

N° 871

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le **nouveau Pacte sur la migration et l'asile,***

Par MM. André REICHARDT et Jean-Yves LECONTE,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Cyril Pellevat, André Reichardt, Didier Marie, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, André Gattolin, Henri Cabanel, Pierre Laurent, Mme Colette Mélot, M. Jacques Fernique, *vice-présidents* ; M. François Calvet, Mme Marta de Cidrac, M. Jean-Yves Leconte, Mme Catherine Fournier, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Jérémy Bacchi, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Philippe Bonnacarrère, Pierre Cuypers, Laurent Duplomb, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Véronique Guillotin, Laurence Harribey, MM. Ludovic Haye, Jean-Michel Houllégatte, Patrice Joly, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Pierre Louault, Victorin Lurel, Franck Menonville, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, Mme Elsa Schalck, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DEPUIS LA CRISE DE 2015, LA PARALYSIE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UNION EUROPÉENNE	9
A. LA CRISE DE 2015, RÉVÉLATRICE DES DIVISIONS ET DES INSUFFISANCES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR L'IMMIGRATION ET L'ASILE	9
1. <i>L'espace de libre circulation a conduit l'Union européenne à intervenir pour coordonner a minima les politiques migratoires et de l'asile des États membres</i>	<i>9</i>
a) <i>Le fait migratoire, une réalité tangible pour l'Union européenne.....</i>	<i>9</i>
b) <i>Asile, immigration et contrôle des frontières extérieures sont des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres</i>	<i>10</i>
2. <i>La crise migratoire de 2015 est apparue comme un révélateur des divisions et des insuffisances de l'Union européenne en ce domaine.....</i>	<i>14</i>
B. L'INTROUVABLE ACCORD EUROPÉEN SUR LA RÉFORME DU DROIT D'ASILE	17
1. <i>Des fractures sont apparues au sujet des relocalisations de demandeurs d'asile.....</i>	<i>17</i>
2. <i>L'échec des négociations sur le « paquet asile ».....</i>	<i>18</i>
C. DES AVANCÉES TIMIDES ET PARFOIS CONTROVERSÉES	20
1. <i>Le développement de la dimension extérieure de la politique migratoire de l'Union européenne</i>	<i>20</i>
2. <i>Le renforcement de la protection des frontières extérieures de l'Union européenne.....</i>	<i>21</i>
3. <i>L'urgence d'une coordination européenne demeure.....</i>	<i>24</i>
II. UN NOUVEAU PACTE POUR UNE GESTION PLUS EFFICACE ET PLUS COLLECTIVE DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE	29
A. L'AMBITION D'UNE APPROCHE GLOBALE	29
B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PACTE	31
1. <i>L'introduction de procédures à la frontière.....</i>	<i>31</i>
a) <i>Le « filtrage » des ressortissants de pays tiers ne remplissant pas les conditions d'entrée</i>	<i>31</i>
b) <i>L'instauration d'une procédure européenne d'asile à la frontière.....</i>	<i>34</i>
c) <i>La refonte de la base Eurodac</i>	<i>35</i>
2. <i>L'instauration d'un régime d'asile européen.....</i>	<i>36</i>
a) <i>Le « toilettage » du règlement Dublin III.....</i>	<i>36</i>
b) <i>Un mécanisme de solidarité pour la relocalisation des demandeurs d'asile</i>	<i>37</i>
c) <i>Les garanties fondamentales des demandeurs d'asile</i>	<i>40</i>
d) <i>Les autres dispositions issues du « paquet asile » de 2016</i>	<i>40</i>
3. <i>La volonté d'améliorer les retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine</i>	<i>41</i>
III. UNE ADOPTION DU PACTE POUR LA MIGRATION ET L'ASILE BLOQUÉE PAR LES DIVISIONS EUROPÉENNES	43
A. DEPUIS LA PRÉSENTATION DU PACTE, DE NOUVELLES TENSIONS MIGRATOIRES AUX PORTES DE L'UNION EUROPÉENNE	43
1. <i>Un impact migratoire encore limité de la crise afghane.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Le chantage migratoire de la Biélorussie, « État passeur », sur l'Union européenne.....</i>	<i>44</i>

3. <i>La France, nouvelle frontière extérieure de l'Union européenne, face à l'augmentation des traversées de la Manche et de la mer du Nord par des migrants à destination du Royaume-Uni</i>	47
B. UNE IMPROBABLE ADOPTION RAPIDE ET GLOBALE DU PACTE	50
1. <i>Un rapport de forces entre les États membres défavorable à une adoption rapide et globale du Pacte</i>	50
2. <i>Les interrogations du Parlement européen</i>	52
3. <i>Un Pacte pour (re)créer de la confiance</i>	54
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

L'ESSENTIEL

L'Union européenne et ses États membres sont confrontés aujourd'hui à un défi : divisés sur les enjeux migratoires depuis la crise migratoire de 2015-2016, vont-ils parvenir à surmonter ces divisions pour mieux coopérer et apporter une réponse commune aux personnes qui affluent aux frontières extérieures de l'Europe ?

L'Europe est en effet aujourd'hui une destination importante des flux migratoires dans le monde. Dans quelques pays de l'Union, des migrations successives ont participé à l'histoire de ces États membres. Près de 23 millions de ses habitants (soit 5,1 % de la population totale de l'Union européenne) sont des citoyens non-européens. Parmi ceux-ci, 8,7 millions travaillent sur le marché du travail des États membres de l'Union européenne.

Depuis une dizaine d'années, l'Union européenne et ses États membres, qui ont une compétence partagée en matière migratoire, font face à une « crise migratoire larvée », qui a atteint son paroxysme en 2015-2016 avec la crise syrienne qui a eu des conséquences sur l'ensemble du Moyen-Orient, en particulier les voisins de la Syrie qui ont fait face à l'arrivée de réfugiés en nombre bien supérieur à ceux qui ont été accueillis en Europe. En Europe, ceci s'est traduit par des arrivées incontrôlées de migrants irréguliers fuyant certaines régions du monde pour rallier le continent européen – soit parce que leur vie et leur sécurité étaient en danger, soit parce qu'ils voulaient concrétiser un « rêve d'Europe » économique.

En réalité, cette crise a agi comme un révélateur 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.

Mais la situation actuelle reste instable et témoigne d'une absence de coordination entre les États membres malgré les nombreux efforts qui ont permis depuis 2016¹ 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))².

Cette crise a en effet 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 ainsi que la tentation du « chacun pour soi » face à des migrations aux caractéristiques très différentes suivant les pays.

¹ Conseil européen des 20 et 21 octobre 2016.

² Voir encadré en II, B, 1, c.

Comme le constatait elle-même la Commission européenne, le 23 septembre 2020, « le système actuel ne fonctionne plus ». Présenté ce même jour, son projet de nouveau Pacte sur la migration et l'asile, ensemble de textes contraignants et d'orientations stratégiques, assume donc une « approche globale » bienvenue qui vise 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.

La Commission vise l'instauration d'un « système de gestion de la migration prévisible et fiable » :

- par une efficacité accrue des procédures de contrôle aux frontières extérieures, avec l'instauration d'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 ;

- par une harmonisation des règles du droit d'asile dans l'Union européenne, avec 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, et la reprise des acquis des négociations du « paquet asile » de 2016, qui n'avaient pu aboutir ;

- par un effort spécifique destiné à améliorer le nombre de retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine (mise en place d'une procédure de retour à la frontière ; nomination d'un coordinateur de l'Union européenne pour les retours ; signature de 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).

Si l'ambition de ce Pacte est grande, son adoption, pour l'heure, est menacée, faute de dynamique de négociation depuis sa présentation par la Commission européenne. En effet, ses orientations générales ne tiennent pas suffisamment compte des contraintes des pays de première entrée, sans répondre pour autant aux volontés des pays d'Europe centrale.

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), est troublé,

mais ce sont surtout les divisions persistantes entre acteurs du jeu institutionnels européen qui menacent l'adoption du Pacte.

En effet, alors que les États membres du « groupe de Visegrad » (Hongrie ; Pologne ; Slovaquie ; République tchèque) s'opposent à toute solidarité obligatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile, les États membres de « première entrée » (Grèce ; Italie ; Espagne) considèrent que cette prise en charge va excessivement reposer sur eux.

Un troisième groupe d'États membres, dont la France fait partie, 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).

Quant au Parlement européen, qui critique une vision trop intergouvernementale du Pacte, il 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.

Au final, alors que la France doit prendre la présidence du Conseil au 1^{er} janvier 2022, l'adoption du Pacte est très incertaine. La France souhaite donc poursuivre en priorité les négociations sur les dispositions législatives les plus consensuelles entre les États membres, en particulier Eurodac, en privilégiant une approche technique, et progresser autant que possible sur la dimension extérieure de la politique migratoire.

I. DEPUIS LA CRISE DE 2015, LA PARALYSIE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LA CRISE DE 2015, RÉVÉLATRICE DES DIVISIONS ET DES INSUFFISANCES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR L'IMMIGRATION ET L'ASILE

1. L'espace de libre circulation a conduit l'Union européenne à intervenir pour coordonner *a minima* les politiques migratoires et de l'asile des États membres

a) *Le fait migratoire, une réalité tangible pour l'Union européenne*

La question migratoire est une réalité ancienne pour l'Union européenne. Après avoir longtemps connu des phénomènes migratoires « intra-européens », l'Union européenne est apparue comme un espoir de vie meilleure pour les populations d'autres régions du monde, en raison de la paix et de la prospérité relative dont elle jouit. Cette attractivité relative n'explique toutefois pas tout. Les mouvements migratoires sont de plus en plus forts, et, logiquement, se répercutent sur l'Europe.

Au 1^{er} janvier 2020, l'Union européenne comptait 447,3 millions d'habitants. Parmi eux, 23 millions étaient des citoyens de pays tiers (soit 5,1 % de la population totale de l'UE ; en France, ils représentent 7,5 % de la population).

En 2019, selon Eurostat, 2,5 millions de ressortissants de pays tiers sont arrivés en Europe et ont obtenu un permis de séjour. Selon Eurostat, en 2019¹, les cinq principaux États membres octroyant de tels permis étaient la Pologne (724 416 titres délivrés), l'Allemagne (460 340 titres délivrés), le Royaume-Uni (450 775), l'Espagne (320 037 titres délivrés) et la France (285 086 titres délivrés).

Simultanément, 900 000 d'étrangers ont quitté l'Union européenne : cette dernière enregistre donc un solde positif égal à 1,6 million de personnes.

Une grande part de cette immigration légale rejoint l'Union européenne pour des motifs personnels et familiaux (38 % des titulaires d'un titre de séjour valide en 2019). Le second motif de venue dans l'Union européenne est la migration professionnelle (32 % des titulaires d'un titre de séjour valide en 2019). Dans les faits, en 2019, 8,7 millions de ressortissants de pays tiers occupaient un emploi sur le marché du travail de l'Union européenne, soit 4,6 % du total.

¹ Ces données d'Eurostat concernent toute autorisation valide pour au moins trois mois émise par les autorités d'un État membre et permettant à un citoyen ressortissant d'un pays tiers de séjourner légalement sur son territoire. En sont donc exclus les visas de court séjour (inférieurs à trois mois) et les renouvellements.

Enfin, tous les États membres de l'Union européenne ont adhéré à la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés et nombre de personnes menacées pour leur sécurité dans leur pays d'origine cherchent à s'installer dans l'Union européenne en effectuant une demande d'asile (472 000 demandes enregistrées en 2020 ; 96 424 pour le total des demandes enregistrées en France). En 2019, selon le Haut-commissariat aux réfugiés de l'ONU (HCR), les réfugiés représentaient 0,6 % de la population de l'Union européenne (soit environ 2,5 millions de personnes).

Simultanément, comme toute zone géographique attractive, l'Union européenne est la destination d'une immigration irrégulière, dont l'ampleur est par nature difficile à évaluer. Il peut cependant être noté qu'en 2020, 125 100 franchissements irréguliers des frontières ont été constatés. Ces chiffres sont les plus bas relevés depuis sept ans mais cette évolution est en partie conjoncturelle et liée aux contraintes sanitaires.

b) Asile, immigration et contrôle des frontières extérieures sont des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres

L'entrée en vigueur de l'accord de Schengen, qui a institué un espace de libre circulation entre ses États parties signataires, a eu pour nécessaire contrepartie la mise en place d'une politique commune de l'Union européenne de gestion de ses frontières extérieures.

À cet égard, l'article 3 (alinéa 2) du traité sur l'Union européenne précise que « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. »

La création de l'espace Schengen a induit l'intervention de l'Union européenne dans le contrôle des frontières extérieures

- Le 14 juin 1985, la France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas concluaient un accord en vue de la suppression progressive des contrôles à leurs frontières intérieures afin de permettre la création d'un espace de libre circulation et, en contrepartie, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. La convention d'application de l'accord, signée en 1990, est entrée en vigueur le 26 mars 1995.
- Le traité d'Amsterdam (1997) a intégré le dispositif Schengen dans le cadre juridique de l'Union européenne à compter du 1^{er} mai 1999.
- L'espace Schengen s'est progressivement et considérablement élargi. En 2021, 22 des 27 États membres de l'Union européenne y participent¹. En outre, l'Irlande,

¹ Allemagne ; Autriche ; Belgique ; Danemark ; Espagne ; Estonie ; Finlande ; France ; Grèce ; Hongrie ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Luxembourg ; Malte ; Pays-Bas ; Pologne ; Portugal ; Slovaquie ; Slovénie ; Suède ; République tchèque.

qui bénéficie d'un statut particulier, l'applique partiellement. Enfin, l'espace Schengen intègre quatre États associés à l'Union européenne : Islande ; Liechtenstein ; Norvège ; Suisse.

- Les règles de franchissement des frontières par les personnes dans l'espace Schengen ont été précisées par le « code frontières Schengen », adopté en 2006 et modifié en 2013 et 2016. Ce dernier pose le principe de l'absence de contrôles aux frontières intérieures terrestres, maritimes ou aéroportuaires entre les États membres. Et il définit deux catégories de dispositions : d'une part, les règles relatives au contrôle des personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union européenne et, d'autre part, les règles applicables au rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures.

En conséquence, le traité d'Amsterdam (1999) a communautarisé les politiques d'asile et d'immigration.

L'intervention de l'Union européenne en matière de politique migratoire est aujourd'hui prévue aux articles 79 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : le premier de ces articles indique que « l'Union développe une politique commune de l'immigration » et le second précise que les politiques d'immigration sont « régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. » En pratique, Parlement européen et Conseil peuvent ensemble adopter des mesures selon la procédure législative ordinaire.

La cadre juridique de l'Union européenne en matière d'immigration

En conséquence, l'Union européenne a progressivement harmonisé l'action des États membres dans les domaines suivants :

- les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour. Sur cette base, l'Union européenne a, par exemple, mis en place une procédure accélérée pour l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers amenés à occuper un emploi hautement qualifié dans l'Union européenne (« carte bleue européenne »)¹, fixé les règles d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers issus de pays tiers² ainsi que celles des étudiants et des chercheurs³ et défini le statut des résidents de longue durée dans l'Union européenne ;
- la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre : dans ce domaine, il faut à titre principal évoquer l'adoption de la directive n°2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. En outre, dans le domaine de l'intégration des ressortissants de pays tiers, où la compétence de l'Union européenne est limitée, on peut signaler l'adoption de

¹ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

² Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

³ Directive (UE)2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échanges d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

communications par la Commission européenne et le développement d'un soutien financier aux actions menées par les États membres (fonds asile, migration et intégration ; fonds social européen...);

- L'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier, et la lutte contre la traite des êtres humains. Dans ces domaines, en appui aux États membres (qui gardent la primauté), l'Union européenne a adopté des mesures contre les passeurs et le trafic de migrants, prévu les sanctions à appliquer aux employeurs de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, et, dans la directive dite « retour », défini les procédures européennes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.
- En outre, l'Union européenne a été autorisée à signer des accords de réadmission avec des pays tiers, afin de reconduire dans ces derniers leurs ressortissants arrivés dans l'Union européenne sans remplir les conditions d'entrée.

En matière d'asile, enfin, domaine initialement réservé à la coopération intergouvernementale, l'Union européenne a aussi acquis progressivement une compétence et a pour objectif d'élaborer une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire (conformément à l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Cette politique vise à offrir une protection appropriée à tout ressortissant de pays tiers ayant besoin d'une protection et à assurer le principe du non-refoulement dans le respect de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

Dans ce cadre, le programme de Tampere (1999) prévoyait l'adoption d'un régime d'asile européen commun (RAEC) en deux étapes : adoption de normes minimales à court terme d'abord puis, *in fine*, une procédure unique pour les personnes qui se voient accorder l'asile dans l'Union européenne.

Ainsi, le traité de Lisbonne, adopté en décembre 2009, a créé un système commun comportant un statut et des procédures uniformes. Il a en outre posé le principe de solidarité et de partage équitables des responsabilités entre les États membres, y compris les coûts financiers (article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Les règles de l'Union européenne en matière d'asile

Sur cette base, l'Union européenne, là encore selon la procédure législative ordinaire, a adopté un ensemble de règles encadrant les demandes d'asile et la prise en charge des demandeurs d'asile :

- détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile avec, en principe, responsabilité de l'État de première entrée dans l'Union européenne (Règlement dit « Dublin III »)¹ ;
- instauration d'un traitement de données personnelles à l'échelle de l'Union européenne pour relever les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers (règlement Eurodac)² ;
- fixation des normes communes pour les procédures d'asile (délais d'instruction, droits procéduraires, situation des personnes vulnérables, affirmation du principe de non-refoulement permettant à un demandeur d'asile de demeurer dans l'État membre examinant sa demande jusqu'au prononcé d'une décision en première instance) (directive « Procédures »)³ ;
- définition des critères à remplir pour bénéficier d'une protection internationale et des modalités que peut prendre cette protection (directive « Qualification »)⁴ ;
- fixation des normes minimales concernant l'accueil des personnes demandant une protection internationale en matière d'hébergement, d'accès aux soins ou au marché du travail (directive Accueil)⁵ ;
- création d'un fonds d'assistance aux migrations (FAMI) pour aider les États membres à se doter des moyens nécessaires à la mise en œuvre du RAEC ;
- création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO en anglais)⁶.

Cependant, cet ensemble de règles a été fondé sur certaines **ambiguïtés** qui ont éclaté lors de la crise de 2015.

En particulier, le règlement dit « Dublin III », qui a été conçu dans une période où des afflux de demandeurs d'asile et de migrants irréguliers n'étaient pas envisagés, a fait reposer l'essentiel de la surveillance des frontières et de l'accueil des demandeurs d'asile sur les États membres en première ligne ou « de première entrée » (essentiellement Espagne ; Grèce ;

¹ Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

² Règlement (CE) n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

³ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

⁵ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

⁶ Règlement UE n°439/2010 du 19 mai 2010.

Italie). Ceux-ci n'avaient alors pas mesuré qu'ils devraient systématiquement enregistrer toute personne en situation irrégulière dans le système Eurodac et devraient accepter son retour sur leur territoire dès lors que cette personne se trouverait sur le territoire d'un autre État membre.

De ce fait, la construction du droit d'asile européen est restée à mi-chemin d'un véritable régime d'asile européen commun, qui supposerait un contrôle des frontières extérieures par un corps de garde-frontières de l'Union européenne et un traitement des demandes d'asile selon une procédure indépendante de l'État membre où elle est émise.

En effet, les demandes d'asile restent examinées par un seul État membre, qui a aussi la responsabilité du demandeur d'asile au cours de cet examen etc...

Cette « européanisation » est ainsi demeurée partielle du fait des différences d'approche entre les États membres sur les obligations et la manière de respecter la convention de Genève.

2. La crise migratoire de 2015 est apparue comme un révélateur des divisions et des insuffisances de l'Union européenne en ce domaine

Tout comme les flux migratoires, les tensions migratoires ne sont pas nouvelles dans l'Union européenne.

Cependant, notamment depuis les « printemps arabes » de 2011, ces tensions ont pris une **dimension nouvelle** en raison de l'intensification épisodique des mouvements de demandeurs d'asile et de migrants irréguliers vers l'Union européenne, et de l'insuffisante coordination entre les États membres dans la réponse à ces mouvements.

Pour rappel, en 2011, à la suite de la chute du régime de Ben Ali en Tunisie, des milliers de migrants, principalement originaires du Maghreb, avaient gagné irrégulièrement l'Union européenne par la Méditerranée centrale et l'Italie, engendrant tout d'abord des tensions entre la France et l'Italie, puis une réforme des règles applicables à l'espace Schengen, deux ans plus tard (permettant, dans des cas restreints, le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures).

Ces flux persistèrent (45 000 arrivées par la Méditerranée centrale en 2013) puis connurent une augmentation notable, en raison du conflit syrien (arrivée de 170 000 personnes sur les côtes italiennes et de 43 518 personnes sur les côtes grecques en 2014).

L'Union européenne tenta alors de s'adapter à cette nouvelle donne migratoire par des financements d'urgence pour aider les États en première ligne, par la sollicitation de l'agence Frontex pour relayer l'Italie dans la surveillance maritime et par la présentation de « l'agenda européen en

matière de migration », en mai 2015, afin d'envisager la création de centres d'accueil, d'identification et d'enregistrement des migrants (« *hotspots* ») sur leurs principaux lieux d'arrivée dans l'Union européenne (îles grecques ; île italienne de Lampedusa...).

Mais la hausse brutale des arrivées de réfugiés et de migrants, courant 2015 (1 011 712 personnes, dont 853 650 sur les côtes grecques et 153 842 sur les côtes italiennes) **prit de court l'Union européenne et les États membres.** Faute d'un contrôle suffisant aux frontières extérieures et de capacités d'accueil, ces derniers furent vite débordés.

Si l'aggravation du conflit syrien et ses conséquences régionales furent à l'origine des flux arrivant alors en Grèce (avec 56 % de ressortissants syriens, 24 % d'Afghans et 10 % d'Irakiens), les arrivants en Italie étaient, pour l'essentiel, des ressortissants de pays africains (plus de 39 000 Erythréens, 22 000 Nigériens, 12 000 Somaliens...), attirés par l'espoir d'une vie meilleure en Europe.

Début 2015, face à l'absence de solidarité européenne, les États membres de première entrée, qui étaient rarement les pays de destination, laissèrent les personnes entrer et s'orienter dans l'Union européenne. Face à l'importante croissance des entrées irrégulières, les pays de destination s'en remirent au règlement Dublin III, ce qui engendra d'importantes tensions.

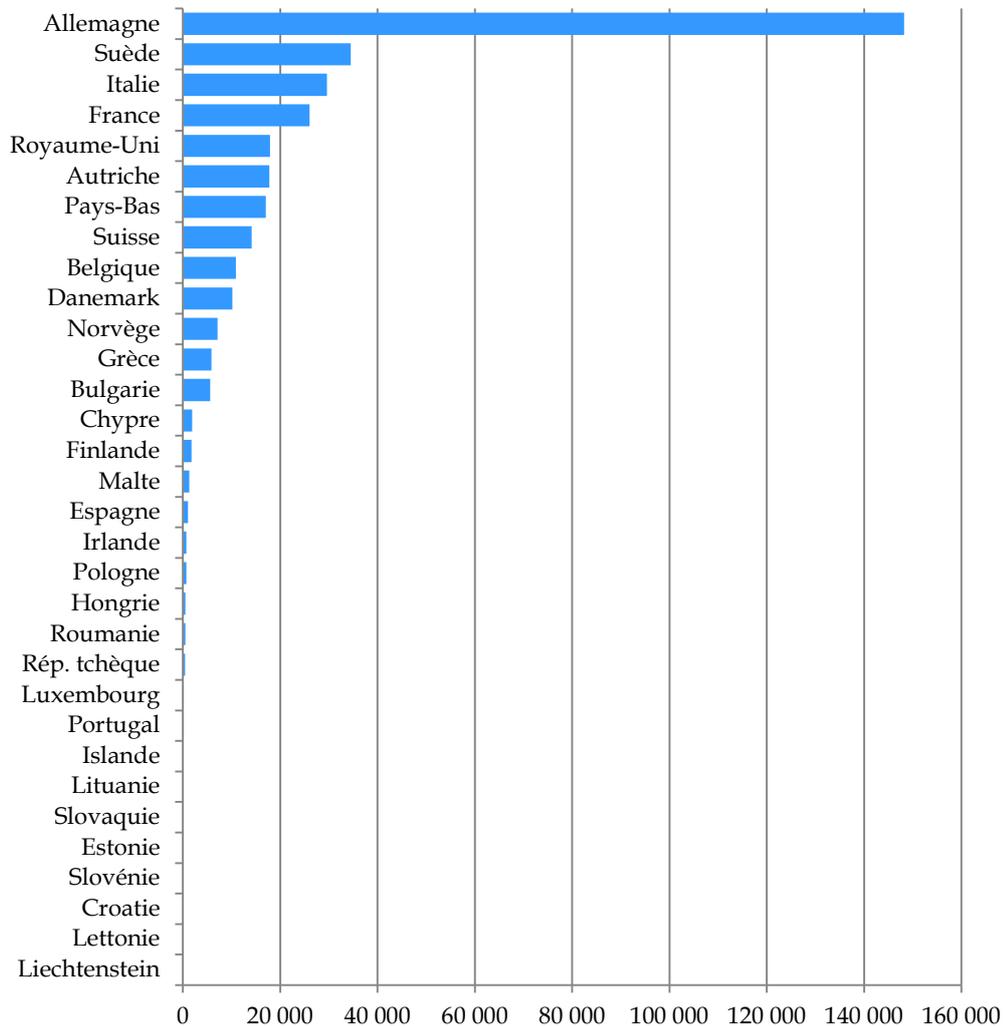
Le 31 août 2015, face à une situation intenable, la chancelière allemande, Angela Merkel, annonçait que l'Allemagne allait faire face à la situation.

Ainsi, une majorité des migrants arrivés en Grèce emprunta à pied la « route des Balkans » pour rallier l'Allemagne et les pays d'Europe du nord, aux conditions d'accueil plus favorables (579 518 de ces migrants furent ainsi enregistrés lors de leur passage en Serbie).

En réaction, certains États membres fermèrent rapidement l'accès à leur territoire par l'établissement de « clôtures » (Hongrie ; Autriche ; Slovaquie...).

En 2015 et 2016, le niveau d'enregistrement des premières demandes d'asile atteignait un pic (environ 1,2 million), même si la France était alors modérément touchée par rapport à ses partenaires européens (70 570 demandes enregistrées en 2015 et 75 590 en 2016). Néanmoins, les efforts d'accueil des demandeurs d'asile furent importants dans un grand nombre d'États membres. Ainsi, selon Eurostat, en 2015, 148 215 demandes d'asile furent acceptées en Allemagne, 34 470 en Suède, 29 635 en Italie et 26 015 en France..., mobilisant les services compétents mais également les collectivités territoriales, les associations...

Nombre de demandes d'asile acceptées en 2015 par pays



Source : [Eurostat](#)

Par la suite, face à l'ampleur persistante des flux, plusieurs États membres, dont l'Allemagne et la France, rétablirent les contrôles à leurs frontières nationales¹.

De fait, ces décisions entraînèrent la suspension de la libre circulation de l'espace Schengen.

Cette crise a brutalement démontré plusieurs faiblesses structurelles de l'Union européenne :

- l'inadaptation du règlement « Dublin III », qui imposait en principe à la Grèce et à l'Italie, en tant qu'États membres de « première entrée », d'enregistrer et d'accueillir l'ensemble des migrants, ce qui est apparu impossible humainement et matériellement ;

¹ Allemagne ; Belgique ; France ; Italie ; Malte ; Pologne ; Slovaquie ; République tchèque.

- les lacunes dans la coordination européenne, tant sur les contrôles aux frontières extérieures que dans l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile ;
- la fragilité de l'espace de libre circulation et sa dépendance à un contrôle efficace aux frontières extérieures ;
- enfin, et c'est sans doute le plus grave, **une profonde crise de confiance** entre États membres et entre eux et la Commission européenne, et un défaut de solidarité européenne.

B. L'INTROUVABLE ACCORD EUROPÉEN SUR LA RÉFORME DU DROIT D'ASILE

1. Des fractures sont apparues au sujet des relocalisations de demandeurs d'asile

L'Union européenne a d'abord recherché des **solutions en urgence** pour diminuer la pression migratoire sur ces États et coordonner l'enregistrement et l'accueil des demandeurs d'asile.

D'une part, elle décida **l'ouverture des « hotspots »**, déjà évoqués, et désormais définis comme des centres fermés, afin d'aider les États de première entrée à « fixer » les flux de migrants débarquant sur leurs côtes.

D'autre part, par dérogation « temporaire » au règlement « Dublin III », la Commission européenne, les 14 et 22 septembre 2015, proposa au Conseil de mettre en place un **système de relocalisation sur deux ans d'une partie des demandeurs d'asile (160 000)** arrivés en Grèce et en Italie.

Cette proposition avait le soutien des États membres « de première entrée », soucieux d'une meilleure solidarité européenne, et de ceux devenus les destinations finales des demandeurs d'asile (Allemagne ; Autriche ; Suède...).

En revanche, le caractère obligatoire du système, imposant à chaque État membre de « prendre sa part » dans l'accueil des demandeurs d'asile en fonction d'une clé de répartition fondée des critères objectifs et quantifiables¹, et le souhait de la Commission de le transformer en mécanisme permanent (dans le « paquet asile »²), suscitèrent une vive opposition de la part de certains États membres. Ces États (Hongrie ; Pologne ; Slovaquie ; République tchèque) défendaient le principe d'une participation au mécanisme de relocalisation sur une base volontaire.

¹ Démographie (pour 40%) ; PIB (pour 40%) ; nombre moyen de demandes d'asile antérieures (pour 10%) ; taux de chômage (pour 10%).

² Voir c) ci-dessous.

Pour contester ce mécanisme de relocalisation, la Hongrie et la Slovaquie introduisirent un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui le rejeta¹ (la Cour reconnaissant alors le caractère obligatoire du principe de solidarité au sein des politiques migratoires de l'Union européenne). Mais était-il raisonnable de vouloir obliger des pays à instruire des demandes d'asile s'ils n'étaient pas en mesure de le faire dans des conditions respectueuses de la Convention de Genève ?

Ainsi, malgré son adoption (sur la base de l'article 78 paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)²), la mise en œuvre effective de ce mécanisme, techniquement difficile, n'a pas obtenu les résultats escomptés (seules 33 846 personnes ont été relocalisées).

2. L'échec des négociations sur le « paquet asile »

Au printemps et à l'été 2016, la Commission européenne a tenté de convaincre les États membres d'adopter une réforme pérenne et globale du cadre européen de l'asile, qui devait tirer les leçons de la crise de 2015.

En pratique, cette réforme comprenait plusieurs propositions législatives (six règlements et une directive) essayant de concilier solidarité et efficacité, par :

- l'actualisation des règles de détermination de la responsabilité des États membres dans l'accueil des demandeurs d'asile avec un mécanisme correcteur en cas de crise migratoire, dans lequel la nouvelle agence de l'Union européenne pour l'asile (à créer par un règlement distinct³) devait déterminer si un État membre traitait un nombre disproportionné de demandes d'asile au regard, d'une part, du nombre total de demandes déposées dans l'Union européenne et, d'autre part, d'une clé de répartition prenant en compte son PIB et sa démographie. Dans l'hypothèse où ce nombre de demandes dépassait 150 % de la part revenant à l'État membre concerné, les nouveaux demandeurs devaient être répartis entre les autres États membres (proposition de règlement dite « Dublin IV »⁴) ;
- l'extension des droits des demandeurs d'asile (renforcement de leur information sur leurs droits ; garantie d'accès à une assistance juridique gratuite...) et l'amélioration de leurs conditions d'accueil dans l'État membre responsable ; ouverture d'une voie légale et sûre

¹ CJUE 6 septembre 2017, aff.C-643/15 et C-647/15, République slovaque et Hongrie (soutenues par République de Pologne) c/Conseil de l'Union européenne.

² « Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen. »

³ Proposition de règlement COM(2016)0271 final.

⁴ Proposition de règlement COM(2016) 0270 final.

par la mise en œuvre d'un cadre permanent de réinstallation au profit de réfugiés ou demandeurs d'asile depuis des pays tiers (propositions de règlements « Procédures »¹, « Qualifications »² et « Cadre de réinstallation »³; et proposition de refonte de la directive « Accueil »⁴);

- l'accélération de la procédure d'asile et la lutte accrue contre les mouvements secondaires des demandeurs d'asile: irrecevabilité de principe des ressortissants de pays tiers définis comme « sûrs »; lutte contre les mouvements secondaires par l'élargissement des preuves relevées sur de la base de données Eurodac et par la définition d'obligations à respecter par le demandeur d'asile, sous peine de sanctions... (propositions de règlements « Procédures », Eurodac⁵ et définissant une liste européenne commune de « pays d'origine sûrs »).

Malgré de longues négociations et des compromis partiels, les États membres n'ont pu adopter cette réforme. Dès l'automne 2016, la proposition de règlement qui définissait une liste européenne de pays d'origine sûrs⁶ a été retirée par la Commission, en raison des positions antagonistes du Conseil et du Parlement européen.

Cependant, l'Union européenne parvenait à prendre les décisions nécessaires au renforcement de la surveillance de ses frontières extérieures (voir I,C,2).

Le mécanisme correcteur pour la répartition de l'accueil des demandeurs d'asile a suscité les mêmes oppositions que le dispositif de relocalisation avant lui et, en pratique, entre 2018 et septembre 2020, les discussions sur la réforme du règlement « Dublin III » ont cessé.

À l'automne 2018, dans un ultime effort, la Commission Juncker a voulu faire adopter les propositions les plus consensuelles du « paquet asile ».

L'opposition de principe formulée par le Parlement européen mais également par les États membres de première entrée et par les États membres du « groupe de Visegrad », attachés à l'adoption du « paquet » dans son ensemble, **a mis fin à cette tentative.**

Néanmoins, le dialogue politique n'a jamais totalement été rompu entre les États membres et les institutions européennes, et quelques avancées, timides et parfois controversées, ont pu être enregistrées.

¹ Proposition de règlement COM(2016)0467 final.

² Proposition de règlement COM(2016)0466 final.

³ Proposition de règlement COM(2016)0468 final.

⁴ Proposition de directive COM(2016)0465 final.

⁵ Proposition de règlement COM(2016)0272 final.

⁶ Une telle liste existant déjà en droit français (article L.531-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

C. DES AVANCÉES TIMIDES ET PARFOIS CONTROVERSÉES

1. Le développement de la dimension extérieure de la politique migratoire de l'Union européenne

Faute de pouvoir s'accorder entre eux sur la répartition de la prise en charge des demandeurs d'asile, **les États membres ont incité l'Union européenne à développer la dimension extérieure du contrôle des flux migratoires en passant des accords avec des pays de « transit » et des pays d'origine**, afin de limiter l'arrivée irrégulière de ressortissants de pays tiers.

Ainsi, afin « d'éviter qu'une route de migration irrégulière ne s'ouvre » au départ du territoire turc, le Conseil européen des 18 et 19 mars 2016, sous l'impulsion de l'Allemagne, a décidé de s'accorder avec la Turquie (déclaration conjointe du 18 mars 2016) pour renvoyer de Grèce vers le territoire turc, tous les nouveaux migrants en situation irrégulière, moyennant une libéralisation des visas en faveur des citoyens turcs, la mise en place d'un programme de réinstallation (dans la limite de 72 000 personnes) et le versement, par l'Union européenne, d'une aide financière conséquente (6 milliards d'euros jusqu'à fin 2018).

Cet accord a incontestablement engendré la diminution des flux migratoires vers l'Union européenne en mer Égée, même si des facteurs complémentaires ont joué : renforcement des contrôles frontaliers le long de la « route des Balkans » ; évolution de la législation turque garantissant aux réfugiés syriens le droit de travailler...

Cet accord a été contesté, d'une part, parce qu'il a conduit à un faible nombre de renvois de personnes n'ayant pas demandé le bénéfice de l'asile ou ayant été déboutés de leur demande, de la Grèce vers la Turquie (ainsi, seuls 2 140 migrants avaient été renvoyés entre la date de signature de l'accord et mars 2020) et, d'autre part, parce qu'il met *de facto* l'Union européenne dans une situation de dépendance à l'égard de la Turquie. Aujourd'hui, la situation économique et sociale de la Turquie rend plus difficile la poursuite de ce rôle que l'Union européenne lui demande de tenir depuis 2016.

Ainsi, en mars 2020, alors qu'il demandait à l'Union européenne un engagement clair en faveur du renouvellement de l'accord de mars 2016 et une aide financière accrue, le président turc ordonnait d'ouvrir sa frontière terrestre avec la Grèce, laissant passer des milliers de migrants vers l'Union européenne.

L'Union européenne a alors apporté un soutien financier d'urgence à la Grèce (700 millions d'euros) et procédé à une relocalisation des mineurs isolés présents dans les îles grecques vers des États membres volontaires. De nombreux témoignages ont signalé alors des refoulements de migrants (*push-back*) par les autorités grecques.

Malgré ces limites, le Conseil européen, à plusieurs reprises, a souligné l'intérêt de cet accord de l'Union européenne avec la Turquie. Ainsi, le 25 mars 2021 : « en ce qui concerne la gestion des migrations, dans le cadre de la stratégie plus large de l'Union européenne englobant toutes les routes migratoires, la coopération avec la Turquie devrait être renforcée, notamment dans des domaines tels que la protection des frontières, la lutte contre l'immigration illégale, ainsi que le retour en Turquie de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile rejetés... »

Enfin, alors que l'accord prévoit le renvoi en Turquie de l'ensemble des migrants arrivés en situation irrégulière dans les îles grecques, après leur enregistrement dans les « hotspots », l'insuffisance des moyens consacrés à cette tâche a engendré des retards dans le traitement des demandes d'asile et la rétention, pendant plusieurs mois, des migrants dans des conditions d'accueil difficiles.

Cependant, après le tragique incendie du camp de Moria, sur l'île de Lesbos, en septembre 2020, qui avait laissé 13 000 migrants sans abri pendant plusieurs jours, la Grèce, avec le soutien financier de l'Union européenne, a prévu l'ouverture de cinq nouveaux centres d'accueil fermés sur ses îles. À titre d'exemple, un nouveau centre a ouvert sur l'île de Samos, le 18 septembre dernier.

De même, malgré le contexte politique très instable en Libye et les conditions de détention dégradées des migrants sur place, l'Union européenne et l'Italie, financent les garde-côtes libyens (depuis 2017, 32,6 millions d'euros) pour qu'ils empêchent les traversées de la mer Méditerranée par les migrants et les ramènent dans des centres de détention.

Autres exemples plus consensuels, les accords d'association de l'Union européenne avec la **Jordanie** (2002) et le **Liban** (2006) ont été modifiés à la suite de la crise de 2015, afin de permettre un soutien financier européen adapté destiné à les aider à accueillir sur leurs territoires, un certain nombre de réfugiés (ainsi, le Liban accueille environ 1 million de réfugiés syriens sur son territoire pour une population totale de 4,4 millions d'habitants).

Dans les faits, l'Union européenne a donc essayé « d'externaliser » l'accueil des demandeurs d'asile.

2. Le renforcement de la protection des frontières extérieures de l'Union européenne

Simultanément, l'Union européenne et les États membres sont parvenus à « franchir un cap » dans le renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Ainsi, lors du Conseil européen des 20 et 21 octobre 2016, plusieurs décisions importantes étaient adoptées en ce sens :

- constitution de l'agence Frontex en « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » (voir *infra*) ;

- appel à une adoption rapide du code frontières Schengen révisé, visant à soumettre tous les voyageurs franchissant les frontières extérieures de l'Union européenne à des contrôles systématiques et à la mise en place d'un système d'entrée/sortie ;

- proposition de mise en place d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

En outre, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), instituée en 2004¹ par le Parlement européen et le Conseil, pour analyser les risques et les routes migratoires, organiser des actions de formation pour les services compétents des États membres et offrir un appui opérationnel « aux États membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée aux frontières extérieures », a connu une rapide « montée en puissance » au gré des situations de pression migratoire.

Le règlement fondateur de Frontex a ainsi été modifié à quatre reprises, en 2007, en 2011, en 2016² et en 2019³, pour la transformer en « **agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** ».

Frontex dispose désormais d'une réserve de réaction rapide et déploie, en continu plus de 2 000 agents sur le terrain dont 450 recrutés par Frontex et les autres détachés ou mis à disposition par les États membres. À terme, en 2027, c'est un corps permanent de 10 000 personnels qui devrait être opérationnel.

En pratique, Frontex peut intervenir, soit en réponse à la demande d'un État membre, soit sur décision du Conseil, prise à la majorité qualifiée.

Poursuivant ses actions de formation et de fourniture d'équipements de surveillance des frontières aux États membres (véhicules, drones...), l'agence est aussi désormais compétente pour renforcer l'action des États membres dans les domaines suivants :

- surveillance des frontières extérieures et détection des franchissements irréguliers ;

¹ Règlement (CE) n°2007/2004.

² Règlement du Parlement européen et du Conseil (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

³ Règlement du Parlement européen et du Conseil (UE) 2019/1896 du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n°1052/2013 et (UE) 2016/1624.

- surveillance maritime (opération Poséidon ; opération Thémis au large de l'Italie) ;
- enregistrement et identification des migrants à leur arrivée dans l'Union européenne (« hotspots » aux frontières extérieures ; ports ; aéroports...). Un projet de déploiement est ainsi en cours à l'aéroport international de Rome ;
- lutte contre les réseaux de passeurs (détection de faux papiers, de véhicules volés...) en lien avec Europol ;
- coordination d'opérations de retour décidées par les États membres.

Le fonctionnement de Frontex a cependant récemment fait l'objet de critiques opérationnelles, s'ajoutant à une « campagne de calomnies », selon le directeur exécutif de l'agence, M. Fabrice Leggeri.

En premier lieu, la Cour des Comptes de l'Union européenne¹ a souligné que « l'agence des frontières de l'Union européenne (n'avait) pas aidé de manière suffisamment efficace les États membres et les pays associés à l'espace Schengen à gérer les frontières extérieures de l'Union », notant en particulier des lacunes dans ses ressources humaines (manque d'interprètes) et les défaillances de son système d'information (Eurosir), qui l'empêcherait d'avoir une vision globale en temps quasi-réel de la situation aux frontières de l'Union européenne.

En deuxième lieu, le Parlement européen a marqué sa défiance à l'égard de l'agence, refusant même de voter la décharge du budget 2019 de Frontex, en avril dernier², exprimant « l'inquiétude » des députés européens quant aux accusations « graves et répétées » de violations de droits fondamentaux par Frontex et d'informations selon lesquelles l'agence participerait à des refoulements de migrants (« pushbacks ») en mer Égée.

En conséquence, en mars dernier, un groupe de travail s'est constitué au sein du Parlement européen et a enquêté sur les pratiques de l'agence. Son rapport a émis des recommandations pour que Frontex améliore ces pratiques (ce qui a déjà eu lieu avec l'amélioration du mécanisme de rapport sur les incidents sérieux en février dernier) mais a **rejeté les accusations de violation des droits fondamentaux formulées à l'encontre de l'agence européenne.**

Lors d'un vote, le 28 septembre dernier, la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen a finalement voté la décharge 2019 mais a gelé une partie du budget de l'agence, le temps que cette dernière optimise ses procédures financières, de recrutement et de passation des marchés.

Malgré ces remises en cause, l'action de Frontex a confirmé son importance pour la surveillance des frontières externes de l'Union européenne.

¹ Rapport spécial 08/2021 : « Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures. »

² Décision du Parlement européen P9_TA(2021)091 du 28 avril 2021.

Ainsi, dans son rapport précité, la Cour des comptes de l'Union européenne a reconnu que les réponses opérationnelles de l'agence, même « perfectibles », étaient « efficaces ».

À l'heure actuelle, des équipes Frontex interviennent ainsi en mer Méditerranée, à la frontière gréco-turque, en Espagne, en Lettonie et en Lituanie, en Bulgarie et en Roumanie. En outre, plusieurs de ses agents sont présents dans certains aéroports internationaux (Rome ; Francfort ; Amsterdam). Des échanges sont aussi en cours pour un soutien de Frontex à la France et à la Belgique, dans leurs actions de surveillance de la nouvelle frontière extérieure de Manche/mer du Nord (voir III A).

En outre, l'agence déploie désormais des officiers de liaison dans plusieurs pays tiers. Elle mène ainsi une collaboration efficace avec le Maroc, les pays des Balkans occidentaux et la Géorgie. La situation est plus complexe avec les pays d'Afrique subsaharienne mais des perspectives de coopération existent avec le Sénégal ou la Somalie.

Incontestablement, la protection des frontières extérieures est le champ de compétences dans lequel l'Union européenne a enregistré le plus d'avancées.

Mais, malgré ces avancées, l'urgence d'une coordination européenne renforcée demeure, justifiant la présentation du Pacte pour la migration et l'asile.

3. L'urgence d'une coordination européenne demeure

La Pacte sur la migration et l'asile vise explicitement à répondre aux carences persistantes des politiques migratoires et de l'asile de l'Union européenne.

Comme le souligne la communication « chapeau » de la Commission européenne sur le Pacte, diffusée le 23 septembre 2020 : « depuis la crise des réfugiés de 2015-2016, les défis ont changé. Les flux mixtes de réfugiés et de migrants se sont traduits par une plus grande complexité et un besoin accru de mécanismes de coordination et de solidarité. »

En septembre 2020, la Commission européenne se félicitait de la baisse considérable du nombre d'arrivées irrégulières dans l'Union européenne (baisse de 92 % depuis 2015).

Ces chiffres devaient cependant être considérés avec prudence, la diminution décrite étant manifestement liée aux restrictions sanitaires liées à la pandémie de covid-19.

En effet, en 2021, selon M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, ces flux sont repartis à la hausse (+ 64 % par rapport à 2020).

Si les flux sont en baisse de 25 % en Méditerranée orientale (entre la Turquie et la Grèce), ces flux sont en hausse sur les autres routes

migratoires : Méditerranée centrale (au départ de la Libye et la Tunisie vers l'Italie ; 41 000 franchissements illégaux, soit +92 % par rapport à 2020), Balkans occidentaux (27 000, soit + 50 % par rapport à 2020), Méditerranée occidentale (du Maroc vers l'Espagne : environ 10 000, soit + 14 % par rapport à 2020) ; (Canaries : 8 500, soit + 50 % par rapport à 2020), frontière biélorusse (5 700).

Les migrants interpellés viennent principalement de Tunisie (12 000), d'Algérie (6 500), d'Afrique subsaharienne et du Bangladesh.

De là, en raison des carences persistantes des procédures d'asile en Europe, une série de problèmes structurels met toujours sous pression les systèmes d'asile, d'accueil et de retour des États membres et impliquent une coordination plus poussée entre eux.

En effet, faute d'accord sur le « paquet asile », aucun régime européen de l'asile n'a véritablement été mis en place en réalité : si nombre de règles européennes encadrent les obligations à respecter par les demandeurs d'asile, leurs conditions minimales d'accueil etc..., le droit d'accorder l'asile à une personne demeure un acte de souveraineté des États membres et l'asile est « territorialisé ». Il en résulte des **droits procéduraux et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile qui divergent selon les États membres, et un effort différencié dans leur prise en charge.**

Les procédures sont trop longues : ainsi en France, où le délai moyen d'examen des demandes d'asile¹ qui était déjà de 166 jours en 2019 s'est encore allongé avec la pandémie (275 jours en 2020).

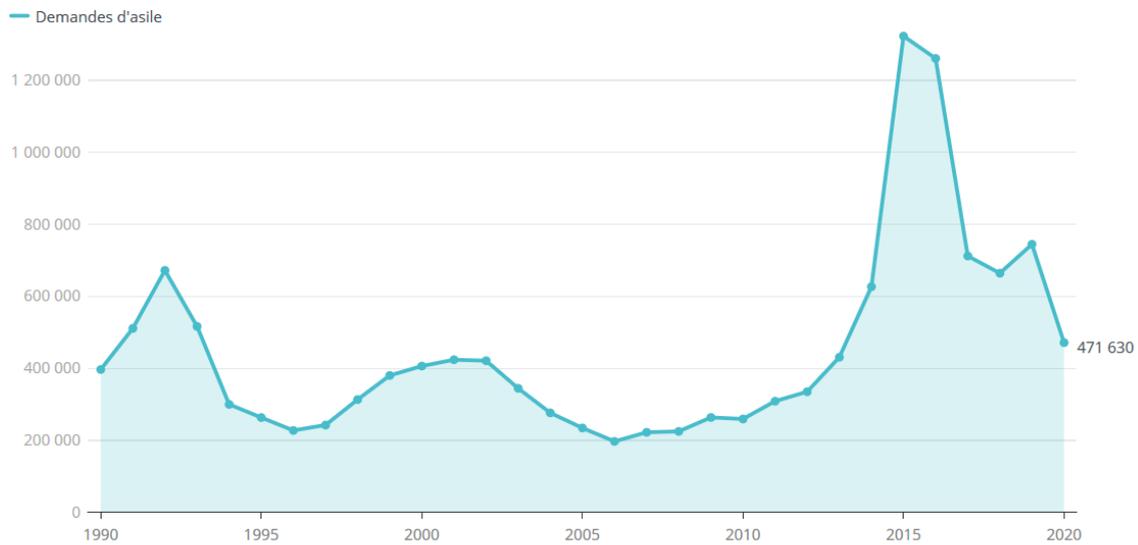
Le traitement des demandes d'asile repose toujours sur les États membres de manière inégale (en 2020, la plupart des premières demandes étaient ainsi déposées en Allemagne (102 500), en Espagne (86 400) et en France (81 800)).

Le flux des demandes a été exceptionnellement bas en 2020, toujours en raison des restrictions liées à la pandémie : baisse de 33 % par rapport à 2019 pour l'Union européenne (472 000 demandes recensées) et de 30 % pour la France. Mais depuis dix ans, la tendance est en augmentation régulière. Ainsi, la France « est confrontée à une hausse continue du niveau de la demande d'asile depuis une dizaine d'années. Cette tendance s'est confirmée en 2019, avec une augmentation de + 7,4 % et un nombre record de 132 826 demandes enregistrées à l'OFPRA »².

¹ Deux tiers d'entre elles ne sont pas éligibles.

² Avis n °144 (2020-2021) présenté par les sénateurs Muriel JOURDA et Philippe BONNECARRÈRE au nom de la commission des lois du Sénat, sur le projet de loi de finances 2021 (« Asile, immigration, intégration et nationalité »).

Demandes d'asile dans l'Union européenne, 1990-2020



Source: Eurostat



En outre, la Commission européenne, qui ne justifie cependant pas ses chiffres, indique que « **le nombre de demandes de protection internationale a continué d'augmenter, allant jusqu'à quadrupler par rapport au nombre d'arrivées** »¹.

Aux dires de la Commission européenne, en 2019, 32 % des demandeurs avaient déjà déposé des demandes dans d'autres États membres. Selon Mme Fabienne Keller, députée européenne (Renew) et rapporteur du Parlement européen sur le règlement « procédures », ce niveau monte à 60 % concernant les demandeurs d'asile afghans. Pour la Commission, « cette tendance semble indiquer que des demandeurs n'introduisent pas leur demande dans le premier État membre d'arrivée, que plusieurs demandes de protection internationale seraient présentées par un même demandeur auprès de plusieurs États au sein de l'Union européenne et qu'une réforme de l'actuel système de Dublin s'impose. » Et, toujours selon la Commission, « la proportion de migrants arrivant de pays pour lesquels les taux de reconnaissance des demandes d'asile sont inférieurs à 20 % est passée de 13 % en 2015 à 55 % en 2018. »

Par ailleurs, les débarquements de migrants à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage en mer (86 300 traversées maritimes en 2020) ont continué à poser de grandes difficultés aux États membres dont la façade maritime est une frontière extérieure de l'Union européenne. Au cours de son entretien avec les rapporteurs, le représentant permanent de l'Italie auprès de l'Union européenne, a confirmé que ces débarquements

¹ Page 11 de l'exposé des motifs de la proposition de règlement COM(2020) 610 final.

constituaient la première préoccupation de son pays sur le dossier migratoire.

Enfin, la difficulté des opérations de « retour » des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine, accentuée par la pandémie en 2020, est avérée.

Depuis 1999, le Conseil a inséré des clauses relatives à la migration dans ses accords avec les pays tiers, afin de renforcer l'obligation faite aux pays tiers co-contractants de réadmettre leurs ressortissants en situation irrégulière. Puis, en 2015 et 2017, des plans d'action de l'Union européenne en matière de retour ont été adoptés.

Dans ce cadre, l'Union européenne a conclu 18 accords de réadmission (ARUE) juridiquement contraignants avec des pays tiers. Toutefois, comme l'explique la Cour des comptes de l'Union européenne dans un rapport en date du 13 septembre 2021¹, ces accords ont eu un succès limité, « principalement en raison de considérations politiques internes » (ces accords pouvant susciter l'hostilité de l'opinion dans certains pays).

En effet, « les fonds envoyés par la diaspora (qui comprend également les migrants en situation irrégulière) peuvent constituer un moyen de subsistance pour des communautés entières, une source essentielle de devises étrangères, et dépasser de loin l'aide publique au développement ». En outre, certains pays tiers préfèrent développer une coopération bilatérale avec les États membres.

L'Union européenne a donc aussi ouvert des négociations avec six pays tiers pour conclure des arrangements de réadmission, moins contraignants.

La Cour va jusqu'à affirmer que « **le manque d'efficacité du système de retour de l'Union européenne encourage la migration irrégulière.** Chaque année depuis 2008, ce sont environ 500 000 étrangers en moyenne qui reçoivent l'ordre de quitter l'Union européenne parce qu'ils y sont entrés ou y séjournent sans autorisation. Pourtant, seul un tiers d'entre eux retourne effectivement dans un pays tiers (29 % en 2019). Ce taux de retour effectif passe sous la barre des 20 % pour les retours vers des pays situés en dehors du continent européen. »

En fait, en 2020, selon la Commission européenne, 394 000 ressortissants de pays tiers ont reçu l'ordre de quitter le territoire de l'Union européenne. Mais seulement 69 500 migrants irréguliers ont été renvoyés dans un pays tiers. Les personnes concernées étaient essentiellement originaires des pays suivants : Albanie (14 % de l'ensemble des retours) ; Géorgie (8,2 %) ; Ukraine (7,9 %).

¹ Rapport spécial « Coopération de l'Union européenne avec les pays tiers en matière de réadmission : des actions pertinentes, mais peu de résultats ».

Lors de son audition devant votre commission, le 5 novembre dernier, Mme Ylva Johansson, commissaire européenne chargée des affaires intérieures, insistait sur le faible taux de retour dans leur pays d'origine, des migrants irréguliers : « en moyenne [dans l'Union européenne], 30 % des décisions de retour sont exécutées, et environ 14 % seulement en France. »

Certes, cette évaluation en pourcentages est à relativiser : d'une part, les États membres confrontés à un moindre afflux de migrants irréguliers auront plus de facilités à effectuer des opérations de retour que les autres. D'autre part, les motifs de délivrance des décisions d'éloignement ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre. Certains en délivrent de manière systématique, d'autres limitent la délivrance aux décisions qui leur apparaissent réellement applicables. De plus, la pandémie a limité les opérations de retour : ainsi en France, toutes modalités d'éloignement confondues (départs volontaires et éloignements forcés), 15 950 ressortissants de pays tiers ont quitté le territoire national en 2020, soit une baisse de 50 % par rapport à 2019.

Mais globalement, la situation est largement perfectible pour toute l'Union européenne.

La Cour a donc recommandé à la Commission européenne d'adopter une approche plus souple lors de la négociation d'accords de réadmission, de créer des synergies avec les États membres pour faciliter les négociations en matière de réadmission (en bénéficiant des relations privilégiées de certains d'entre eux avec des pays tiers) et de renforcer les mesures susceptibles d'inciter les pays tiers à coopérer sur ces questions.

II. UN NOUVEAU PACTE POUR UNE GESTION PLUS EFFICACE ET PLUS COLLECTIVE DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE

A. L'AMBITION D'UNE APPROCHE GLOBALE

Afin de rétablir la confiance mutuelle entre États membres et permettre de mettre en place cette « gestion conjointe de la migration », la Commission européenne a présenté, le 23 septembre 2020, un ensemble de textes ambitieux prônant **une « approche globale » liant contrôle des frontières extérieures, migration et asile.**

En pratique, il est composé d'une communication générale et de cinq propositions législatives : trois nouveaux règlements (règlement « pour la gestion de l'asile et des migrations »¹ ; règlement sur les situations de crise et de force majeure² ; règlement sur la procédure de « filtrage » à l'entrée de l'Union européenne³) et deux ajustements de textes existants (règlement relatif à la procédure d'asile⁴ ; règlement Eurodac⁵).

Le Pacte comprend également plusieurs textes non législatifs : recommandations sur la gestion des crises⁶, sur les réinstallations et voies légales d'entrée⁷, sur les opérations de recherche et de sauvetage en mer⁸, sur la prévention de l'aide à l'entrée irrégulière⁹.

Soucieuse de mettre en place un « système de gouvernance » en matière d'asile et de migration, l'Union européenne veut fonder son action sur une stratégie en la matière, elle-même établie sur la base d'un rapport annuel établi par la Commission européenne. Cette volonté de meilleure coordination se traduit aussi dans les dispositions du Pacte relatives aux opérations de recherche et de sauvetage en mer.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 610 final relatif à la gestion de l'asile et de la migration (...).

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 613 final visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 612 final établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n°767/2008, (UE)2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE)2019/817.

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 611 final instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union européenne et abrogeant la directive 2013/32/UE.

⁵ Règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 614 final relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace du règlement (UE) relatif à la gestion de l'asile et de la migration et du règlement (UE) relatif à la réinstallation, pour l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives et modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE)2019/818.

⁶ Recommandation C(2020)6469 final.

⁷ Recommandation C(2020) 6467 final.

⁸ Recommandation C(2020)6468 final.

⁹ Communication de la Commission européenne C(2020) 6470 final.

Les dispositions du Pacte relatives aux opérations de recherche et de sauvetage en mer

À l'origine de nombreux drames en mer, les traversées maritimes constituent un moyen privilégié par les migrants irréguliers pour gagner l'Union européenne, particulièrement en Méditerranée centrale.

Soucieuse de préserver la sécurité de la navigation et d'assurer une lutte plus efficace contre l'immigration irrégulière, la recommandation de la Commission européenne relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage, définit pour la première fois, un cadre de coopération et d'échange (groupe de contact européen) entre les différents acteurs intervenant dans les recherches et le sauvetage en mer (rappelant la nécessité d'un enregistrement et d'un équipement adapté aux exigences de sécurité et de santé des navires des organisations non gouvernementales (ONG) effectuant des opérations de recherche et de sauvetage, prévoyant leur intervention dans un cadre coordonné et incitant l'ensemble des parties à un débarquement rapide des personnes secourues dans un port).

En complément, dans des orientations spécifiques « sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers », la Commission européenne précise que les États membres ne peuvent infliger des sanctions pénales pour réprimer l'activité de ces ONG en se basant sur le droit de l'Union européenne.

Par ailleurs, les acquis des négociations du « paquet asile » de 2016 sur certains instruments législatifs seraient repris dans le Pacte : règlement « qualification » (sur les critères de protection), règlement « réinstallation », directive « accueil » (qui prévoit le versement/la prise en charge des conditions matérielles d'accueil uniquement dans l'État responsable), règlement sur l'agence européenne de l'asile.

Enfin, la Commission européenne a prévu de présenter plusieurs initiatives complémentaires au cours des prochains mois, afin de compléter cette architecture :

- un plan d'action sur l'intégration et l'inclusion ;
- une stratégie sur l'avenir de Schengen, qui devrait être présentée le 17 novembre prochain ;
- une stratégie sur les retours volontaires et la réintégration ;
- une stratégie opérationnelle en matière de retour ;
- un plan d'action de l'Union européenne contre le trafic de migrants ;
- plusieurs dispositions en faveur de l'immigration des « compétences et des talents ».

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PACTE

1. L'introduction de procédures à la frontière

a) *Le « filtrage » des ressortissants de pays tiers ne remplissant pas les conditions d'entrée*

Le Pacte prévoit d'abord une **procédure de filtrage** (« *screening* ») inédite des ressortissants de pays tiers se présentant aux frontières extérieures de l'Union européenne sans remplir les conditions d'entrée.

Les services compétents des États membres d'arrivée auront ce filtrage en charge mais pourront être épaulés, dans le respect de leurs mandats respectifs, par des experts de l'agence Frontex et de la future agence européenne de l'asile.

Cette procédure, qui doit permettre une identification et l'orientation rapides des migrants vers la procédure adéquate, est essentielle pour mieux contrôler les flux de migrants entrant dans l'Union européenne et pour maîtriser les mouvements secondaires.

Seraient plus particulièrement visées :

- les personnes qui, bien que ne remplissant pas les conditions d'entrée dans l'Union européenne, demandent une protection internationale lors des vérifications aux frontières ;
- les personnes amenées à terre à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage en mer ;
- les personnes appréhendées sur le territoire de l'Union européenne si elles ont tout d'abord échappé aux contrôles aux frontières extérieures.

Pour les deux premières catégories, ces opérations devraient être réalisées « en des lieux situés aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci » et, dans le second, « en tout lieu approprié situé à l'intérieur du territoire de l'État membre compétent », dans un délai maximal de cinq jours.

En pratique, les ressortissants de pays tiers concernés feraient l'objet de trois contrôles successifs :

- un contrôle sanitaire « visant à détecter tout besoin de soins immédiats ou d'isolement pour raisons de santé publique » et un contrôle de vulnérabilité, visant à vérifier si un soutien approprié de la personne examinée par des personnels qualifiés n'est pas nécessaire « au regard de sa santé physique et mentale » ;

- une vérification de leur identité, à la fois par l'examen de leurs documents de voyage, par les données fournies par la personne, et par le relevé de ses données biométriques ;
- enfin, un contrôle de sécurité, qui peut porter sur la personne concernée et sur les objets en sa possession, destiné à s'assurer que l'intéressé ne représente pas une menace pour la sécurité intérieure. Dans les faits, les services en charge du contrôle interrogeraient les bases de données nationale, européennes¹ et internationale² pertinentes.

Les personnes soumises au filtrage seraient informées du déroulement et des objectifs de ce dernier, ainsi que sur leurs droits et obligations. Le cas échéant, elles pourraient aussi être informées des règles applicables aux conditions d'entrée et de séjour et de l'obligation de retour des migrants en situation irrégulière. En cas de demande de la protection internationale, elles pourraient bénéficier d'une information leur rappelant leur obligation d'effectuer cette demande dans l'État membre de première entrée ou de séjour régulier.

Toutefois, ce dispositif suscite des questions de principe et des craintes sur ses modalités pratiques.

Ainsi, dans un avis adopté le 7 mai dernier, le Conseil national des barreaux (CNB) a émis une critique de principe du dispositif, car il priverait *de facto* certains migrants de leur droit de demander l'asile.

En outre, le CNB s'étonne de l'absence de mention, dans le règlement « filtrage » du Pacte, 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... Il souligne également qu'un regard extérieur devrait être imposé aux services en charge du « filtrage » par la possibilité laissée aux parlementaires et aux autorités administratives indépendantes en charge de la défense des droits fondamentaux, d'y pénétrer. Les représentantes du CNB auditionnées ont indiqué aux rapporteurs que, l'application du règlement « filtrage » à la France comporte un risque de remise en cause des procédures nationales de l'asile aux frontières, très protectrices des individus.

Pourtant, concernant le respect des droits fondamentaux, comme le rappelle le HCR, associé aux réflexions sur le Pacte, chaque État membre serait contraint, par le règlement, d'instituer un mécanisme de contrôle indépendant des procédures de filtrage.

¹ Système d'information Schengen (SIS) ; système d'entrée/de sortie (EES) ; système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) ; système d'information sur les visas (VIS).

² Base de données TDAWN (documents de voyage) d'Interpol.

Quant à la préservation des procédures actuelles du droit français, pendant le filtrage comme pendant la procédure d'asile à la frontière, elle constitue un impératif pour la France selon M. Pierre Regnault de la Mothe, conseiller Justice Affaires intérieures à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. En conséquence, une clause spécifique sera insérée dans le règlement pour préciser que la France, sur ce dispositif, appliquera le droit le plus favorable, à savoir le droit français.

Par ailleurs, les incertitudes sur la localisation des opérations de filtrage inquiètent tant le CNB que les parlementaires européens, à l'image de Mme Sylvie Guillaume, députée européenne (S/D) et rapporteur fictif de son groupe sur ce règlement, pour qui l'organisation du filtrage dans une « fiction juridique de non-entrée dans l'Union européenne » constitue une « ligne rouge ».

En effet, la Commission européenne maintient une fiction juridique de non entrée sur le territoire de l'Union européenne, qui pose la question du droit applicable à cette « procédure à la frontière ». Lors de son échange avec les rapporteurs, Mme Monique Pariat, directrice générale des affaires intérieures de la Commission européenne, a précisé qu'il ne s'agissait pas de « délocaliser » le filtrage dans des pays tiers ayant passé un accord avec l'Union européenne mais où les droits fondamentaux des personnes ne seraient pas respectés, mais qu'il revenait à chaque État membre de choisir une solution adaptée.

Pour le gouvernement français, ces opérations de filtrage, et, plus généralement, les procédures à la frontière, doivent être menées en lieu clos, sur le principe des zones d'attente, afin d'éviter toute fuite des personnes qui doivent en faire l'objet et, ce faisant, garantir le succès de la procédure.

À l'issue de la procédure de filtrage, les ressortissants de pays tiers contrôlés seraient orientés vers la procédure applicable à leur situation, à savoir :

- la procédure de retour, lorsque la personne n'a pas demandé la protection internationale ou si le filtrage a démontré qu'elle ne remplissait pas les conditions d'entrée ;
- lorsque la personne a demandé la protection internationale, la procédure d'asile, le cas échéant, menée à la frontière ;
- la relocalisation dans le cadre du mécanisme de solidarité.

b) L'instauration d'une procédure européenne d'asile à la frontière

À l'issue du filtrage aux frontières extérieures d'un ressortissant de pays tiers, si ce dernier demande l'asile et s'il n'est pas autorisé à entrer dans l'Union européenne, il devrait faire l'objet d'une procédure d'asile à la frontière.

Cette procédure recouvrirait donc plusieurs hypothèses :

- le cas d'un ressortissant d'un pays tiers présentant un faible taux de reconnaissance en matière de protection internationale¹. Dans les faits, seraient concernés les pays se caractérisant par un taux de reconnaissance inférieur à 20 % du taux de reconnaissance européen ;
- le cas d'une demande frauduleuse ou abusive ;
- le cas où le demandeur représente une menace pour la sécurité nationale.

Pour les autres demandeurs d'asile en revanche, c'est la procédure « normale » qui serait applicable. En particulier, les familles avec des enfants de moins de douze ans et les mineurs non accompagnés seraient exclus de la procédure d'asile à la frontière.

Cette procédure à la frontière aurait une durée maximale de douze semaines. Et, dans l'hypothèse où le demandeur serait débouté, ce délai initial serait prolongé d'un nouveau délai de douze semaines pour procéder à son retour.

Pas hostile au principe de cette procédure, le HCR souligne que dans certains États membres, elle représenterait même un réel progrès dans la défense des droits des demandeurs d'asile.

En effet, même dans la procédure à la frontière, chaque demandeur d'asile pourrait bénéficier d'une évaluation individuelle de sa demande et exercer son droit au recours contre une décision défavorable.

En revanche, si la France est favorable au principe d'une rétention administrative des demandeurs d'asile, ce principe est source de tensions entre États membres. Ainsi, l'Espagne s'y oppose fermement, tant pour des raisons de principe et d'exigence constitutionnelle (la Constitution espagnole prévoit en effet que toute personne « gardée à vue » et, par extension, privée de liberté, doit être présentée à un juge au terme d'un délai de 72 heures), que pour des raisons pratiques (elle ne dispose pas des infrastructures nécessaires).

¹ Le taux de reconnaissance représente la part des décisions positives définitives (en première instance ou en appel) dans le nombre total de décisions rendues par les autorités compétentes se prononçant sur les demandes d'asile.

c) La refonte de la base Eurodac

Système d'information contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire, ainsi que des migrants irréguliers se trouvant sur le territoire de l'Union européenne (2,7 millions de recensées), Eurodac contribue à déterminer l'État membre de l'Union européenne (UE) responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire.

Depuis sa révision par le Règlement n°603/2013 du 26 juin 2013, ce traitement de données a également pour objet de permettre aux forces de sécurité intérieure, sous certaines conditions strictes, de consulter la base Eurodac à des fins d'investigation, de détection, et de prévention d'actes terroristes ou autres infractions pénales graves.

Présentée comme une réforme technique, cette proposition de règlement a en fait des objectifs ambitieux :

- permettre la comptabilisation des demandeurs d'asile plutôt que des demandes d'asile, afin d'assurer un meilleur suivi de ces personnes, de faciliter leur relocalisation et de prévenir les déplacements non autorisés au sein de l'Union européenne ;
- prendre en considération, dans une nouvelle catégorie spécifique, les personnes débarquées dans un port de l'Union européenne à la suite d'une action de sauvetage en mer ;
- rendre Eurodac interopérable avec les bases de données européennes précitées relatives à la gestion des frontières (SIS ; VIS...).

Les bases de données européennes relatives à la gestion des frontières :

Plusieurs bases de données ont été mises en place par l'Union européenne et les États membres ou vont l'être, dans le cadre des procédures de contrôle aux frontières :

- **le système entrée/sortie (EES) : base de données relative aux entrées et aux sorties des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ainsi que les données relatives aux refus d'entrée les concernant. Son entrée en service est prévue courant 2022 ;**
- **le système d'autorisation préalable de voyage pour les ressortissants de pays tiers non soumis à visa (ETIAS) : ce système correspond à une autorisation électronique de voyage, inspirée du système ESTA américain. Dès la fin 2022, les voyageurs souhaitant voyager dans l'espace Schengen devront obtenir une autorisation de voyage ETIAS avant leur départ ;**

- le système d'information Schengen (SIS II) : base de données contenant des informations sur les personnes recherchées ou disparues, les personnes sous surveillance policière, les ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée dans l'espace Schengen est interdite, ainsi que des informations sur les véhicules et objets volés ou disparus (documents d'identité ; certificats d'immatriculation des véhicules ; plaques d'immatriculation...);
- le système d'information sur les visas (VIS) : système d'échange de données sur les visas applicable au sein de l'espace Schengen afin de simplifier les procédures de demandes de visas, de faciliter les contrôles aux frontières extérieures et de renforcer la sécurité.

Avec le soutien de la France, ces bases font aujourd'hui l'objet de « refontes » tant juridiques que techniques afin de permettre leur interopérabilité à échéance 2023. Comme développé ci-dessous en b), cette interopérabilité concernerait également la base Eurodac.

Pour la France, l'adoption rapide de ce règlement est considérée comme essentielle car l'interopérabilité des bases de données concernées doit permettre une amélioration de la sécurité de l'Union européenne et des demandeurs d'asile.

Cependant, comme le soulignait la députée européenne Sylvie Guillaume lors de son audition, Conseil et Parlement européen doivent être attentifs à garantir le respect scrupuleux de la protection des données personnelles dans les utilisations autorisées de cette « super base de données ».

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

« Je peux annoncer que nous allons abolir le règlement de Dublin et le remplacer par un nouveau système européen de gouvernance de la migration [...]. Il y aura un nouveau mécanisme fort de solidarité » annonçait la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula Von der Leyen, le 16 septembre 2020, devant le Parlement européen.

En fait, les ambitions du Pacte sont plutôt de « toiletter » les dispositions du règlement Dublin III sur la détermination de l'État membre devant prendre en charge les demandeurs d'asile, d'instaurer un mécanisme de solidarité obligatoire pour leur relocalisation, et d'harmoniser, autant que faire se peut, les règles de l'asile dans l'Union européenne.

a. Le « toilettage » du règlement Dublin III

Avec le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et l'institution d'un mécanisme de solidarité, la refonte des règles de détermination de l'État membre devant prendre en charge un demandeur d'asile à son arrivée dans l'Union européenne est l'une des dispositions les plus importantes du Pacte.

Dans ce dernier (plus exactement, dans le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration), l'objectif premier est de permettre la détermination de la responsabilité d'un seul État membre, tout d'abord, pour que le demandeur d'asile puisse bénéficier d'un accès plus rapide à la procédure d'asile mais également pour éviter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne.

La France est particulièrement attachée à la restriction de ces mouvements secondaires, qui sont à l'origine de la majorité des demandes d'asile sur son territoire.

Alors que la responsabilité de l'État membre de première entrée est aujourd'hui la norme pour l'essentiel des migrants irréguliers demandant l'asile, le Pacte prévoit l'application de cinq critères de détermination de l'État membre responsable, dans l'ordre ci-dessous :

- a) l'État membre justifié par l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- b) l'État membre dans lequel un membre de la famille a obtenu une protection internationale ou continue d'avoir la qualité de demandeur ;
- c) à défaut, l'État membre qui a délivré un titre de séjour ou un visa ;
- d) l'État membre dans lequel un établissement d'enseignement a délivré un diplôme ou un titre de qualification ;
- e) enfin, l'État membre de première entrée.

Le Pacte prévoit des délais plus courts pour accélérer la détermination de l'État membre responsable (délai de saisine et délai de réponse) et définit en revanche des délais plus longs pour la prise en charge des demandeurs d'asile : de 1 à 3 ans après un franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de l'Union européenne ; de 6 mois à 3 ans après l'expiration d'un visa ; de 2 à 3 ans après l'expiration d'un titre de séjour.

Ces règles de détermination et de prise en charge seraient valables « en temps normal ». Mais en cas de « pression migratoire » ou de « crise migratoire », la solidarité entre États membres deviendrait obligatoire (voir b) et les délais seraient adaptés.

Le Pacte préciserait également les obligations des demandeurs d'asile, en particulier, leur obligation de présence dans l'État membre désigné responsable de sa prise en charge. S'il ne respectait pas cette obligation, le demandeur d'asile concerné ne pourrait plus bénéficier de conditions matérielles d'accueil.

b. Un mécanisme de solidarité pour la relocalisation des demandeurs d'asile

Le Pacte (projets de règlement de gestion de l'asile et de la migration, et de règlement sur la réponse aux situations de crise et de force majeure dans le champ de l'asile et de la migration) confie un rôle de

coordination à la Commission européenne et définit quatre niveaux de solidarité entre États membres :

- en temps normal, un État membre pourrait contribuer volontairement à un effort de solidarité au profit d'un ou d'autres États membres. Cette solidarité volontaire pourrait prendre la forme de contributions variées (opérations de relocalisation ; parrainages en matière de retour, c'est-à-dire prise en charge par un État membre, au nom de l'État membre aidé, d'une opération de retour de migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine ; mesures de soutien sous forme de renforcement logistique des capacités d'accueil ou d'aide financière...);
- à la suite d'un débarquement de migrants suivant un sauvetage en mer, les États membres devraient offrir des contributions obligatoires à une réserve permanente de mesures de solidarité, actualisée chaque année, sous la forme d'engagements pris pour réaliser des relocalisations ou des mesures de soutien. Puis, à la suite de débarquements, toutes les deux semaines, la Commission européenne solliciterait les États membres, afin qu'ils mettent en œuvre leurs engagements. Dans l'hypothèse où le nombre de relocalisations effectives ne serait pas assez important, la Commission pourrait d'abord les inviter à un « forum des solidarités », afin qu'ils augmentent leurs contributions, ou, à défaut, aurait la possibilité de fixer le nombre de demandeurs d'asile à répartir et la part à prendre par chaque État membre ;
- en période de pression migratoire, il reviendrait à la Commission européenne d'évaluer et de déterminer si un État membre se retrouve en situation effective de pression migratoire, en prenant en compte sa situation au cours des six derniers mois. En cas de constat de pression migratoire, la solidarité des autres États membres deviendrait obligatoire. Cette solidarité s'exprimerait sous trois formes : relocalisations ; parrainage en matière de retour ; mesures de soutien. De nouveau cependant, si la Commission européenne constatait un « déficit » de prise en charge de relocalisations et de parrainages de retour, elle serait en mesure de réunir le « forum des solidarités », et, à défaut d'accord, de répartir elle-même les actions de solidarité à effectuer par chaque État membre ;
- en situation de crise migratoire, définie comme un afflux massif de ressortissants de pays tiers franchissant irrégulièrement les frontières d'un État membre, au risque de remettre en cause le fonctionnement des règles de l'asile en Europe, la solidarité serait également obligatoire. Les dispositifs de répartition des actions de solidarité décrits pour la situation de pression migratoire seraient là encore prévus, mais les États membres ne pourraient plus proposer des

mesures de soutien, et devraient effectuer des relocalisations et des parrainages en matière de retour.

En outre, dans de telles circonstances, des délais spécifiques (prolongation pour une durée de quinze jours maximum du délai de filtrage ; allongement à huit semaines pour la procédure de retour à la frontière ; réduction de huit à quatre mois du délai de transfert d'un demandeur d'asile vers l'État membre devant le prendre en charge) et des procédures dérogatoires au droit commun seraient applicables (possibilité d'appliquer la procédure d'asile à la frontière pour un demandeur d'asile ayant une nationalité dont le taux de reconnaissance est inférieur ou égal à 75 % du taux moyen de l'Union européenne).

En pratique, les contributions de solidarité de chaque État membre seraient calculées sur la base d'une clé de répartition fondée sur le produit intérieur brut (PIB) et la démographie de cet État.

Ce faisant, le mécanisme proposé est très proche de celui qui était prévu dans le « paquet asile », mais précisé par la définition de quatre niveaux de solidarité distincts et complété par la possibilité offerte aux États membres de proposer des mesures de soutien dans certains cas.

En outre, la Commission européenne, en cas de débarquements, de pression migratoire ou de crise, aurait un rôle pivot dans la mise en œuvre des actions de solidarité, puisqu'elle définirait seule les situations nécessitant une solidarité obligatoire. Et elle serait en mesure de déterminer la contribution de chaque État membre, si des dissensions se révélaient alors entre eux sur l'importance de l'effort de solidarité à fournir.

Pour les diplomates des États membres rencontrés par les rapporteurs, les doutes subsistent sur sa mise en œuvre. En l'état des négociations, peu avancé, les États membres du groupe de Visegrad demeurent opposés à toute relocalisation obligatoire de demandeurs d'asile pendant que les États membres de première entrée estiment que ce mécanisme traduit une solidarité trop faible.

Il est probable que l'ampleur des prérogatives accordées à la Commission européenne par le Pacte et la restriction du pouvoir des États membres d'accorder l'asile aux personnes de leur choix, va être source de blocage entre les États membres. Pour la France, par exemple, c'est au Conseil qu'il revient de préciser si un État membre est en situation de pression migratoire.

c. Les garanties fondamentales des demandeurs d'asile

Le Pacte, concernant l'asile, est fondé sur la recherche d'un équilibre entre responsabilité des États membres et des demandeurs d'asile, et garanties renforcées pour le respect des droits fondamentaux des personnes jugées les plus vulnérables.

D'abord, dans les décisions concernant les mineurs non accompagnés, « l'intérêt supérieur de l'enfant » devrait primer sur tout autre impératif.

De plus, comme indiqué *supra*, les familles avec des enfants de moins de douze ans et les mineurs non accompagnés seraient exclus de la procédure d'asile à la frontière.

Enfin, le Pacte élargirait la notion de famille prise en compte pour les décisions de regroupement familial, souhaitant y intégrer les fratries et les liens familiaux noués par les demandeurs d'asile entre leur départ du pays d'origine et leur arrivée aux frontières de l'Union européenne.

d. Les autres dispositions issues du « paquet asile » de 2016

Enfin, le Pacte reprend les dispositions du « paquet asile » qui avaient fait l'objet d'accords politiques partiels.

Il propose tout d'abord de transformer le bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en agence européenne de l'asile, afin que cette dernière puisse évaluer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun par les États membres et leur apporter un soutien opérationnel. Cette évolution, qui avait fait l'objet d'un premier accord politique en juin 2017, a été validée par le Conseil en juin dernier. Pour l'accomplissement de ses missions, l'agence bénéficierait d'une réserve d'experts abondée par les États membres, sur le modèle de l'agence Frontex. À la demande de plusieurs États, dont la France, c'est le Conseil et non la Commission, qui déciderait des interventions de l'agence dans un État en crise.

La France compte sur les évaluations de l'agence pour harmoniser davantage les conditions d'accueil des demandeurs d'asile entre États membres de l'Union européenne.

Cette harmonisation est également l'objectif premier de la refonte de la directive « Accueil », qui vise à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (santé, accès à la nourriture et au logement, éducation pour les mineurs...), à réduire les mouvements secondaires (par la possibilité d'imposer un lieu de résidence aux demandeurs d'asile sous peine de rétention), et à renforcer les perspectives d'intégration (via un accès au marché du travail au plus tard six mois après l'introduction de la demande d'asile).

La proposition de règlement « Qualification », relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, précise les modalités

de la protection octroyée (durée de validité des titres de séjour et droits des bénéficiaires en termes d'accès à l'emploi, à l'éducation, à la sécurité sociale, aux soins de santé, au logement et aux mesures d'intégration), prévoit que les bénéficiaires d'une protection internationale jouissent d'un droit de séjour limité à l'État membre qui leur a octroyé la protection, et vise une plus grande convergence des taux de reconnaissance des demandeurs d'asile entre États membres.

Sur ces deux textes, le Conseil a obtenu un mandat de négociation en 2019, mais, depuis, les discussions ont cessé en raison du blocage des États membres souhaitant une négociation en « paquet » (États membres de première entrée et groupe de Visegrad).

Enfin, alors que la proposition de règlement relative à la réinstallation et à l'admission humanitaire a été, elle aussi, bloquée au Conseil, le Pacte comprend une recommandation de la Commission européenne sur ce dossier. Cette recommandation, pour l'essentiel, tend à inciter les États membres à participer aux programmes de réinstallation (29 500 engagements de réinstallation pris par les États membres en 2020 ; 30 000 visés en 2021), à augmenter les objectifs de réinstallation de personnes ayant besoin d'une protection, à veiller à la qualité des programmes et à promouvoir des voies légales d'accès à l'Union européenne liées à l'éducation et au travail des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

3. La volonté d'améliorer les retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine

Fort du 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, le Pacte comprend plusieurs dispositions devant répondre à cet objectif.

Au niveau opérationnel, **un coordinateur de l'Union européenne chargé des retours** serait nommé par la Commission européenne. En outre, l'agence Frontex, dans le cadre de son nouveau mandat, pourrait prendre une part plus importante aux opérations de retour, en soutien aux États membres.

Au niveau législatif, l'instauration de la procédure de filtrage et d'une procédure de retour à la frontière pour les ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'une procédure d'asile à la frontière et dont la demande d'asile aurait été rejetée, doivent améliorer l'efficacité des opérations de retour. Les personnes dont la demande d'asile à la frontière aurait été rejetée pourraient alors être placées en rétention administrative « pendant une durée aussi courte que possible », et au maximum, n'excédant pas douze semaines, « à des endroits situés à la frontières extérieure ou à proximité de

celle-ci ou dans des zones de transit », avant de faire l'objet d'une procédure de retour.

Enfin, le Pacte insiste sur la dimension extérieure de la politique de l'Union européenne en matière de retour, mais pas seulement. Plus généralement, l'Union européenne souhaite négocier, avec chaque pays tiers « cible » un partenariat renforcé « mutuellement bénéfique » dans lequel la migration devrait être intégrée en tant que question centrale ».

Ainsi, sur la base des vingt-quatre accords et arrangements européens existant en matière de réadmission, une collaboration plus étroite avec les pays d'origine et de transit serait mise en place, conjuguant soutien financier à ces pays, évaluation annuelle de leur degré de coopération en matière de réadmission (par la Commission européenne) et modulation des décisions de l'Union européenne vis-à-vis de ces pays en fonction de leur degré de coopération : ainsi, les États membres pourraient restreindre l'octroi de visas aux ressortissants de pays tiers peu coopératifs en matière de retour¹.

La reconfiguration des instruments européens de l'aide au développement au regard de l'enjeu migratoire

Le financement de l'Union européenne consacré aux réfugiés et aux questions de migration dans des pays tiers s'élève à plus de 9 milliards d'euros cumulés depuis 2015.

Conformément aux souhaits du Conseil en juillet 2020, la programmation stratégique du financement extérieur de l'Union européenne prévoit :

- **un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI). Ce dernier, pour la période 2021-2027, est doté d'un budget de 79,5 milliards d'euros ;**
- **concernant les « pays du voisinage européen », une allocation de 10 % des fonds concernés pour récompenser leurs progrès dans les domaines de « la démocratie, des droits de l'Homme, de la coopération en matière de migration, de la gouvernance économique et des réformes » ;**
- **un objectif de 10 % des financements destinés aux actions liées à la migration.**

Pour cela, le Pacte incite l'Union européenne et les États membres à coordonner leurs efforts et à valoriser les relations privilégiées de certains États membres auprès des pays tiers.

M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, estime que son agence pourrait, malgré les limites du cadre juridique de la directive, pourrait « faire le pont » entre les services compétents des États membres en

¹ Cette possibilité a été autorisée dans son principe par la modification du Règlement (CE) n°810/2009 établissant un code communautaire des visas, via le Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019.

charge des opérations de retour (préparation des dossiers ; soutien logistique...).

En pratique, les États voisins de l'Union européenne (Balkans occidentaux ; pays du Maghreb ; Turquie), ainsi que les États d'Afrique constituent une priorité pour ces accords.

En complément, soulignant que la voie des retours volontaires demeure la plus efficace, la Commission européenne doit présenter prochainement une stratégie sur les retours volontaires et la réintégration.

III. UNE ADOPTION DU PACTE POUR LA MIGRATION ET L'ASILE BLOQUÉE PAR LES DIVISIONS EUROPÉENNES

A. DEPUIS LA PRÉSENTATION DU PACTE, DE NOUVELLES TENSIONS MIGRATOIRES AUX PORTES DE L'UNION EUROPÉENNE

Depuis la présentation du Pacte, il y a un an, plusieurs situations de tensions migratoires suscitent la vigilance des États membres et de l'Union européenne. La position des États membres et du Conseil, en conséquence, pourrait donner la priorité aux enjeux de contrôle des frontières, au risque de revenir sur l'équilibre initial du Pacte. Toutefois, comme cela sera indiqué en B, les divisions internes à l'Union européenne font peser une incertitude sur son adoption.

1. Un impact migratoire encore limité de la crise afghane

L'évolution de l'Afghanistan, désormais aux mains des talibans, depuis la fuite du président et la chute de Kaboul, le 15 août dernier, est une source de préoccupation majeure pour l'Union européenne et les États membres, quant à ses éventuelles conséquences migratoires. Elle pourrait influencer les débats en cours sur le Pacte en amenant à renforcer son volet relatif à la surveillance des frontières extérieures.

Pour l'heure, ces bouleversements politiques en Afghanistan n'ont pas engendré une « vague » de réfugiés et de demandeurs d'asile convergeant vers l'Europe comme en 2015.

Selon M. Paolo Artini, représentant du HCR en France, la situation en Afghanistan est bien caractérisée par une crise humanitaire majeure en raison d'un cumul de difficultés liées au conflit en cours, à la pandémie et aux conditions climatiques.

En conséquence, la moitié de la population afghane a aujourd'hui des besoins humanitaires immenses et près de 3,5 millions d'Afghans (soit près de 10 % de la population) ont fait l'objet de déplacements internes subis dans leur propre pays.

L'avancée des talibans a bien engendré un mouvement migratoire mais de faible ampleur (22 000 départs) et à 90 %, à destination des États voisins, en premier lieu l'Iran et le Pakistan.

En France, les ressortissants afghans constituent la première population de demandeurs d'asile (représentant environ 10 000 demandes d'asile par an, soit 12 % du total de ces demandes) mais cette tendance est bien antérieure à la chute de Kaboul. Selon le préfet Claude d'Harcourt, directeur général des étrangers en France au ministère de l'Intérieur, ces demandeurs d'asile afghans sont, dans la moitié des cas, des personnes ayant déjà demandé l'asile en Allemagne ou en Suède, illustrant les défaillances du règlement « Dublin III ».

En 2021, le nombre de demandes d'asile des ressortissants afghans en France va augmenter sensiblement (+ 50 % au moins au regard de l'évolution normale des flux), d'une part, en raison de la levée d'un certain nombre de restrictions de circulation issues de la pandémie, et, d'autre part, à la suite du rapatriement en France de citoyens afghans dont la vie serait menacée avec le retour des talibans au pouvoir et que notre pays souhaite protéger (623 personnes évacuées entre mai et juillet 2021 et 2 800 autres à l'issue de la chute de Kaboul).

Toutefois, la situation en Afghanistan est très volatile et conditionnée au maintien de l'aide humanitaire. Le HCR a d'ailleurs appelé les États à suspendre le retour forcé de citoyens afghans en situation irrégulière ou dont la demande d'asile aurait été rejetée.

Alors que les divisions sont réelles entre États membres sur les enjeux migratoires, et dans l'attente de l'adoption du Pacte, un plan d'action a rapidement été adopté par les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne le 31 août 2021. Ce plan a trois objectifs :

- soutien (financier, logistique...) de l'Union européenne aux pays voisins de l'Afghanistan (Pakistan ; Ouzbékistan, Tadjikistan ; Inde voire Iran) afin qu'ils accueillent les réfugiés sur leur territoire ;
- rappel du caractère prioritaire du renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne ;
- lutte contre d'éventuels risques sécuritaires résultant de la nouvelle situation afghane.

2. Le chantage migratoire de la Biélorussie, « État passeur », sur l'Union européenne

La crise actuelle entre l'Union européenne et la Biélorussie n'est pas, au départ, une crise migratoire, mais une crise politique.

Le 12 octobre 2020, le Conseil de l'Union européenne décidait d'infliger des sanctions à 40 personnes jugées responsables du caractère

frauduleux de l'organisation de l'élection présidentielle du 9 août 2021, « ni libre ni régulière », qui avait vu la réélection du président Aleksandr Loukachenko, et de la répression violente des manifestations pacifiques contre cette élection.

Cependant, la répression des autorités biélorusses à l'encontre des manifestants, des mouvements d'opposition et des journalistes est allée en s'accroissant (arrestations arbitraires, violences...). Pire, le 23 mai 2021, les autorités biélorusses provoquaient l'atterrissage forcé à Minsk, d'un avion civil transportant les opposants politiques Raman Pratassevitch et Sofia Sapega, afin de les mettre en détention.

En conséquence, l'Union européenne a étendu le nombre de responsables sanctionnés (166 personnes, dont le président Loukachenko et son entourage, et 15 entités) et renforcé ses sanctions (interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne ; gel des avoirs...) à plusieurs reprises (le 6 novembre 2020, le 17 décembre 2020 et le 23 juin 2021).

Dans ce contexte de tensions élevées, la Biélorussie a décidé d'exercer un « chantage migratoire » sur l'Union européenne afin de la convaincre de cesser ses sanctions : attirant des migrants – principalement Irakiens – sur les réseaux sociaux, par des promesses d'entrées facilitées dans l'Union européenne, et affrétant des avions pour les transporter jusqu'à Minsk, le gouvernement biélorusse a ensuite convoyé ces migrants aux frontières de la Pologne, de la Lituanie et de la Lettonie, avant de les y abandonner, sans eau et sans nourriture.

Dans les faits, selon M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, sur les huit premiers mois de 2021, 5 700 franchissements irréguliers ont été relevés à la frontière biélorusse (soit quinze fois plus qu'en 2020, sur une frontière où il n'y a pas d'habitude de tels franchissements). Il a aussi souligné que des garde-frontières biélorusses avaient poussé de force des migrants vers la frontière (« *push-in* »).

Lors de son échange avec les rapporteurs, la directrice générale des affaires intérieures de la Commission européenne, Mme Monique Pariat, a confirmé que l'Union européenne devait désormais être prête à réagir face à l'utilisation cynique des migrants par la Biélorussie comme « une arme contre l'Union européenne ».

En données brutes, les flux constatés n'ont évidemment rien à voir avec l'afflux de 2015. Mais, comme l'a confirmé Madame Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė, présidente de la commission des affaires européennes du *Seimas* lituanien, ils constituent un choc pour des États peu habitués à être « en première ligne ». En outre, les capacités de surveillance et d'accueil des États baltes ont vite trouvé leurs limites et l'aide européenne est apparue nécessaire.

En conséquence, les États membres concernés ont pris des mesures exceptionnelles : l'état d'urgence a été décidé et l'armée a été envoyée pour surveiller les frontières (18 à 20 000 garde-frontières en Pologne) ; la Lituanie et la Pologne ont en outre annoncé la construction d'une « barrière » à la frontière biélorusse pour empêcher les passages.

La Lettonie et la Lituanie ont également appelé l'Union européenne à l'aide. En réponse, l'agence Frontex a déployé des équipes en soutien aux frontières (140 personnels en uniforme européen, 40 véhicules), et l'Union européenne a par la négociation, convaincu le gouvernement irakien de faire cesser les vols à destination de la Biélorussie.

Par exception, la Pologne n'a pas demandé de soutien. Elle a interdit l'accès à sa frontière aux observateurs extérieurs et déclaré refuser de « céder » au chantage en accueillant les migrants bloqués à sa frontière. Plusieurs refoulements à la frontière ou « *push-back* » ont eu lieu. La situation des migrants concernés, qui ne peuvent pas entrer dans l'Union européenne et qui sont laissés à eux-mêmes par les autorités biélorusses (10 000 selon les services douaniers polonais), est dramatique, les intéressés étant dépourvus de nourriture et sans abri. Elle a déjà causé plusieurs décès en raison de l'absence de soutien – même humanitaire – des autorités aux personnes concernées et bloquées.

Si le code frontières Schengen interdit effectivement les entrées sur le territoire de l'Union européenne en dehors des points d'entrée officiels, il ne paraît pas soutenable, pour un État membre de l'Union européenne, de traiter ainsi des personnes en situation irrégulière, dès lors qu'elles sont sur le territoire de l'Union.

Selon Mme Monique Pariat, dans le respect du droit international et sous réserve des impératifs humanitaires, les États membres sont en droit de refuser l'accès de leur territoire à ces personnes qui disposaient d'un visa de touriste et ne pouvaient être considérées comme des réfugiés.

Le HCR, ainsi que la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, ont quant à eux, appelé le gouvernement polonais à accueillir le petit groupe de migrants : « Repousser les gens, leur refuser l'accès à des procédures d'asile équitables ou simplement les laisser coincés dans une situation d'urgence humanitaire ne peut être la réponse d'un État membre du Conseil de l'Europe lié par la Convention européenne des droits de l'Homme, la Convention sur les réfugiés et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ».

3. La France, nouvelle frontière extérieure de l'Union européenne, face à l'augmentation des traversées de la Manche et de la mer du Nord par des migrants à destination du Royaume-Uni

L'existence de flux de migrants irréguliers tentant de traverser la Manche, de la France au Royaume-Uni, est un phénomène constaté depuis plus de vingt ans (pour rappel, en 1999, la Croix Rouge ouvrait un centre pour les accueillir à Sangatte).

Des migrants venus d'Irak, du Pakistan, d'Afghanistan ou d'Afrique anglophone, attirés par la situation économique du Royaume-Uni, avisés de la faiblesse des contrôles de l'immigration irrégulière sur place et maîtrisant la langue anglaise, ont cherché et cherchent encore à passer au Royaume-Uni, pour y demander l'asile ou tout simplement, pour y trouver un travail avec l'aide de leur diaspora. En pratique, ils sont nombreux à tenter de se cacher dans les camions de marchandises stationnant en gare de Calais-Fréthun avant d'être embarqués dans l'Eurostar pour prendre le tunnel sous la Manche.

Face à ce phénomène, la France et le Royaume-Uni ont conclu des accords pour fixer les règles de surveillance de leur frontière commune et de lutte contre l'immigration irrégulière, et pour régir leur coopération (traité du Touquet de 2004 et traité de Sandhurst de 2018). Les accords étaient d'autant plus nécessaires que le Royaume-Uni, jusqu'à son départ de l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2021, n'avait pas intégré l'espace Schengen. Il n'appliquait donc ni les règles de ce dernier relatives à la libre circulation des biens et des personnes, ni celles relative à la coordination des services compétents pour la surveillance des frontières.

Ces accords bilatéraux ont, en droit et en fait, « transféré la frontière du Royaume-Uni à Calais », en bloquant les migrants en France (cette dernière devant empêcher les mouvements irréguliers à destination du Royaume-Uni) et transformé la France en pays de transit.

Selon ces accords, des bureaux de contrôle douanier communs contrôlent les mouvements dans les ports. La France doit surveiller et empêcher les mouvements migratoires irréguliers. Elle a donc déployé des effectifs conséquents de policiers et de douaniers pour surveiller la frontière, et mis en place des infrastructures pour repérer migrants et passeurs et décourager les mouvements clandestins. De son côté, le Royaume-Uni s'est engagé à contribuer financièrement à ces efforts et à accélérer les délais d'instruction des demandes d'asile, en particulier pour les mineurs isolés.

Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne au 1^{er} janvier 2021 (« Brexit ») a transformé la Manche en frontière extérieure de l'Union européenne. En outre, il a laissé pendante la question du droit applicable au traitement des demandes d'asile.

Mais le « Brexit » n'a pas interrompu l'afflux de migrants irréguliers dans le nord de la France pour rallier le Royaume-Uni. Au contraire. Cependant, la sécurisation des principaux points d'accès autour de Calais, a, d'une part, incité migrants et passeurs à privilégier la voie maritime pour leurs traversées et, d'autre part, dispersé vers le sud les zones de départ des tentatives de traversées.

Lors de son audition, le directeur général des étrangers en France (DGEF) a reconnu que les traversées et tentatives de traversées avaient augmenté en 2021, d'une part, en raison de conditions climatiques favorables aux traversées, et, d'autre part, des difficultés à maintenir le dispositif déployé au cours de l'été.

Tableau des traversées maritimes de migrants en 2020 et 2021

	Août 2019/ Août 2020	Août 2020/ Août 2021
Traversées	388	507
Tentatives	339	574
Migrants interpellés par la France	3 663	10 522
Migrants interpellés au Royaume-Uni	4 422	12 256

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF), ministère de l'Intérieur, au 17 septembre 2021

En conséquence, à plusieurs reprises, au cours des dernières semaines, les autorités britanniques ont mis publiquement en cause la France, pour son « inefficacité » dans la lutte contre les traversées de migrants en Manche et mer du Nord.

Par la voix de sa ministre de l'Intérieur, Mme Priti Patell, le Royaume-Uni a même menacé de suspendre son soutien financier à la France pour la surveillance de la frontière (62, 7 millions d'euros en 2021-2022), et déclaré que la police des frontières britannique devait s'entraîner à « refouler » les embarcations de migrants avant qu'elles n'atteignent les côtes anglaises.

La France, elle, considère, qu'elle fait le maximum pour surveiller sa façade maritime. Lors de son audition, le DGEF a souligné que cet effort avait un coût de prise en charge de 217 millions d'euros pour la France. Il a précisé également :

- que le Royaume-Uni demeurait peu transparent sur le sort des demandeurs d'asile. La décision concernant leur statut de réfugiés peut prendre entre 6 mois et deux ans avant d'aboutir. Ils n'ont pas le droit de travailler entre temps, mais

perçoivent une allocation de 46 euros par semaine pour subvenir à leurs besoins. En juin 2021, au Royaume-Uni, le nombre total de dossiers d'asile en cours de traitement s'élevait à 125 000 cas ;

- que la France refusait de négocier en bilatéral avec le Royaume-Uni sur un éventuel accord de réadmission des migrants, privilégiant un mandat de négociation de l'Union européenne ;
- que 600 à 650 policiers, gendarmes, douaniers surveillaient désormais le littoral et que ce dispositif, à la suite de la déclaration commune des ministres de l'intérieur britannique et français du 21 juillet dernier, serait bientôt étendu jusqu'au Cotentin, pour décourager les passeurs ;
- que, même en cette période de tensions politiques, la coopération demeurerait efficace avec les services britanniques, par exemple, avec la mise en place d'une cellule conjointe de renseignements.

Les rapporteurs constatent que, dans le contexte de la transformation de la frontière maritime française de la Manche-mer du Nord en frontière extérieure de l'Union européenne, les dispositions du Pacte relatives à la surveillance de ces frontières confirmant le rôle accru de l'agence Frontex pourraient constituer une opportunité de soutien aux efforts français. M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, a confirmé que des contacts étaient établis et qu'une proposition de soutien alliant surveillance aérienne et lutte contre les trafics d'êtres humains avait été adressée à la France et à la Belgique.

Sur ce point précis, lors de son audition, le DGEF a répondu qu'un tel soutien opérationnel avait été demandé à l'agence européenne en mai dernier, sous la forme d'une demande de mise à disposition d'un avion de surveillance. Toutefois, alors que Frontex avait pris l'engagement de fournir cet avion pour le mois d'août, cet engagement n'avait pas été tenu. M. Leggeri a confirmé que Frontex avait passé un marché public pour mettre à disposition des avions, mais qu'en l'espèce, il y avait eu des retards, d'une part, en raison d'une révision imprévue de clauses contractuelles et, d'autre part, du refus des autorités françaises de travailler avec la compagnie britannique ayant remporté le marché public.

B. UNE IMPROBABLE ADOPTION RAPIDE ET GLOBALE DU PACTE

1. Un rapport de forces entre les États membres défavorable à une adoption rapide et globale du Pacte

Lors de sa présentation en septembre 2020, le Pacte sur la migration et l'asile avait été plutôt bien accueilli et l'ambition de la Commission européenne était de « boucler » un certain nombre de négociations dès la fin 2020.

Toutefois, un an plus tard, selon M. Juan Molinos Cobo, conseiller Justice Affaires intérieures à la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne, les propositions du Pacte sont aujourd'hui « au réfrigérateur ». Son homologue français a confirmé qu'il y avait eu, depuis, non pas une vraie dynamique de négociation mais plutôt l'expression de « monologues et de lignes rouges » par les États membres.

Certes, des progrès ont bien eu lieu mais ils sont ténus, avec l'accord politique trouvé sur la création de l'agence européenne de l'asile (en juin au Conseil et en septembre, au Parlement européen) et l'adoption de la réforme de « la carte bleue européenne », destinée à favoriser l'immigration légale en Europe des profils hautement qualifiés.

Dans les faits, le ralentissement des négociations a d'abord eu une raison conjoncturelle liée aux contraintes sanitaires : la pandémie a, de fait, interdit pendant une longue période la tenue des réunions techniques au sein du Conseil et si ces réunions ont pu se poursuivre par visioconférence, elles ont longtemps empêché les dialogues informels entre délégations, qui permettent le plus souvent de trouver des compromis.

A contrario, des réunions informelles entre conseillers des représentations permanentes de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, de la France et de l'Italie, ont permis de résoudre avec pragmatisme les situations de réfugiés afghans présents dans un État membre mais souhaitant s'installer dans un autre État membre.

Au-delà de cette explication conjoncturelle, force est de constater que le rapport de forces est, à l'heure actuelle, défavorable à une adoption du Pacte au sein du Conseil.

Trois groupes d'États membres peuvent être distingués dans cette négociation.

Comme déjà précisé, les États membres du « groupe de Visegrad » (Hongrie ; Pologne ; Slovaquie ; République tchèque) s'opposent toujours à l'instauration d'un mécanisme de solidarité obligatoire pour la relocalisation des demandeurs d'asile. Ils souhaitent une négociation « en paquet » et soulignent l'intérêt prioritaire du renforcement de la dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne.

Face à eux, les États membres de première entrée (Espagne, Grèce, Italie, Malte) déplorent les lacunes du Pacte en matière de solidarité européenne et constatent que de nouveaux efforts leur sont demandés par la réforme, en particulier avec l'allongement des durées de prise en charge des demandeurs d'asile.

Ainsi, pour l'Espagne, le Pacte, « c'est le paquet asile qui a cinq ans ». Il s'agit d'un ensemble « décevant ». La mise en place de nouvelles procédures à la frontière impliquerait en effet, en période normale, de retenir des milliers de migrants dans des lieux clos pendant plusieurs mois. Comme déjà évoqué, cette obligation mettrait en difficulté l'Espagne au regard de ses principes constitutionnels et lui imposerait de fournir un effort financier et humain considérable, afin de se doter de capacités d'accueil supplémentaires.

Or, pour l'Espagne, les efforts de solidarité demandés aux États membres, afin d'aider les États en première ligne, seraient très insuffisants. À cet égard, les simulations transmises par la Commission européenne aux États membres ont suscité l'incompréhension des États membres de première entrée (58 relocalisations pour 25 000 personnes accueillies et enregistrées en Espagne).

Pour l'Espagne aussi, la priorité doit donc être donnée à la dimension extérieure de la politique migratoire, afin de trouver des accords techniques avec les pays d'origine et les pays de transit destinés à limiter les flux de migrants irréguliers et à faciliter les retours.

L'Italie est sur la même position, considérant, selon M. Pietro Benassi, son représentant permanent auprès de l'Union européenne, d'une part, que la dimension extérieure de la politique migratoire est plus efficace que les propositions législatives du Pacte, et, d'autre part, que l'adoption de ce dernier doit être globale.

Rappelant qu'il y a eu 42 000 débarquements de migrants sauvés en mer en Italie en 2021, le gouvernement italien appelle, en priorité, à des actions de stabilisation de la Libye et de la Tunisie, ainsi qu'au Sahel et dans la Corne de l'Afrique, actions de court terme et de moyen terme additionnant soutien au contrôle des flux migratoires irréguliers, conditionnalité de la politique des visas aux progrès dans ce contrôle et aide au développement avec un financement de l'Union européenne.

En revanche, l'Italie attend peu de résultats des propositions législatives du Pacte, en rappelant que celui-ci est un « tout » devant être adopté dans sa globalité, mais que cette adoption est en l'état « un problème complexe sans solution simple ». Tout en comprenant l'objectif franco-allemand de diminution des mouvements secondaires, le gouvernement italien souligne que l'Union européenne doit travailler au préalable à une diminution des débarquements de migrants.

La Grèce, elle, est sur une position moins critique à l'égard des dispositifs de solidarité du Pacte car, en raison de la composition des flux de demandeurs d'asile arrivant sur son territoire (Afghans, pour l'essentiel, qui ont un taux de reconnaissance supérieur à 20 % de la moyenne européenne), elle ne serait pas concernée par une mise en œuvre « massive » de la procédure d'asile à la frontière.

Un troisième groupe d'États membres, regroupant la France, l'Allemagne, la Belgique, cherche à trouver un compromis acceptable par tous entre responsabilité et solidarité et entre dimensions extérieure et intérieure des politiques migratoires.

Comme l'a confirmé M. Pierre Regnault de la Mothe, conseiller JAI à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, la France est prête à participer aux mécanismes de solidarité mais pas à n'importe quel prix : il lui faut simultanément obtenir des assurances sur un renforcement de la surveillance des frontières et sur une réduction des mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

En l'état, les États membres de première entrée et ceux du groupe de Visegrad forment une minorité de blocage s'ils joignent leurs votes au sein du Conseil.

2. Les interrogations du Parlement européen

En septembre 2020, le Parlement européen a réservé un accueil mitigé au Pacte sur la migration et l'asile, critiquant en particulier le maintien du principe de responsabilité de l'État membre de première entrée.

Il a également déploré l'absence d'étude d'impact sur l'ensemble des dispositions du Pacte et en a fait établir une, très critique, en juillet dernier.

Cette étude souligne en particulier que les objectifs du Pacte reprennent largement ceux de « l'agenda européen sur la migration » de la Commission européenne en 2015, qui avaient été rejetés et que les divisions des États membres sur les principales dispositions demeurent. Elle dénonce l'approche trop intergouvernementale du Pacte privilégiant les dispositifs de contrôle aux frontières, mais aussi la fiction juridique de non entrée des migrants soumis à la procédure à la frontière ou encore le mécanisme de « solidarité asymétrique » qui permettrait aux États membres de « picorer » les mesures qui leur conviennent¹.

En pratique, le Parlement européen s'est préparé à examiner le Pacte avec attention et a, en conséquence, nommé un rapporteur par texte du Pacte au sein de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires

¹ Cette étude, il faut le déplorer, n'est disponible qu'en version anglaise : « The Europe Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum » - juillet 2021.

intérieures (LIBE). Ces rapporteurs, ainsi que leurs homologues rapporteurs fictifs désignés par les diverses formations politiques, se réunissent régulièrement au sein « d'un groupe de contact asile », et les premiers rapports (règlement « Procédures ») devraient être examinés en commission à la fin du mois d'octobre 2021.

Si ce calendrier était respecté, le Parlement européen serait ainsi amené à se prononcer sur le Pacte en séance plénière, au cours du printemps prochain.

Mme Fabienne Keller, députée européenne (Renew), rapporteur de la commission LIBE sur la procédure d'asile aux frontières et ancienne sénatrice, a rappelé, qu'à l'heure actuelle, les textes étaient le plus souvent votés au Parlement européen par une coalition large entre le Parti populaire européen (PPE ; démocrates-chrétiens), le groupe Renew (qui regroupe des partis libéraux), le groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et des démocrates (S/D) et le groupe des « Verts/alliance libre européenne ». Tout en reconnaissant que les oppositions gauche/droite seront prégnantes sur le sujet migratoire.

Selon elle, le Pacte contient des avancées : les dispositions pour les situations de crise, le rôle dévolu aux agences européennes ou la mise à l'abri des sanctions pénales des ONG qui sauvent des migrants en mer.

Mme Keller considère cependant que, pour être adoptées, les dispositions législatives du Pacte devraient être accompagnées de plusieurs mesures visant à faire émerger une culture commune européenne : organisation de réunions régulières des directions des étrangers des ministères en charge des affaires intérieures des États membres, mise en place de groupes de suivi des routes migratoires autour des évaluations de Frontex... Elle préconise aussi plusieurs mesures opérationnelles comme l'élargissement explicite des missions de Frontex au sauvetage en mer, ou la reconnaissance mutuelle progressive des décisions d'asile au terme d'une période transitoire de dix ans.

Pour Mme Sylvie Guillaume, députée européenne (S/D) et rapporteur fictif sur les procédures d'asile à la frontière, le Pacte pose un certain nombre de questions, telles que la pertinence du taux de reconnaissance de 20 % pour l'application de la procédure à la frontière ou les risques de constitution d'une « super base de données » avec l'adoption de la réforme d'Eurodac.

D'autres points constituent des « lignes rouges » : la fiction juridique de la non entrée dans l'Union européenne déjà évoquée ; la possibilité d'appliquer la procédure à la frontière aux enfants dès l'âge de douze ans...

Mmes Guillaume et Keller sont donc réservees sur les chances d'adoption du Pacte, d'autant plus que certains députés européens demeurent dans une « culture d'opposition » par rapport aux positions du Conseil.

3. Un Pacte pour (re)créer de la confiance

Au regard des retards et des tensions constatés dans les négociations en cours, l'adoption globale du Pacte semble très incertaine.

Facteur de tensions supplémentaires, le déroulement de plusieurs scrutins majeurs dans trois États membres clés, entre septembre 2021 et mai 2022, ne va pas faciliter l'émergence de compromis : en Allemagne, le 26 septembre 2021, ont eu lieu les élections législatives ; au mois d'avril 2022, auront lieu l'élection présidentielle en France et les élections législatives en Hongrie, suivies des élections législatives françaises en juin.

Néanmoins, le gouvernement français, qui prépare la présidence française du Conseil de l'Union européenne espère des 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.

En effet, malgré leur volonté affichée d'une adoption du Pacte « en paquet », les États membres de première entrée et ceux du groupe de Visegrad ont marqué leur intérêt pour ces dispositions.

En outre, la France sera vigilante sur le suivi de la stratégie sur l'avenir de Schengen, qui devrait être présentée par la Commission européenne, le 17 novembre prochain, afin de préserver la possibilité de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace de libre circulation.

Sur la méthode, les négociateurs français comptent avancer « pas à pas » avec leurs homologues dans le cadre d'une « approche technique » des dossiers pour tenter de construire des majorités.

Simultanément, ils souhaitent progresser sur la dimension extérieure de la politique migratoire qui fait également l'objet d'un relatif consensus entre acteurs du débat européen.

Enfin, la présidence française souhaitera vraisemblablement obtenir un mandat de négociation pour tirer les leçons du « Brexit » en matière de droit d'asile entre la France et le Royaume-Uni.

Pour le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, M. l'ambassadeur Philippe Léglièse-Costa, l'Europe est de moins en moins naïve sur les enjeux migratoires et tire les leçons de la crise de 2015. Le Pacte doit, à cet égard, être avant tout considéré comme un moyen de créer de nouveau de la confiance entre États membres et institutions européennes par des avancées concrètes.

La commission des affaires européennes du Sénat restera mobilisée pour suivre le développement de cette négociation sensible dont les enjeux sont à la fois politiques et humains.

Lors de sa réunion du 29 septembre 2021, la commission des affaires européennes a autorisé la publication de ce rapport d'information.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le 29 septembre 2021 pour l'examen du présent rapport.

M. Jean-François Rapin, président. – Dans le contexte actuel, il était très compliqué de porter à bien le projet d'une résolution européenne émanant de notre commission sur le sujet du Pacte.

Lundi dernier, au cours d'un échange avec Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, en charge des Affaires européennes, lors d'une réunion du comité des élus qu'il a constitué pour préparer la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, notre collègue Didier Marie avait posé une question relative aux perspectives des négociations du Pacte. Le ministre n'a pas su répondre clairement à cette interrogation. L'objectif initial du Gouvernement était de clore ce dossier durant la Présidence française mais il semble aujourd'hui prendre conscience qu'il n'y parviendra pas.

Moins d'un an auparavant, à l'automne 2020, je vous rappelle que nous avons auditionné le vice-président de la Commission européenne, Margarítis Schinás, dont les propos sincères se trouvent aujourd'hui un peu éloignés de la réalité, puisqu'il considérait à l'époque que le Pacte pouvait être adopté durant la Présidence française.

Clément Beaune nous fait valoir qu'avec des mesures techniques, la France va pouvoir avancer « pas-à-pas ». La seule vraie interrogation aujourd'hui par rapport à la disparité des flux qui s'annoncent, notamment sur la route orientale et en raison des conséquences potentielle de la crise afghane, concerne la prise en compte de ces situations nouvelles par les dispositions du Pacte. En l'état, les mesures « pas-à-pas » et les mesures techniques avancées par le ministre ne permettraient sans doute pas de répondre à une situation de pression migratoire plus importante.

Par ailleurs, lors d'un entretien avec le préfet de mon territoire, ce dernier m'expliquait qu'il y avait une flambée des flux migratoires à travers la Manche. Nous avons constaté une forte augmentation, de 8 000 à 26 000 traversées en moins d'un an. Derrière cette augmentation, il y a, sur le terrain, la nécessité de mettre en place des dispositifs sécuritaires, sanitaires et d'accueil, dans des zones où la densité de population est déjà très importante. On touche là à des phénomènes qui ont une dimension humaine et il faut en tenir compte. Je le dis avec sincérité. J'ai été maire d'une commune sur laquelle est implanté un centre qui accueille de jeunes migrants ainsi que des mères de famille. Je vois ces migrants sur les routes : ils ont souvent « leur vie dans un sac plastique ». Malgré tout, il existe une

immigration qu'on ne peut pas accepter sans limites ni cantonner dans certains États membres et pas dans les autres.

L'une des voies pour répondre à ces problématiques est la diplomatie parlementaire. L'échange d'hier avec mon homologue lituanienne en a été un bel exemple.

M. Franck Menonville. – Merci à nos rapporteurs pour ces précieuses informations. J'ai bien noté que les événements afghans et la chute de Kaboul n'avaient pas engendré, pour l'heure, une augmentation massive des flux migratoires irréguliers vers l'Union européenne.

J'ai également noté que les flux migratoires irréguliers repartaient à la hausse en provenance du sud de l'Union européenne. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur cette évolution ? Car, sur le terrain, je n'ai rien constaté.

Enfin, je voudrais savoir si, selon nos rapporteurs, l'agence européenne Frontex est assez dimensionnée pour faire face aux défis migratoires actuels. Plusieurs critiques ont en effet été émises au cours des derniers mois sur son action.

Mme Marta de Cidrac. – Cette restitution de nos rapporteurs était exhaustive. Je voudrais vous faire partager une observation : en tant que présidente du groupe d'amitié sénatorial sur les Balkans occidentaux, je me suis rendue récemment sur place et j'ai constaté que les autorités locales menaient actuellement des campagnes générales de recensement de leur population. Pourquoi ? Parce que les jeunes ressortissants de ces États quittent leur pays pour aller tenter leur chance, en Allemagne principalement, mais également en France. Ces pays se vident de leurs ressources humaines. Il s'agit d'un vrai enjeu pour la stabilité des Balkans occidentaux.

Par ailleurs, je vous confirme que ces pays, qui sont situés sur l'une des routes migratoires vers l'Union européenne, observent avec préoccupation l'évolution de la crise afghane.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Concernant Frontex, je veux d'abord rappeler que, récemment, l'agence a obtenu un mandat élargi et des moyens complémentaires, mais qu'elle n'a pas été destinataire de l'ensemble des moyens promis par l'Union européenne pour qu'elle puisse mener ses actions. L'agence doit aussi poursuivre ses recrutements en personnels.

Comme vous l'indiquiez, l'action de Frontex a fait l'objet de critiques. On l'a accusée en particulier d'avoir « couvert » ses agents qui auraient procédé à des actions de refoulement de migrants en mer Egée. Plusieurs de ces critiques ont été formulées par le Parlement européen. Au cours de ces derniers mois cependant, le Parlement européen est passé des critiques à la mise en place d'un contrôle parlementaire, ce qui est préférable.

Je voudrais également apporter quelques compléments sur les flux migratoires irréguliers : on peut constater, sur les huit premiers mois de 2021, une hausse de 64 % de ces flux par rapport à 2020. En Méditerranée centrale, les franchissements illégaux ont augmenté de plus de 90 % par rapport à 2020. En Méditerranée occidentale, l'augmentation est modérée (+ 14 %). Mais sur la route des Balkans occidentaux, au cours de cette même période, les flux ont doublé. Et à la frontière biélorusse, ces flux ont été multipliés par quinze ! On note également un regain de passages de migrants, de la Turquie vers la Bulgarie.

Enfin, en réponse à notre collègue Marta de Cidrac sur le départ en nombre des jeunes ressortissants des pays des Balkans occidentaux pour gagner l'Union européenne, je pense que l'absence de perspective crédible d'un élargissement de l'Union européenne à ces États est certainement l'une des causes majeures du départ de ces jeunes.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Je rejoins les propos de mon collègue Jean-Yves Leconte sur Frontex. Son directeur exécutif a d'ailleurs formellement rejeté les accusations portées contre son agence. Par ailleurs, Frontex est en phase de « montée en puissance » et certains moyens ont été manquants.

Concernant l'évolution des flux migratoires irréguliers, il y a effectivement une reprise des traversées par la Méditerranée centrale, le plus souvent par des ressortissants tunisiens attirés par la situation économique de l'Union européenne au regard de celle de leur pays. Il y a aussi de nombreuses tentatives de traversées depuis la Libye, mais la plupart des migrants sont rattrapés au large de la Libye – et, semble-t-il également dans les eaux internationales – par les garde-côtes libyens, qui sont d'ailleurs financés par l'Union européenne pour ces missions de surveillance.

Enfin, le renforcement des flux à destination des Canaries depuis l'Afrique subsaharienne est indéniable. Plusieurs facteurs expliquent cette hausse, en particulier, la fin de certaines contraintes de circulation liées à la pandémie, qui avaient de fait limité les possibilités de traversée pendant plusieurs mois, ainsi que la saison plus favorable aux traversées.

Mme Pascale Gruny. – Votre rapport est précis et utile sur un sujet qui occupe notre quotidien. Je voudrais poser deux questions aux rapporteurs : d'abord, le Pacte sur la migration et l'asile serait-il suffisant pour faire face à de nouvelles crises tout en marquant notre solidarité avec les États membres de première entrée ? À cet égard, il est nécessaire de prendre en considération la dimension humaine dans les réponses que nous apportons aux enjeux migratoires.

Par ailleurs, des sommes importantes ont été versées par l'Union européenne et ses États membres aux pays d'origine des migrants, mais avons-nous la certitude que cet argent est bien utilisé ? Pourquoi ne

parvenons-nous pas à nous accorder avec ces pays pour organiser une immigration de personnes formées ?

M. François Calvet. – Je voulais vous faire partager une réflexion, dans un contexte où chacun constate que le populisme émerge de nouveau.

Non loin de chez moi, au col du Pertus, entre la France et l'Espagne, les autorités françaises ont posté des douaniers pour surveiller les franchissements de la frontière, alors qu'il existe 500 passages non surveillés dans les Pyrénées, pour aller d'Espagne en France. Pourquoi ne donnons-nous pas plutôt la priorité aux contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne ? À l'intérieur de l'Union européenne, au contraire, la libre circulation des personnes et des marchandises doit être la règle. C'est un acquis essentiel de l'Union européenne.

Je ne comprends pas pourquoi l'État disperse ses moyens. On veut rassurer l'opinion avec des décisions jacobines. Mais ce sont des mesures en « trompe l'œil » !

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je voulais réagir à votre présentation en tant que sénateur de la Manche, où siège la préfecture maritime compétente pour la zone concernée par les traversées de migrants vers le Royaume-Uni. Comme le rappelait le président de la commission, ces tentatives de traversées ont très fortement augmenté depuis un an.

C'est pourquoi, le 20 juillet dernier, les ministres de l'Intérieur français et britannique ont conclu un accord en trois points, prévoyant, à la fois, le renforcement de la contribution financière britannique pour soutenir les efforts de surveillance déployés par la France, une coopération renforcée dans la lutte contre les filières et les passeurs, et un engagement du Royaume-Uni à réduire l'attractivité de son régime d'asile avec la perspective d'un accord de réadmission des demandeurs d'asile déboutés.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je voudrais à mon tour remercier les rapporteurs et vous prie de m'excuser par avance pour mon pessimisme sur les enjeux migratoires.

À dire vrai, ces enjeux sont tels que la mission de nos rapporteurs devrait être permanente. En effet, le dossier migratoire est, pour l'heure, sans solution. Beaucoup d'éléments, vous l'avez rappelé, sont contre nous, en particulier, les désaccords entre États membres au sein du Conseil et les difficultés de la procédure de co-décision avec le Parlement européen. Il nous faut donc demeurer en veille dans l'espoir d'une solution que l'on voit s'éloigner.

Je récusé, quant à moi, l'existence d'un lien automatique entre l'ouverture à l'immigration d'un pays et sa prospérité économique. Ce lien peut être avéré dans certains cas, à l'image de ces migrants iraniens et indiens de haut niveau scientifique qui gagnent les États-Unis, mais cet exemple ne peut pas être généralisé.

Concernant l’Afghanistan, il ne faut pas oublier que ce pays compte deux fois plus d’habitants que la Syrie. Donc, s’il y avait des mouvements migratoires vers l’Union européenne en provenance d’Afghanistan, ils seraient massifs. Mais ils prendraient du temps. Bien sûr, il faut s’accorder avec les pays voisins de l’Afghanistan pour qu’ils accueillent les Afghans qui quittent leur pays. L’Iran en accueille déjà plusieurs millions. Mais, lorsque l’on considère nos relations diplomatiques actuelles avec cet État, pensez-vous que nous pourrions trouver facilement un accord avec lui ?

Je voudrais aussi souligner que, sur le sujet migratoire, nous sommes au cœur du « *maelström* » des relations entre l’exercice du pouvoir régalién et l’Union européenne. En effet, la jurisprudence des Cours européennes sur les enjeux migratoires va être source de tensions croissantes. Car, à l’heure actuelle, des voix s’élèvent pour dire que la France ne devrait pas forcément appliquer le droit de l’Union européenne dans ce domaine. D’autres proposent d’organiser un référendum sur l’immigration et les réponses politiques à y apporter. Mais, dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel se réserverait la possibilité de vérifier la constitutionnalité du texte soumis au référendum.

Ce sujet doit donc être au cœur des réflexions de notre commission.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce sujet est effectivement très important. Dans certains domaines régaliens, nous sommes à la croisée des chemins. Comme vous le savez, mon cher collègue, ce sujet a été évoqué lors de notre table ronde du 10 juin dernier, dont le thème de réflexion était « Pouvoir régalién et droit européen ». Et je vous confirme, mon cher collègue, que je suis favorable à votre demande de l’expertiser plus avant au nom de notre commission.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Je ne suis pas non plus très optimiste sur les suites de ce dossier. Notre collègue Pascale Gruny nous demandait si le Pacte sur la migration et l’asile pouvait permettre à l’Union européenne de faire face à une crise. Il le pourrait si le « filtrage » des migrants irréguliers était mis en place à la frontière et si le système Eurodac était interconnecté avec les fichiers de l’espace Schengen. Mais, en l’état, Eurodac ne fonctionne pas partout correctement.

Et certains États membres ne sont pas prêts à accepter la mise en place des procédures à la frontière prévues par le Pacte. L’Espagne et L’Italie sont restées passives lors de sa présentation. Ensuite, ces États ont analysé la réforme et ont jugé l’ensemble très décevant. Lorsque nous sommes allés à Bruxelles, notre interlocuteur de la représentation permanente espagnole auprès de l’Union européenne a précisé que les simulations transmises par la Commission européenne aux États membres sur le mécanisme de solidarité, qui prévoit, en situation de pression migratoire, un partage des relocalisations des demandeurs d’asile, n’étaient pas raisonnables. Ainsi,

pour l'Espagne, sur 25 000 demandeurs d'asile accueillis en période normale, 58 seulement devraient être relocalisés dans un autre État membre.

Ces États membres ont indiqué avoir fait un geste de bonne volonté en acceptant d'adopter le règlement créant l'agence européenne de l'asile mais confirment qu'ils s'opposeront fermement aux autres dispositions de la réforme, si aucun renforcement de la solidarité européenne n'est décidé.

Nous avons par ailleurs eu confirmation par la directrice générale des affaires intérieures de la Commission européenne que ces États n'enregistraient pas toujours les migrants arrivant sur leur territoire.

Pour répondre à notre collègue François Calvet, je souhaite rappeler que la protection des frontières extérieures de l'Union européenne est l'objet même des règles de l'espace Schengen. En théorie, il ne devrait pas y avoir de contrôles aux frontières intérieures entre États membres. Or la France, en pratique, a rétabli de tels contrôles depuis 2015. Il faut donc travailler au rétablissement d'une situation où des contrôles efficaces aux frontières extérieures de l'Union européenne permettent la levée des contrôles aux frontières intérieures.

Concernant le soutien financier destiné aux pays d'origine pour empêcher les flux migratoires irréguliers, il faut constater malheureusement que l'évaluation de l'utilisation des fonds européens demeure insuffisante. En outre, même si une aide financière existe, on n'empêchera pas certains ressortissants de ces pays d'avoir envie de venir vivre dans l'Union européenne.

Sur les engagements pris par le Royaume-Uni récemment, en particulier sur sa volonté de réduire son attractivité pour les demandeurs d'asile, je dois avouer que j'ai des doutes sur sa chance d'y parvenir. Le Royaume-Uni n'est plus dans l'Union européenne, le règlement « Dublin III » n'est donc plus applicable, et il faut effectivement un accord sur les retours.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Depuis 2015, des choses ont été faites par l'Union européenne et ses États membres pour le contrôle des frontières extérieures, en particulier avec l'interopérabilité croissante des bases de données, l'élargissement du mandat de Frontex et la mise en place prochaine du système d'autorisation préalable de voyage pour les ressortissants de pays tiers non soumis à visa, ETIAS. Les entrées irrégulières sont ainsi plus faibles qu'en 2015-2016.

L'Union européenne est donc la solution et les « gesticulations nationales » sont les problèmes. Et disons-le clairement : cela ne sert à rien de discuter du Pacte sur la migration et l'asile si l'on souhaite obtenir une option de retrait, ou « *opt out* », dans l'application des règles migratoires européennes. La question de la solidarité européenne est toujours posée puisqu'en réalité, la France ne veut pas être réellement solidaire de l'Italie:

elle souhaite surtout limiter au maximum les mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

Sur le Royaume-Uni, étant donné que ce dernier n'est plus membre de l'Union européenne, il ne peut plus nous renvoyer les migrants déboutés du droit d'asile. Le régime d'asile britannique demeure donc très attractif aujourd'hui, car les migrants qui ont réussi la traversée de la Manche savent qu'on ne pourra pas les renvoyer sur le continent.

En conclusion, le soutien financier au développement des pays d'origine et de transit est la bonne solution pour limiter les flux migratoires irréguliers, à moyen et long termes. Mais, lorsque ce choix est fait, il faut ensuite être prêt et résilient. Car, lorsqu'un pays se développe, dans la phase initiale, les catégories de la population qui réussissent et qui sont les mieux informées ont toujours envie de partir pour aller vivre ailleurs.

Or, nous sommes trop souvent dans la gesticulation. En effet, l'essentiel pour les États membres est de récupérer les laissez-passer consulaires. On préfère ainsi payer aux ministres de l'Intérieur des pays d'origine des laissez-passer consulaires plutôt que de mener une politique de développement et de coopération transparente sous le contrôle du Parlement européen. Je le déplore. Il faut pouvoir résoudre ce problème sur le long terme et ne pas dépendre de nos voisins.

La commission des affaires européennes autorise la publication du rapport d'information présenté par les rapporteurs.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 1 décembre 2020

- *Ministère de l'Intérieur - Direction Centrale de la Police Aux Frontières* : **M. Fernand GONTIER**, Directeur central et **M. Bernard FAHRI**, sous-directeur des frontières.

Lundi 7 décembre 2020

- *Direction générale des étrangers en France* : **M. Claude d'HARCOURT**, Préfet, directeur, **M. Jean-Marie BRUNO**, Chef du service des affaires internationales et européennes et **Mme Clémence OLSINA**, Directrice direction de l'Asile.

- *Secrétariat général des affaires européennes* : **Mme Caroline VINOT**, Secrétaire générale adjointe - Protection, Frontières et Justice.

Mardi 12 janvier 2021

- *FRONTEX* : **M. Fabrice LEGGERI**, Directeur exécutif.

- *European Asylum Support Office* : **M. Jamil ADDOU**, directeur du département de coopération en matière d'asile et d'orientation.

Mardi 9 février 2021 (au siège de l'OFPRA)

- *Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)* : **M. Julien BOUCHER**, Directeur général.

Mercredi 15 septembre 2021 (audition complémentaire à celle du 7 décembre)

- *Direction générale des étrangers en France* : **M. Claude d'HARCOURT**, Préfet, directeur.

Jeudi 16 septembre 2021

- *Conseil National des Barreaux* : **Mme Laurence ROQUES**, présidente de la commission LDH, **Mme Hélène GACON**, membre de la commission LDH.

- **M. Paolo ARTINI**, Représentant en France du HCR, **Mme Caroline LALY-CHEVALIER**, conseil juridique au HCR et **Mme Céline SCHMITT**, administrateur principal chargé des relations extérieures.

Vendredi 17 septembre 2021 (à Bruxelles)

- *Direction Générale Affaires intérieures Commission européenne :*
Mme Monique PARIAT, DG Affaires intérieures.

- *Représentation permanente de l'Espagne auprès de l'UE :*
M. Juan MOLINOS-COBO, Responsable du secteur Justice et Affaires intérieures.

- *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :*
M. Pierre REGNAULT DE LA MOTHE, responsable du secteur Justice et Affaires intérieures, **M. Guillaume DEDEREN**, conseiller pour les Affaires intérieures.

- *Représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne :*
M. Pietro BENASSI, Ambassadeur, Représentant permanent de l'Italie.

Mercredi 22 septembre 2021

- *Parlement européen :* **Mme Sylvie GUILLAUME**, Eurodéputée et **Mme Fabienne KELLER**, Eurodéputée.

Vendredi 24 septembre 2021 (audition complémentaire à celle du 12 janvier)

- *FRONTEX :* **M. Fabrice LEGGERI**, Directeur exécutif.

Lundi 27 septembre 2021

- *Police aux frontières :* **M. Simon LAPLACE**, Secrétaire CGT-PAF.

Mardi 28 septembre 2021

- *Seimas (Sénat) de Lituanie :* **Mme Radvilė MORKŪNAITĖ-MIKULĖNIENĖ**, présidente, et **M. Marius MATIJOŠAITIS**, vice-président de la commission des affaires européennes du *Seimas*.