifs d'asile.

⁷« Plan commun de mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile », communication COM(2024) 251 final, 12 juin 2024.