

DÉCRYPTAGE - Pacte européen sur la migration et l'asile



FICHE N°1

Règlement « filtrage »

Proposition 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.

Dans son ambition de mettre en place une « approche globale » de la migration et de faire rapidement la distinction entre les personnes ayant besoin de protection et les migrants dit « économiques », la Commission a proposé, dans son Pacte pour la migration et l'asile, un règlement visant à instaurer un « filtrage » des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'UE.

Ce texte va au-delà d'une réforme du Code frontière Schengen et crée une nouvelle procédure obligatoire pour quasiment toutes les personnes entrant dans l'Union européenne. En instaurant une privation de liberté quasi systématique aux frontières (même si le texte n'y fait pas directement référence), ce règlement généraliserait les hotspots, alors même que le fonctionnement de ces derniers est largement critiqué et qu'ils sont fréquemment surpeuplés.

Ce nouveau règlement prend appui sur la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union (« règlement APR ») – dont elle constitue en quelque sorte une première étape – et sur la proposition de refonte du règlement Eurodac.

État des négociations

Le Conseil de l'UE a adopté ses positions sur le règlement « filtrage » en juin 2022. Des négociations informelles avaient alors débuté avec le Parlement européen, qui a adopté ses nouvelles positions en avril 2023. Les « trilogues » sur le règlement « filtrage » sont donc largement entamés et toujours en cours, après avoir été mis en pause brièvement le temps qu'un accord soit trouvé sur d'autres textes faisant moins consensus, notamment le règlement régissant les situations de crise et de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile (« crise »).

Cadre général du nouveau mécanisme

L'objectif principal du règlement est de mettre en place un **mécanisme de filtrage préalable à l'entrée dans l'Union européenne** qui comprend :

- un **contrôle sanitaire et de vulnérabilité** : cet examen médical (non systématique) a pour objectif de déterminer si une prise en charge immédiate est nécessaire et de diriger les personnes, dans un délai court, vers des soins et un suivi appropriés (art. 9)
- un **contrôle d'identité** (art. 10)
- un **contrôle de sécurité** (art. 11) via une interrogation des bases de données nationales et de l'Union et l'enregistrement (si ce n'est pas déjà fait) des données biométriques des nouveaux arrivants (art. 14(6)).

Ces contrôles aboutissent à la délivrance d'un formulaire de compte rendu permettant l'orientation des ressortissants de pays tiers, soit vers la procédure d'asile, soit vers la procédure d'éloignement (« retour » en termes européens).

Pour les personnes souhaitant faire une demande d'asile, le filtrage constitue donc une étape préalable qui rallongera d'autant plus le traitement global de leur demande.

Les États membres doivent désigner les « autorités compétentes » pour effectuer ce filtrage et veiller à ce que ces dernières possèdent les connaissances appropriées. Ils doivent aussi désigner des professionnels de santé qualifiés pour effectuer le bilan de santé et des professionnels qualifiés pour effectuer le contrôle de vulnérabilité, notamment des professionnels de la protection de l'enfance et des rapporteurs nationaux sur la lutte contre la traite des êtres humains. Toutefois, la nature spécifique des acteurs qui effectueraient les contrôles de sécurité n'est pas précisée. Les autorités compétentes pourront être soutenues par Frontex et l'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA).

Champ d'application

La procédure de filtrage s'applique à tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent irrégulièrement les frontières extérieures d'un État membre par voie terrestre, maritime (y compris lors de débarquements suite à des opérations de sauvetage) ou aérienne, qu'ils aient ou non demandé une protection internationale.

La proposition de la Commission prévoit également que des personnes interpellées à l'intérieur du territoire d'un État membre mais n'ayant pas de preuve d'entrée régulière soient aussi soumises à cette procédure (art. 5). La rédaction du texte ne permet pas d'envisager dans quels cas précis les États membres pourraient appliquer le filtrage : en français, il est fait usage du mot « interpellé » mais en anglais, c'est le terme « found » (trouvé) qui est utilisé.

Lieu du filtrage, privation de liberté et fiction de « non-entrée »

Ce filtrage s'effectue « dans des lieux situés aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci » (art. 6). Dans les cas de personnes interpellées à l'intérieur du territoire, le filtrage s'effectue « en tout lieu approprié à l'intérieur du territoire ».

Selon le règlement, pendant la durée du processus, les personnes « ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire d'un État membre » (art. 4(1)). Elles se retrouvent donc soumises à ce qu'on nomme la « fiction de non-entrée ». Selon cette fiction juridique, un ressortissant d'un pays tiers n'est pas considéré aux yeux de la loi comme étant entré sur le territoire d'un État tant qu'il n'a pas été légalement autorisé à le faire par des autorités nationales.¹

La fiction de « non-entrée » est souvent utilisée dans les zones de transit aux points d'entrée mais son utilisation s'est étendue à d'autres espaces du territoire dans de nombreux États membres. La possibilité de soumettre au filtrage des personnes retrouvées ou interceptées à l'intérieur du territoire de l'État membre va dans le sens de cette expansion. Cependant, cette fiction de « non-entrée » fait encourir des risques importants d'atteintes aux droits fondamentaux.² Bien que la rétention durant la phase de filtrage ne soit permise que « dans certains cas particuliers et en dernier recours », puisque les personnes ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire, elles se retrouvent de facto dans des situations de privation de liberté. De plus, comme ces personnes ne relèvent pas officiellement du droit européen et national encadrant la rétention et la communication d'information sur les procédures d'asile, elles ne peuvent pas faire prévaloir les droits qui y sont liés.

Bien que le règlement mentionne la nécessité d'informer les personnes de leurs droits et de les diriger, le cas échéant, vers des procédures d'asile, le risque que les zones de filtrage échappent à un contrôle juridictionnel demeure important. Ces privations de liberté et le flou juridique encadrant ces zones peuvent d'ailleurs se poursuivre si le ressortissant de pays tiers, qui demanderait l'asile après le filtrage, est placé en procédure d'asile à la frontière.³

Durée du filtrage

La Commission envisage la procédure de filtrage comme une « simple étape de collecte » qui doit donc être « la plus brève possible ». Le filtrage ne devra pas excéder **cinq jours** à compter de l'interpellation à proximité de la frontière extérieure ou du débarquement, trois jours pour les personnes interceptées sur le territoire d'un État membre. Le filtrage peut être **prolongé de cinq jours** maximum en cas de « circonstances exceptionnelles » telle qu'une « arrivée massive » de ressortissants devant être soumis à cette procédure (art. 6) et en cas de crise ou de *force majeure*.⁴ La durée du filtrage peut être réduite à deux jours si la personne a déjà été retenue pendant 72h suite à un franchissement irrégulier des frontières.

[1] Voir KELLY SODERSTROM, *An Analysis of the Fiction of Non-Entry as Appears in the Screening Regulation*, ECRE, septembre 2022

[2] Voir ECRE, *Screening Out Rights? Delays, Detention, Data Concerns and the EU's Proposal for a Pre-Entry Screening Process*, 2020

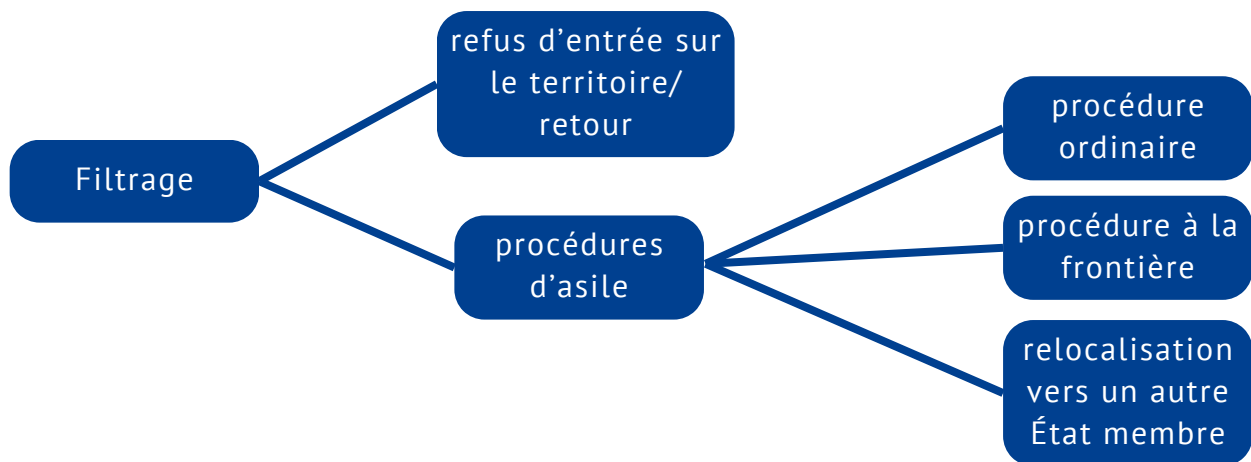
[3] Voir la fiche décryptage n° 3 sur le règlement « procédure »

[4] Voir la fiche décryptage n°4 sur le règlement « crise »

Issues du filtrage

À l'issue de la procédure de filtrage, les personnes se voient remettre un « compte rendu » qui comporterait, entre autres, des informations quant à l'itinéraire emprunté (pays de départ, pays de transit) et la destination finale dans l'UE. Sur la base de ce compte rendu, les autorités compétentes doivent prendre les décisions concernant le statut de la personne.

En cas de relocalisation, ce document est transmis à l'État nouvellement responsable. À l'issue de la procédure de filtrage, les personnes qui n'ont pas demandé une protection internationale et qui ne remplissent pas les conditions d'entrée dans l'UE peuvent se voir refuser l'entrée dans l'UE et/ou être référées à une procédure d'éloignement. Celles qui ont demandé l'asile sont redirigées vers la procédure correspondante, c'est-à-dire soit une procédure à la frontière, soit une procédure classique, soit une relocalisation.



Garanties et mécanismes de contrôle

Durant le filtrage, les ressortissants de pays tiers doivent être informés, mais seulement « de manière succincte » de la finalité et des modalités de la procédure. Toutefois, ils doivent aussi recevoir des informations dans une langue qu'ils comprennent, des conditions d'entrée et de séjour dans l'UE, des obligations de retour possible et des possibilités de s'inscrire à un programme destiné à faciliter les départs volontaires.

S'ils demandent l'asile ou qu'il y a des raisons valables de penser qu'ils vont le demander, ils doivent être informés « de manière succincte » des différentes démarches (art. 8). La proposition prévoit par ailleurs la mise en place de **mécanismes nationaux indépendants de contrôle** du respect des droits fondamentaux lors du processus de filtrage. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) devra établir des orientations générales concernant la mise en place et le fonctionnement de ces mécanismes. Le filtrage, considéré comme une formalité, ne fait pas l'objet d'une décision mais d'un simple compte-rendu, et dans la même logique, n'est pas soumis à un contrôle juridictionnel. La seule garantie apportée est que la procédure ne peut pas se prolonger au-delà de 10 jours.

Principales positions des colégislateurs

L'étude d'impact de ce règlement, commandée par le Parlement en 2021, souligne que la privation de liberté systématique qu'il prévoit pourrait être contraire à plusieurs droits fondamentaux de l'UE notamment le droit à la liberté, garanti par l'article 6 de la Charte fondamentale des droits de l'homme. Le Parlement européen précise donc les critères d'évaluation pour le contrôle du respect des droits fondamentaux ainsi que les organisations européennes pouvant venir en aide aux instances nationales dans cette évaluation (art.7 et 8). Le Conseil, quant à lui, voudrait limiter l'intervention d'agences européennes et la mise en place de garde-fous et restreindre les garanties en termes d'informations dont peuvent bénéficier les ressortissants soumis au filtrage.

En se basant sur son étude d'impact, le Parlement rend également facultative l'interdiction d'entrée sur le territoire durant la phase de filtrage, sauf en cas de mise en place de procédure d'asile à la frontière par l'État membre, auquel cas la fiction de non-entrée redevient obligatoire. La position du Parlement prévoit aussi un meilleur accès à des interprètes et à l'assistance juridique pour les personnes interdites d'entrée. De son côté, le Conseil maintient l'obligation de mettre en place la « fiction de *non-entrée* » lors du filtrage.

Le Parlement limite aussi le champ d'application du règlement en supprimant la possibilité de soumettre au filtrage les personnes interpellées à l'intérieur du territoire. Le Conseil, quant à lui, est en faveur de cette proposition.

Le Parlement propose aussi de renforcer les exigences en matière de formation des professionnels effectuant les différentes phases du filtrage et intègre la mention d'agents chargés de la lutte contre la traite des êtres humains.

Si le Parlement rappelle l'importance que toutes les personnes soumises au filtrage bénéficient des garanties de la directive sur les conditions d'accueil (directive « accueil » de 2013), le Conseil, lui, supprime la référence à ces garanties, ce qui signifie qu'elles ne seraient applicables qu'à partir du moment où les personnes demandent l'asile.