

# DÉCRYPTAGE - Pacte européen sur la migration et l'asile



## FICHE N°3 Règlement « procédure »

***Proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.***

Figurant parmi les principaux textes du Pacte, le règlement sur les procédures d'asile, dit APR, entend remplacer l'actuelle directive « Procédure » adoptée en 2013. Après une première proposition de refonte en 2016<sup>1</sup>, et faute de perspectives d'accord, la Commission européenne a présenté une version amendée et complétée en 2020.

La directive de 2013 sur les procédures d'asile a établi des normes minimales, tout en laissant une marge d'interprétation et de mise en œuvre importante pour les États membres. C'est notamment pour cette raison que la Commission européenne proposait en 2016 qu'elle soit remplacée par un règlement (directement applicable en droit interne) afin de réduire les écarts entre États membres en termes de taux de reconnaissance et de procédures, mais aussi afin de réduire les mouvements secondaires des demandeurs d'asile. Selon la Commission, cette proposition, en association avec la proposition d'un nouveau règlement sur un filtrage aux frontières et la directive « Retour » amendée, permettrait d'assurer « une continuité entre toutes les étapes du processus de migration ».<sup>2</sup>

### ***État des négociations***

Le Parlement européen a adopté sa position, *via* des amendements sur le texte proposé par la Commission, en avril 2023. Les États membres sont parvenus, pour leur part, à un accord lors du Conseil Justice et Affaires intérieures du 9 juin 2023.

Le texte fait désormais l'objet d'un « trilogue », c'est-à-dire de négociations tripartites entre le Conseil, le Parlement et la Commission afin de parvenir à un compromis sur un texte final qui doit être formellement adopté en plénière du Parlement européen et en Conseil européen.

[1] [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.

[2] Voir la fiche de décryptage sur le règlement « filtrage ».

## Etablissement de procédures obligatoires d'asile et de retour à la frontière

Un des points majeurs de la réforme envisagée consiste dans la mise en œuvre d'une procédure à la frontière obligatoire dans un certain nombre de cas. L'objectif est de permettre un examen accéléré des demandes, le plus souvent dans un contexte de privation de liberté. Cette procédure à la frontière est étroitement liée aux nouvelles mesures de pré-admission détaillées dans le règlement « filtrage » (Screening) et aux dérogations prévues dans les règlements « Crise et force majeure » et « Instrumentalisation ».

### Champ d'application de la procédure à la frontière

Selon la proposition de 2020, la procédure à la frontière est étendue à des motifs supplémentaires et concernerait :

- les personnes qui ont introduit une **demande de protection internationale à un point de passage** de la frontière extérieure,
- les personnes **interceptées** lors d'un franchissement irrégulier des **frontières extérieures**,
- les personnes **débarquées** suite à une opération de sauvetage,
- les personnes **transférées** vers le pays de première entrée (ex-transfert « Dublin »).

Durant la procédure à la frontière, les demandeurs seront maintenus dans des infrastructures aux frontières ou « à proximité », sans être formellement autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre. Cette construction conceptuelle a été qualifiée de « **fiction de non-entrée** »<sup>3</sup>.

Les mineurs non accompagnés et mineurs de moins de 12 ans et leur famille, sauf si eux-mêmes ou un membre de leur famille représente un risque sécuritaire, ne seraient pas concernés par cette procédure à la frontière (art. 41(5) et 40(5)(b)). Si la réadmission effective des personnes, en cas d'issue négative à leur demande d'asile, est d'emblée peu probable cette procédure peut ne pas s'appliquer non plus (art. 41(4)). Il en va de même en cas de besoins spéciaux en matière de procédure ou de problèmes médicaux (art.41(9)(b) et(c)).

En lien avec le règlement régissant la gestion de l'asile et de la migration (RAMM)<sup>4</sup>, à la suite d'une relocalisation ou d'un transfert, l'État nouvellement en charge de la demande pourrait **appliquer la procédure à la frontière sur son propre territoire**, si les conditions d'application de cette procédure sont réunies dans l'État membre de provenance et que la personne relocalisée n'avait pas encore été formellement autorisée à entrer sur le territoire européen (art.41(8)).

La durée maximale de la procédure à la frontière est de **12 semaines** à compter du premier enregistrement de la demande (art.41(11)), **prorogable de huit semaines** en cas de situation de crise ou de *force majeure*.<sup>5</sup> Si la demande d'asile est rejetée, une procédure de retour à la frontière est enclenchée. Si la procédure d'asile est toujours en cours à la fin des 12 semaines, le demandeur est autorisé à entrer sur le territoire de l'État membre pour terminer sa procédure d'asile.

[3] Voir la fiche de décryptage n°1 sur le règlement « filtrage »

[4] Voir la fiche de décryptage n°2 sur le règlement régissant la gestion de l'asile et de la migration (RAMM)

[5] Voir la proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et de *force majeure* dans le domaine de la migration et de l'asile. Articles 4 et 5.

### **Obligation d'application de la procédure à la frontière**

La mise en place d'une procédure d'asile à la frontière devient obligatoire si :

- la personne représente un risque pour l'ordre public
- elle a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité
- elle provient d'un pays à faible **taux de reconnaissance**.

Concernant le taux de reconnaissance, les États membres se sont mis d'accord sur un seuil de taux de protection à l'échelle européenne de **20 %** ou moins. Ce seuil serait élevé à 75 % en cas de situation de crise ou de force majeure, selon la proposition de règlement visant à faire face à ces situations.

En 2022, plus de 50 nationalités, soit 306 000 personnes, auraient été concernées par un tel mécanisme de procédure d'asile à la frontière.

### **Principales positions des colégislateurs**

Le Parlement rejette l'obligation de mettre en place une procédure d'asile à la frontière pour les ressortissants d'une nationalité bénéficiant d'un taux de protection inférieur à 20 %. Les eurodéputés proposent également d'instaurer un mécanisme de contrôle indépendant, travaillant en lien avec des cours nationales et des ONG, pour assurer la conformité de cette procédure à la frontière avec les droits fondamentaux. La principale proposition du Conseil consiste en la mise en place d'un seuil européen de **30 000 personnes** dont les demandes devront obligatoirement être traitées **chaque année** dans le cadre d'une procédure à la frontière. Ce chiffre dépend de la « capacité adéquate globale » de l'UE, à savoir les ressources qui lui sont nécessaires pour traiter ces procédures à la frontière. Le nombre de demandes que traitera un État en procédure à la frontière dépendra de sa propre « **capacité adéquate** », qui prend en compte la capacité adéquate globale et la part du pays dans le nombre total d'entrées et de débarquements irréguliers dans l'UE.

La formule serait ainsi<sup>6</sup> :

$$30\ 000 \times \left( \begin{array}{c} \text{traversées irrégulières aux frontières extérieures} \\ + \\ \text{débarquements après une mission de sauvetage (SAR)} \\ + \\ \text{refus d'entrée par l'État membre en question} \end{array} \right)$$

---

Traversées irrégulières aux frontières extérieures + arrivées après SAR  
+ refus d'entrée de l'ensemble des États membres

[6] Voir ECRE, Reforming EU Asylum law : the Final Stage, août 2023 et l'exemple donné pour l'Italie

## Modifications de la procédure ordinaire de demande d'asile

Selon le texte, les États membres pourraient désigner des autorités présentes habituellement aux frontières, telles que la police, les gardes-frontières et des autorités gérant la rétention, ainsi que d'autres instances selon les situations, comme autorités compétentes pour l'enregistrement des demandes d'asile sur le territoire.<sup>7</sup> Cette proposition a pour ambition d'accélérer l'accès des personnes arrivant sur le territoire aux procédures d'asile et limiter ainsi les mouvements secondaires.

La Commission intègre par ailleurs comme motif de placement en procédure accélérée, le fait d'être ressortissant d'une nationalité bénéficiant de moins de 20 % de reconnaissance en première instance à l'échelle européenne.<sup>8</sup>

La proposition initiale de règlement imposait le recours à des études d'admissibilité des demandes (préalables à l'examen au fond) pour tous les types de procédures. La proposition de 2020 réduit cette obligation aux procédures normales. Les concepts de « pays de premier asile » et de « pays tiers sûrs » font partis des critères d'inadmissibilité.<sup>9</sup>

Parmi les restrictions des garanties en faveur des demandeurs d'asile, l'accompagnement juridique, administratif et les services d'interprétation pour faciliter l'accès à l'asile ne seraient plus automatiques, mais deviendraient accessibles uniquement à la demande clairement stipulée du demandeur d'asile, une fois sa demande enregistrée.

### Décisions et recours possibles

Que la procédure d'asile soit « normale » ou à la frontière, les États membres devront rendre leurs décisions d'asile et d'éloignement de façon concomitante.<sup>10</sup>

Dans le même objectif d'accélérer les éloignements, les recours contre les décisions d'asile et de retour se feraient « devant la même juridiction et dans le cadre des mêmes procédures judiciaires et dans les mêmes délais ».<sup>11</sup> Les États membres fixent les délais pour l'introduction et le traitement de ces recours mais les demandeurs doivent bénéficier d'au moins une semaine pour instruire un recours dans le cas d'une décision jugée « irrecevable, infondée ou implicitement retirée » et entre deux semaines et deux mois pour tous les autres cas.<sup>12</sup>

Les demandeurs en recours ne bénéficient pas du droit automatique de rester sur le territoire de l'UE durant leur recours, cela ne se fait qu'après une analyse des faits par une juridiction nationale et à la demande du requérant. Le demandeur dispose de **cinq jours** à compter de la date à laquelle la décision lui est notifiée pour demander à rester sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours.<sup>13</sup>

[7] Article 5 de la proposition de la Commission (2016)

[8] Article 40(1)(i) de la proposition de 2020

[9] Article 36 de la proposition de 2020

[10] Article 35bis de la proposition de 2020

[11] Article 53(1) de la proposition de 2020

[12] Article 53(7) de la proposition de 2020

[13] Article 54 de la proposition de 2020

### ***Principales positions des colégislateurs***

Le Parlement reste dans sa position assez proche du texte de la Commission et n'a proposé que des modifications à la marge. Il propose notamment que le seuil de placement en procédure d'asile accélérée ne soit plus de 20 % de reconnaissance en première instance mais en dernière instance. Dans un contexte de militarisation des frontières, le Parlement propose que, bien que l'armée ne soit pas compétente pour la demande d'asile, elle doive donner des informations quant au droit d'asile aux personnes exilées arrivant sur le territoire.

Lors du vote au Conseil de justice et affaires intérieures du 9 juin 2023, les États membres ne se sont pas accordés sur une liste européenne de « pays sûrs » et il reste à la **discretion des gouvernements** d'évaluer le lien entre la personne étrangère et un éventuel pays sûr. L'Italie par exemple, qui reconnaît la Libye comme un pays « sûr », considère qu'une simple transition par un pays « sûr » est un critère suffisant pour refuser une demande d'asile et organiser le retour du demandeur vers ce pays. Pour autant, les deux colégislateurs **rejettent l'irrecevabilité obligatoire** en cas de demande provenant d'une personne ayant des liens avec un pays tiers « sûr ».

De nombreuses incertitudes demeurent sur le contenu final du règlement, les colégislateurs ayant proposé de nombreux amendements, allant souvent dans des directions opposées : ceux du Conseil reflètent une approche restrictive, réduisant les normes de protection, quand les amendements du Parlement dénotent plus d'une légère amélioration des droits et des garanties par rapport aux propositions de la Commission, à certaines exceptions. Toutefois, le texte final semble s'orienter vers un **durcissement global** et la réduction de nombreuses garanties par rapport à la directive actuelle.