

# Le Pacte sur la Migration et l'Asile : pourquoi l'Union Européenne a décidé de modifier ses politiques d'asile et de migration ?

by **Yasmine Oubaziz**

published by **Generation for Rights Over the World**

December 2020

contact@growthinktank.org



## Abstract

*Cinq ans après la crise des réfugié.e.s, l'Union Européenne (UE) a décidé de modifier sa politique migratoire. Il a fallu une pandémie mondiale et un incendie dévastateur au camp de Moria pour que l'Europe prenne une décision majeure sous pression. Le 23 septembre 2020, la Commission Européenne a présenté le nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile qui marquera une nouvelle ère dans la protection du droit de l'asile dans l'UE. Le règlement Dublin III va être remplacé par une nouvelle approche combinant solidarité et responsabilité. C'est un déjà-vu dans les politiques migratoires de l'UE qui tentent tant bien que mal de faire face à une crise migratoire depuis cinq ans.*



## **Cinq ans après la crise des réfugié.e.s, l'Union Européenne (UE) a décidé de modifier sa politique migratoire.**

Au début du mois de septembre, la présidente de la Commission Européenne, Ursula von der Leyen, a manifesté un vif intérêt pour l'abolition du règlement Dublin III et la mise en place de nouveaux mécanismes qui alignent solidarité et responsabilité dans toute l'UE face à la crise des réfugié.e.s.

Le 23 septembre 2020, la Commission Européenne a présenté le nouveau Pacte sur la migration et l'asile qui marquera une nouvelle ère dans la protection du droit de l'asile dans l'UE. Le règlement Dublin III a été remplacé par une nouvelle approche combinant solidarité et responsabilité, des mots que nous avons déjà entendus dans d'autres tentatives de politiques migratoires de l'UE, et notamment dans l'accord conclu entre l'UE et la Turquie en 2016 pour faire face à la crise des réfugié.e.s et réguler l'immigration clandestine, qui s'est avéré être un échec dans la pratique.

La protection internationale en matière d'asile est régie dans l'UE par le régime d'asile européen commun (RAEC) qui vise à offrir aux demandeur.euse.s d'asile en Europe un statut cohérent, unifié et harmonisé et un degré de protection égal dans toute l'Union Européenne. Le corpus législatif comprend cinq textes principaux ciblant les critères, la procédure, les politiques d'accueil, le règlement Dublin III voté en 2013 et le règlement EURODAC<sup>1</sup>.

Le règlement Dublin III, qui fait partie du RAEC, stipule strictement que le.a demandeur.euse d'asile ne peut demander et recevoir une protection internationale en matière d'asile que dans le premier pays de l'UE où iel est entré.e. Ce régime met la pression sur les pays situés le long de la frontière de l'UE, faisant d'eux les destinataires quasi exclusifs des demandeur.euse.s d'asile. Le texte est donc défaillant dans son principe, car il délègue clairement la responsabilité d'accueillir et de protéger les personnes déplacées aux pays frontaliers de l'UE<sup>2</sup>.

L'accord Union Européenne-Turquie reflète le même manque de solidarité. Dans la pratique, cet accord présentait de nombreuses lacunes, principalement en ce qui concerne le budget et la faisabilité des principes convenus<sup>3</sup>.

La préoccupation commune concernant l'accord UE-Turquie et le règlement Dublin III est leur viabilité et leur efficacité à long terme. Concrètement, le règlement Dublin III a montré des incohérences qui ont mis la pression sur certains pays comme l'Italie et la Grèce, incapables d'assumer une telle responsabilité sans la solidarité des autres États membres de l'UE. En effet, la Méditerranée et la mer Égée étant les routes privilégiées des migrant.e.s et des demandeur.euse.s d'asile, l'Italie et la Grèce se trouvent confrontées aux plus grands nombres d'entrées dans leur territoire d'après les dernières statistiques de

---

<sup>1</sup> Eurodac est un système d'information établi pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins afin d'appliquer la Convention de Dublin pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile.

OFPPA, (2016). Qu'est-ce que le RAEC ? OFPPA. [online] Available at: <https://ofpra.gouv.fr/fr/asile/vers-un-regime-d-asile-europeen/definition-du-raec> [Accessed 8 November 2020].

<sup>2</sup> Le Parlement Européen et le Conseil Européen, 'Règlement Dublin III', no 604-2013, 26 juin 2013.

<sup>3</sup> Adopté en 2016 après la crise des réfugié.e.s de 2015, l'accord UE-Turquie a été présenté comme une coopération entre l'UE et la Turquie visant à partager la responsabilité de la crise tout en luttant contre l'immigration clandestine.

l'IOM<sup>4</sup>. L'année dernière, la Grèce était le premier pays d'entrée des migrant.e.s en Europe avec 16 000 migrant.e.s de janvier à juillet 2019. Cette année, de janvier à mars 2020, les chiffres ont continué à augmenter et la pandémie mondiale COVID-19 a aggravé la situation dans le pays<sup>5</sup>.

## Le règlement Dublin III : source de discorde pour les États membres de l'UE.

Les pays limitrophes ont dû faire face à une pression disproportionnée en raison du règlement Dublin III et de l'accord UE-Turquie, ce qui a conduit à l'émergence de centres de détention administrative et de camps surchargés dans les îles grecques et italiennes.

Dans la mesure où le règlement de Dublin III prévoit que le premier pays d'accueil du ou de la demandeur.euse d'asile est celui qui est responsable de sa demande, les États membres de l'UE ont systématiquement renvoyé les demandeur.euse.s d'asile vers des pays frontaliers tels que l'Italie et la Grèce.

La Grèce est en première ligne de la crise qui touche la Turquie et la mer Méditerranée. Cette situation l'a placée sous une pression migratoire considérable, ce qui a plongé le pays dans une crise économique sans précédent. En 2011, dans l'affaire M.S.S. contre la Belgique et la Grèce, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a identifié de graves lacunes dans les conditions d'accueil des demandeur.euse.s d'asile et dans les procédures d'asile en Grèce<sup>6</sup>.

Les faits de cette affaire traitaient d'un demandeur d'asile Afghan qui avait fui Kaboul en 2008 et était entré dans l'UE par la frontière grecque. Il s'était ensuite rendu en Belgique pour y demander l'asile. Les autorités belges l'ont renvoyé en Grèce en juin 2009, sur la base du règlement Dublin III qui tenait la Grèce pour État membre responsable de l'examen de la demande d'asile. En Grèce, il a été détenu dans des conditions insalubres avant de perdre tout soutien matériel et de vivre dans la rue.

Cette affaire portait sur la compatibilité du règlement Dublin III avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), en ce qui concerne les transferts vers la Grèce en vertu de ce règlement. Le requérant a fait valoir que la Grèce a enfreint l'article 2 prévoyant le droit à la vie, l'article 3 interdisant les peines ou traitements inhumains ou dégradants et l'article 13 garantissant le droit à un recours effectif.

Le raisonnement de la Cour portait sur les responsabilités de la Belgique et de la Grèce de se conformer à l'article 13 et à l'article 3.

---

<sup>4</sup> OIM. (2020). Arrivées De Migrants En Europe Par La Méditerranée En 2020 : 4 432 ; Décès En Mer : 68. *Organisation internationale pour les migrations*. [online] Available at: <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-mediteranee-en-2020-4-432-deces-en-mer-68> [Accessed 8 November 2020].

<sup>5</sup> InfoMigrants. (2020). La Grèce Redevient Le Premier Pays D'entrée Des Migrants En Europe. *InfoMigrants*. [online] Available at: <https://www.infomigrants.net/fr/post/18388/la-grece-redevient-le-premier-pays-d-entree-des-migrants-en-europe> [Accessed 8 November 2020].

<sup>6</sup> CEDH - M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], Requête n° 30696/09.

La Cour a conclu que la Grèce avait violé l'article 3 en raison des conditions de vie du requérant. La situation de ce dernier était particulièrement grave, allant de l'extrême pauvreté (incapable d'accéder aux besoins fondamentaux tels que la nourriture, l'hygiène, le lieu de vie) à des facteurs supplémentaires tels que la peur et l'insécurité omniprésentes. Le raisonnement de la Cour a abordé le fait que cette situation soit vécue par de nombreux.euses demandeur.euse.s d'asile dans toute l'Europe. Toutefois, la situation du demandeur aurait pu être améliorée si sa demande avait été examinée rapidement.

La Cour a jugé qu'en transférant le requérant en Grèce, la Belgique l'avait sciemment exposé à des conditions de détention et de vie dégradantes, en violation de l'article 3 de la CEDH. Cette décision a poussé les États membres à mettre fin aux transferts des dublinés vers la Grèce. Cependant, en 2016, la Commission européenne a exhorté la Grèce à reprendre ses transferts malgré le pic de la crise des réfugié.e.s.

Il est évident que certains pays de l'Union européenne ont été confrontés à une pression plus forte que d'autres en ce qui concerne la crise des réfugié.e.s. Le système d'asile de la Grèce semble s'être effondré ces dernières années, avec la création de « hotspots » dans ses îles, qui accueillent plus que leurs capacités.

L'Agenda pour la migration de mai 2015 a fourni l'idée des « hotspots ». L'approche consiste à mettre en place un dispositif de soutien opérationnel coordonné dans un État membre pour aider à faire face aux arrivées massives. Les hotspots approuvés par le Conseil européen visent à mettre en œuvre les programmes de réinstallation et de relocalisation. Ce dispositif est censé améliorer la sécurité et l'application de la loi par des contrôles de sécurité systématiques et intégrés. De ce fait, un État membre qui se trouve en situation de pression migratoire peut demander la mise en place d'un hotspot<sup>7</sup>.

Cette nouvelle approche marquante de la stratégie de l'UE en matière de migrations présente une politique à caractère vague. En effet, l'UE n'a pas fourni d'instruments juridiques pour réglementer les points chauds. Ils sont réglementés par une responsabilité partagée entre plusieurs agences sous la supervision de la Commission européenne : Frontex<sup>8</sup>, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)<sup>9</sup>, Europol<sup>10</sup> et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE<sup>11</sup>.

En principe, en vertu de la loi grecque sur l'asile qui régit les hotspots, la détention est limitée à trois jours pour identifier les migrant.e.s. Toutefois, cette détention pourrait être prolongée jusqu'à 25 jours. Ces dispositions doivent encore être adoptées car elles sont mises en suspens en raison des changements

---

<sup>7</sup> NEVILLE, D. SY, S. and RIGON, A. (2016). On The Frontline: The Hotspot Approach To Managing Migration - Think Tank. *Europarl.europa.eu*. [online] Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_STU%282016%29556942](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29556942) [Accessed 8 November 2020].

<sup>8</sup> Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.

<sup>9</sup> Agence créée par le règlement de l'Union européenne 439/2010 pour promouvoir la coopération des États membres en matière d'asile, renforcer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun et soutenir les États membres sous pression.

<sup>10</sup> Agence de répression de la criminalité de l'UE.

<sup>11</sup> Conseils indépendants et expérimentés auprès des décideurs européens et nationaux, pour les aider à orienter les débats et les politiques de l'UE vers les droits fondamentaux.

dans les politiques grecques dus à l'accord UE-Turquie. En effet, en réalité, tou.te.s les migrant.e.s sont détenu.e.s dans les hotspots pendant toute la durée du processus de demande d'asile<sup>12</sup>.

De nombreuses ONG qualifient les hotspots grecs des îles comme Lesbos, Samos et Kos de prisons à ciel ouvert où les personnes qui arrivent sont détenues jusqu'à ce que leur destin soit réglé. Les conditions dans ces points chauds se détériorent d'année en année, comme le montrent les rapports du Comité international de la Croix-Rouge et de Médecins sans frontières. Ce dernier a mis en garde contre une urgence médicale dans les camps qui accueillent plus que leur capacité initiale. Médecins sans frontières a témoigné qu'au début de l'année 2020, les autorités publiques grecques ont refusé de traiter médicalement les enfants gravement malades du camp de Moria à Lesbos<sup>13</sup>. Les conditions de vie dans le camp seraient inhumaines et en totale violation du droit international et de la Convention sur les réfugiés. Selon Médecins sans frontières, en septembre 2019, le camp qui a une capacité d'accueil de 3000 personnes en accueillait 13 000<sup>14</sup>.

Avec la pandémie de la COVID-19, la situation est plus urgente que jamais. À une époque où les individu.e.s sont soumis.es à des mesures de confinement et d'isolement, les migrant.e.s des îles grecques n'ont pas la possibilité de s'isoler en raison des camps surpeuplés dans lesquels iels sont condamné.e.s à survivre. La société civile a demandé à l'UE de réagir et d'évacuer les points chauds grecs, dans le meilleur intérêt des enfants, des familles, des femmes et des hommes qui y sont enfermés.e.s. L'aide humanitaire a été considérablement réduite en raison de la pandémie, mais également en raison des restrictions imposées par le gouvernement. Bien que la Grèce soit l'un des pays ayant le mieux géré la pandémie de la COVID-19 avec une courbe amortie plus tôt que prévu, les migrant.e.s sont toujours soumis.es à des conditions précaires, mettant leur santé et leur vie en danger.

## Le nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile déjà controversé

Pendant cinq ans, l'UE n'a pas été en mesure de contrôler la crise des réfugié.e.s, les États membres limitrophes ayant atteint la saturation.

Les incendies dévastateurs du camp de Moria en Grèce, en septembre dernier, ont poussé l'UE à agir rapidement et à proposer de nouvelles stratégies et politiques pour faire face à la crise des réfugié.e.s. La nouvelle approche des demandes d'asile vise à établir une réglementation durable en matière d'asile et de

---

<sup>12</sup> AIDA - ECRE. (2016). Greece: Asylum Reform In The Wake Of The EU-Turkey Deal. Asylum Information Database. *Asylumineurope.org*. [online] Available at: <https://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal> [Accessed 8 November 2020].

<sup>13</sup> MSF, (2020). À Lesbos, les autorités grecques refusent de soigner des enfants gravement malades. *Médecins sans frontières*. [online] Available at: <https://www.msf.fr/communiqués-presse/a-lesbos-les-autorités-grecques-refusent-de-soigner-des-enfants-gravement-malades> [Accessed 8 November 2020].

<sup>14</sup> MSF, (2020). Covid-19: L'Évacuation des camps grecs est urgemment nécessaire. *Médecins Sans Frontières (MSF)*. [online] Available at: <https://www.msf.ch/nos-actualités/communiqués-presse/covid-19-levacuation-camps-grecs-est-urgement-necessaire> [Accessed 8 November 2020].

migration en plaçant la solidarité et la coopération au centre des procédures. Le nouvel agenda comprend quatre points principaux<sup>15</sup>:

En premier lieu, il s'agit de déployer des procédures plus efficaces et plus rapides aux frontières européennes. La Commission européenne a suggéré de nouvelles procédures de vérification et d'identification à introduire directement aux frontières de l'UE. Cela permettrait d'établir un premier processus de contrôle pour évaluer et identifier toute personne qui atteint la frontière de l'UE sans autorisation. Ce contrôle consisterait en une vérification de sécurité, de santé et d'empreintes digitales et en un enregistrement sur la plateforme EURODAC. L'objectif est de filtrer instantanément et d'orienter les demandeur.euse.s vers la procédure d'asile adéquate<sup>16</sup>. La Commission européenne affirme que la décision d'accorder l'asile est prise à cette étape du filtrage. Cela présente une perspective dangereuse pour la protection du droit d'asile et du droit à un accès adéquat à la procédure garantie par la Convention de Genève. Allons-nous passer d'une procédure lente et inefficace à une procédure hâtive et inadéquate ?

L'objectif principal du nouveau pacte est de mettre l'accent sur la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres de l'UE. Après le règlement Dublin III, l'UE semble avoir tiré une leçon. Ce règlement s'est révélé être un facteur de division pour les États membres de l'UE. Le nouveau Pacte sur les migrations et l'asile promet un partage égal des responsabilités et de la solidarité entre ces États. Ils seront invités à agir de manière solidaire en temps de crise. La charge devrait être partagée de manière égale, et une contribution flexible sera attendue des États membres pour aider à faire face à la crise dans de multiples situations<sup>17</sup>.

Enfin, la Commission européenne encourage les partenariats entre les États membres de l'UE pour les aider à surmonter la crise dans l'unité. Le nouveau Pacte sur les migrations et l'asile présentera un nouveau cadre juridique qui sera pertinent et commun aux États membres de l'UE. Il propose une structure commune en matière de migration et d'asile qui établira des partenariats pour attirer les talents, la migration et l'intégration<sup>18</sup>. C'est une approche globale de l'asile qui favorise la coopération entre les États membres.

La prochaine étape pour l'UE consiste à travailler sur un nouveau cadre juridique et à mettre en place le nouveau Pacte. Il a fallu cinq années d'inégalités et de violations des droits humains pour que l'UE agisse sur des politiques d'asile qui ont connu l'échec. Ce processus sera long alors que les camps et les centres de détention administrative sont encore débordés, dépassant leur capacité. Les derniers événements sans précédent ont eu un impact considérable sur la politique migratoire de l'UE et sa stratégie de coopération. Par conséquent, la décision de l'UE d'envisager une autre manière de faire face à la crise en renforçant la coopération et la solidarité et en ouvrant un nouveau chapitre dans l'histoire de sa politique migratoire semble pertinente et nécessaire. Le nouveau Pacte sur la migration et l'asile doit encore

---

<sup>15</sup> Commission Européenne, (2020). Une Nouvelle Approche En Matière De Migration : Instaurer Un Climat De Confiance Et Un Nouvel Équilibre Entre Responsabilité Et Solidarité - France - European Commission. *France - European Commission*. [online] Available at: [https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau\\_pacte\\_migration\\_et\\_asile\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau_pacte_migration_et_asile_fr) [Accessed 8 November 2020].

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid

prouver que les États membres de l'UE peuvent s'unir dans la solidarité et coopérer pour résoudre un défi commun, de manière égale.

Certains pays comme l'Italie et la Grèce pourraient accueillir ce Pacte à bras ouverts, toutefois, d'autres ne semblent pas aussi enchantés. Pour le moment, les États membres de l'UE se sont mis d'accord sur l'importance de contenir la crise, mais pas encore sur la manière de la traiter. Alors que les négociations sur le cadre juridique se poursuivent, le nouveau Pacte devra relever des défis importants pour se conformer au droit international et aux intérêts des États membres de l'UE.

## RÉFÉRENCES

Commission Européenne. (2020). Une Nouvelle Approche En Matière De Migration : Instaurer Un Climat De Confiance Et Un Nouvel Équilibre Entre Responsabilité Et Solidarité. *EC.europa.eu*. [online] Available at: [https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau\\_pacte\\_migration\\_et\\_asile\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau_pacte_migration_et_asile_fr) [Accessed 8 November 2020].

Office français de protection des réfugiés et apatrides. (2016). Qu'est-ce que Le RAEC ? *OFPRA*. [online] Available at: <https://ofpra.gouv.fr/fr/asile/vers-un-regime-d-asile-europeen/definition-du-raec> [Accessed 8 November 2020].

NEVILLE, D., SY, S. and RIGON, A., (2016). On The Frontline: The Hotspot Approach To Managing Migration. *Europarl.europa.eu*. [online] 10 May. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_STU%282016%295569\\_42](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU%282016%295569_42) [Accessed 8 November 2020].

(2020). La Grèce redevient le Premier Pays D'entrée des Migrants en Europe. *Info Migrants.net*. [online] 25 Jul. Available at: <https://www.infomigrants.net/fr/post/18388/la-grece-redevient-le-premier-pays-d-entree-des-migrant-s-en-europe> [Accessed 8 November 2020].

(2020). Que reste-il du Pacte migratoire UE-Turquie, aujourd'hui décrié par Erdogan ? *Le Monde.fr*. [online] 11 Mar. Available at: [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/11/que-reste-il-du-pacte-migratoire-entre-l-ue-et-la-turquie-aujourd-hui-decrie-par-erdogan\\_6032622\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/11/que-reste-il-du-pacte-migratoire-entre-l-ue-et-la-turquie-aujourd-hui-decrie-par-erdogan_6032622_3210.html) [Accessed 8 November 2020].

(2016). Greece: Asylum Reform In The Wake Of The EU-Turkey Deal. *Asylumineurope.org*. [online] 4 Apr. Available at: <https://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal> [Accessed 8 November 2020].

Amnesty France. (2017). Accord UE-Turquie : La Honte De L'Europe. *Amnesty France*. [online] Available at: <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/accord-ue-turquie--la-honte-de-leurope> [Accessed 8 November 2020].

Médecins Sans Frontières. (2020). À Lesbos, les autorités grecques refusent de soigner des enfants gravement malades. *MSF*. [online] Available at: <https://www.msf.fr/communiqués-presse/a-lesbos-les-autorites-grecques-refusent-de-soigner-des-enfants-gravement-malades> [Accessed 8 November 2020].

Médecins Sans Frontières. (2020). Covid-19: L'Évacuation des camps grecs est urgemment nécessaire. *MSF*. [online] Available at: <https://www.msf.ch/nos-actualites/communiqués-presse/covid-19-levacuation-camps-grecs-est-urgement-necessaire> [Accessed 8 November 2020].

CEDH - M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], Requête n° 30696/09.

Conseil européen. (2016). Déclaration UE-Turquie. Communiqué de presse du 18 mars 2016.

Le Parlement Européen et le Conseil Européen. (2013). Règlement Dublin III. no 604-2013, 26 juin 2013.



**Pour citer l'article :**

OUBAZIZ, Y. (2020). Le Pacte sur la Migration et l'Asile : pourquoi l'Union Européenne a décidé de modifier ses politiques d'asile et de migration. Generation for Rights Over the World. *growthinktank.org*. [online] Dec. 2020.