

RAPPORT D'INFORMATION SUR LE NOUVEAU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE Sénat

[> Lien vers le rapport](#)

Les sénateurs Jean-Yves LECONTE (SOC, Français de l'étranger) et André REICHARDT (LR, Bas-Rhin), ont présenté, le 29 septembre 2021, leur **rapport d'information sur le nouveau Pacte sur la migration et l'asile**.

CE QUE DIT LE RAPPORT

❖ Une paralysie de la politique migratoire de l'Union européenne depuis la crise de 2015

Selon le rapport, depuis une dizaine d'années, l'Union européenne et ses États membres font face à une « **crise migratoire larvée** », qui a atteint son paroxysme en 2015-2016 avec la crise syrienne :

- Cette crise a agi comme un **révéléateur des insuffisances des politiques de migration et d'asile européennes**. Elle a été surmontée par une plus grande coopération européenne entre les pays européens et entre l'Union européenne et ses voisins.
- La situation actuelle reste instable et témoigne d'une absence de coordination entre les États membres malgré **les nombreux efforts qui ont permis depuis 2016 de renforcer le contrôle des frontières extérieures** (entrée en vigueur du mandat élargi de l'agence Frontex ; adoption du code frontières Schengen révisé ; institution d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)).

Cette crise a souligné les difficultés des États membres et de l'Union européenne à **s'accorder sur un régime d'asile commun ou sur une politique de retours effective**.

En conséquence, la Commission européenne a présenté le 23 septembre 2020, son projet de nouveau Pacte sur la migration et l'asile qui assume, **selon les rapporteurs**, « **une approche globale bienvenue visant à donner une cohérence aux efforts déployés pour le contrôle aux frontières, la migration et l'asile et à rétablir une confiance mutuelle au sein de l'Union européenne** ».

❖ Une proposition « ambitieuse » de nouveau Pacte sur la migration et l'asile

1. L'introduction de procédures à la frontière

Le Pacte instaure un **filtrage (« screening ») permettant l'identification des migrants irréguliers, la mise en place d'une procédure européenne d'asile à la frontière et la refonte de la base de données Eurodac** (qui enregistre les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers) afin de garantir son interopérabilité avec les autres bases de données de l'espace Schengen.

Concernant cette procédure de filtrage, le rapport mentionne **les critiques formulées par le Conseil national des barreaux (CNB)**, dans un avis adopté le 7 mai dernier et lors de son audition devant les rapporteurs, sur cette procédure qui **priverait de facto certains migrants de leur droit de demander l'asile** avec :

- **l'absence de mention de certaines garanties procédurales** au profit des personnes « *filtrées* » (absence d'obligation de décision écrite ; absence de notification obligatoire ; absence de recours effectif contre la décision issue du filtrage ; absence d'assistance juridique...);
- **l'absence d'un regard extérieur imposé aux services en charge du « filtrage »**, par exemple celui exercé par les parlementaires et les autorités administratives indépendantes en charge de la défense des droits fondamentaux ;
- **le risque de remise en cause des procédures nationales** de l'asile aux frontières, très protectrices des individus ;
 - Sur ce point, les rapporteurs indiquent avoir eu l'assurance de l'ajout d'une clause spécifique dans le règlement pour préciser que la France, sur ce dispositif, **appliquera le droit le plus favorable, à savoir le droit français**
- **les incertitudes sur la localisation des opérations de filtrage.**

2. L'instauration d'un régime d'asile européen

Les rapporteurs rappellent les éléments de réforme contenus dans le Pacte concernant l'asile, **sans critiques particulières**, avec :

- **l'harmonisation des règles du droit d'asile** dans l'Union européenne,
- **le « toilettage » du règlement dit « Dublin III »**, qui détermine l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile,
- **l'introduction d'un mécanisme de solidarité entre États membres**, qui imposerait à ces derniers, en cas de pression migratoire ou de crise, de prendre en charge des relocalisations ou des retours de demandeurs d'asile,
- **un renforcement des droits des mineurs et des familles**,
- **la reprise des acquis des négociations du « paquet asile » de 2016**, qui n'avaient pu aboutir (transformation du bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en agence européenne de l'asile, incitation des États membres à participer aux programmes de réinstallation, etc...).

3. Un effort spécifique destiné à améliorer la politique de l'UE en matière de retour

Le rapport expose le constat unanime des institutions européennes et des États membres sur la nécessité **d'améliorer le nombre de retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine**, ce qui implique une plus grande harmonisation des pratiques.

En conséquence, le rapport rappelle, **sans critiques particulières**, les dispositions contenues dans le Pacte sur ce sujet et visant à :

- **mettre en place une procédure de retour à la frontière ;**
- **instaurer un coordinateur de l'Union européenne chargé des retours ;**
- **signer des partenariats renouvelés avec les pays d'origine et de transit** dans lesquels la bonne coopération de ces derniers pourrait conditionner le soutien financier et la politique des visas de l'Union européenne.

❖ Une adoption du pacte pour la migration et l'asile bloquée par les divisions européennes

Le rapport rappelle que l'adoption du Pacte « **est menacée, faute de dynamique de négociation depuis sa présentation par la Commission européenne** ». Ses orientations générales ne tiendraient « *pas suffisamment compte des contraintes des pays de première entrée, sans répondre pour autant aux volontés des pays d'Europe centrale* ».

De plus, le contexte migratoire, alliant une **reprise nette des flux migratoires irréguliers vers l'Union européenne** (+64 % sur les 8 premiers mois de 2021 par rapport à 2020) et de **nouveaux foyers de tensions migratoires aux portes de l'Europe** (crise afghane ; frontière biélorusse ; crispations franco-britanniques sur les traversées de la Manche par des migrants), contribue à affecter la position des États membres et du Conseil, qui pourrait **donner la priorité aux enjeux de contrôle des frontières, au risque de revenir sur l'équilibre initial du Pacte**.

Le rapport détaille ces rapports de force entre États membres avec :

- le « **groupe de Visegrad** » (Hongrie ; Pologne ; Slovaquie ; République tchèque) qui s'opposent à toute solidarité obligatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile ;
- les **États membres de « première entrée »** (Grèce ; Italie ; Espagne) qui considèrent que cette prise en charge va excessivement reposer sur eux ;
- un troisième groupe d'États membres, dont la France fait partie, qui souhaite trouver un **compromis permettant d'abord de lutter contre les mouvements secondaires de demandeurs d'asile** (demandes d'asile formulées par des migrants ayant déjà effectué une demande d'asile dans un autre État membre ou en provenance de pays de première entrée et enregistrés dans ce pays sur Eurodac).

De plus, le **Parlement européen**, qui critique une vision trop intergouvernementale du Pacte, s'interroge sur la **compatibilité de certaines de ses dispositions** (procédure d'asile à la frontière ; interopérabilité d'Eurodac et des bases de données Schengen) **avec le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile**.

Enfin, pour les rapporteurs, « **alors que la France doit prendre la présidence du Conseil au 1er janvier 2022, l'adoption du Pacte est très incertaine** ». Selon eux, la France espère néanmoins « **obtenir des accords au moins sur les dispositions législatives considérées comme les plus urgentes entre États membres, à savoir le règlement sur le filtrage, la refonte de la directive « Retour » et le règlement Eurodac** ».