

---

# PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

---

## MISE EN ŒUVRE NATIONALE

### Les recommandations de Forum réfugiés et France terre d'asile

#### Fiche thématique 1

Garantir le respect des droits fondamentaux et la prise en compte des vulnérabilités aux frontières extérieures de l'UE

**Fiche thématique 2** - Garantir des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent

**Fiche thématique 3** - Assurer un accueil digne des demandeurs d'asile

**Fiche thématique 4** - Mieux prendre en compte les situations individuelles dans le cadre d'une gestion solidaire de l'accueil des demandeurs d'asile

**Fiche thématique 5** - Protéger les mineurs : prendre en compte leur vulnérabilité, respecter leurs droits

Le [règlement 2024/1356](#), dit « Filtrage », institue une procédure de filtrage visant à mieux identifier et orienter les personnes entrant sur le territoire. La procédure d'asile à la frontière est par ailleurs prévue dans le nouveau [règlement 2024/1348](#), dit « Procédure ».

Dans le cadre de la mise en œuvre en France de ce cadre juridique, France terre d'asile et Forum réfugiés attirent particulièrement l'attention sur plusieurs enjeux clés.



# Privilégier des lieux de filtrage sans privation de liberté

Le règlement Filtrage laisse une importante marge de manœuvre aux États concernant les modalités de mise en place du dispositif en précisant que «*le filtrage est effectué en tout lieu adéquat et approprié désigné par chaque État membre, généralement situé aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci ou, à défaut, en d'autres lieux situés sur son territoire*» (art. 8).

Au regard du nombre considérable de personnes potentiellement concernées par les procédures de filtrage aux frontières extérieures de l'Union européenne, il convient d'envisager un dispositif qui ne soit pas fondé sur la privation de liberté afin d'éviter la création de nouveaux lieux d'enfermement (ou l'extension des lieux actuels), où le respect des droits des personnes est rarement assuré, et qui entraînent des coûts importants et des contraintes logistiques majeures.

En tout état de cause, le règlement filtrage implique une révision en profondeur du cadre actuel régissant les zones d'attente, notamment concernant les durées de maintien et les contrôles juridictionnels associés (la procédure de filtrage doit être réalisée dans des délais bien plus courts que la durée maximale prévue en zone d'attente), les conditions d'accueil, et le statut et la formation des différents intervenants (forces de police, associations, personnel médical, etc.).

Conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant qui consacre notamment la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, la France doit par ailleurs interdire le placement en zone d'attente des mineurs (accompagnés ou non accompagnés), comme elle l'a décidé pour les locaux et centres de rétention administrative, et permettre l'accès immédiat au territoire et la prise en charge adaptée des autres personnes identifiées comme vulnérables. Le règlement Filtrage prévoit en effet que «*lorsqu'il existe des indices de vulnérabilité ou de besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure, le ressortissant de pays tiers concerné reçoit en temps utile un soutien*

*approprié au regard de sa santé physique et mentale dans des installations adéquates*» (art. 12.4).

Les mineurs devraient notamment pouvoir être orientés dans le cadre du filtrage dans des dispositifs d'hébergement ouverts, adaptés à leur âge, en accédant directement à la protection de l'enfance s'agissant des mineurs non accompagnés.

Le filtrage doit ainsi être envisagé dans d'autres lieux à proximité de la frontière extérieure de l'UE, sans privation de liberté, en appliquant si besoin des mesures comme l'assignation à résidence ou autres alternatives qui permettent que les personnes «*restent à la disposition des autorités compétentes chargées de procéder au filtrage*» (art. 6 du règlement Filtrage).



## Recommandations

- ➔ Privilégier des lieux de filtrage sans privation de liberté.
- ➔ Revoir en profondeur le cadre actuel de la zone d'attente, si ce dispositif est transformé en lieu de filtrage, pour l'assortir des garanties procédurales et des services visant à garantir le respect des droits fondamentaux des personnes, qui ne figurent pas dans le cadre juridique actuel.
- ➔ Interdire le placement des mineurs en zone d'attente et prévoir des dispositifs d'hébergement adaptés à leur âge dans le cadre de la procédure de filtrage.

# Identifier pleinement l'ensemble des vulnérabilités lors du filtrage

L'un des enjeux majeurs de la procédure de filtrage consiste à identifier les situations individuelles nécessitant une attention particulière à travers un «*contrôle de vulnérabilité préliminaire effectué par un personnel spécialisé des autorités de filtrage formé à cet effet*» (art.12.3 du règlement Filtrage).

Contrairement à l'évaluation partielle de vulnérabilité actuellement mise en œuvre par l'OFII au sein des Guichets uniques pour demandeurs (GUDA), le dispositif envisagé doit permettre d'identifier l'ensemble des vulnérabilités évoqué de façon non exhaustive dans le règlement Filtrage. En effet, l'article 12, paragraphe 3, concernant la notion de vulnérabilité et cet examen essentiel, renvoie aux dispositions pertinentes des autres textes, notamment la nouvelle directive Accueil et le règlement Procédure, impliquant notamment les 12 vulnérabilités suivantes : situation d'apatridie, victime de pratiques de torture ou de tout autre traitement inhumain ou dégradant, mineurs (accompagnés ou non), personnes handicapées, personnes âgées, femmes enceintes, parents seuls avec un enfant, personnes ayant subi des viols ou d'autres formes sérieuses de violence psychologique, physique ou sexuelle, personnes LGBT+, victimes de traite des êtres humains, personnes gravement malades, personnes souffrant de troubles mentaux, y compris le trouble de stress post-traumatique (voir dans le même sens, cons. 37, Règlement filtrage).

Des protocoles et outils spécifiques pour l'identification des différents types de vulnérabilité doivent être établis, en s'inspirant si besoin des [ressources proposées](#) dans ce domaine par l'Agence européenne de l'asile.

Une formation approfondie dans ce domaine doit être dispensée à l'ensemble des acteurs en charge

de ce contrôle de vulnérabilité, et des moyens adéquats doivent être consacrés en ce sens. Les autorités de filtrage devraient par ailleurs associer des organisations non gouvernementales et des personnels de santé qualifiés à l'examen de vulnérabilité (art.12 du règlement Filtrage).



## Recommandations

- ➔ Établir un dispositif visant à identifier l'ensemble des vulnérabilités concernées par le Pacte sur la migration et l'asile, incluant *a minima* les 12 types de vulnérabilité listés.
- ➔ Proposer des outils spécifiques pour l'identification de chacune des vulnérabilités.
- ➔ Former l'ensemble des acteurs afin de permettre une identification complète des vulnérabilités.
- ➔ Associer des organisations non gouvernementales et des personnels de santé qualifiés à l'examen de vulnérabilité prévu dans la procédure de filtrage.

# SITUATION SPÉCIFIQUE DES MINEURS

Au cours du filtrage, l'intérêt supérieur de l'enfant devra toujours être une considération primordiale (cons. 25 du règlement « Filtrage »).

Durant l'identification et la vérification d'identité, les personnes chargées de la collecte des données biométriques devraient être spécifiquement formées à la collecte des données de mineurs (art. 14 du règlement « Eurodac »). Aucune contrainte ne peut être utilisée à leur égard : la [décision](#) du Conseil constitutionnel datée du 25 janvier 2024 censurant une disposition de ce type pour les adultes figurant initialement dans la loi du 26 janvier 2024 s'applique *a fortiori* aux enfants pour qui elle serait d'autant plus disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Les examens de santé devraient être effectués par des professionnels de santé spécialisés dans la prise en charge sanitaire des mineurs et formés aux besoins particuliers des mineurs (art. 12). De la même manière, les personnes chargées de l'examen de vulnérabilité devraient être formées et accompagnées de professionnels de la protection de l'enfance et d'associations spécialisées dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, ainsi que le permet le règlement, et le cas échéant, de personnels médicaux (art. 12).

Les mineurs non accompagnés devraient être orientés vers la protection de l'enfance, et informés de leur droit à demander l'asile. Leur besoin de protection en tant que mineurs isolés et le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant doivent toutefois suffire à autoriser leur entrée sur le territoire pour bénéficier de la protection de l'enfance, sans que l'introduction d'une demande d'asile soit nécessaire. S'ils souhaitent déposer une demande d'asile, cette volonté pourra être manifestée pendant la procédure de filtrage, ou plus tard au cours de leur prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Bien que leur demande d'asile puisse être enregistrée sans représentant majeur, ils ont vocation à être accompagnés par un représentant légal dès la procédure de

filtrage, et pendant leur procédure d'asile (art. 13 de la directive « [Accueil](#) »). La désignation d'un représentant légal devra être effectuée dès le début de la procédure de filtrage, tel que prévu par le règlement (cons. 25, art. 13), ce qui permettra d'assurer la bonne information et de garantir le respect des droits et la représentation des mineurs non accompagnés au cours des examens liés à la procédure. Les mineurs devront bénéficier d'une information adaptée à leur âge, avec la participation du représentant légal (cons. 38, art. 11).



## Recommandations

- ➔ Prendre en compte la situation spécifique des mineurs au cours du filtrage, à travers un dispositif permettant de répondre à l'ensemble de leurs besoins dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

# Garantir le plein respect du droit d'asile à la frontière

La procédure d'asile à la frontière porte le risque d'une atteinte importante au droit d'asile en entraînant une diminution des garanties procédurales pour les demandeurs, avec des délais plus courts (art. 27, 35, 38 et 51) qui compliquent l'exposé d'un récit, des difficultés à assurer la confidentialité de la procédure, un accès limité à l'information et à l'accompagnement juridique, ainsi que des limitations du caractère suspensif des recours (cons. 91, art. 68).

Afin de garantir une mise en œuvre pleine et entière du droit d'asile tel que consacré dans le droit international, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Constitution française, les autorités françaises devraient veiller à n'appliquer la procédure à la frontière qu'aux situations où elle s'impose au titre de critères restreints et strictement encadrés (art. 45 et 53), en apportant la plus grande considération aux situations individuelles, notamment en termes de vulnérabilité. Les autorités doivent limiter la procédure à la frontière à certaines situations strictement encadrées, la procédure sur le territoire devant demeurer la norme pour l'ensemble des personnes en quête de protection.

Dans les cas d'application de la procédure à la frontière, la privation de liberté n'est pas imposée par le Pacte, des alternatives devraient donc être privilégiées, comme mentionné par la Commission européenne dans son plan de mise en œuvre.

Le modèle actuel de la procédure d'asile à la frontière, applicable dans le cadre de la zone d'attente, doit être revu dès lors qu'il n'implique qu'un avis de l'OFPPA examinant sommairement si la demande d'asile n'est pas manifestement infondée, et permettant le cas échéant une admission sur le territoire où la demande d'asile pourra être enregistrée et instruite avec les mêmes garanties que pour tous les demandeurs. Lorsque le maintien à la frontière est confirmé, le règlement Procédure impose désormais une instruction complète pouvant mener à l'attribution d'une protection au titre de l'asile qui nécessite de modifier en profondeur les modalités d'organisation des instances de l'asile dans ces lieux, afin de s'assurer que

les craintes en cas de retour invoquées par les demandeurs d'asile puissent être sérieusement examinées.

Plus généralement, la procédure à la frontière doit être assortie de garanties suffisantes reposant notamment sur :

- Une confidentialité des échanges entre le demandeur d'asile et les instances en charge de l'instruction de la demande.
- Une aide juridique gratuite et assurée par des professionnels, à tous les stades de la procédure.
- Une formation adéquate de l'ensemble des personnels amenés à instruire les demandes, assortie d'un appui documentaire sur les situations géopolitiques similaire à celui prévu sur le territoire.
- Un droit au recours effectif, doté d'un caractère suspensif pour l'ensemble des demandeurs, auprès de la Cour nationale du droit d'asile.

En outre, l'État devrait veiller à ce que les garanties soient les mêmes pour tous les demandeurs d'asile, qu'ils se trouvent en métropole ou sur des territoires d'outre-mer.



## Recommandations

- ➔ Limiter la procédure à la frontière à certaines situations strictement encadrées, la procédure sur le territoire devant demeurer la norme pour l'ensemble des personnes en quête de protection.
- ➔ Assortir la procédure d'asile à la frontière de garanties procédurales et d'un accompagnement adéquat visant à garantir le respect de ce droit fondamental.

# Assurer un accompagnement et un suivi de l'exercice des droits à la frontière adapté aux enjeux

Dans le cadre du filtrage, comme pour les procédures d'asile à la frontière, il est nécessaire d'établir un dispositif d'accompagnement juridique professionnel et gratuit afin d'aider les personnes privées de liberté dans l'exercice de leur droit. Un accompagnement sanitaire et social doit également être prévu, lui aussi assuré par des professionnels. En effet, l'article 42 du Règlement Procédure précise que les demandeurs soumis à la procédure à la frontière doivent bénéficier des « *des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II* », ce qui implique la fourniture d'avis et l'assistance juridique gratuite fournie par des organismes compétents prévue par l'article 19 du Règlement Procédure. Ce même article prévoit que les États ne doivent pas rendre l'accès à ces avis impossible ou excessivement difficile.

Le cadre législatif actuel des zones d'attente n'est pas conforme à cet égard et doit être modifié afin de permettre un accompagnement juridique professionnel gratuit via la présence continue d'associations et d'avocats. Il faut d'ailleurs préciser que cette assistance juridique doit aussi être disponible pendant le filtrage. En effet, le préambule de ce texte prévoit clairement que « *les personnes demandant une protection internationale au moment de leur interpellation, lors du contrôle aux frontières au point de passage frontalier ou lors du filtrage, devraient être considérées comme des demandeurs de protection internationale, et le règlement (UE) 2024/1348 [Règlement Procédure] et la directive (UE) 2024/1346 [Directive Accueil] devraient s'appliquer à ces personnes.* » (cons. 15, Règlement filtrage).

Les autorités sont par ailleurs tenues d'établir un mécanisme indépendant pour surveiller le respect des droits fondamentaux. Afin de s'assurer de l'effectivité du contrôle, le mécanisme doit être

indépendant et doté de ressources nécessaires, comme exigé dans le règlement Filtrage (cons. 71, art. 43). Les autorités françaises devraient, plus généralement, suivre les [recommandations de l'agence des droits fondamentaux](#) de l'UE (FRA) relatives à ce mécanisme : privilégier le Défenseur des droits ou une autre autorité administrative indépendante, lui permettre de s'auto-saisir, étendre la portée du contrôle au-delà du filtrage et des procédures d'asile à la frontière, etc. Si une autorité déjà existante était désignée, des moyens adéquats devraient lui être fournis pour mener cette mission supplémentaire.

Cette autorité en charge du suivi des droits fondamentaux devra veiller au respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, de la Convention sur le statut des réfugiés de 1951, et porter une attention particulière au respect de la Convention internationale des droits de l'enfant, auxquels les États membres sont parties. Dans ce cadre, des organisations internationales (tel qu'Unicef) et des organisations non gouvernementales spécialisées dans la protection de l'enfance, et en particulier dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, devraient être associées à ce mécanisme.



## Recommandations

- ➔ Établir un dispositif d'accompagnement juridique professionnel et gratuit.
- ➔ Prévoir un accompagnement sanitaire et social assuré par des professionnels.
- ➔ Mettre en place un mécanisme indépendant pour veiller au respect des droits fondamentaux, doté de moyens suffisants.

