
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 de l'Union européenne \(UE\) 2024/1351 du 14 mai 2024](#), relatif à la gestion de l'asile et de la migration, abroge et remplace le règlement 604/2013, autrement dit « Dublin III ».

Alors que l'objectif des conventions, puis des règlements « Dublin », était uniquement d'établir les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, le nouveau règlement, dit « gestion », a pour objectif, en plus de ce dernier, de définir un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration dans l'UE, ainsi que d'établir un mécanisme de solidarité.

Le nouveau règlement reprend largement celui qu'il abroge. Il modifie cependant un certain nombre d'éléments, dont :

- Les délais, notamment ceux de la cessation de responsabilité. Il sera plus difficile pour un pays de se libérer de ses obligations d'examen, de prise et de reprise en charge. La cessation de responsabilité concernant le critère de responsabilité pour entrée irrégulière, par exemple, est désormais de 20 mois après la date du passage de la frontière (12 mois auparavant), ou de 12 mois après la date du débarquement d'une opération de sauvetage.
- Les demandes de reprise en charge sont, elles, devenues de simples notifications. De plus, le défaut de notification dans le délai imparti sera sans préjudice de l'obligation de l'État responsable de reprendre la personne concernée. Les États membres aux frontières extérieures de l'Union risquent donc d'être davantage sollicités.
- Le séjour avec entrée irrégulière sur le territoire des États membres ou dont les circonstances de l'entrée sur ce territoire ne peuvent être établies pendant une période continue d'au moins 5 mois avant d'introduire la demande ne fait plus partie des critères de responsabilité.
- S'il existe des motifs raisonnables de considérer le demandeur comme une menace pour la sécurité intérieure, l'État effectuant le contrôle de sécurité deviendra l'État responsable et les dispositions sur les prises en charge ne s'appliqueront pas.

Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement en France, France terre d'asile et Forum réfugiés attirent particulièrement l'attention sur plusieurs points.

De nouvelles règles en matière d'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile

APPLIQUER LE CRITÈRE DE RESPONSABILITÉ RELATIF AUX DIPLÔMES ET QUALIFICATIONS

L'article 30 établit un nouveau critère de détermination du pays compétent pour l'examen d'une demande : la possession d'un diplôme ou d'une qualification délivré par un établissement d'enseignement situé dans un État membre. Ledit État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale, à condition que la demande soit enregistrée moins de six ans après que le diplôme ou la qualification ait été délivré. La responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale incombe à l'État membre ayant délivré le diplôme ou la qualification après la plus longue période d'études ou, lorsque les périodes d'études sont identiques, à l'État membre dans lequel le diplôme ou la qualification le plus récent a été obtenu.

Les États membres, dont la France, devraient dresser un inventaire des diplômes et autres qualifications à prendre en compte afin d'assurer l'application pleine et entière de ce nouveau critère. La Commission européenne recommande dans son plan commun de mise en œuvre de prendre en

compte les diplômes à partir du niveau deux de la classification internationale type pour l'éducation (enseignement secondaire du 1^{er} cycle - niveau collège, brevet), « afin de faciliter l'application effective du nouveau critère ». Il est à noter que c'est ce que prévoit le plan de mise en œuvre allemand.



Recommandations

- ➔ La France devrait prendre en compte les diplômes et qualifications dès le niveau deux de la classification internationale pour déterminer si la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile lui revient.

APPLIQUER LES CRITÈRES DE RESPONSABILITÉ RELATIFS AUX LIENS FAMILIAUX

Comme auparavant, les critères de responsabilité relatifs aux liens familiaux sont prioritaires dans la hiérarchie des critères. La France devrait donc, comme l'indique la Commission dans son plan commun, «*veiller à la hiérarchisation des cas liés à la famille à chaque étape de la procédure*». Pour cela, le pays devrait «*envisager des modalités de coopération avec les organisations chargées de la recherche des membres de la famille*».

De plus, l'État devrait suivre le modèle de l'Agence européenne de l'asile (EUAA) pour les cas liés à la famille, les lignes directrices pour la recherche et l'identification des membres de la famille (qui devrait sortir en avril 2025), ainsi que les brochures et le matériel d'information et d'orientation sur la conduite d'entretiens de l'EUAA.

Par ailleurs, les articles 26 et suivants (ainsi que le cons. 52) étendent le critère familial aux liens établis pendant le parcours migratoire, autrement dit, les familles constituées hors du pays d'origine, mais avant leur arrivée sur le territoire. Pour rendre l'application de ce critère effective, les autorités devraient prendre en compte tous les indices cohérents et vérifiables permettant d'établir un lien, y compris en l'absence de preuves formelles (pièces justificatives ou preuves ADN [cons. 54]).

D'autre part, l'État a la possibilité d'appliquer encore plus largement le critère familial (cons. 57 et art. 35 : clauses discrétionnaires). Cette possibilité devrait être utilisée, par exemple, pour l'examen de demandes de frères et sœurs, qui seraient autrement séparés, le règlement ne les prenant pas en compte dans la définition de la famille (article 2.8). Le règlement continuant de confier une responsabilité disproportionnée aux pays de première entrée dans l'UE, et au regard de la faible effectivité du règlement «Dublin III», élargir le critère familial

serait un moyen de renforcer la mise en œuvre des principes de solidarité et de partage des responsabilités entre États membres, et de limiter les mouvements secondaires.

Le nouveau règlement prévoit également que l'État devrait veiller à ce que les autorités de détermination de la compétence d'un État membre pour l'examen de la demande d'asile soient formées aux questions de vulnérabilité, afin de détecter des liens de dépendance (cons. 61 et art. 52), et, par conséquent, appliquer efficacement les critères qui y sont liés (art. 34). La présence d'un médiateur culturel pendant l'entretien de détermination du pays responsable (art. 22.4) pourrait faciliter cette détection. Il est à noter que les États doivent donner la priorité au transfert des personnes vulnérables (des mineurs non accompagnés, de personnes dépendantes, et des familles) (cons. 54 et art. 23, 39.1, 40.1 et 46.1).



Recommandations

- ➔ Afin d'appliquer les critères de responsabilité relatifs aux liens familiaux, la France devrait coopérer avec les organisations chargées de la recherche des membres de la famille, prendre en compte tous les indices cohérents et vérifiables permettant d'établir un lien familial, appliquer largement le critère familial, et prévoir la présence d'un médiateur culturel pendant l'entretien de détermination du pays responsable.

GARANTIR LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF CONTRE UNE COMPÉTENCE JUGÉE ERRONÉE

L'État devrait (conformément au cons. 62 et à l'art. 43) octroyer le délai maximum pour exercer le droit au recours contre une décision de transfert, soit trois semaines; ceci dans le but de garantir une préparation adéquate, et, *in fine*, un recours effectif. Le transfert doit, par ailleurs, être automatiquement suspendu jusqu'à l'autorité de la chose jugée, afin d'éviter des transferts inutiles et coûteux. À défaut, un dispositif d'information complet et accessible doit être établi pour que les demandeurs d'asile soient pleinement informés de la possibilité de demander la suspensivité du recours.



Recommandations

- ➔ La loi devrait prévoir le délai de trois semaines pour exercer le droit de recours et la suspension automatique du transfert en cas de recours.

QUESTIONS TRANSVERSALES

Une bonne application du règlement « gestion » requiert une bonne application du [règlement 2024/1 358, dit « Eurodac »](#) (articles 38 et suivants du règlement « gestion »). Celle-ci ne requiert cependant pas l'usage de la contrainte pour la prise d'empreintes et de l'image faciale (cons. 52 et art. 13 et 14 du règlement « Eurodac »). D'une part, la menace du retrait implicite de la demande d'asile représente déjà une forme de contrainte (cons. 31 du [règlement 2024/1348, dit « procédure »](#)). D'autre part, l'usage de la contrainte est strictement encadré par des dispositions constitutionnelles : d'après le Conseil constitutionnel, l'usage de la contrainte doit être soumis à l'autorisation d'un magistrat et subordonné à la démonstration qu'il constitue l'unique moyen d'identifier la personne. De plus, lorsque la personne contrôlée ou retenue a demandé l'assistance d'un avocat, la prise d'empreintes digitales ou de photographies sans son consentement doit être effectuée en la présence de ce dernier (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024).

Par ailleurs, la France ne devrait pas faire usage de la disposition du règlement « gestion » permettant d'éloigner des demandeurs d'asile dans des « pays tiers sûrs », sous réserve des règles et garanties prévues dans le règlement 2024/1348, dit « procédure » (article 16.5 du règlement 2024/1351 « gestion »). En effet, l'article 53-1 de la Constitution française n'autorise pas l'État français à prévoir des accords déterminants des compétences pour l'examen de demandes d'asile avec des pays tiers à l'Union européenne (voir en ce sens l'avis du Conseil d'État du 16 mai 2018 et celui de la [CNCDH du 23 décembre 2017](#)).

Enfin, le nouveau règlement « gestion » permet la rétention de demandeurs lorsqu'il existe un risque de fuite, pour motif de sécurité nationale ou d'ordre public (nouveau) ou pour sécuriser la procédure de transfert (cons. 65 et art. 44 et 45). Le recours à la rétention ne peut avoir lieu que s'il est proportionnel et que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées. Une assignation à

résidence avec des frais de pointage à la charge de l'État pouvant être appliquée, la privation de liberté devrait être écartée, et entièrement proscrite dans le cas des mineurs (cons. 65). Il est à noter que le plan de mise en œuvre allemand inscrit comme objectif la définition d'alternatives à la rétention.



Recommandations

- ➔ **Les autorités françaises ne devraient jamais faire usage de la contrainte pour la prise d'empreintes, doivent chercher à mettre en œuvre des alternatives à la rétention, et mettre fin à la privation de liberté en zone d'attente pour les mineurs.**

De nouvelles règles en matière de solidarité

VERS DES ACCORDS AVEC LES PAYS TIERS RESPECTUEUX DES DROITS HUMAINS ET GARANTISSANT DES VOIES LÉGALES DE MIGRATION

L'une des grandes nouveautés du règlement «gestion» est la mise en place d'un cadre commun de gestion des migrations. Ce cadre commun oblige notamment les États à favoriser une coopération avec les pays tiers, à prévenir et réduire la migration irrégulière et à élaborer des stratégies nationales de gestion de l'asile et de la migration (cons. 5 et art. 5).

Dans ce cadre, la France devrait proscrire les partenariats avec des pays tiers dans lesquels les droits humains sont régulièrement bafoués et où les violences envers les personnes exilées sont établies. D'autre part, ces partenariats devraient porter sur la mise en place de voies légales de migration (qui est le premier exemple cité par l'article 5). Le [HCR](#) encourage notamment la France à «poursuivre le développement [de] voies légales d'accès [dont la réinstallation], notamment les couloirs humanitaires, l'accueil d'étudiants réfugiés et les initiatives de parrainage privé, tout en continuant à renforcer la procédure de réunification familiale».

En outre, les stratégies nationales de gestion de l'asile et de la migration devraient être adoptées en consultation avec les organisations de la société

civile, en particulier les opérateurs de l'asile, qui auront *in fine* la charge de gérer les dispositifs d'accueil et d'accompagnement (cons. 9 et art. 7).



Recommandations

- ➔ La France devrait proscrire les partenariats avec des pays tiers dans lesquels les droits humains sont régulièrement bafoués et où les violences envers les personnes exilées sont établies, et devrait établir des voies légales de migration.
- ➔ La stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration devrait être adoptée en consultation avec les organisations de la société civile.

ASSURER UNE SOLIDARITÉ EFFECTIVE ENTRE ÉTATS MEMBRES

L'une des autres grandes nouveautés du règlement «gestion» est le mécanisme de solidarité. Sommairement, ce dernier comportera une «réserve de solidarité» avec des contributions des États membres, sous diverses formes, en faveur d'un ou plusieurs États membres subissant une «pression» (Partie IV, art. 56 et suivants).

La France devrait préférer les relocalisations aux contributions financières dans la mise en œuvre de ce mécanisme, seules des relocalisations permettant de répartir équitablement la responsabilité de l'accueil des demandeurs d'asile entre États membres de l'Union, et d'assurer un accueil matériel digne des demandeurs. De plus, cette orientation suivrait celle créée dès 2019 par la France, qui conduisit en 2022 à la création du mécanisme volontaire créé sous la présidence française du Conseil de l'UE.

Dans le plan national de mise en œuvre (p.40), il est indiqué, sans précision sur la base de calcul, que les besoins de relocalisation pourraient s'élever à 4796 par an (contre 1800 actuellement). L'État français devrait, de surcroît, se fixer un objectif en termes de solidarité supérieur à celui énoncé dans le règlement (art. 12.2 et 66), mais également utiliser la clause discrétionnaire (cons. 57 et art. 35), qui permet à un pays membre d'examiner une demande même si cet examen ne relève pas de sa responsabilité au regard des critères fixés dans le texte.

Dans la mise en œuvre desdites relocalisations, l'État devrait prioriser la relocalisation des bénéficiaires de la protection internationale, car le consentement écrit est requis (art. 67), contrairement aux demandeurs d'asile. Qui plus est, la France devrait prendre en compte les souhaits exprimés par les demandeurs, ce qui éviterait les mouvements secondaires. Le règlement dispose par ailleurs qu'il est

nécessaire de prendre en compte les «liens significatifs» (familiaux, linguistiques et culturels) des demandeurs avec le pays de destination (cons. 23 et 26, et art. 67, paragraphes 3 et 4).

L'article 67.6 du règlement prévoit en outre que «*les États membres veillent à ce que les membres d'une famille soient relocalisés sur le territoire du même État membre*». La France doit s'assurer de ne pas séparer les familles et opérer leur relocalisation sur le même territoire, sauf lorsque cela est contraire à l'intérêt des personnes concernées (par exemple en cas de violences intrafamiliales). Ces relocalisations pourraient aussi permettre de couvrir les membres de la famille qui ne sont pas concernés par les transferts dits «Dublin» (par un élargissement de la définition de la famille pour les relocalisations).

La France doit garantir la transparence dans la sélection des personnes concernées par la relocalisation. Le plan commun de mise en œuvre indique notamment que les États devront désigner un coordinateur national, mettre en place un mécanisme national de coordination et définir le processus interne pour choisir la manière dont ils souhaitent contribuer à la solidarité et à l'engagement en temps opportun au Forum de solidarité de haut niveau de l'UE. Ce mécanisme national de coordination devrait impliquer la société civile, qui sera amenée à accueillir les personnes relocalisées, favorisant ainsi le dialogue, la transparence, et l'information du public.

Les États devraient par ailleurs prévoir une formation adaptée du personnel impliqué dans les relocalisations, portant notamment sur la vulnérabilité, ainsi que les services d'interprétariat adéquats. Le plan de mise en œuvre espagnol, par exemple, prévoit des interprètes dans le cadre de la relocalisation.

Finalement, comme pour les transferts, la rétention ne devrait pas être envisagée pour garantir les relocalisations (art. 67, paragraphe 13).



Recommandations

- ➔ La France devrait préférer les relocalisations aux contributions financières dans le mécanisme de solidarité et se fixer un objectif en termes de solidarité supérieur à celui énoncé dans le règlement. Le pays devrait aussi, en dehors du mécanisme, faire usage de la clause discrétionnaire.
- ➔ La priorité devrait être donnée à la relocalisation des bénéficiaires de la protection internationale qui le consentent.
- ➔ Les relocalisations devraient refléter les souhaits des demandeurs et les liens significatifs de ceux-ci avec les pays de destination.
- ➔ L'État doit garantir la transparence du mécanisme national de coordination, et son élaboration devrait impliquer la société civile.

