

# ÉLECTIONS EUROPÉENNES 2024

Pour une politique d'asile et  
d'immigration protectrice,  
solidaire et responsable



**FORUM RÉFUGIÉS – FRANCE TERRE D'ASILE**  
*Feuille de route à destination des candidats aux  
élections et des parlementaires européens*  
**Mai 2024**

Les élections européennes 2024 auront lieu le dimanche 9 juin en France. C'est l'occasion, pour les citoyens de l'Union européenne (UE), d'élire leurs 705 représentants au Parlement européen, pour un mandat de cinq ans. En France, 81 eurodéputés seront élus.

À l'occasion de ces élections, les associations Forum réfugiés et France terre d'asile publient cette note de plaidoyer commune visant à alimenter les positions des candidats au cours de la période de débat électoral, et à apporter des pistes de réflexion et d'action aux parlementaires lors de la prochaine mandature (2024 – 2029).

Forum réfugiés et France terre d'asile agissent depuis plusieurs décennies en France dans le domaine de l'asile et de l'immigration, notamment à travers la gestion de dispositifs d'accueil et d'hébergement qui permettent l'accompagnement sanitaire, social, administratif et juridique de plusieurs dizaines de milliers d'étrangers chaque année.

Les deux organisations disposent d'une expertise reconnue dans ces domaines. Elles développent à ce titre des activités de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne à travers une analyse précise des politiques publiques et des recommandations visant à alimenter le débat public et à faire évoluer les politiques nationales et européennes dans le sens d'un meilleur accueil et d'une meilleure intégration des personnes étrangères. Elles sont membres du [Conseil européen pour les réfugiés et les exilés](#) (CERE/ECRE), réseau de 125 ONG issues de 40 pays. Leurs positions sont apolitiques et s'appuient sur des normes et valeurs reconnues à travers de nombreux instruments de défense des droits humains et des libertés fondamentales, qui constituent des engagements incontournables pour l'Union européenne et pour ses États membres.

## **CONTACTS :**

**Laurent Delbos**, responsable plaidoyer de Forum réfugiés

Mail : [ldelbos@forumrefugies.org](mailto:ldelbos@forumrefugies.org)

Numéro de téléphone : 06 22 20 46 96

**Ophélie Madinier**, responsable plaidoyer de France terre d'asile

Mail : [omadinier@france-terre-asile.org](mailto:omadinier@france-terre-asile.org)

Numéro de téléphone : 06 50 14 60 93

## **SITES INTERNET :**

**Forum réfugiés** : <https://www.forumrefugies.org/>

**France terre d'asile** : <https://www.france-terre-asile.org/>

**Conception graphique** : Ophélie Rigault, [www.oedition.com](http://www.oedition.com)

**Photo de couverture** : © European Union 2024 - Source : EP

# Table des matières

<b>1. Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Pour une politique extérieure prenant en compte les besoins de protection sans précédent à l'échelle internationale</b> .....	<b>6</b>
2.1. Coopération avec les pays tiers .....	6
2.2. Voies légales d'accès .....	8
<b>3. Pour une politique européenne d'accès au territoire qui protège les vies humaines et permette un examen individuel des situations</b> .....	<b>10</b>
3.1. Sauvetage en mer .....	10
3.2. Rôle de Frontex .....	12
3.3. Enjeux autour du règlement « filtrage » adopté dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile .....	14
<b>4. Pour une harmonisation par le haut des normes régissant l'exercice du droit d'asile sur le territoire de l'UE</b> .....	<b>16</b>
4.1. Mise en œuvre des normes actuelles du régime d'asile européen commun (RAEC) .....	16
4.2. Enjeux liés à la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile .....	18
4.3. Avenir de la protection temporaire pour les réfugiés d'Ukraine .....	20
4.4. Politique d'intégration .....	21
4.5. Traite des êtres humains .....	22
4.6. Apatridie .....	23
<b>5. Pour une primauté des droits fondamentaux dans les politiques d'éloignement</b> .....	<b>24</b>
<b>6. Pour un financement des politiques d'asile et d'immigration prenant en compte l'ensemble des besoins et la diversité des acteurs</b> .....	<b>26</b>

# 1 Introduction

Le Parlement européen a une responsabilité historique dans l'élaboration de politiques d'asile et d'immigration qui répondent à des besoins de protection croissants.

Le paysage mondial en matière d'asile est très préoccupant. Le nombre de personnes déplacées par les conflits, les persécutions et les violences à travers le monde ne cesse de progresser. Selon les données du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), leur nombre est ainsi passé de 65,3 millions en 2015 à 110 millions à la mi-2023, dont 75,9 millions de déplacés à l'intérieur de leur propre pays fin 2023. Contrairement aux idées reçues, sur les 35,8 millions de personnes réfugiées à la mi-2023, 75 % sont accueillies dans des pays en voie de développement, la plupart du temps les pays voisins de leur pays d'origine. La guerre en Ukraine a fait progresser la part mondiale des réfugiés en Europe de moins de 10 % en 2021 à 20 % en 2022. À l'échelle internationale, le besoin de protection est sans précédent en raison des conflits et des situations humanitaires qui y sont associées, notamment en Syrie, au Yémen, en Afghanistan, en Arménie, en République démocratique du Congo, en Haïti, au Myanmar, en Somalie, au Soudan, en Ukraine et en Palestine.

Dans ce contexte, plusieurs centaines de milliers de personnes cherchent chaque année à rejoindre l'Europe pour y trouver refuge. En 2023, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a recensé 292 985 arrivées en Europe, soit le plus haut niveau depuis 2016 (389 976), principalement par la mer (267 035), mais aussi par voie terrestre (25 950). L'Italie, l'Espagne et la Grèce sont les principaux pays concernés par ces arrivées. Les nationalités des personnes qui rejoignent l'Europe varient fortement selon les pays d'arrivée, mais les Syriens (38 703 personnes) demeurent les plus nombreux sur

l'ensemble des arrivées recensées en 2023 par l'OIM. Les pays européens enregistrent chaque année un nombre important de demandes d'asile : en 2023, un total de 1,1 million de demandes d'asile ont été formulées dans l'UE+ (incluant la Norvège et la Suisse) d'après l'Agence européenne de l'asile, soit le plus haut niveau depuis 2016 (1,2 million de demandes cette année-là). Les demandeurs d'asile les plus nombreux étaient de nationalité syrienne et afghane.

Face à l'importance des défis posés par la hausse des besoins de protection à l'échelle internationale, l'Union européenne doit mieux prendre sa part, assumer ses responsabilités et répondre à ce défi majeur de notre époque de façon protectrice, solidaire et responsable.

Pourtant, en réponse à ces enjeux, les politiques publiques nationales et européennes ont principalement cherché, ces dernières années, à freiner les arrivées, à accélérer les procédures d'asile, à renforcer les dispositifs coercitifs et à durcir les normes et pratiques afin de dissuader les arrivées en s'appuyant sur l'idée reçue de « l'appel d'air », pourtant maintes fois déconstruite. Ce durcissement politique à l'œuvre depuis plusieurs années a pour principaux effets de renforcer la précarité des personnes étrangères, de porter atteinte à leurs droits fondamentaux, d'entraîner des démarches extrêmement complexes et coûteuses pour les personnes concernées, mais aussi pour les administrations et juridictions chargées de ces sujets, sans pour autant limiter les arrivées, lesquelles sont

provoquées par la situation dégradée dans les pays de départ.

Dans ce contexte, les élections européennes sont d'une importance capitale en matière de politique migratoire et d'asile, largement décidées au niveau de l'UE. Bien que le domaine de l'asile et de l'immigration soit une compétence partagée entre l'UE et les États membres, le principe de subsidiarité rend l'action de l'UE légitime et pertinente. L'espace de libre circulation conduit en effet les États membres à organiser la gestion commune des frontières extérieures de l'UE et à tendre vers l'harmonisation de leurs systèmes nationaux d'accueil des demandeurs d'asile, à travers un régime d'asile européen commun qui doit répondre aux principes de solidarité et de partage des responsabilités entre États membres. Ce régime d'asile européen commun fixe des règles communes sur l'accueil des demandeurs d'asile, les procédures d'asile, ou les critères de détermination des pays responsables de l'examen des demandes.

Cet ensemble de normes vient d'être réformé en profondeur avec le Pacte sur la migration et l'asile, adopté en plénière par le Parlement européen le 10 avril 2024 et approuvé le 14 mai par le Conseil de l'Union européenne. Le Pacte sur la migration et l'asile ambitionnait de répondre aux écueils de la politique européenne d'asile, au premier chef desquels l'insuffisant partage de l'accueil des demandeurs d'asile, lié notamment au règlement Dublin III, qui confiait une responsabilité disproportionnée aux pays de première entrée dans l'Union européenne. Bien loin de remplir cet objectif, l'arsenal répressif que constitue le Pacte risque de conduire à un enfermement massif aux frontières de l'Union européenne, à une augmentation des atteintes aux droits fondamentaux des personnes et à une dégradation des procédures d'asile, sans pour autant freiner ni les morts en Méditerranée, ni les arrivées en Europe, ni les mouvements secondaires au sein de l'Union européenne. L'intensification de la logique d'externalisation de la politique migratoire aux pays d'origine et de transit renferme également de graves risques pour la sécurité des personnes migrantes, victimes d'exactions toujours plus nombreuses au cours de leurs parcours migratoires.

Étant l'une des quatre grandes institutions décisionnelles de l'UE, le Parlement européen possède

un certain nombre de pouvoirs :

- Codécision (avec le Conseil) dans la procédure législative ordinaire (dont relèvent l'asile et la migration);
- Demande de soumission de propositions législatives à la Commission;
- Contrôle des actes d'exécution et des actes délégués de la Commission;
- Constitution de commissions d'enquêtes, et pouvoir de questionner la Commission;
- Rôle dans la procédure budgétaire, qui s'apparente à la codécision avec le Conseil;
- Contrôle de l'exécution du budget;
- Approbation d'accords internationaux dans les domaines relevant de la procédure législative ordinaire (dont font partie l'asile et la migration).

Les élections européennes sont également capitales pour le renouvellement de l'exécutif européen, autrement dit, la Commission européenne. Composée de 26 commissaires dirigés par un ou une présidente, elle dispose du monopole de la proposition législative, garantit la bonne application des traités et du droit de l'UE, gère les politiques de l'UE prévues dans les traités, met en œuvre le budget et représente l'Union européenne à l'étranger. En effet, le choix du ou de la présidente de la Commission, proposée par le Conseil européen au Parlement européen, doit refléter le résultat des élections. Le Parlement doit approuver, à la majorité absolue, le choix du Conseil européen, puis l'équipe de commissaires composé par le ou la Présidente de la Commission (un par État membre, sur proposition des gouvernements). Le Parlement, qui a un pouvoir de supervision, peut également voter une motion de censure obligeant la Commission à démissionner.

**Il est par conséquent essentiel pour France terre d'asile et pour Forum réfugiés que les parlementaires votent en faveur d'une politique activement engagée pour la protection des droits fondamentaux, de la dignité humaine, de la liberté, de l'égalité, de la solidarité et qui s'attache à faire respecter la démocratie et l'État de droit au sein de l'Union européenne. Nos deux associations demandent aux parlementaires d'appliquer ces principes fondamentaux de l'Union européenne dans leur élaboration des politiques régissant l'asile et la migration.**

# 2 Pour une politique extérieure prenant en compte les besoins de protection sans précédent à l'échelle internationale

---

## 2.1. COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS

---

Malgré l'augmentation des conflits, des persécutions et des violences à l'échelle internationale, et malgré les besoins de protection qui en découlent, l'UE continue de privilégier le développement de sa politique de limitation des arrivées et d'externalisation de ses responsabilités en matière d'asile envers des pays où les droits humains sont régulièrement bafoués, tels que la Libye, la Turquie, et plus récemment l'Égypte ou la Tunisie, où les violences envers les personnes exilées se sont pourtant multipliées, au détriment de la mise en œuvre d'une politique d'accueil digne et solidaire.

S'il apparaît nécessaire d'aider les pays limitrophes des pays en crise à accueillir dignement les personnes en besoin de protection, notamment par le biais d'instruments financiers, ces aides de l'Union européenne doivent poursuivre l'objectif d'un accueil digne, et permettre de lutter contre les violences dont les personnes migrantes font l'objet. La multiplication d'accords avec des pays d'origine et de transit traduisant la volonté affichée de «lutter contre les causes de la migration» et contenant des dispositions financières destinées en partie à la surveillance et à la militarisation des frontières inquiète fortement France terre d'asile et

Forum réfugiés. Les violations des droits sont régulièrement dénoncées par les ONG dans nombre des pays ayant fait l'objet d'accords avec l'UE, et les cas de traitements inhumains et dégradants et de torture sont avérés en Libye.

En plus de couvrir ou d'encourager les violations des droits humains dans les pays partenaires de l'Union européenne, ces politiques d'externalisation engendrent de graves violations de ces droits et du principe de non-refoulement par les États membres de l'Union européenne à ses frontières.

Confier à des États tiers la mission de retenir les personnes migrantes en échange de financements place, par ailleurs, l'Union européenne à la merci de

régimes autoritaires. L'UE crée elle-même les conditions de l'instrumentalisation de personnes vulnérables par des pays tiers, lesquelles sont mises en danger et subissent de graves entorses aux droits humains. Lors de la crise entre la Biélorussie et l'Union européenne en raison d'un afflux soudain de personnes à la frontière polonaise en novembre 2021, la Pologne a choisi de répondre en interdisant l'accès de la zone aux ONG et en installant des barbelés, malgré les nombreux décès à déplorer. À présent, le Pacte sur la migration et l'asile et le Code frontières Schengen normalisent des régimes d'exception à travers la notion d'instrumentalisation, laquelle autorise la suspension de garanties en matière de droits fondamentaux dans les procédures d'enregistrement et d'asile aux frontières.



## RECOMMANDATIONS sur la coopération de l'Union européenne avec les pays tiers

- L'UE doit impérativement cesser toute externalisation de sa politique migratoire, et placer la sécurité des personnes et le respect de leur dignité et de leurs droits au centre de sa politique de coopération extérieure.
- La priorité de la coopération avec les pays tiers doit être de soutenir le développement de systèmes de protection et d'accueil dignes, notamment dans les pays de premier accueil et de transit des migrants et réfugiés, par le biais d'un soutien financier et technique.
- Les aides financières accordées aux pays tiers, notamment l'aide au développement, doivent cesser d'être instrumentalisées à des fins de prévention des arrivées en Europe. Des critères doivent être définis afin de déterminer avec quels pays l'UE peut coopérer : le respect des droits humains et du droit d'asile doit être placé au cœur de tout accord ou partenariat.

---

## 2.2. VOIES LÉGALES D'ACCÈS

---

Chaque année, de plus en plus de personnes sont sujettes à des déplacements forcés. Les voies légales d'accès à des pays sûrs restant très limitées, elles sont contraintes de se lancer dans des parcours migratoires dangereux au cours desquels elles peuvent tomber dans les mains de passeurs et/ou de trafiquants, subir des atteintes graves à leur intégrité physique et mentale, voire perdre la vie.

Des voies légales d'accès pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale sont pourtant envisageables. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) plaide notamment pour le développement de la réinstallation, qui consiste à faire venir légalement dans un pays capable d'assurer une protection et une intégration à long terme des personnes vulnérables réfugiées dans un pays dit «de premier asile», où leurs besoins de protection ne peuvent être remplis. L'instance onusienne a estimé à 2,4 millions le nombre de personnes devant être réinstallées en 2024. Le HCR incite également les États à mettre en place des voies légales d'accès complémentaires à la réinstallation, comme la réunification familiale, les corridors humanitaires, ou l'arrivée de réfugiés étudiants ou ayant des compétences professionnelles recherchées par les pays d'accueil.

Depuis 2017, la Commission européenne œuvre pour la mise en place d'un programme commun de réinstallation. En décembre 2023, elle a annoncé que 14 pays soutenus financièrement par l'UE, dont la France, réinstalleraient et admettraient pour des raisons humanitaires 60 735 personnes sur deux années (2024 et 2025). Bien que ces initiatives soient à saluer, ces engagements restent encore

loin des besoins évalués par le HCR, et seule la moitié des États membres s'est engagée.

En 2024, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un cadre pour la réinstallation, certes limité, mais constituant un premier pas vers une systématisation et une harmonisation des pratiques.



## RECOMMANDATIONS sur les voies légales d'accès

- Le nouveau cadre pour la réinstallation doit faire l'objet d'un contrôle sur sa mise en œuvre à travers des demandes d'informations du Parlement à la Commission. La Commission devrait également préciser les aspects opérationnels de ce cadre et demander des rapports aux États membres sur le sujet.
- Les institutions européennes doivent œuvrer à l'augmentation des engagements en matière de réinstallation et de voies complémentaires par les États membres à long terme, pour plus de prévisibilité, en veillant à compléter et non à remplacer le système d'asile commun. La réinstallation ne peut être abordée comme un outil de gestion des flux migratoires ou de politique étrangère.
- La Commission européenne doit déposer une proposition législative établissant un visa humanitaire européen, comme demandé par le Parlement européen en 2018 et par la société civile de manière continue, afin de répondre aux nombreuses situations d'urgence humanitaire.
- En ce qui concerne la réunification familiale, la Commission doit s'atteler à une meilleure coordination sur la prise en charge des demandes entre les instances consulaires des États membres de l'UE. Nous recommandons par ailleurs de développer et renforcer les dispositifs de parrainage familial permettant à une personne, bénéficiant ou non d'un statut de protection internationale, d'accueillir des membres de sa famille élargie (ne pouvant donc prétendre à la réunification) affectés par un conflit.

# 3 Pour une politique européenne d'accès au territoire qui protège les vies humaines et permette un examen individuel des situations

---

## 3.1. SAUVETAGE EN MER

---

Faute de voies légales et sûres d'accès vers l'Europe, près de 29 538 personnes sont décédées ou ont disparu en mer Méditerranée depuis 2014 selon l'OIM, ce qui en fait de loin la route migratoire la plus dangereuse au monde. L'année 2023 a été la plus meurtrière de la décennie pour les personnes migrantes, en particulier en Méditerranée, où 3 129 personnes ont été portées disparues.

Pourtant, la logique d'externalisation de la politique migratoire de l'Union européenne afin d'empêcher l'arrivée en Europe de personnes exilées se poursuit jusqu'en mer Méditerranée. Ainsi, le fantasme d'un appel d'air lié à l'action humanitaire entraîne, à la fois, une carence coupable des États membres en matière de sauvetage en mer, un

détournement des opérations financées – Frontex dispose de moyens dédiés à la mission de recherche et sauvetage, moyens en partie mobilisés pour favoriser l'intervention des garde-côtes libyens afin d'assurer le retour au point de départ des navires, au détriment de l'action d'autres acteurs, notamment humanitaires – et une criminalisation croissante de l'action des ONG, dont l'action est entravée.

Depuis l'arrêt, au printemps 2019, de l'opération européenne EunavforMed/Sophia qui visait à lutter contre le trafic de migrants et, dans un second temps, à sauver des vies en Méditerranée, plus aucune opération de recherche et de sauvetage en mer n'est soutenue par les États membres, alors même que les sauvetages en mer relèvent de la

responsabilité des États en vertu du droit international. Pire, certains États membres, à l’instar de l’Italie, continuent d’entraver les opérations menées par les ONG en refusant de faire débarquer les navires humanitaires dans les ports ou en les retenant à quai pendant plusieurs semaines, voire des mois, sous des prétextes fallacieux, en criminalisant leur action. De nombreux navires humanitaires errent pendant plusieurs jours, avec à leur bord des centaines de personnes, dans l’attente d’être autorisés à débarquer dans un port sûr, mettant en danger la santé des personnes secourues à bord, dans l’unique but de décourager l’action de ces ONG.

En mer Méditerranée, comme aux frontières intérieures de l’espace Schengen où les personnes sont parfois contraintes à prendre des risques importants pour leur sécurité afin d’éviter les refoulements, il est indispensable que les États européens passent d’une logique de mise en danger à une logique d’action humanitaire. La « base d’accord » convenue entre certains États membres de l’UE en septembre 2019 à La Valette, à Malte, pour le débarquement organisé des migrants secourus en Méditerranée centrale, prouve qu’un système prévisible est réalisable.



## RECOMMANDATIONS sur les sauvetages en mer

- Les mesures adoptées par certains États membres visant à criminaliser les organisations humanitaires et entraver les opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée – notamment au moyen de procédures administratives abusives – doivent cesser.
- Les opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée menées par les États membres de l’UE doivent être réactivées. Les sauvetages en mer relevant de la responsabilité des États membres en vertu du droit international, ces derniers doivent mettre en œuvre des opérations de sauvetage communes, financées et coordonnées par l’Union européenne.
- Un cadre légal contraignant clarifiant les modalités d’un mécanisme prévisible de débarquement dans un port sûr et de prise en charge devrait être défini. Dans l’attente, un mécanisme pour débarquer les personnes secourues en mer devrait être mis en place entre les ports des États européens volontaires membres de l’accord de La Valette en 2019.
- Les personnes migrantes ne doivent jamais être renvoyées vers des ports qui ne sont pas considérés comme sûrs par le HCR. Les personnes secourues notamment dans la zone de recherche et de sauvetage libyenne devraient être débarquées dans un port sûr d’un État membre de l’UE, compte tenu de la situation politique et sécuritaire en Libye où les droits humains sont bafoués, et avoir accès à la procédure d’asile pour celles qui en font la demande. Parmi l’ensemble des ports sûrs volontaires, le port le plus proche devrait être privilégié.
- Les refoulements aux frontières intérieures comme extérieures de l’espace Schengen doivent cesser et la possibilité pour les personnes d’exercer leur droit d’asile doit être garantie.
- Les allégations de refoulement et de mise en danger de la vie de personnes visant certains États membres (Grèce, Chypre) et l’Agence de garde-frontières et de garde-côtes doivent faire l’objet d’enquêtes approfondies et de sanctions de la part de la Commission et de la Cour de Justice de l’Union européenne.

---

## 3.2. RÔLE DE FRONTEx

---

Depuis sa création en 2004, les missions et le budget de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, Frontex, n'ont cessé de croître. Son mandat a été continuellement élargi pour couvrir le contrôle des frontières extérieures, la délivrance d'une assistance technique et opérationnelle aux États membres par des opérations conjointes, le déploiement d'équipes d'intervention rapide, l'assistance technique et opérationnelle liée aux opérations de sauvetage, ainsi que la coordination des opérations de retour. Avec 845 millions d'euros alloués en 2023 contre 6 millions en 2005, Frontex est devenue l'agence la mieux financée de l'UE. À titre de comparaison, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile bénéficie d'un budget annuel de 207 millions d'euros. La Commission a encore renforcé les moyens de l'agence en 2019, avec un plan visant à déployer 10 000 garde-frontières et garde-côtes, formant le premier corps armé de l'Union européenne.

Frontex a de surcroît fait l'objet d'enquêtes journalistiques approfondies et de vives critiques ces dernières années, émanant de la société civile mais aussi d'autorités publiques, et la responsabilité de ses dirigeants a été mise en cause sur le plan pénal. En 2019, Frontex est accusée de couvrir des maltraitements de la part des garde-frontières en Hongrie, en Grèce et en Bulgarie, ainsi que de participer à l'expulsion de mineurs non accompagnés. Si l'agence a déclaré qu'elle n'avait pas « d'autorité sur le comportement des polices aux frontières locales », la formation des garde-côtes et garde-frontières fait partie de ses missions, et ses agents doivent dénoncer tout comportement contraire au droit international ou européen, a fortiori de la part de fonctionnaires des États membres. En 2020, un rapport de Human Rights Watch dénonçait la participation de Frontex à des refoulements à la frontière maritime entre la Grèce et la Turquie, ainsi que la multiplication d'obstacles à l'arrivée sur le territoire européen, en violation du droit international.

Afin de faire la lumière sur ces accusations et la responsabilité de Frontex, le Parlement européen a mis en place un groupe de travail sur le contrôle de Frontex en janvier 2021. Il refusa ensuite pendant

plusieurs mois d'accorder à l'agence la décharge du budget de 2019, faisant suite aux nombreux signalements de violations des droits humains et de refoulements perpétrés par les États membres aux frontières de l'UE, que Frontex était accusée d'avoir couverts. Le Parlement accorda finalement la décharge du budget, mais demanda à ce qu'une partie du budget de 2022 soit gelée, jusqu'à ce que l'agence procède à un certain nombre de réformes, parmi lesquelles le recrutement de vingt officiers aux droits fondamentaux et l'établissement d'un mécanisme de rapports d'incidents graves aux frontières.

En 2022, Fabrice Leggeri, alors directeur exécutif de Frontex, fut contraint à la démission suite aux conclusions du rapport de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui avait entamé en 2020 une enquête à la suite de révélations sur la complicité de l'agence dans certains renvois illégaux de personnes migrantes vers la Turquie par les garde-côtes grecs. Outre la caractérisation de ces graves agissements, le rapport de l'OLAF reprochait deux infractions supplémentaires aux dirigeants de Frontex, à savoir la déloyauté vis-à-vis de l'Union européenne et le manquement à leurs responsabilités managériales. L'OLAF pointait également des décisions ayant entravé la mission des Officiers des droits fondamentaux, comprenant les retards délibérés dans leur recrutement, et ce malgré les mises en demeure du Parlement européen l'année précédente. Une quarantaine de nouveaux agents devaient être déployés sur le terrain pour veiller au respect des droits des personnes migrantes sur les lieux d'intervention du nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Un déploiement d'autant plus urgent qu'aucun système adéquat ne permettait aux victimes de saisir les institutions européennes, et Frontex au premier chef, pour porter plainte contre les agissements de ses agents. À la suite du rapport de l'Olaf, le Parlement européen a à nouveau refusé d'approuver, en octobre 2022, le budget 2020 de Frontex.

En outre, en avril 2022, le Contrôleur européen de la protection des données a reproché à l'Agence sa gestion des données personnelles. En octobre 2022,

le Médiateur européen a ouvert une enquête sur l'évaluation par Frontex des risques pour les droits humains dans son appui au développement de capacités de surveillance de pays tiers, ainsi que dans ses propres processus de surveillance des ressortissants de pays tiers entrant dans l'Union européenne.

En 2022, Frontex était toujours accusée par Human Rights Watch d'être « *complice des mauvais traitements infligés aux migrants en Libye, en collaborant avec les garde-côtes libyens en mer Méditerranée* ». En 2023, 50 % des canots de personnes migrantes en mer Méditerranée repérés par Frontex ont été interceptés par les garde-côtes libyens à la suite d'un contact direct avec l'agence (rapport annuel 2022 du Forum consultatif de Frontex). En février 2024, une enquête du journal d'investigation Der Spiegel révélait l'ampleur de cette coopération entre Frontex et les autorités libyennes dans

l'interception des embarcations des personnes migrantes en mer : entre 2021 et 2023, Frontex a envoyé environ 2 200 courriels aux centres de sauvetage libyens pour transmettre la position de canots de personnes en détresse en Méditerranée, malgré les pratiques largement documentées de violence et de torture de la part de ces autorités.

L'ensemble de ces constats doit conduire le Parlement européen à faire un usage plein et entier de l'ensemble de ses pouvoirs d'investigation et de contrôle afin que les actions de Frontex se conforment entièrement au droit européen en matière de protection des droits humains et de la dignité humaine. La place prépondérante de l'agence dans la mise en œuvre de la politique migratoire européenne, avec une approche exclusivement sécuritaire, et le budget qui y est associé doivent également être remis en question.



## RECOMMANDATIONS sur l'Agence européenne de garde-frontières et garde-côtes

- Frontex doit respecter ses obligations de secours en mer et doit coopérer activement avec les autorités des pays de l'UE, afin d'assurer leur intervention prioritairement à celles des pays tiers.
- Il est nécessaire d'assurer un contrôle accru des activités opérationnelles de Frontex à travers la présence sur le terrain d'agents de l'Agence européenne des droits fondamentaux et de l'Agence européenne de l'asile, observant et participant aux activités de Frontex.
- Le Parlement européen doit accroître son contrôle de l'action de l'agence en prolongeant et en approfondissant les travaux du groupe de travail de contrôle de Frontex de la commission LIBE.
- La validation de l'exécution du budget de Frontex chaque année doit être utilisée comme un moment d'examen approfondi des réformes menées par l'agence et du respect des droits fondamentaux dans l'ensemble des actions menées directement ou en soutien aux États membres.
- Les députés européens doivent utiliser leur pouvoir de contrôle en visitant régulièrement les terrains d'opération de Frontex aux frontières de l'Union européenne.
- La coopération opérationnelle de Frontex avec des pays tiers doit être strictement encadrée et contrôlée, et soumise aux mêmes critères de respect des droits fondamentaux que l'ensemble de la politique de coopération de l'Union. Cette coopération ne doit pas conduire au financement, à l'équipement ou à la formation de garde-côtes d'États coupables de violences et de violations des droits des personnes migrantes.

---

## 3.3. ENJEUX AUTOUR DU RÈGLEMENT « FILTRAGE » ADOPTÉ DANS LE CADRE DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

---

En instaurant une procédure de filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'Union européenne par le biais de contrôles d'identité, de sécurité et de santé, le Pacte impose une véritable logique de tri des personnes, qui ne repose pas sur le besoin de protection individuelle constituant l'essence du droit d'asile. Ce processus de filtrage s'appliquerait à tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent irrégulièrement les frontières extérieures, mais aussi aux personnes interpellées à l'intérieur du territoire d'un État membre ne disposant pas de preuve d'entrée régulière, ainsi que les personnes débarquées après une opération de sauvetage.

Cette étape supplémentaire pour les personnes demandeuses d'asile allongerait des parcours déjà complexes et les délais de traitement des demandes d'asile. Surtout, la fiction juridique de non-entrée sur le territoire pourrait conduire à l'enfermement de dizaines de milliers de personnes qui encourraient ainsi des risques accrus d'atteinte à leur dignité et à leurs droits fondamentaux. Le système des *hotspots*, centres d'enregistrement en Grèce et en Italie, a fait la démonstration de son incapacité à assurer des conditions de vie dignes, le respect des droits fondamentaux des personnes, ainsi que leur sécurité. Cette nouvelle procédure de filtrage, ainsi que la procédure d'asile aux frontières introduite

par le Pacte supposent la création de nombreux centres de rétention aux frontières, généralisant la privation de liberté comme préambule à une demande d'asile sur le territoire européen.

France terre d'asile et Forum réfugiés s'alarment des conséquences sur la santé physique et mentale des personnes qui seront placées en rétention au terme de parcours migratoires éprouvants, ainsi que l'atteinte au droit d'asile que constitue l'accès à des procédures différentes en fonction de la nationalité de la personne.



## RECOMMANDATIONS sur la mise en œuvre du « filtrage » prévu par le Pacte sur la migration et l'asile

- Des centres de transit ouverts et respectant les standards européens en matière d'accueil devraient être créés, notamment aux frontières extérieures de l'UE, afin d'enregistrer et orienter les demandeurs suite à leur arrivée, et de permettre une identification rapide des plus vulnérables. Les critères permettant de désigner l'État membre chargé d'accueillir les demandeurs d'asile relocalisés devraient être examinés à cette occasion. Étant donné l'échec des « hotspots », le processus de répartition devrait respecter des délais courts afin d'éviter une saturation des centres.
- Les États membres doivent veiller à désigner des professionnels de santé qualifiés pour effectuer les examens de santé et de vulnérabilité des personnes lors du processus de filtrage.
- L'UE et ses États membres doivent définir des normes minimales concernant les conditions d'accueil et de rétention des personnes dont les éventuelles vulnérabilités doivent être prises en compte, et des contrôles *in situ* doivent être prévus. Les durées et limites de placement en rétention avant l'entrée sur le territoire doivent être adaptées, en conformité avec les plus hauts standards en matière de droits fondamentaux.
- L'issue du filtrage étant la délivrance d'un compte-rendu ne faisant pas l'objet d'un contrôle juridictionnel, les États membres doivent s'assurer de la possibilité d'un recours effectif contre la décision prise par l'autorité compétente sur la base dudit compte-rendu.
- Les institutions européennes doivent veiller à ce que la mise en œuvre du règlement Filtrage ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes cherchant à rejoindre l'Europe. Il est nécessaire de prévoir un contrôle de l'indépendance des mécanismes nationaux de contrôle du respect des droits qui seront établis par les États membres, impliquant le Parlement européen et les Ombudsmans/Défenseurs des droits nationaux.
- Il est impératif de clarifier les contours et la portée en pratique de la fiction juridique de non-entrée sur le territoire européen. Le règlement filtrage et les détails de sa mise en œuvre restent largement à préciser, notamment en ce qui concerne les procédures applicables aux personnes interpellées sur le territoire des États membres.

# 4 Pour une harmonisation par le haut des normes régissant l'exercice du droit d'asile sur le territoire de l'UE

---

## 4.1. MISE EN ŒUVRE DES NORMES ACTUELLES DU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN (RAEC)

---

La pleine application du régime d'asile européen commun reste un enjeu majeur. Les règles en matière d'asile sont certes harmonisées au sein de l'UE, mais leur application diverge beaucoup entre les États, et la Commission européenne peine à sanctionner certaines violations flagrantes et répétées du droit européen, bien que des procédures d'infraction aient été lancées contre la Pologne et la Hongrie. La progression de mouvements d'extrême

droite populistes ayant accentué les divergences relatives à l'asile au sein de l'UE, les principes de non-refoulement et d'examen individuel de toutes les demandes d'asile doivent être fermement rappelés et appliqués.

Le principe posé par le règlement Dublin III de la prise en charge des demandeurs d'asile par le pays de « première entrée » est à l'origine même de la

crise de solidarité constatée en Europe depuis 2015. Ce critère discriminant entraîne une répartition inéquitable des demandeurs d'asile au sein de l'UE, qui sont ainsi accueillis par une poignée d'États membres, d'autres allant jusqu'à refuser le principe du partage de l'accueil (Pologne, Hongrie...). Le faible nombre de relocalisations effectives de demandeurs d'asile et l'absence de prise en compte de leurs souhaits, de leur maîtrise de la langue et de leurs liens avec les pays de destination entraîne de nombreux « mouvements secondaires ». Des États comme la France ont fait de la lutte contre ce phénomène leur cheval de bataille, en précarisant, à travers des mesures considérées comme dissuasives, les demandeurs d'asile « dublinés » passés par un autre pays européen.

Le système actuel a donc échoué à organiser la solidarité européenne, a exposé les demandeurs d'asile à de nombreuses violences aux frontières, et les a maintenus dans des situations de grande

précarité du fait de défaillances de l'accueil. Le Pacte, qui devait remédier à ces défaillances, renforce en réalité les logiques qui ont conduit aux écueils d'une politique de gestion de la migration et de l'asile qui n'est ni solidaire, ni coordonnée. Les propositions qui permettaient de répondre pragmatiquement aux problèmes posés par le système de Dublin, telles que l'intensification substantielle des plans de relocalisation basés sur des critères objectifs (population, PIB, nombre de demandeurs d'asile accueillis) et sur les souhaits des demandeurs d'asile, propositions formulées notamment par le Parlement européen en 2016, ont été réduites à peau de chagrin.

Une fois adopté par les co-législateurs européens, le Pacte sur la migration et l'asile entrera en application deux ans après son entrée en vigueur. Cet enjeu de mise en œuvre du régime d'asile européen commun concernera ainsi le début de la mandature.



## RECOMMANDATIONS sur la mise en œuvre du régime d'asile européen commun actuel

- Les efforts des États membres, et notamment de la France, en matière de relocalisation des demandeurs d'asile depuis les pays de première entrée doivent s'intensifier. France terre d'asile et Forum réfugiés soutiennent la mise en place d'une coalition d'États membres volontaires pour assurer une meilleure répartition et un meilleur accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE.
- Le mécanisme de répartition des demandeurs d'asile doit avant tout prendre en compte les liens familiaux, linguistiques et culturels des personnes et mieux tenir compte de leurs souhaits, pour faciliter l'adhésion au programme de répartition et optimiser les perspectives d'intégration dans le pays d'accueil.
- Il est nécessaire de garantir une mise en œuvre harmonisée de normes élevées en matière de qualité de l'accueil et de l'examen des demandes d'asile.
- Les États membres rencontrant des difficultés à accueillir dignement les demandeurs d'asile et à examiner leur dossier doivent être aidés financièrement et techniquement, notamment à travers le mandat de l'Agence européenne de l'asile.
- La Commission européenne doit assumer pleinement son rôle de gardienne des traités et du droit européen. L'indécision de la Commission à l'égard des États membres qui violent ostensiblement le droit communautaire et le droit international affaiblit la crédibilité de l'UE et la portée de l'acquis communautaire en matière d'asile.

---

## 4.2. ENJEUX LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

---

Le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté par le Parlement européen le 10 avril 2024 et approuvé par le Conseil le 14 mai restreint considérablement l'accès au droit d'asile et les droits des personnes. Nos deux organisations se sont opposées à l'adoption de cette réforme et souhaitent que les co-législateurs reviennent à terme sur ses dispositions attentatoires aux droits fondamentaux ([lire notre communiqué commun](#) à ce sujet).

Ce Pacte, qui prétendait répondre aux difficultés identifiées dans le précédent régime d'asile européen commun, engendre des conséquences désastreuses pour les demandeurs d'asile. La mise en œuvre de cet ensemble de textes risque d'être excessivement complexe, nombre de mesures n'étant ni intelligibles ni applicables en l'état – ce qui pourrait renforcer le risque d'arbitraire et amoindrir la capacité des parlements et des contre-pouvoirs à contrôler l'action des États, notamment aux frontières. Un recul du Parlement européen a par ailleurs été observé au fil des négociations. Alors que cette institution jouait traditionnellement le rôle de gardienne des libertés fondamentales face au Conseil, nous regrettons que la recherche d'un accord «à tout prix» ait primé, pour nombre de parlementaires, et ait permis l'adoption de textes d'une telle gravité.

Les textes adoptés instaurent un système d'enfermement massif et prolongé pour les personnes arrivant irrégulièrement aux frontières de l'Union européenne – et potentiellement pour celles qui seront identifiées ultérieurement sur les territoires des États membres (voir point 3.3 sur le règlement Filtrage). De plus, l'application par l'Union ou par les États membres du concept de «pays tiers sûr» prévu dans cette réforme conduira à déclarer irrecevables de nombreuses demandes, puis à renvoyer les demandeurs vers un pays de transit, sans examen de leur demande au fond. Le règlement Gestion, qui remplace le règlement Dublin, en conserve les principaux défauts, faisant toujours peser la charge de l'accueil sur les pays de première entrée, tout en aggravant la situation des personnes concernées. Si le mécanisme de relocalisation obligatoire constitue une orientation intéressante, les alternatives offertes aux États membres (financement de projets dans des pays tiers, financement de procédures d'éloignement...) vont à rebours de la logique de solidarité. Enfin, en temps de crise, le cadre dérogatoire remet en cause de nombreux droits et garanties procédurales, déjà limités.

Le Pacte sur la migration et l'asile étant désormais adopté, les principaux enjeux résident à présent dans la mise en œuvre des textes qui le composent à savoir : «filtrage», «Eurodac», «gestion», «procédure», «crise»; mais aussi «qualification», «accueil», «retour» et «réinstallation».



## RECOMMANDATIONS

### sur la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile

- Le Parlement européen doit contrôler la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, en demandant l'utilisation du recours en manquement à la Commission contre un ou plusieurs États si nécessaire. Jusqu'à présent, malgré plusieurs procédures, aucune sanction n'a été prise contre un État ne respectant pas ses obligations légales.
- Le Parlement devrait aussi utiliser toutes les dispositions permettant des contrôles et demander des évaluations à l'agence de l'UE pour l'asile (EUAA) ou à l'agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA).
- Le Parlement devra faire des demandes d'informations périodiques à la Commission sur le fonctionnement du mécanisme de solidarité du règlement «gestion», dans le but de suivre l'accomplissement des obligations des États membres. L'action conjointe du Parlement et de la Commission devra permettre de favoriser la relocalisation des demandeurs d'asile par rapport aux autres possibilités laissées aux États pour remplir leurs obligations de solidarité (retours, financement de projets dans des pays tiers).
- Il devrait coopérer avec les parlements nationaux afin d'assurer le respect des obligations des États, particulièrement sur les relocalisations et/ou les contributions financières des États. Les parlementaires européens devraient travailler avec les parlements nationaux au sein de la Conférence des commissions parlementaires pour les affaires européennes (COSAC), ou en invitant leurs homologues nationaux à prendre part aux débats, dans les nombreux domaines où les États ont une marge de manœuvre importante, dans le but de limiter les impacts négatifs sur les droits fondamentaux des personnes exilées (par exemple sur les pays jugés «sûrs» du règlement «procédure», ou sur la formation des autorités chargées de la prise de données de mineurs à partir de 6 ans du règlement «Eurodac»).
- Le Parlement européen devrait périodiquement demander à la Commission des rapports sur la transposition de la refonte de la directive «accueil» par les États membres, et organiser des missions régulières de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen dans les États membres, afin d'évaluer le respect des standards et des capacités d'accueil des centres.
- Pour l'adoption des actes d'exécution et délégués qu'elle devra prendre comme le prévoient plusieurs textes du Pacte, la Commission européenne devrait consulter la société civile, notamment les principales organisations qui œuvrent dans le domaine du droit d'asile (principalement le réseau européen ECRE).
- La Commission devra elle aussi contrôler la mise en œuvre du Pacte et utiliser le recours en manquement contre un ou plusieurs États, et aller jusqu'à des sanctions financières si nécessaire. Elle devrait être réticente à accepter des dérogations aux normes du régime européen commun pour cause de «crise» ou d'«instrumentalisation», ce qui diminuerait les garanties des demandeurs d'asile. En outre, elle devrait limiter le nombre des pays jugés «sûrs» au niveau de l'UE (règlement «procédure»), et encourager les relocalisations dans le cadre du mécanisme de solidarité du règlement «gestion».
- Dans des cas plus graves, le Parlement (avec deux tiers de l'hémicycle) peut demander au Conseil de constater qu'il existe un risque clair de violation grave des valeurs de l'UE (de l'article 2 du Traité sur l'UE [TUE], telles que le respect de la dignité humaine, de la liberté, le respect des droits de l'Homme, etc.), en vertu de l'article 7 du TUE.

---

## 4.3. AVENIR DE LA PROTECTION TEMPORAIRE POUR LES RÉFUGIÉS D'UKRAINE

---

Alors que la guerre en Ukraine se poursuit, la protection temporaire déclenchée en mars 2022 et qui bénéficie aujourd'hui à plus de 4,3 millions de personnes dans l'UE, ne peut en théorie se prolonger au-delà de mars 2025. L'article 4 de la directive de 2001 qui instaure ce dispositif prévoit en effet une application pendant une année, une prolongation d'une année supplémentaire et, à titre exceptionnel, d'une autre année, soit trois années au total.

À ce jour, la question reste donc posée du statut des réfugiés d'Ukraine au sein de l'Union européenne après la période d'application de la protection temporaire. Face à l'absence de perspectives de protection au-delà de mars 2025, de plus en plus d'Ukrainiens se tournent vers la demande d'asile, alors que l'activation de la protection temporaire

visait justement à ne pas impacter les systèmes d'asile : l'Ukraine figure ainsi parmi les vingt premiers pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE en 2023, et entre même dans le top 5 en France au cours des premiers mois de l'année 2024.

Selon certaines interprétations des termes de la directive 2001/55, rien n'empêcherait cependant le Conseil de décider, sur proposition de la Commission, d'une nouvelle prorogation d'un an maximum, l'article 4 de la directive n'écartant que des prorogations d'une durée supérieure à un an, et non des prorogations successives. En tout état de cause, l'UE doit clarifier sa position et se pencher sur la question de la sortie de cette protection, afin de permettre aux déplacés d'Ukraine de se projeter sur le long terme.



### RECOMMANDATIONS sur l'avenir de la protection temporaire

- La Commission européenne pourrait recommander aux États membres une approche *prima facie*, c'est-à-dire un basculement automatique de la protection temporaire vers une protection au titre de l'asile, afin d'éviter une saturation des services de l'asile.
- À défaut, un nouveau statut européen prenant la forme d'un statut humanitaire pourrait également répondre aux besoins de protection des Ukrainiens. La Commission pourrait de même encourager la reprise des négociations au sein du Conseil autour de la réforme du régime de la résidence de longue durée, pour y inclure les bénéficiaires de la protection temporaire.
- La Commission doit être prompte à proposer l'activation de la protection temporaire pour d'autres populations en besoin de protection internationale, dès lors qu'elle a montré son efficacité face à une situation de déplacements massifs générés par une situation de conflit.

---

## 4.4. POLITIQUE D'INTÉGRATION

---

Une fois la demande de protection internationale déposée puis la protection accordée, les personnes sont confrontées à des pratiques différentes d'un État membre à un autre en matière d'accueil et d'intégration. Les États européens s'accordent plus facilement sur le renforcement des frontières et sur l'éloignement que sur des réponses communes et des investissements adaptés en matière d'accueil et d'intégration. Il est aujourd'hui nécessaire de rééquilibrer ces priorités. L'accès au séjour dans les différents États membres doit être harmonisé. Favorisant l'intégration, l'apprentissage de la langue dès la demande d'asile et un accès élargi au marché du travail pour les demandeurs d'asile pourraient être prévus dans le cadre de la directive Accueil.

Une politique fondée sur une stratégie à long terme plutôt que sur des réponses *ad hoc* à des situations

d'urgence peut garantir des dépenses maîtrisées et limitées pour l'ensemble des pays de l'Union. Le financement des politiques de migration et d'asile doit être envisagé de manière globale, depuis l'arrivée des personnes sur le territoire européen jusqu'à la phase d'intégration. L'élargissement des critères d'accès au séjour doit permettre aux personnes qui ne relèvent pas de l'asile de sécuriser leur présence sur le territoire. En vertu du principe fondateur de solidarité de l'UE, les pays rencontrant des difficultés à accueillir dignement les demandeurs d'asile doivent être soutenus. À travers l'Europe, les associations et les autorités locales jouent un rôle clé dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il est donc crucial qu'elles puissent bénéficier des ressources nécessaires et que l'action de la société civile ne soit pas entravée.



### RECOMMANDATIONS sur la politique d'intégration

- L'UE et ses États membres doivent garantir des moyens et des ressources suffisantes pour permettre un accueil digne et une politique d'intégration ambitieuse et efficace.
- Les États membres doivent veiller à ce que les personnes aient un meilleur accès au marché du travail pour faciliter leur autonomie et leur intégration. Cet accès au marché du travail doit être rendu effectif par le financement de cours de langue dès la demande d'asile.
- Les États membres doivent veiller à ce que les personnes aient effectivement accès à l'apprentissage de la langue : en particulier, le suivi des cours de langue doit être facilité pour les parents ayant des enfants à charge.

---

## 4.5. TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

---

Environ 10 093 victimes de la traite des êtres humains ont été enregistrées dans l'UE en 2022, selon Eurostat. Près des deux tiers des victimes (63 %) sont des femmes et des jeunes filles.

Le 23 avril 2024, une réforme de la directive portant sur la lutte contre la traite des êtres humains a été adoptée par le Parlement européen. Cette directive actualisée vise à mieux prendre en compte la criminalité en ligne et l'élargissement des formes d'exploitation en intégrant l'exploitation sexuelle et par le travail, le mariage forcé, l'adoption illégale et l'exploitation de la maternité de substitution.

L'un des enjeux désormais est de veiller à ce que les autorités chargées de la lutte contre la traite d'une part, et de l'asile d'autre part, coordonnent davantage leurs activités afin que les victimes de la traite ayant également besoin d'une protection internationale bénéficient d'un soutien (soutien psychologique, information et indemnisation) et d'une protection appropriés, qu'elles coopèrent ou non aux enquêtes judiciaires. Les États membres ont à présent l'obligation d'établir des plans nationaux de lutte contre la traite, un mécanisme d'orientation,

des coordinateurs nationaux, et suffisamment de refuges et d'hébergements sûrs. Les États membres devront aussi prévoir des formations, notamment pour les juges, afin que la contrainte exercée sur victimes de traite lors de la commission d'actes pénalement répréhensibles soit mieux prise en compte. De surcroît, l'utilisation des services fournis par une victime de traite des êtres humains, lorsque l'utilisateur sait que la victime est exploitée, devra désormais être sanctionnée, et les entreprises pourront aussi être sanctionnées (par l'impossibilité d'obtenir des subventions par exemple). Enfin, les États devront collecter des données anonymisées sur les victimes, les suspects, les personnes poursuivies et les personnes condamnées afin d'améliorer la connaissance du phénomène de la traite en Europe. Les États ont désormais deux ans pour transposer ces dispositions en droit national.

Malgré quelques points négatifs, comme l'absence de mention du principe de non-refoulement, le défaut de mécanisme de plainte pour les adultes (alors qu'il existe pour les mineurs) et le fait que le coordinateur n'ait pas à être indépendant, cette réforme est à saluer.



### RECOMMANDATIONS sur la lutte contre la traite des êtres humains

- Les parlementaires européens doivent contrôler la transposition de la refonte de la directive grâce à des demandes d'information à la Commission et une collaboration avec les parlements nationaux.
- La Commission est invitée à lutter contre la criminalité organisée et la traite des êtres humains dans les parcours de migration en veillant à ce que ses actions n'impactent pas la situation des personnes en quête de protection internationale. Empêcher l'accès à des procédures d'asile dans l'UE en signant des accords de contrôle des migrations avec des pays tiers a pour effet de renforcer l'emprise des réseaux criminels de passeurs, souvent articulés aux réseaux de traite.

---

## 4.6. APATRIDIE

---

L'apatridie, c'est-à-dire l'absence de nationalité, est souvent négligée dans les débats sur l'asile et sur la migration. Or, d'après le Réseau européen sur l'apatridie (ENS), ce phénomène touche des milliers de réfugiés en Europe, lesquels risquent de voir leurs droits violés et d'être arbitrairement placés en rétention. De nombreux réfugiés viennent de pays où des discriminations fondées sur le genre, les lacunes dans les lois sur la nationalité ou la privation de nationalité entraînent l'apatridie. Cela concerne la Syrie, l'Irak, la Somalie, l'Iran, l'Érythrée et le Soudan. Alors que les États membres rencontrent de plus en plus d'apatrides dans leur système d'asile, leurs cadres juridiques, leurs

politiques et leur capacité à identifier, enregistrer et déterminer l'apatridie font le plus souvent défaut. Seuls quelques États membres disposent de cadres juridiques pour déterminer l'apatridie et accorder aux personnes reconnues apatrides une protection adéquate.

En 2024, avec l'adoption du Pacte sur la migration et l'asile, les apatrides ont enfin été reconnus, avec une définition propre qui les fait sortir de la catégorie des « ressortissants de pays tiers » dans le régime d'asile européen commun. Il reste cependant beaucoup à faire.



### RECOMMANDATIONS sur l'apatridie

- La Commission doit élaborer une stratégie et un plan d'action relatifs à l'apatridie visant à une meilleure identification, une orientation vers des procédures adéquates, et la mise en place de mesures de formation des professionnels. Le Parlement européen s'est au demeurant prononcé en ce sens dans ses rapports 2022 et 2023 sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE.
- La question de l'apatridie devrait être incluse dans les discussions entre l'UE et certains pays partenaires, tels ceux qui souhaitent rejoindre l'Union. L'UE devrait aussi tenir compte de l'apatridie lorsqu'elle élabore des politiques externes, et utiliser ses outils de financement pour soutenir les organisations et acteurs travaillant sur le sujet.

# 5 Pour une primauté des droits fondamentaux dans les politiques d'éloignement

Si les États membres de l'UE peuvent être légitimes à notifier et à mettre en œuvre des décisions d'éloignement pour des personnes ne disposant pas d'un droit au séjour, notamment suite au rejet définitif de leur demande d'asile, l'objectif visant à établir une politique de retour plus efficace ne doit pas être atteint aux dépens des droits humains et du respect de la dignité des ressortissants de pays tiers.

La directive 2008/115 dite « Retour » pose un cadre commun dans ce domaine, tout en laissant d'importantes marges de manœuvre aux États, lesquels peuvent notamment procéder à des privations de liberté de longue durée. Un règlement instituant une procédure de retour à la frontière pour les personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre d'une procédure à la frontière du règlement « procédure » a, par ailleurs, été récemment adopté. Il dispose que la procédure ne peut durer plus de douze semaines à compter du moment où la personne n'a plus le droit de rester (même si la fiction

de non-entrée s'est toujours appliquée). Passé ce délai, la directive Retour de 2008 devra s'appliquer. En cas de « crise », une durée de six semaines peut être ajoutée.



## RECOMMANDATIONS sur la politique d'éloignement de l'UE

- L'usage de la privation de liberté dans le cadre des politiques d'éloignement doit être repensé, tandis que les alternatives à l'enfermement doivent être largement développées et favorisées. Il est nécessaire de développer les mesures d'assignation à résidence, qui doivent notamment être systématiquement privilégiées pour les familles avec enfants.
- En tout état de cause, la durée de rétention doit être la plus courte possible et systématiquement conditionnée à une perspective raisonnable d'éloignement. Les effets négatifs d'un allongement de la durée de rétention pour les personnes sont connus, notamment sur la santé physique et mentale, tandis que le gain d'efficacité des procédures d'éloignement est minime, du fait, entre autres, de l'exigence d'un accord des pays d'origine pour les étrangers ne disposant pas de titre de voyage.
- Des solutions doivent être élaborées pour permettre aux étrangers qui ne peuvent être éloignés de disposer d'un statut légal sur le territoire de l'UE.
- Aucun système de suivi n'ayant été prévu dans le cadre de la nouvelle procédure de retour à la frontière pour prévenir toute violation des droits fondamentaux et garantir un traitement digne, le Parlement européen devra notamment veiller à ce que le droit à l'information soit respecté et qu'un interprétariat professionnel soit disponible quand ces textes seront appliqués.

# 6 Pour un financement des politiques d'asile et d'immigration prenant en compte l'ensemble des besoins et la diversité des acteurs

Le financement est un enjeu transversal des différentes politiques d'asile. Sans un financement adéquat, les initiatives et engagements restent lettre morte. Les fonds européens jouent un rôle essentiel pour garantir des systèmes d'asile et d'accueil efficaces et justes et pour contribuer à l'harmonisation européenne des standards sur l'asile, des conditions d'accueil et de l'intégration. À travers les fonds européens, les États membres ont la possibilité de soutenir les systèmes d'accueil et les politiques d'intégration, y compris à travers l'appui d'acteurs de la société civile dans leur travail de terrain auprès des migrants et des réfugiés, dans l'esprit du principe de partenariat établi par la législation européenne.

Les co-législateurs ont approuvé en 2021 les nouveaux règlements concernant le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027, parmi lesquels le cadre financier sur la gestion de l'asile et des frontières, donc le Fonds asile, migration et intégration (FAMI) et le Fonds social européen + (FSE+), qui regroupe plusieurs programmes financiers concernant l'emploi et la cohésion sociale, ainsi qu'un volet sur l'intégration sociale des migrants et des réfugiés. Le fonds FAMI est doté d'environ 9,8 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation par rapport au cadre budgétaire précédent, et environ 63,5 % de l'enveloppe est géré au niveau des États membres. De l'autre côté, le Fonds social européen + (FSE+) dispose d'une enveloppe de presque 99 milliards d'euros, et la quasi-totalité est gérée par les États membres.



## RECOMMANDATIONS sur le financement des politiques d'asile et d'immigration

- Lors de l'approbation du cadre financier pluriannuel, les députés européens doivent veiller à ce que des ressources suffisantes soient destinées à l'inclusion des bénéficiaires de la protection internationale (particulièrement pour les services de santé et d'éducation, les cours de langue et la formation et l'accompagnement professionnels).
- Les parlementaires devraient constituer un groupe de travail sur les fonds relatifs à l'asile et la migration, tenir des audiences régulières, requérir des mises à jour à la Commission et refuser une validation des dépenses lors du contrôle de l'exécution du budget si cela apparaît nécessaire.
- La Commission devrait faire usage de tous ses pouvoirs de contrôle budgétaire vis-à-vis des États membres et multiplier la publication de documents, favorisant la transparence de l'allocation des fonds.
- La gestion des fonds européens et les procédures d'instruction et de suivi de projets financés par l'Union européenne doivent être considérablement simplifiées pour sécuriser et pérenniser le recours aux financements européens par les associations œuvrant à l'accueil et à l'intégration des personnes migrantes, trop souvent fragilisées par la durée des cycles de gestion des autorités de gestion, de certification et de contrôle. La complexification croissante des règles et des indicateurs est à rebours des objectifs proclamés de simplification, et les modalités de contrôle des dépenses ne tiennent pas suffisamment compte des conditions concrètes de mise en œuvre des actions.

