

Pour un autre pacte européen sur la migration et l'asile

Suite à l'incendie dévastateur du camp de Moria en 2020, la Commission européenne a présenté son projet de pacte sur la migration et l'asile. Depuis plus de trois ans, des discussions sont en cours. La présidence belge du Conseil de l'UE, au premier semestre 2024 ambitionne d'aboutir à l'adoption de ce pacte, dont l'approche est essentiellement répressive et contraire aux droits fondamentaux.

CONTEXTE

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a présenté son projet de pacte sur la migration et l'asile à la suite de l'incendie meurtrier du camp insalubre et surpeuplé de Moria, sur l'île grecque de Lesbos, centre d'enregistrement et de tri mis en place lors de la crise de l'accueil de 2015. Depuis plus de trois ans, l'Union Européenne travaille sur ce nouveau pacte, afin de réformer la politique migratoire et le système d'asile européen. En effet, la gestion des demandes de protection internationale incombe essentiellement au pays d'arrivée, ce qui fait peser une énorme responsabilité sur un nombre limité de pays méditerranéens, sans contrainte de solidarité pour le reste de l'UE. À l'inverse, la plupart des États d'Europe de l'Est n'acceptent que très peu de réfugiés sur leur territoire. De plus, en vertu des règles actuelles, les demandeur-euses de protection internationale ne font pas l'objet d'un traitement uniforme dans l'ensemble de l'UE et la proportion de décisions positives relatives à l'asile varie ainsi considérablement d'un pays à l'autre.

L'objectif affiché de ce nouveau Pacte est, en théorie, de remédier aux nombreuses failles de la politique d'asile européenne. Il est censé offrir « un modèle de gestion prévisible et stable des migrations internationales¹ ». Le projet de Pacte repose sur cinq règlements législatifs et quelques recommandations et lignes directrices non contraignantes. Ceux-ci concernent respectivement : les procédures et contrôles aux frontières, le Règlement de Dublin, la gestion des crises aux frontières, l'enregistrement, ainsi que le partage des données numériques des personnes exilées². Dans les faits, le Pacte institutionnalise donc une vision répressive des personnes migrantes, s'appuyant sur l'externalisation, le tri, les détentions et les expulsions. Il est décrit par Margaritis Schinás, vice-président de la Commission, chargé des Migrations et de la promotion du mode de vie européen, comme une structure à trois niveaux, que sont l'externalisation, les contrôles aux frontières, et l'accueil.

QUELLE VERSION DU PACTE EN COURS DE NÉGOCIATION ?

Une version du pacte qui privilégie la protection des frontières et la criminalisation des migrant-es

On peut donc constater qu'aucune leçon n'a été tirée du passé. Ce pacte nous propose, et renforce, les mêmes solutions inefficaces, coûteuses et violatrices des droits que le système actuel.

Présentée comme une priorité par la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE) en janvier 2022³, l'adoption du Pacte a été

1 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1706

2 Point Sud #22, Migration et asile. Analyse du pacte européen, page 24, CNCD-11.11.11, février 2022.

3 Cf <https://www.cire.be/publication/le-nouveau-pacte-sur-la-migration-et-lasile/>

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.⁴

On observe actuellement d'emblée le déséquilibre entre les différentes dimensions : l'accueil ne représente qu'une partie d'un des trois piliers de la nouvelle politique, le reste du Pacte étant axé sur le maintien des personnes dans les pays d'origine et de transit, la fermeture des frontières et l'expulsion. Plus qu'un Pacte sur les migrations et l'asile, on en vient donc à se demander s'il ne s'agit pas plutôt d'un Pacte contre les migrations...

Tri et filtrage

L'une des mesures phares de ce pacte prévoit une procédure de tri et de filtrage à la frontière.

Un *screening* de cinq jours⁵ est prévu, en vue de trier et diriger les personnes migrantes vers une procédure d'asile express, d'asile ordinaire ou de retour.

Les demandeur-euses considéré-es comme ayant peu de chance d'être reconnu-es réfugié-es⁶, accusé-es de fraude ou d'abus ou considéré-es comme une menace seront orienté-es directement vers une procédure accélérée : leur demande sera traitée dans un centre fermé, en douze semaines avec un seul recours possible.

Les personnes qui ne demandent pas l'asile à la frontière seront, quant à elles, directement orientées vers un mécanisme de retour.

Enfin, les autres personnes migrantes seront dirigées vers une procédure d'asile ordinaire.

En cas de « crise », la procédure de filtrage à la frontière devient obligatoire pour les personnes originaires de pays où le taux de protection est inférieur à 75 %. En cas d'arrivée « massive et exceptionnelle », les migrant-es pourront être détenu-es jusqu'à quarante semaines à la frontière.

Ce système de profilage fondé sur la nationalité est contraire aux instruments relatifs à la protection internationale et ouvre la voie aux refoulements massifs.

Fiction de non entrée

Tant que ce premier *screening* n'est pas finalisé, une fiction de non entrée s'applique : les personnes migrantes ne sont pas considérées comme étant sur le territoire européen et les droits et les devoirs garantis ne leur sont donc pas applicables. Aucun recours n'est possible quant au résultat du *screening*, qui peut donc aboutir à une procédure ordinaire mais aussi à une solution de retour, ou bien encore à une procédure accélérée traitée en douze semaines et en détention.

Les personnes demandeuses d'asile disposent donc de possibilités limitées pour défendre leur demande d'asile ou contester leur retour.

Un système de solidarité « à la carte »

Le système d'accueil et de solidarité entre pays européens envisagé par le Conseil de l'Union européenne repose sur la flexibilité et sur un mécanisme complexe offrant la possibilité aux pays de l'Union de choisir entre, soit la relocalisation des demandeurs d'asile sur leur territoire, soit le « parrainage » du retour des personnes déboutées, soit une contribution à la dimension externe de la politique migratoire européenne. La Hongrie et la Pologne ont déjà annoncé leur refus de participer à ce système, malgré la position prise à la majorité qualifiée du Conseil.

Retour et expulsion

Le Pacte repose également sur des décisions rapides d'expulsion vers le pays d'origine ou des pays tiers « sûrs », avec un recours non suspensif.

4 Cf <https://www.cire.be/publication/le-nouveau-pacte-sur-la-migration-et-lasile/>

5 Cinq jours de tests de santé, d'identité/empreintes, de sécurité, de vulnérabilité et d'enregistrement des données dans le système centralisé informatique EURODAC

6 Taux de reconnaissance de protection internationale en moyenne en dessous de 20%

L'UE travaille ainsi à développer et à intensifier des accords de réadmission avec les pays d'origine des migrant·es, en vue de mettre en place les retours ou l'expulsion des personnes plus facilement, à l'instar de ceux déjà conclus avec la Turquie ou la Libye, proposant certains incitants, comme des contreparties financières, des investissements ou un accès aux visas européens facilité ou, à l'inverse, durci pour les moins coopératifs.

Le 24 janvier 2023, la Commission a publié une stratégie opérationnelle, invitant chacun des États membres à négocier avec quelques pays partenaires pour qu'ils acceptent le retour d'un plus grand nombre de leurs ressortissants.

Le pacte s'est ainsi un peu plus concrétisé avec l'accord migratoire conclu cet été entre l'Union européenne et la Tunisie, d'où embarquent des dizaines de milliers de migrant·es à destination de l'Italie, avec une augmentation significative de ce nombre en 2023.

Cet accord devrait servir de modèle pour des accords avec d'autres pays de la zone, comme l'Égypte ou le Maroc, alors qu'il est pourtant fortement contesté. En effet, certains pays de l'UE estiment n'avoir pas été impliqués dans les négociations et la signature s'est déroulée dans un contexte de discours et de violences racistes et xénophobes à l'encontre des migrant·es subsaharien·nes inédit en Tunisie. Le Parlement européen s'est d'ailleurs récemment opposé à cet accord, remettant en question son efficacité et dénonçant les violations des droits humains commises en Tunisie.

Ainsi et malheureusement, ce pacte détourne le concept de solidarité avec les personnes exilées, ignore le respect de leurs droits et continuera inévitablement de produire les mêmes crises structurelles de l'accueil et l'aggravation des situations humanitaires et meurtrières le long des routes de l'exil.

POUR UN AUTRE PACTE : JUSTICE MIGRATOIRE ET RESPECT DU DROIT D'ASILE

La présidence belge du Conseil de l'Union Européenne, qui aura lieu de janvier à juin 2024, ambitionne d'aboutir à l'adoption de ce nouveau pacte d'ici février. La Belgique soutient la dynamique du Pacte et ne semble pas être opposée au système de *screening* et de filtrage.

Si, face aux dérives constatées dans de nombreux États membres, y compris la Belgique, une approche européenne s'impose, celle-ci doit être guidée par le respect des droits fondamentaux des personnes exilées et par la solidarité.

Or, à l'heure actuelle, « les cinq instruments législatifs proposés dans le pacte [...] ne sont en réalité que la transcription en instruments légaux des pratiques actuelles des États membres [...] 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 » favorisant de facto les pratiques de refoulement et le non-accueil au bénéfice du retour forcé⁷ ».

Comme le pacte, à ce stade final du trilogue, n'est plus réformable en vue d'améliorer la situation des personnes exilées et de garantir leurs droits, il faut se résoudre à mettre fin aux négociations actuelles pour repartir sur de nouvelles bases. Pour suivre et soutenir la campagne partagée par les associations qui militent contre cette version du pacte, (cf #NotThisPact #SackThisPact #MigrationPact #EUMigrationPact #MigrationEU).

Le Pacte mondial des migrations des Nations Unies, adopté en 2018, et l'accueil en 2022 des réfugié·es ukrainien·es sont des sources d'inspiration pour repenser et refonder les politiques migratoires européennes. Plutôt que de chercher à faire aboutir un pacte qui institutionnalise des pratiques de violation des droits humains, la future Présidence belge de l'UE devrait adopter une telle vision, afin de promouvoir le respect du droit d'asile et, plus largement, la justice migratoire.

7 CHATTÉ Alice, Regard juridique sur les cinq volets législatifs du pacte européen sur la migration et l'asile, https://migreurop.org/IMG/pdf/regard_juridique_sur_le_pacte_ue_version_cncc.pdf