

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU 07 MAI 2021

COMMISSION LIBERTES
ET DROITS DE L'HOMME

NOUVEAU PACTE
SUR LA MIGRATION
ET L'ASILE

ASSEMBLEE GÉNÉRALE DU 07 MAI 2021

COMMISSION LIBERTES ET DROITS DE L'HOMME

NOUVEAU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

RAPPORT D'INFORMATION

* *

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	3
L'économie générale du nouveau Pacte	4
I. La proposition de règlement relative à l'identification des personnes : renforcer les contrôles en amont des frontières de l'UE	6
1. L'objet de la procédure de filtrage à l'entrée	6
2. Le sort particulier des demandeurs d'asile	7
3. Le sort des personnes vulnérables	8
4. Le sort particulier des enfants	8
5. Le lieu et la durée du filtrage	9
6. Des droits quasiment inexistantes durant les opérations de filtrage	10
7. Des garanties procédurales absentes	11
8. Les avocats : protecteurs des droits fondamentaux	12
8.1. L'assistance individuelle	12
8.2. Le droit de visite général des avocats	13
9. Incertitudes sur le droit applicable en raison de l'extra-territorialité	13
10. Un mécanisme insuffisant de contrôle du respect des droits fondamentaux	15
II. La proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union	16
1. Vers une généralisation des procédures accélérées	16
2. La procédure à la frontière	18
3. Le droit à un recours effectif et l'effet suspensif du recours	19
4. Demandes ultérieures	20
CONCLUSION	21

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale des [date] et [date]

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

(Version projet arrêtée au [date] – [heure le cas échéant])

INTRODUCTION

La Commission européenne a présenté en septembre 2020 sa proposition de nouveau Pacte sur la migration et l'asile refondant très largement le droit européen de l'asile. Pour rappel, le droit européen de l'asile est composé d'instruments adoptés pour la plupart en dernier lieu en 2013 :

- La Directive 2011/95/UE 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 ;
- Le Règlement 604/2013/UE 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 (règlement Dublin III) ;
- La Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale ;
- La Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ;
- La Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Ce système « Dublin » est fondé sur la responsabilité de l'Etat membre d'entrée pour l'accueil et l'examen de la demande de protection internationale, laissant aux Etats membres frontaliers du Sud de l'Union l'accueil de la très grande majorité des demandeurs d'asile et l'instruction de leur demande.

Ce système s'étant révélé largement insuffisant pour répondre de manière coordonnée, solidaire et efficace à l'afflux rapide et important de demandeurs d'asile aux frontières grecques et italiennes en 2015, la Commission européenne a proposé en 2016 une réforme du régime d'asile européen commun ; réforme abandonnée faute d'accord au sein du Conseil de l'Union européenne sur la mise en place d'un mécanisme pérenne de solidarité entre Etats membres pour assurer l'accueil des demandeurs d'asile.

Parallèlement, l'Union européenne, pour répondre à l'urgence, a mis en place des solutions *ad hoc* :

- Une nouvelle approche fondée sur les hotspots, qui consiste en l'ouverture de camps aux frontières extérieures pour accueillir, identifier, enregistrer les personnes exilées dès leur arrivée et coordonner les opérations de retour en cas de rejet de la demande de protection internationale. Cette approche d'enfermement est largement contestée par les organisations internationales et la société civile, y compris le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations-Unies. Par ailleurs, en pratique, et malgré l'intervention de nombreuses ONG dont European Lawyers in Lesbos¹, le manque de moyens alloués à

¹ ELIL dont le CNB est membre du Conseil d'administration mars 2020

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

l'accueil et l'absence de solidarité des autres Etats membres ont conduit à une véritable crise humanitaire aux frontières de l'Europe, notamment dans le camp de Moria² ;

- L'adoption de deux décisions *ad hoc* du Conseil en matière de relocalisation. Ces décisions juridiquement contraignantes ont instauré un mécanisme temporaire et exceptionnel de relocalisation, au départ de la Grèce et de l'Italie, pour 160 000 demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale, sans être jamais mis en œuvre par les Etats membres de l'Union européenne ;
- Un accord conclu entre l'UE et la Turquie, du 18 mars 2016, externalisant dans une large mesure la gestion des demandes de protection internationale.

L'économie générale du nouveau Pacte

Composé de neuf instruments législatifs et non législatifs, ce nouveau Pacte ambitionne de tirer les leçons des échecs passés, en pérennisant et consolidant l'approche fondée sur les « hotspots » et propose :

- Une refonte complète du système « Dublin » et l'instauration d'un mécanisme de solidarité entre les Etats membres pour la prise en charge du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'ensemble de l'UE. Cette solidarité entre les Etats membres sera désormais possible ;
- Une procédure de filtrage à l'extérieur du territoire de l'Union européenne, par un processus d'identification préalable des personnes ;
- La mise en place de garanties spécifiques pour les enfants et les personnes vulnérables ;
- Une procédure d'asile à la frontière pour les personnes admises à s'y présenter après ce filtrage, qui inclut cependant un risque de renvoi ;
- Un nouveau mécanisme de solidarité pour les situations de recherche et de sauvetage, de pression et de crise.

Si quelques avancées sont à saluer, notamment concernant la prise en charge des mineurs, la facilitation du système de réunification familiale et un renforcement de la coopération en matière de sauvetages en mer, nous regrettons que le nouveau Pacte continue d'appréhender la question migratoire sous le seul angle de la gestion des flux et non en termes de protection des droits des populations qui sont en soi particulièrement vulnérables.

Par ailleurs, le Pacte présente de nombreuses lacunes, en particulier en termes d'accès au droit et de protection des droits fondamentaux et tend à accélérer les procédures jusqu'à les rendre expéditives, au détriment des garanties procédurales des demandeurs.

² En septembre 2020, le camp de Moria, conçu initialement pour accueillir 3000 personnes, comptait plus de 12 000 personnes exilées

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

Avec le Pacte, la Commission européenne propose de réformer les dispositifs applicables aux frontières, en soumettant à l'examen du Parlement européen et du Conseil deux textes :

- une proposition de **règlement** établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'Union européenne³, soit de premier contact avec le territoire de l'Union, qui vise la mise en place d'une sélection dans l'État membre d'arrivée, ou celui qui identifie le premier une personne sur son territoire ;
- une proposition de **règlement** instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union⁴, qui instaure une procédure à la frontière et élargit les cas de procédures dites « accélérées ».

L'enjeu du renforcement des contrôles aux frontières de l'Union européenne est essentiel et depuis plusieurs années, nous observons une évolution qui tend à **délocaliser le contrôle du franchissement des frontières**, en évitant aux autorités de contrôle de devoir le gérer et en empêchant de ce fait les personnes de pénétrer le territoire de l'Union européenne, notamment les demandeurs d'asile. Pour cela, les moyens ont été multipliés avec le temps : instauration des visas, institution d'une responsabilité pénale des transporteurs, délocalisation du traitement des demandes d'asile etc⁵.

Les propositions de règlement présentées dans la cadre du nouveau Pacte sur l'asile et la migration renforcent cette tendance, dans la mesure où est instituée une nouvelle étape de contrôle des personnes, aux frontières extérieures de l'UE ou même en amont, sur le territoire d'Etats tiers, (I), et que sont définis de nouveaux cas de procédure d'asile accélérée à la frontière (II).

A cet égard, si le CCBE a adopté deux positions en avril 2021, pointant les dangers et les lacunes des textes en l'état et formulant des propositions d'amendement, ceux-ci nous paraissent manquer d'ambition notamment en termes d'accès au droit.

Le présent rapport a donc vocation à présenter les principales dispositions de ces deux instruments et arrêter la position du CNB les concernant, afin que la Commission LDH puisse ensuite porter la voix du CNB en proposant d'amender les propositions de règlement européen dans le cadre de la procédure législative en cours au sein du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne et ainsi influencer la procédure législative dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022.

³ Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, [COM\(2020\) 612 final](#)

⁴ Proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, [COM\(2020\) 611 final](#)

⁵ GISTI, actes du colloque « Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires », novembre 2020

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

I. La proposition de règlement relative à l'identification des personnes : renforcer les contrôles en amont des frontières de l'UE

1. L'objet de la procédure de filtrage à l'entrée

Ce nouveau texte, qui est actuellement examiné par le Parlement européen et le Conseil, prévoit **d'imposer une procédure de filtrage** aux ressortissants de pays tiers qui arrivent de manière irrégulière aux frontières extérieures d'un Etat membre, y compris ceux qui arrivent après avoir été débarqués dans le cadre d'opérations de sauvetage en mer, ainsi qu'aux ressortissants d'Etats tiers qui seraient interpellés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne et qui y séjourneraient ou qui y seraient arrivés de manière irrégulière.

L'objet de cette procédure est **d'identifier la personne et accessoirement ses besoins**, par la consultation de données numériques la concernant et en la soumettant à un examen médical, tendant à dégager, le cas échéant, une situation de vulnérabilité, par exemple pour les enfants mineurs. A l'issue du filtrage, un formulaire de compte-rendu est établi.

Durant ces opérations, la personne n'est pas autorisée à entrer sur le territoire de l'UE.

Au vu de ces éléments, **la personne est orientée soit vers une procédure d'asile, soit vers une procédure d'éloignement**, dans le cas où elle n'aurait pas exprimé de besoin de protection internationale ou elle ne remplirait pas les conditions pour entrer sur le territoire de l'UE.

Les opérations de filtrage comprennent donc :

- Le contrôle sanitaire et de vulnérabilité ;
- L'identification, qui comprend un relevé des empreintes digitales et une reconnaissance faciale, notamment par la consultation de la version la plus récente de la base de données Eurodac ;
- L'enregistrement des données biométriques dans les bases de données appropriées ;
- Le contrôle de sécurité, par la vérification, dans les bases de données, que la personne ne constitue pas une menace pour la sécurité intérieure ;
- Le remplissage d'un formulaire de compte-rendu ;
- Le renvoi vers la procédure appropriée.

2. Le sort particulier des demandeurs d'asile

En apparence, la proposition de règlement semble se préoccuper des demandeurs d'asile, puisqu'ils font l'objet d'une procédure d'identification, sans cependant prendre en compte leur sort particulier ainsi que leur nécessité de protection.

En effet, le texte ne contient aucune disposition spécifique relative aux mesures d'instruction qui devraient pour cela être engagées.

Ainsi à l'arrivée aux frontières, **une demande d'asile sera simplement enregistrée mais l'orientation vers les autorités d'un Etat membre en vue du traitement de la demande ne sera effectuée qu'après les opérations de filtrage. Cela constitue une violation des principaux fondamentaux relatifs à l'asile, qui garantissent pourtant un accès rapide à la procédure de protection.**

De même, il est prévu que *« les autorités qui procèdent au filtrage indiquent dans le formulaire de compte rendu tous les éléments qui semblent à première vue pertinents pour renvoyer les ressortissants de pays tiers concernés vers la procédure d'examen accélérée ou la procédure à la frontière »* mais rien n'est prévu pour qu'à ce stade, les demandeurs d'asile fassent valoir leurs craintes de persécutions.

Dans ces conditions, **les demandeurs d'asile devraient avoir la possibilité de faire valoir les raisons qu'ils invoquent à l'appui de leur demande de protection**, notamment au cours d'un entretien mené par une autorité spécialement désignée, au cours duquel ils bénéficieront de l'assistance d'un avocat et du concours d'un interprète.

De même, ils devraient pouvoir se voir notifier formellement une décision motivée, susceptible de recours exercé avec un effet suspensif.

Sur ce point, la proposition de règlement est singulièrement lacunaire et s'inscrit même en violation des engagements internationaux garantissant les droits fondamentaux des personnes.

Ainsi, le fait-même que la personne puisse faire l'objet d'une mesure d'éloignement avant même l'entrée officielle sur le territoire de l'UE, sans que la demande d'asile n'ait été instruite, constitue une atteinte sérieuse au principe de non-refoulement inscrit à la Convention de Genève sur les réfugiés.

Par son caractère systématique, ce système expose également la personne à un risque d'expulsion collective, ce qui est pourtant fermement prohibé, notamment par l'article 4 du protocole n° 4 de la CEDH.

3. Le sort des personnes vulnérables

Parmi les quelques mesures positives prévues dans la proposition de règlement, figurent celles qui traitent du sort des certaines catégories de **personnes vulnérables**.

Il s'agit des **personnes suivantes** :

- Les femmes enceintes ;
- Les personnes âgées ;
- Les familles monoparentales ;
- Les personnes présentant un handicap physique ou mental « *instantanément identifiable* » ;
- Les personnes souffrant visiblement de traumatismes psychologiques ou physiques (mais les victimes de torture ne sont pas retenues en tant que telles).

Un **examen médical** est effectué afin de faciliter la détection de ces critères de vulnérabilité.

Si l'un d'entre eux est identifié comme tel, la proposition de règlement oblige à porter « *une attention particulière* », rien de plus.

4. Le sort particulier des enfants

Les enfants n'échappent pas à la procédure de filtrage, qu'ils soient isolés ou accompagnés, d'un membre de la famille ou de toute autre personne.

En soi, cela est critiquable car la mise en œuvre de cette procédure comporte un risque de refoulement alors que, s'agissant à tout le moins de ceux qui ne sont pas accompagnés, **leur minorité et leur isolement reflètent à eux seuls un danger et devraient entraîner une prise en charge immédiate par les services de protection de l'enfance du premier Etat membre de l'UE.**

En outre, **leur détention est incompatible** avec les exigences édictées, notamment dans la Convention internationale des droits de l'enfants.

Cela est également regrettable car le régime juridique de la procédure de filtrage comporte de nombreuses incertitudes, qui pénalisent davantage les personnes lorsqu'elles sont mineures.

Dans son introduction, **la proposition de règlement émet plusieurs recommandations en leur faveur** :

- **l'importance d'identifier « le plus tôt possible tous ceux qui ont besoin de soins immédiats ainsi que les mineurs et les personnes vulnérables afin de les renvoyer vers une procédure d'asile à la frontière ou accélérée, conformément aux critères applicables à ces procédures » ;**

- l'obligation « **d'adapter aux besoins des mineurs la communication d'informations concernant le filtrage et de garantir la présence de personnel formé et qualifié pour s'occuper des mineurs** » et de prévoir « **une aide rapide et adaptée à leur santé physique et mentale** ». Il est précisé que « *l'aide doit être apportée par un personnel formé et qualifié pour s'occuper de mineurs, et les autorités chargées de la protection de l'enfance doivent être informées* » ;
- enfin, il est indirectement reconnu que « **les besoins spécifiques des mineurs et des personnes vulnérables devraient être pris en compte**. S'il ressort clairement des circonstances qu'un tel examen n'est pas nécessaire, notamment parce que l'état général de la personne semble très bon, l'examen ne devrait pas être pratiqué et la personne concernée devrait en être informée. L'examen médical préliminaire devrait être effectué par les autorités sanitaires de l'État membre concerné. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers interpellés à l'intérieur du territoire, l'examen médical préliminaire devrait être effectué lorsqu'il est jugé nécessaire à première vue. ».

Cependant, les dispositions formellement contraignantes de la proposition de règlement sont limitées aux deux points suivants et s'avèrent finalement insuffisamment protectrices :

- « *Les informations sont communiquées par écrit et, dans des circonstances exceptionnelles, oralement si nécessaire, en recourant à des services d'interprétation. Elles sont fournies sous une forme appropriée en tenant compte de l'âge et du genre de la personne.* » : c'est donc une simple obligation de moyens qui est mise à la charge des autorités qui procèdent aux opérations de filtrage, qui risque d'être largement insuffisante, alors qu'à défaut d'être admis immédiatement et sans condition sur le territoire de l'UE, le jeune devrait pouvoir bénéficier automatiquement de l'assistance d'un représentant légal pour les besoins de la procédure et du concours d'un avocat, au besoin, avec un interprète ;
- « *Dans le cas de mineurs, le soutien est apporté par du personnel formé et qualifié pour s'occuper de mineurs, et en coopération avec les autorités de protection de l'enfance.* », alors que la prise en charge par les services de protection de l'enfance devrait être entière et ne pas se limiter à ce qui est en lien avec les opérations d'identification.

5. Le lieu et la durée du filtrage

La proposition de règlement prévoit que le lieu dans lequel les opérations d'identification seraient effectuées **serait situé aux frontières extérieures**, sauf dans les cas où la personne est interpellée sur le territoire d'un Etat membre de l'UE, après s'y être rendue de manière illégale.

Nous comprenons donc que **la personne y serait détenue**, ce qui est clairement incompatible avec le principe de la liberté d'aller et venir, qui doit rester le principe, notamment pour ce qui concerne les demandeurs d'asile et les personnes vulnérables.

Ce lieu de détention serait situé soit juste à la frontière, soit sur le territoire d'un Etat tiers avec lequel un accord aura été conclu par les autorités nationales de l'Etat frontalier ou par l'UE – comme c'est déjà le cas avec environ vingt-cinq Etats tiers.

La durée des opérations serait de cinq jours au plus, renouvelable une fois pour la même durée, soit un maximum de dix jours. Elle serait de trois jours en cas d'appréhension de la personne sur le territoire européen.

Au vu des constats relevés depuis plusieurs années à certaines frontières, notamment grecques, italiennes et espagnoles, **les délais sont en pratique bien plus longs**, de l'ordre de deux mois, voire deux ans, ce qui, **au-delà du caractère indigne du principe et des conditions de détention, renforce le caractère arbitraire de ce système de filtrage et ce, d'autant plus que la proposition de règlement ne pose par le principe de l'admission au terme du délai réglementaire. La proposition de règlement risque donc d'entraîner une augmentation du nombre de personnes exilées détenues arbitrairement dans les camps à la frontière de l'UE, ainsi que cela a été dénoncé par les différentes ONG intervenant dans les « hotspots ».**

A l'inverse, les procédures sont parfois menées dans des délais tellement rapides qu'il est en pratique impossible pour les personnes de faire valoir leurs droits, même d'en être informées, avant d'être refoulées de manière expéditive .

6. Des droits quasiment inexistants durant les opérations de filtrage

Les droits énoncés dans la proposition de règlement ne répondent pas aux exigences liées à l'atteinte substantielle à la liberté d'aller et venir.

Par ailleurs, **la proposition de règlement n'évoque nulle part les droits fondamentaux qui devraient pouvoir être exercés dans tout lieu de privation de liberté :**

- **Droit d'être traité dignement** : en détention, ce droit est fondamental et doit être solennellement affirmé dans le texte de la proposition de règlement ;
- **Droit d'avoir accès à son dossier** et d'en obtenir une copie intégrale, le cas échéant, avec une traduction ;
- **Droit de consulter à tout moment, de manière confidentielle, un médecin de son choix**, indépendamment du contrôle effectué dans le cadre du filtrage en vue de l'éventuelle détection d'un indice de vulnérabilité ;
- **Droit de communiquer, toujours de manière confidentielle, avec un représentant du Consulat** du pays dont la personne a la nationalité ou vers lequel celle-ci souhaite solliciter son admission légale ;
- **Droit de communiquer à tout moment avec toute personne de son choix**, avec une mise à disposition du matériel de communication nécessaire et selon des garanties de confidentialité.

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

7. Des garanties procédurales absentes

Le dispositif proposé dans le règlement ne contient pas les garanties inhérentes à une décision administrative. Il est en effet **muet sur l'existence et la nature de la décision de placement en détention et ne comporte de ce fait aucune protection quant à l'information qui doit être donnée.**

Ainsi, l'unique raison de cette privation de liberté est le non-respect des règles relatives au franchissement des frontières.

Il est seulement prévu que les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage sont informés « *de manière succincte* » de la finalité et des modalités du filtrage, notamment de « *l'obligation qui leur incombe de demeurer dans les installations désignées pendant le filtrage* ».

Dans ces conditions, **nous déplorons que rien n'oblige ni les Etats membres, ni les Etats tiers sur le territoire desquels se trouveraient les lieux de détention, à prendre une décision formelle au stade du maintien en détention pour le filtrage, autorisant ainsi la détention arbitraire.**

Dans la mesure où le principe serait celui de la détention de la personne durant le filtrage et qu'il s'agirait donc d'une atteinte sérieuse au principe de la liberté fondamentale d'aller et venir, **cette privation de liberté devrait être prononcée par un juge judiciaire et non une autorité administrative.**

Celui-ci devrait être le **seul à pouvoir décider du placement en détention et ce, seulement pour des motifs exceptionnels et pour une durée extrêmement limitée. De même, le renouvellement de la mesure relèverait de sa compétence exclusive.**

Quoi qu'il en soit, la décision de placement devrait être motivée, notifiée à la personne, avec une copie contresignée laissée à son intention dans une langue qu'elle comprend, qui comporterait la notification des droits durant la détention et l'indication des voies et délais de recours, toujours dans une langue qu'elle comprend.

Aussi, nous regrettons que dès lors, **aucun recours ne puisse être exercé contre la décision prise de fait par le placement en détention** afin que les opérations de filtrage soient menées, qui sont présentées comme une étape destinée à effectuer une simple collecte de renseignements.

De même, nous considérons qu'un **entretien** devrait se tenir parallèlement aux opérations de filtrage, au cours duquel, en présence d'un interprète et d'un avocat, la personne recevrait les informations relatives à l'instruction de son dossier et fournirait toutes les observations utiles.

Cet entretien devrait donner lieu à la **communication d'une copie du procès-verbal** qui aura été contresigné par l'intéressé.

Or, il n'en est rien.

S'agissant de la **décision prise à l'issue du filtrage**, la proposition de règlement est également lacunaire, dans la mesure où il est seulement prévu que les autorités qui mènent les opérations de filtrage établiraient un **simple formulaire de compte-rendu, au demeurant succinct**, ce qui ne pourrait en aucun cas être assimilé à une véritable décision.

La décision elle-même est en effet définie par renvoi à d'autres instruments du droit de l'UE, notamment la directive dite « retour », sans que soient précisés les droits qui devraient lui être attachés, notamment le **droit de bénéficiaire automatiquement d'un jour franc en cas de décision négative, à moins que la personne y renonce expressément, et celui d'exercer un recours effectif, c'est-à-dire suspensif**.

De même, la décision d'orientation n'est susceptible d'aucun recours, ce qui constitue une grave violation des droits de la défense.

Enfin, il est regrettable que la proposition de règlement soit muette sur la question de savoir quel est le sort qui doit être réservé dans l'hypothèse où les opérations de filtrage ne seraient pas menées à leur terme à l'issue du délai de cinq jours, dont il est d'ailleurs précisé qu'il peut être renouvelé en principe une seule fois, pour une même durée et exclusivement pour des motifs exceptionnels.

En effet, dans une telle hypothèse, **la proposition de règlement aurait dû retenir le principe de l'admission de droit sur le territoire de l'UE au terme de la période de détention.**

8. Les avocats : protecteurs des droits fondamentaux

8.1. L'assistance individuelle

Dans un lieu de privation de liberté, le concours des avocats est essentiel, *a fortiori* s'agissant de personnes exilées et vulnérables et de mineurs dont la demande d'admission sur le territoire dépend de leur récit.

Les personnes privées de liberté doivent en effet avoir rapidement accès à une information complète de leurs droits et de l'exercice de ceux-ci, notamment par un avocat.

Celui-ci doit pouvoir prêter son concours aux côtés des personnes détenues, tant pour leur fournir les conseils qui sont nécessaires que pour exercer toute action juridictionnelle.

Il s'agit donc à la fois d'une mission d'assistance et d'une mission de représentation.

Les avocats doivent pouvoir être désignés librement, sans restriction, ou intervenir à la demande des personnes faisant l'objet de la procédure de filtrage.

Le bénéfice de **l'assistance gratuite** est de droit.

Les avocats doivent pouvoir s'entretenir à tout moment de manière confidentielle avec les personnes détenues.

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

Pour cela, un local spécialement aménagé et équipé de matériel de communication doit être laissé à leur disposition.

Ils devraient avoir un **accès au dossier complet** de chaque personne et doivent pouvoir s'entretenir à tout moment avec les autorités en charge des opérations de filtrage.

8.2. Le droit de visite général des avocats

En outre, le regard extérieur de la société civile étant essentiel dans tout lieu de privation de liberté, **les représentants de la profession d'avocat pourront exercer un droit d'accès illimité, dans tous les espaces du lieu de détention, à tout moment, y compris de manière inopinée.**

Ils pourront être accompagnés d'un ou plusieurs **journalistes de leur choix.**

Ce droit de visite devrait pouvoir être exercé par des organisations de représentants des avocats exerçant sur le territoire des Etats membres de l'UE ou de l'Etat sur le territoire duquel se trouve le lieu de détention concerné, soit à l'échelon national (tels, pour la France, Ordres, et au niveau national, le Conseil National des Barreaux), soit à l'échelon européen (Conseil des Barreaux Européens – CCBE).

Les organisations regroupant des avocats disposant de ce droit de visite devraient également pouvoir être **soit des syndicats, soit des organisations non gouvernementales.**

Au cours de leurs visites, les représentants de la profession d'avocat devraient pouvoir **s'entretenir librement avec toute personne détenue de leur choix, sous réserve de l'accord de celle-ci, ou à la demande de toute personne détenue.**

9. Incertitudes sur le droit applicable en raison de l'extra-territorialité

Le régime proposé soulève une question sérieuse de droit applicable en raison de son extra-territorialité potentielle.

La proposition de règlement précise en effet que **les opérations de filtrage pourraient être menées « aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci »**, c'est-à-dire ni à l'intérieur, ni à l'extérieur de l'UE. Elle instituerait un **espace « extra-légal »** et répondrait à la **logique de l'externalisation du droit de l'UE**, caractérisée par la multiplication de nombreux instruments internationaux, tels **l'accord conclu le 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie**, qui prévoit la remise aux autorités turques des personnes placées dans des « **hotspots** », plus concrètement dans des camps comme ceux de Lesbos ou de Moria, et qui sont déboutées de leur demande d'asile. En contrepartie, la Turquie reçoit des fonds importants, pour faire face à la charge des réfugiés présents sur son territoire, et l'objectif inavoué de l'UE est que les demandeurs d'asile soient « retenus en amont » et renoncent à poursuivre leur route vers les portes de l'Europe. En visite en Grèce au mois de mars 2021, la Commissaire européenne aux

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

Affaires intérieures, Yvla Johansson, a promis 276 millions d'euros à la Turquie et annoncé la création de nouveaux camps de réception sur les îles de Lesbos, Samos, Chios, Leros et Kos. Parallèlement, elle a appelé la Turquie à réadmettre effectivement les déboutés du droit d'asile⁶.

Ce processus se développe avec d'autres Etats tiers, une cinquantaine environ, avec lesquels des **accords de réadmission** sont conclus ou en cours de négociation, qui sont décrits dans une Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, en date du 10 février 2021⁷. La Tunisie fait notamment partie de ceux-là⁸.

Du point de vue strictement juridique, à ces situations s'appliquent de **très nombreux principes généraux du droit international, des traités internationaux (notamment la Convention de Genève sur les réfugiés et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), des textes fondateurs du droit de l'UE, tels le Traité ou la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et des textes issus de la réglementation foisonnante de l'UE. Ils comprennent également l'abondante jurisprudence rendue par diverses juridictions nationales et européennes (CJUE et CEDH) en application de ces textes.**

Ils ont été recensés avec rigueur dans une publication commune relative aux droits fondamentaux aux frontières, par l'Agence européenne sur les droits fondamentaux et le Conseil de l'Europe⁹.

Dans ces conditions, il est regrettable que la seule référence énoncée dans la proposition du règlement soit « *le droit de l'Union et le droit international, y compris la charte des droits fondamentaux* ».

Or, dans un contexte juridique d'extra-territorialité, nous pouvons sérieusement nous interroger sur les textes applicables à la procédure de filtrage prévue dans la proposition de règlement et il aurait été préférable à cet égard que le texte soit plus complet et précis sur ce point.

En effet, selon l'Etat sur le territoire duquel serait situé tel ou tel centre de détention destiné à accueillir les personnes durant les opérations de filtrage, quel sera le droit international applicable, par exemple, selon que celui-ci est ou non signataire de la Convention de Genève relative au statut de réfugié du 28 juillet 1951 ou de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ?

La même question se poserait également au sujet du droit de l'Union européenne, dont rien n'obligerait un Etat tiers à l'appliquer, pas même la Charte des droits fondamentaux.

⁶ Courrier des Balkans, Réfugiés en Grèce : la commissaire européenne Yvla Johansson ne convainc pas, 31 mars 2021, <https://www.courrierdesbalkans.fr/refugies-en-grece-la-commissaire-johansson-ne-convainc-pas>

⁷ European Parliamentary Research Service, Eric Pichon, « The external dimension of the new pact on migration and asylum », avril 2021, p. 6 ; [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2021\)690535](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)690535)

⁸ Migreurop, Union européenne-Tunisie : l'illusion d'une coopération équilibrée, 17 février 2021 ; <http://www.migreurop.org/article3028.html>

⁹ FRA et Conseil de l'Europe, Droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières européennes, 2020, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-2020-european-law-land-borders_fr.pdf

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

Enfin, le contenu du droit interne de chacun de ces Etats tiers resterait aléatoire, notamment au vu du respect des garanties fondamentales pourtant nécessaires en cas de privation de liberté.

Pour l'ensemble de ces raisons, **l'état actuel de la proposition de règlement semble largement insuffisant au regard de la définition du cadre légal de référence pour le respect des droits fondamentaux et nous regrettons des nombreuses incertitudes.**

10. Un mécanisme insuffisant de contrôle du respect des droits fondamentaux

En outre, le règlement instituerait un mécanisme de « *contrôle indépendant* » du respect des droits fondamentaux pendant les opérations de filtrage qui est manifestement insuffisant. Celui-ci serait mis en place par chaque Etat membre, à charge pour lui de veiller au respect « *du droit de l'Union et du droit international, y compris celui de la charte des droits fondamentaux* », « *notamment en ce qui concerne les motifs et la durée de la rétention* ».

Il est également indiqué que tout doit être prévu « *pour faire en sorte que les allégations de non-respect des droits fondamentaux en rapport avec le filtrage, notamment en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile et le non-respect du principe de non-refoulement, soient traitées avec efficacité et sans retard injustifié* », alors que la proposition de règlement a précisément pour objet de différer, voire de compromettre, de manière singulièrement préjudiciable le moment auquel la demande d'asile pourrait être enregistrée.

Le dispositif proposé serait en outre insuffisant puisqu'il se bornerait à indiquer que « *Les États membres mettent en place des garanties suffisantes pour assurer l'indépendance du mécanisme* » et que l'Agence des droits fondamentaux jouerait un rôle d'encadrement de ce mécanisme.

Pour être efficace et conforme aux exigences inhérentes aux droits fondamentaux, **ce mécanisme de contrôle devrait inclure obligatoirement – et non de façon simplement facultative – celui d'organisations internationales, d'autorités administratives indépendantes telles que, à l'exemple de la France, la Défenseure des droits ou la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, plus généralement des « Médiateurs », enfin, celui d'organisations non gouvernementales relevant de l'Etat sur le territoire duquel est situé le lieu de détention ou de tout Etat membre de l'UE.**

Le contrôle devrait également pouvoir être exercé sous la forme d'un droit de visite, par des représentants des Nations et de l'Union européenne, à savoir les **parlementaires nationaux, quel que soit l'Etat dont ils sont les élus, et européens.**

Tout droit de visite peut être exercé à tout moment, y compris de manière inopinée, et dans toutes les parties des lieux de détention.

Les visiteurs peuvent s'entretenir de manière confidentielle avec les personnes ou la demande de celles-ci.

Ils peuvent être accompagnés par un ou plusieurs journalistes de leur choix.

Enfin, nous relevons qu'un formulaire de compte-rendu serait établi au terme des investigations mais sans respect du contradictoire, c'est-à-dire sans que la personne ne soit informée du

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

contenu des investigations qui ont été menées, ni des données consultées, *a fortiori* sans qu'elle n'ait pu en solliciter la rectification ou l'effacement en cas d'erreur ou d'obsolescence. Enfin, la proposition de règlement ne règle pas la question de la responsabilité qui pourrait être engagée en cas d'irrégularités.

Ainsi, nous regrettons qu'alors que les *data* et les nouvelles technologies sont de plus en plus employées lors des contrôles effectués aux frontières, cette tendance ne soit pas accompagnée de la **mise en place d'un « espace humanitaire numérique »**¹⁰.

II. La proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union

Cette proposition de règlement amende à la marge une proposition initiale du 13 juillet 2016, qui visait à remplacer la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

1. Vers une généralisation des procédures accélérées

La directive 2013/32 prévoyait déjà la possibilité pour les Etats membres de recourir à la procédure accélérée dans un certain nombre de cas énumérés de manière limitative.

En droit français, la procédure accélérée a remplacé la procédure dite « prioritaire », par la réforme du 29 juillet 2015, qui a transposé la directive 2013/32.

Cette procédure est applicable lorsque :

- le demandeur d'asile provient d'un pays dit sûr (la liste des pays d'origine sûrs est fixée par le conseil d'administration de l'OFPRA, sous le contrôle du Conseil d'Etat) ;
- en cas de demande de réexamen de la demande d'asile ;
- en cas de demande d'asile présentée en rétention ;
- en cas de dépôt tardif de la demande (au-delà de 90 jours après l'entrée dans l'Etat membre d'accueil) ;
- la personne dépose une demande d'asile pour faire obstacle à une mesure d'éloignement ;
- la personne présente de faux documents ou dissimule des informations sur son identité ou son entrée en France afin d'induire en erreur l'administration ;
- la personne refuse le relevé de ses empreintes sur le fichier « EURODAC » ;
- la personne présente une menace grave à l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ;
- l'OFPRA ne peut pas procéder à un reclassement en procédure normale ;
- la personne présente à l'OFPRA des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d'origine.

¹⁰ Les Notes de Migreurop, n° 12, décembre 2020

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

Le délai de traitement d'une demande en procédure accélérée par l'OFPRA est fixé à quinze jours (article R. 723-4 du CESEDA). Il est ramené à 96 heures lorsque le demandeur est placé en centre de rétention administrative.

Par ailleurs, la procédure accélérée a pour conséquences de réduire la durée des procédures d'examen des recours par la Cour nationale du droit d'asile, qui sont de cinq semaines, au lieu de cinq mois en cas de procédure normale. Enfin, en cas de procédure accélérée, les recours sont examinés par un juge unique et non en formation collégiale et les décisions sont rendues une semaine après l'audience, au lieu de trois en cas de procédure normale.

Pour rappel, la proposition de règlement de 2016, dont les dispositions sont reprises dans la proposition de règlement modifiée, visait à rendre obligatoire le recours à la procédure accélérée dans un certain nombre de cas liés à l'absence manifeste de fondement des demandes d'asile. Cette procédure devait être applicable aux mineurs non accompagnés dans certains cas.

L'article 47 de la proposition de 2016 définit la notion de pays tiers sûrs : *« un pays tiers peut être désigné comme pays d'origine sûr au sens du présent règlement lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale, il n'y est jamais recouru à la persécution ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne. »*

Ce concept, critiquable en soi, porte manifestement atteinte au principe d'un d'examen individualisé des demandes de protection internationale. Il est par ailleurs aujourd'hui utilisé de manière très variable d'un Etat membre à un autre, faute d'harmonisation entre eux sur les critères de protection.

L'article 40 de la proposition modifiée de règlement précise la notion de pays d'origine sûr, lequel permet un recours à la procédure accélérée lorsque :

« le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel d'un pays tiers pour lequel la proportion de décisions prises par l'autorité responsable de la détermination qui accorde la protection internationale est, selon les dernières données disponibles d'Eurostat concernant la moyenne annuelle à l'échelle de l'Union, de 20 % ou moins ... ».

Cette nouvelle disposition intègre un tempérament lorsque le demandeur appartient à une catégorie de personnes pour lesquelles *« la proportion de 20% ou moins ne peut être considérée comme représentative de leurs besoins en matière de protection »*.

Le recours à un certain pourcentage d'octroi d'une demande d'asile pour fonder l'examen en procédure accélérée d'une demande de protection internationale est hautement problématique en ce qu'il fragilise davantage l'évaluation individualisée des traumatismes et des caractéristiques personnelles spécifiques qui sont susceptibles d'exposer une personne à un risque de mauvais traitement ou de persécution.

Par ailleurs, l'exception est floue et paraît contraire à l'objectif d'harmonisation du concept affiché par la proposition, en permettant aux Etats membres de ne pas appliquer le critère du taux à certaines catégories de personnes de manière discrétionnaire.

Un indicateur chiffré est par ailleurs très difficile à apprécier concrètement dans l'Etat membre où est formée la demande, compte tenu des variations des taux d'acceptation entre les Etats.

Par ailleurs, l'application de la procédure accélérée emporte de lourdes conséquences en matière de recours suspensif (*cf. infra*).

2. La procédure à la frontière

La proposition de 2016 prévoyait un article 41 créant une procédure harmonisée à la frontière. La possibilité de recourir à la procédure à la frontière était déjà prévue par la directive 2013/32.

L'article 41 de la proposition modifiée de 2020 remplace le dispositif de la procédure à la frontière. Cette nouvelle rédaction permet de systématiser le recours à ce type de procédure, si le demandeur n'a pas été autorisé à entrer sur le territoire d'un Etat membre et qui ne remplit pas les conditions d'entrée, dans les cas suivants :

- à la suite d'une demande présentée à un point de passage à la frontière extérieure ou dans une zone de transit ;
- à la suite d'une arrestation à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure ;
- à la suite d'un débarquement sur le territoire d'un Etat membre faisant suite à des opérations de recherche et de sauvetage ;
- à la suite d'une relocalisation.

La procédure à la frontière peut également être appliquée en cas de relocalisation du demandeur.

Dans ces cas, le demandeur n'est pas autorisé à entrer sur le territoire de l'Union européenne et il est retenu à la frontière ou dans une zone de transit à la suite de la procédure de filtrage.

Les demandes soumises à une procédure à la frontière sont introduites au plus tard cinq jours après le premier enregistrement. La procédure à la frontière est d'une durée aussi courte que possible et dans un délai maximum de **douze semaines, durée du recours comprise**.

Après ce délai, le demandeur est admis à entrer sur le territoire de l'Etat membre.

Par ailleurs, la procédure à la frontière devient **obligatoire** dans certaines circonstances lorsque :

- le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité ou sa nationalité ;
- il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public des Etats membres ;
- le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel d'un pays tiers pour lequel la proportion de décisions prises par l'autorité responsable de la détermination qui accorde la protection internationale est, selon les dernières données disponibles d'Eurostat concernant la moyenne annuelle à l'échelle de l'Union, de 20 % ou moins.

La conjugaison du critère de pays tiers sûr et du dispositif de procédure à la frontière est particulièrement problématique et va dans les faits aboutir à une systématisation de la rétention des demandeurs d'asile à la frontière, en fonction de leur nationalité.

L'un des rares aspects positifs de la proposition de règlement concerne toutefois les enfants mineurs, à l'égard desquels celle-ci prévoit **un régime d'exemption de la procédure d'asile à la frontière dans deux situations différentes :**

- **lorsque le mineur est isolé, quel que soit son âge ;**
- **lorsque le mineur accompagné est âgé de moins de douze ans, auquel cas cette exemption est étendue aux membres de la famille de celui-ci.**

Toutefois, aucune de ces situations d'exemption ne s'applique lorsque l'intéressé constitue une menace pour la sécurité intérieure.

Cette ouverture est à saluer, dans la mesure où elle aurait pour effet d'interdire désormais le placement des enfants dans la zone d'attente française.

Mais de manière générale, il eût été préférable que pour les enfants accompagnés d'un membre de famille, cette exemption s'applique jusqu'à l'âge de dix-huit ans et ne soit pas limitée à l'âge de douze ans.

Cette procédure à la frontière est également applicable pour l'exécution du retour. Ainsi l'article 41 bis prévoit que les personnes dont la demande est rejetée en application de la procédure à la frontière sont de nouveau retenue pour une période ne pouvant excéder douze semaines dans l'attente de l'exécution du retour.

Cumulées, les périodes de rétention à la frontière peuvent dépasser vingt-cinq semaines, c'est-à-dire six mois : dix jours (filtrage) + douze semaines d'examen de la demande à la frontière + douze semaines de rétention pour l'exécution du retour.

Pour l'application à la frontière extérieure de l'UE par la France, ces durées sont excessivement supérieures à celles qui sont applicables à l'égard des personnes placées en zone d'attente, dont la durée du maintien ne peut jamais dépasser vingt-six jours.

L'élargissement du champ d'application de procédure à la frontière dans le cadre du droit de l'UE, sa systématisation par des critères chiffrés et les délais de rétention allongés jusqu'à vingt-cinq semaines (six mois) est enfin susceptible d'aboutir à une explosion du nombre de rétentions à l'ensemble des frontières extérieures de l'UE et à un allongement considérable de leur durée, à l'instar de ce qui se fait dans les « hotspots » les plus surpeuplés de Grèce.

3. Le droit à un recours effectif et l'effet suspensif du recours

Autre point d'attention, **le droit à un recours effectif est réduit par rapport à la proposition de 2016.** Les articles 53, relatif au recours effectif, et 54, concernant le caractère suspensif des recours, sont entièrement réécrits.

S'agissant des délais pour introduire un recours, l'article 53 prévoit un minimum d'une semaine en cas de décision d'irrecevabilité ou de procédure accélérée et entre deux semaines et deux mois pour les autres situations.

Concernant le caractère suspensif du recours, le droit de rester sur le territoire de l'État membre jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de leur droit à un recours effectif devant une juridiction de première instance ou dans l'attente de l'issue du recours peut être exclu dans les situations suivantes :

- demande infondée ou manifestement infondée, lorsque l'un des fondements du recours à la procédure accélérée s'applique ;
- décision d'irrecevabilité ;
- retrait implicite de demande ;
- décision de rejet d'une demande ultérieure ;
- décision de retrait.

Cette disposition aménage donc des exceptions très larges au principe du caractère suspensif du recours.

Pour rappel, en l'état du droit positif français, seul le recours devant la Cour administrative d'appel contre un rejet de demande d'admission au titre de l'asile (asile à la frontière) et les recours devant le Conseil d'Etat ne sont pas suspensifs.

Un élargissement des exceptions au caractère suspensif des recours impactera directement les droits fondamentaux des demandeurs d'asile, les privera d'un recours effectif et paraît difficilement compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.¹¹

Par ailleurs, la proposition prévoit le droit à une assistance juridique et à une représentation gratuite à tous les stades de la procédure. Ce droit peut être néanmoins exclu lorsque la demande ou le recours sont considérés comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès, lorsque la demande est une demande de réexamen ou lorsque le recours se situe à un deuxième niveau de recours.

Cette exception est particulièrement regrettable.

4. Demandes ultérieures

L'article 42§1 de la proposition de règlement définit la demande ultérieure comme toute nouvelle demande introduite par le même demandeur dans l'un des Etats membres de l'Union européenne après qu'une demande précédente a été rejetée par une décision finale. En clair, il s'agit de demandes de réexamen, conditionnées par la justification d'un élément nouveau, intervenu depuis le premier examen.

¹¹ CEDH, GEBREMEDHIN c/France, 26 avril 2007, [25389/05](#), § 67 : « n'ayant pas eu accès en « zone d'attente » à un recours de plein droit suspensif, le requérant n'a pas disposé d'un « recours effectif » pour faire valoir son grief tiré de l'article 3 de la Convention. Il y a donc eu violation de l'article 13 combiné avec cette disposition. » ; CEDH, IM c/ France, 2 février 2012, 9152/09 § 156 : « Enfin, les insuffisances relevées quant à l'effectivité des recours exercés par le requérant n'ont pu être compensées en appel car il ne disposait d'aucun recours, en appel ou en cassation, suspensifs. Il y a en outre une absence de caractère suspensif du recours formé devant la CNDA de la décision de refus par l'OFPRA de la demande d'asile, lorsque l'examen de celle-ci s'inscrit dans le cadre de la procédure prioritaire. »

Rapport d'information en vue de sa présentation à l'Assemblée générale du 07 mai 2021

Ce document de travail interne à l'institution et non encore soumis au vote est susceptible de modifications en fonction des débats et délibérations de la prochaine assemblée générale. A ce titre, il ne présente aucun caractère définitif et ne doit en aucun cas faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.

Il est regrettable que la proposition de règlement fixe de nombreuses dérogations aux garanties qui devraient pourtant être prévues dans le cadre du traitement de ces demandes de réexamen, dites « ultérieures », notamment :

- la possibilité d'exclure le droit à l'assistance juridique du demandeur au stade de l'examen de la demande et du recours formé contre une décision de rejet (article 15)
- la possibilité de déroger au caractère suspensif (article 43).

CONCLUSION

A rebours du respect de la loi la plus ancienne la loi de l'hospitalité, la procédure de filtrage proposée par la Commission européenne constituerait une barrière supplémentaire dans le parcours de la personne qui souhaite se rendre en Europe et se situerait en amont du franchissement des frontières extérieures de l'UE ; celle-ci serait instaurée dans le seul intérêt des Etats membres et au détriment de celui des personnes exilées.

En effet, la phase de l'identification est susceptible d'empêcher les personnes de façon irréversible d'exercer certains droits fondamentaux. Ainsi, les demandeurs d'asile risquent d'être refoulés sans pouvoir faire enregistrer leur demande de protection internationale, de même que les enfants, alors qu'ils sont manifestement dans le besoin d'être pris en charge par les services de la protection de l'enfance.

En outre, le régime applicable durant les opérations de filtrage méconnaît de manière flagrante les garanties essentielles de la personne, en l'absence de cadre juridique et d'assistance légale.

De même, la nouvelle procédure à la frontière qui serait instaurée aurait en réalité pour effet de multiplier les cas de classement des procédures d'asile dites « accélérées », dont les garanties de procédure sont souvent méconnues, à tout le moins fortement diminuées.

Les effets de ces points de réforme auraient un impact négatif sur la législation actuellement en vigueur en France, dont les garanties se trouveraient sérieusement mises en cause.

Dans la continuité de son engagement de longue date aux fins de garantir un accès aux droits des personnes exilées et la mise à l'abri des mineurs non accompagnés, le CNB souhaite donc profiter de la présidence par la France de l'Union européenne pour dénoncer les effets mortifères de ce Pacte sur la migration et l'asile et œuvrer pour l'amender dans le respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit.

Hélène GACON

Membre de la Commission Libertés et droits de l'Homme

Experte au sein du Comité Migration du CCBE

Laurence ROQUES

Présidente de la Commission Libertés et droits de l'Homme