

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



## FICHE N°4

### Règlement « Crise et *force majeure* »

***Proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.***

Conjointement à la série de textes présentés en septembre 2020 dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile, la Commission européenne a publié une proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et de *force majeure*, qui introduit des procédures dérogatoires en matière d'asile et d'éloignements. En décembre 2021, suite à des événements survenus aux frontières des pays baltes et de la Pologne, la Commission a dévoilé une nouvelle proposition introduisant en droit européen le concept d'« instrumentalisation » de la migration.

L'objectif est de permettre aux États membres d'appliquer des mesures dérogatoires, principalement en matière de délais et de réductions des droits des personnes arrivant dans l'Union européenne en cas de pression migratoire. Toutefois, l'état actuel du droit européen prévoit déjà des possibilités de dérogations : la pertinence de ces textes est donc questionnable, d'autant qu'ils normaliseraient des régimes d'exception<sup>1</sup>.

Cette fiche est dédiée au règlement dit « crise » et ne détaille pas les provisions incluses dans la proposition de règlement sur « l'instrumentalisation ». Mais il est à noter que le Conseil souhaite intégrer les situations d'« instrumentalisation » dans la définition des cas constituant une crise.

#### ***État des négociations***

Le Parlement européen a adopté sa position en avril 2023. Le Conseil avait de son côté proposé une fusion des règlements « crise » et « instrumentalisation » en juin 2023. Le 4 octobre 2023, le Conseil a adopté son mandat de négociation sur le règlement crise tout en y intégrant des dispositions relatives à l'instrumentalisation. Le Parlement avait mis en pause les négociations sur les différents textes dans l'attente que le Conseil se positionne sur l'instrumentalisation. Ceci étant fait, les trilogues<sup>2</sup> afin de trouver un texte de compromis entre les institutions ont démarré.

[1] Voir ECRE, *Alleviating or Exacerbating Crises? The Regulation on Crisis and Force Majeure*, février 2021

[2] 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.

## Définition des situations

Le terme de crise désigne une situation exceptionnelle d'arrivées de ressortissants de pays tiers ou « *un risque imminent d'une telle situation* » qui, proportionnellement à la population et au PIB de l'État membre concerné, rendrait son système d'asile et d'accueil « inopérant » et aurait de « graves répercussions » sur le système d'asile européen.

Le terme de *force majeure* n'est quant à lui pas défini par le texte. Seul le considérant 7 précise qu'il renvoie à des « *circonstances anormales et imprévisibles* » arrivant subitement et dont les conséquences « n'auraient pas pu être évitées malgré toute la diligence déployée ». Dans l'exposé des motifs, la Commission fait notamment référence à la pandémie de Covid ou aux tensions à la frontière gréco-turque en mars 2020.

C'est la Commission européenne qui décide de l'application des règles dérogatoires liées à une situation de crise ou de *force majeure* dans un État membre après demande motivée de ce dernier. Elle est ensuite chargée d'étudier l'évolution de la situation, de transmettre trimestriellement des rapports à ses colégislateurs et de lever les dérogations dont bénéficie l'État concerné à la sortie de sa situation de crise ou de *force majeure*.

## Extension de l'utilisation de la procédure à la frontière

Dans une situation de crise, la Commission propose qu'un État membre maintienne l'obligation de placer en procédure à la frontière des ressortissants de pays tiers bénéficiant d'un taux de reconnaissance en première instance à l'échelle européenne égale ou inférieure à 20 %<sup>3</sup>, tout en lui permettant d'étendre ce seuil à un taux inférieur ou égal à 75 %<sup>4</sup>.

En outre, la durée maximale de 12 semaines de cette procédure est prolongeable de huit semaines en cas de crise ou *force majeure*. Ces délais s'ajoutent à ceux du processus de « filtrage » qui peut aussi être prolongé à 10 jours en cas de « crise ». De ce fait, une personne pourrait rester retenue à la frontière jusqu'à 22 semaines.

Par ailleurs, en cas de crise, la durée maximale de la procédure de retour à la frontière – c'est-à-dire du maintien à la frontière des personnes dont le retour est en cours d'organisation – peut être étendue jusqu'à 20 semaines, au lieu des 12 semaines maximales prévues dans le règlement « procédure ». Les personnes passant par le filtrage et les procédures d'asile et de retour à la frontière pourraient donc être retenues jusqu'à neuf mois aux frontières.

## Extension des délais d'enregistrement et de transferts

Ce règlement modifie également les procédures ordinaires d'enregistrement, de traitement et de transfert des demandes, en prolongeant les délais fixés par le règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'UE, dit règlement APR et RAMM.<sup>5</sup>

[3] Ce seuil, proposé par le règlement de procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union, correspond au nombre de réponses positives en première instance divisé par le nombre total de demandes traitées en première instance, à l'échelle européenne.

[4] Article 4 (dans la proposition de la commission)

[5] Article 7 (qui modifie l'article 27 d'APR quant à l'enregistrement) et 8 (qui modifie les articles 29,30, 31 et 35 de RAMM)

En situation de crise et de *force majeure*, les demandes d'asile pourront être enregistrées au plus tard dans un délai de quatre semaines<sup>6</sup> à compter de leur introduction, au lieu de trois jours en temps normal. Cette extension précariserait les demandeurs d'asile qui dans ce délai ne pourraient bénéficier des conditions matérielles d'accueil et seraient à risque de placement en rétention, voire d'éloignement.

En situation de *force majeure*, si un État membre souhaite demander une prise en charge par un autre État membre d'une demande qu'il a reçu (cf. règlement RAMM qui remplace le système de Dublin), il devra le notifier dans un délai de quatre mois à compter de la date d'enregistrement de la demande, au lieu d'un à deux mois en temps normal<sup>7</sup>. L'État membre en situation de *force majeure* disposera de deux mois pour répondre à une demande de prise en charge, au lieu d'une semaine en temps normal, d'un mois pour notifier du transfert le cas échéant, au lieu d'une semaine et un an pour organiser le transfert effectif, au lieu de six mois en temps normal.

### **Mécanisme de solidarité en situation de crise et force majeure**

La proposition intègre des modalités de recours simplifié et plus rapide au mécanisme de solidarité prévu par le règlement RAMM<sup>8</sup>. Toutefois, les mesures de solidarité prévues se concentrent sur les personnes soumises à la procédure à la frontière, tout en augmentant potentiellement leur nombre. L'accent est également mis sur la « prise en charge des retours » au détriment de la relocalisation.

L'État membre soumis à une situation de crise ou de *force majeure* n'est plus obligé de contribuer au mécanisme de solidarité pour en devenir seulement bénéficiaire. Les États membres « contributeurs » doivent, quant à eux, présenter un « *plan d'action en matière de solidarité de crise* ». La Commission va déterminer le nombre de personnes devant être relocalisées et/ou faire l'objet d'un « parrainage de retour » depuis l'État membre en situation de crise, ainsi que la hauteur des financements devant lui être alloués par les autres États membres. Concernant la prise en charge des retours, si la personne concernée n'est pas éloignée dans un délai de quatre mois, au lieu des huit mois hors situation de crise, la personne est obligatoirement transférée vers l'État membre « contributeur »<sup>9</sup>.

En cas de pression migratoire, la relocalisation concernera les demandeurs d'asile, qu'ils soient soumis ou non à la procédure à la frontière, mais également les bénéficiaires d'une protection internationale et les personnes en situation irrégulière.

### **Mécanismes de reconnaissance de protection immédiate**

En situation de crise, la proposition introduit la possibilité d'accorder une protection de manière « immédiate » aux personnes qui « *courent un risque élevé d'être soumises à une violence aveugle, dans des situations exceptionnelles de conflit armé et qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine* »<sup>10</sup>. Cette protection immédiate ouvre les mêmes droits que la protection subsidiaire.

[6] Article 7 (proposition de la Commission), art. 2x (proposition du Conseil).

[7] Un mois en cas de « hit » positif sur Eurodac, tel que défini dans l'article 29 de RAMM

[8] Voir la fiche de décryptage n°2 sur la gestion de l'asile et la migration

[9] Article 2(7) (dans la proposition de la Commission)

[10] Article 10 et considérant 23

Les bénéficiaires d'une protection immédiate seront toujours considérés comme des demandeurs d'asile dont l'examen de la demande est suspendu au maximum un an.<sup>[1]</sup>

Situation de Crise (et instrumentalisation dans la version du Conseil)	Situation de <i>force majeure</i>
Elargissement des critères de placement en procédure d'asile et de retour à la frontière	Prolongation des délais de mise en œuvre des transferts vers l'État membre responsable d'une demande d'asile (RAMM)
Prolongement des délais des procédures à la frontière (asile et retour)	
Prolongation des délais d'enregistrement des demandes d'asile (APR)	Prolongation des délais d'enregistrement des demandes d'asile (APR)
Extension des mesures de solidarité aux personnes en procédure à la frontière et renforcement des « prises en charge » des éloignements	Suspension des mesures de solidarités pour six mois maximum (RAMM)
Possibilité d'accorder un statut de « protection immédiate »	

### Principales positions des colégislateurs

#### Des positions opposées sur les situations concernées

Dans sa proposition fusionnée, le Conseil intègre l'instrumentalisation à sa définition d'une « crise », en précisant qu'il s'agit d'une situation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique « encourage ou facilite le déplacement de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides (...) dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre ». Toutefois, le Conseil ne donne pas de critères clairs d'évaluation de l'instrumentalisation d'un individu, alors même que les ressortissants instrumentalisés sont les premiers concernés par les mesures dérogatoires.

Le Parlement avait au contraire fait part de son opposition à la fusion des textes. Selon une étude d'impact sur l'intégration de la notion d'« instrumentalisation », publiée début octobre, la définition de ce qui constitue l'« instrumentalisation » est trop vague et conduit à un chevauchement incohérent entre des problématiques qui relèvent des affaires étrangères et de la diplomatie, et des mesures techniques de la politique d'asile de l'UE. L'usage de cette notion représente, selon cette étude, un non-respect permanent du droit de l'UE par les États membres, dont les impacts seront significatifs sur les droits fondamentaux.

[1] Article 10(3) de la proposition de la Commission

Par ailleurs, le Conseil a élargi le champ d'application du concept de « *force majeure* », alors que de son côté le Parlement avait choisi de le supprimer. Le Conseil a aussi renforcé son propre rôle dans l'évaluation de situation de pression migratoire.

#### *Divergence sur les délais et le champ d'application*

Le Parlement s'est positionné pour limiter l'extension des délais des procédures d'asile et de retour à la frontière à 16 semaines maximum (au lieu des 20 proposées par la Commission et soutenues par le Conseil). Concernant les catégories de personnes concernées par les procédures à la frontière, le Parlement rejette l'extension du seuil de 20 à 75 % de taux de reconnaissance. Il a aussi développé les catégories de personnes vulnérables exemptées de cette procédure.

Le Conseil a au contraire encore élargi la marge de manœuvre dont disposent les États en la matière, puisque le taux de reconnaissance utilisé pour déterminer les personnes concernées peut soit être augmenté à 75 %, soit être abaissé à 5 %. Cela signifie qu'un État pourrait soit placer la quasi-totalité des personnes se présentant sur son territoire en procédure à la frontière, soit n'en placer presque aucune. Le Conseil a également supprimé les provisions relatives à la création d'une « protection immédiate ».

#### *Des mesures de solidarité encore à arbitrer*

Le Conseil souhaite renforcer son rôle dans le choix des mesures de solidarité et propose un éventail plus large de mesures de solidarité, notamment en introduisant l'idée de « compensation de responsabilité » (que le Conseil a aussi ajouté au RAMM). Dans ce cadre, un État membre pourrait prendre en charge l'examen des demandes d'asile même si l'État en situation de crise en est responsable, en lieu et place de la relocalisation.

Concernant le report des procédures de transfert entre États membres, le Parlement souhaite que ces reports ne concernent pas les cas de réunification familiale, notamment pour les mineurs non accompagnés. Pour inciter les relocalisations effectives, le Parlement propose que lorsqu'un État a contribué à des relocalisations en réponse à une situation de crise dans un autre État membre, la Commission déduit ces contributions de la part de l'État membre contributeur au « plan global d'intervention de solidarité ». Le Conseil soutient une position similaire notamment en demandant à ce que les places de relocalisations incluses dans la « réserve de solidarité » prévue dans le RAMM soient mobilisées en cas de crise.

Enfin, le Parlement souhaite renforcer le pouvoir de contrôle d'autorités extérieures sur les États membre, telle que l'Agence européenne sur l'asile.