

# RECOMMANDATIONS DE PICUM SUR LE RÈGLEMENT SUR LE FILTRAGE

PROPOSITION AMENDÉE DE RÈGLEMENT  
(COM/2020/612 FINAL) DU PARLEMENT  
EUROPÉEN ET DU CONSEIL ÉTABLISSANT  
UN FILTRAGE DES RESSORTISSANTS  
DE PAYS TIERS AUX FRONTIÈRES  
EXTÉRIEURES ET MODIFIANT LES  
RÈGLEMENTS (CE) NO 767/2008, (UE)  
2017/2226, (UE) 2018/1240 ET (UE)  
2019/817 COM/2020/612 FINAL

AVRIL 2021

*Un résumé de nos préoccupations liées à l'ensemble du pacte européen est disponible ici : [More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations.](#)*

## **Préserver l'accès à des permis de séjour déjà en place et réglementés au niveau national :**

Si le règlement sur le filtrage considère les retours et l'asile comme les deux seules options possibles, des personnes qui auraient été éligibles à des titres de séjour réguliers prévus par les législations nationales (dont les visas humanitaires) risqueront tout de même d'être expulsées, entraînant ainsi des risques de violations des droits fondamentaux tels que le droit à une vie de famille, l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit au non-refoulement.

En outre, dans l'arrêt [TQ c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid](#), la CJUE a confirmé une nouvelle fois qu'avant d'enclencher une procédure de retour à l'encontre d'un mineur non accompagné dont la demande d'asile a été refusée, les États membres avaient l'obligation d'évaluer l'adéquation de l'infrastructure où il serait reçu. En outre, plus de [la moitié des États membres de l'UE](#) disposent d'un permis de séjour temporaire pour raisons médicales ; dans au moins [cinq](#)

[pays](#), la législation autorise l'octroi de permis spécifiques aux sans-papiers victimes de violence domestique ; au moins [huit États](#) ont mis en place des mécanismes de régularisation destinés aux enfants, aux jeunes ou aux familles, et au moins [sept pays](#) bénéficient de procédures spécifiquement destinées aux personnes apatrides. Ces permis s'appuient sur des critères qui ne sont pas évalués au cours de la procédure d'asile, et qui doivent donc faire l'objet d'une étude distincte.

De plus, **émettre une décision de retour sans recherche préalable de facteurs contre-indiquant ce retour va à l'encontre de l'objectif d'efficacité**, car plusieurs catégories de personnes pour lesquelles un retour serait envisageable (par exemple pour des raisons liées au non-refoulement, des raisons familiales ou pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant) devront faire appel de la décision de retour si elle ne prend pas en compte tous les éléments dont l'analyse est pourtant imposée par le droit européen et par le droit international. Cela multiplierait les degrés de juridiction et risquerait de causer un afflux massif dans les dernières instances.

#### **Nous recommandons :**

- d'indiquer explicitement qu'une personne ne peut faire l'objet de procédures de retour que dans le cas où elle ne remplit pas les critères requis par la législation des États membres pour se voir octroyer un titre de séjour ou une autre forme d'autorisation à rester sur le territoire pour des raisons charitables, humanitaires ou autres, et de garantir que son retour n'entraînera pas de risque de violation du principe de non-refoulement, ni d'autres obligations établies par la Charte des droits fondamentaux ou d'obligations européennes ou internationales (considérant 5 et article 14) ;
- d'ajouter une référence « au principe de non-refoulement et autres obligations en matière de droits fondamentaux établies par la Charte des droits fondamentaux, ainsi qu'à d'autres obligations au regard du droit européen et international, et ce sans porter préjudice à l'application de l'article 6, paragraphe 4 de la directive 2008/115 » (article 14) ;
- d'amender l'article 14 pour préciser que « dans les affaires qui concernent des mineurs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être l'une des préoccupations principales. Cela demande que les procédures qui respectent la directive (UE) 2008/115/CE (directive retour) ne soient enclenchées qu'après la réalisation d'une [procédure d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant](#) étayée par des preuves. Si le retour s'avérait être dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il devrait être réalisé en priorité au moyen d'un départ volontaire complété par une aide pédiatrique. »
- d'ajouter à l'article 8, paragraphe 2 : « (g) les dispositions applicables aux conditions de séjour des ressortissants de pays tiers et aux procédures de séjour qui y sont liées, conformément au droit national de l'État membre en question » (accès à l'information).

## Empêcher le placement automatique en détention des personnes demandeuses d'asile et sans papiers situées aux frontières extérieures :

La proposition de la Commission entraînerait le placement automatique de personnes en détention, dans le cadre du filtrage préalable à l'entrée. Dans l'arrêt [FMS e.a. contre Autres](#), la CJUE a considéré que les conditions de vie dans les centres aux frontières, dans un périmètre fermé qu'il est interdit de quitter, était assimilable à une rétention (paragraphe 231)<sup>1</sup>. Cela correspond à la jurisprudence établie de longue date par la CEDH ([Amuur c. France](#), para. 49). Il est indispensable de veiller à ce que le filtrage préalable à l'entrée ne revienne pas, dans les faits, à un placement automatique en détention et à ce que les ressortissants de pays tiers reçoivent un logement et des services adaptés au lieu d'être détenus. Puisque les propositions, dans leur état actuel, s'appliquent également aux mineurs, cette mesure est primordiale pour garantir le respect des [normes internationales](#) et des [engagements mondiaux](#) en matière de lutte contre la détention des enfants migrants.

Ce filtrage semble fondé sur la pratique française de détention de ressortissant de pays tiers dans les zones d'attente. La propagation exponentielle de cette pratique est encore plus inquiétante à la lumière des nombreuses [critiques](#) émises par des organisations de la société civile française depuis de nombreuses années. Ces critiques soulignent le manque de transparence, les forts taux de violences verbales et physiques, l'impunité et le manque d'accès à une aide juridictionnelle et à des soins de santé.

### Nous recommandons :

- d'amender le texte pour en supprimer les références à la « détention » des personnes migrantes et les remplacer par une disposition prévoyant que les ressortissants de pays tiers reçoivent un logement adapté et un accès aux services pertinents ; de préciser que les mineurs et les mineurs se trouvant avec leur famille ne doivent jamais être placés en détention (considérant 12, article 4) ;
- de mettre un terme à la fiction de l'interdiction d'entrée sur le territoire (article 4, paragraphe 2).

<sup>1</sup> « Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la troisième question, sous b), et à la quatrième question, sous a), que les directives 2008/115 et 2013/33 doivent être interprétées en ce sens que **l'obligation faite à un ressortissant d'un pays tiers de demeurer en permanence dans une zone de transit dont le périmètre est restreint et clos, à l'intérieur de laquelle les mouvements de ce ressortissant sont limités et surveillés, et que ce dernier ne peut légalement quitter volontairement, en quelque direction que ce soit, apparaît comme une privation de liberté, caractéristique d'une "rétention" au sens desdites directives.** » (phrase mise en gras par nos soins).

## Garantir l'accès des ONG aux frontières et empêcher leur incrimination :

Les organisations internationales et non gouvernementales veillent au respect des droits fondamentaux, et leur rôle est primordial ; par conséquent, elles doivent se voir autoriser l'accès aux frontières. Cette mesure est d'autant plus nécessaire à une époque où les défenseur·e·s des droits humains et les ONG risquent de plus en plus d'être [incriminés et intimidés](#) en raison de leur travail de dénonciation de la répression. Afin d'empêcher de futures incriminations, il est indispensable d'octroyer aux défenseur·e·s des droits humains et aux ONG le droit explicite d'accéder aux frontières, de surveiller et de signaler les violations des droits fondamentaux et de fournir des informations aux personnes migrantes.

### Nous recommandons :

- d'indiquer clairement que les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales, ainsi que les défenseur·e·s des droits humains **doivent être autorisées** à participer à la surveillance du respect des droits fondamentaux (considérant 23 et article 7) ;
- d'apporter des amendements supplémentaires à l'article 7, afin de veiller à ce que les procédures de surveillance du respect des droits fondamentaux aux frontières puissent être en mesure d'évaluer les violations des droits pendant le filtrage **et en lien avec tout franchissement de frontière, ou tentative de franchissement au niveau ou en dehors des postes-frontières officiels**. Ces amendements doivent également garantir l'évaluation de la détention sur des critères de nécessité et de proportionnalité, ainsi que sur d'éventuelles violations **de l'intérêt supérieur de l'enfant, du droit à une vie de famille et à la vie privée, du droit à la santé et d'autres droits fondamentaux**. Nous demandons également la garantie qu'un suivi sera réalisé et que les mesures énoncées seront respectées ;
- de faire en sorte que les États **doivent** autoriser les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales concernées et compétentes à renseigner les ressortissants de pays tiers pendant la phase de filtrage (article 8).

### Protéger le droit à un recours effectif :

Les informations recueillies pendant le filtrage le seront sans accès à un avocat, à un moment où les personnes concernées seront très probablement en détention et sans accès adapté aux informations. En outre, des mineurs non accompagnés ne se verraient pas attribuer de tuteur légal. La proposition de la Commission européenne semble suggérer qu'au cours de cette phase, les forces de police pourraient recueillir à la fois des informations qui auraient

d'importantes répercussions sur les chances de la personne de voir sa demande d'asile acceptée, et des informations qui pourraient potentiellement être utilisées à des fins pénales, contre la personne qui fournit l'information et contre des parties tierces.

Il est surprenant de voir qu'aucune référence n'est faite ici (ni dans l'ensemble de la proposition) à la directive 2016/680 (directive en matière de protection des données dans le domaine répressif), et la formulation actuelle du texte est si vague qu'elle mènera probablement à des violations de la directive (particulièrement de l'article 4(1)(c) et de l'article 10). Il est également étrange que cette disposition ne se réfère pas à la directive 2012/29 (directive sur les droits des victimes), ni à la directive 2013/48 (droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales), étant donné que les autorités poseront des questions relatives à d'éventuelles infractions pénales ; il est donc fortement probable qu'au moins l'une de ces deux directives devienne applicable, entraînant ainsi l'activation du droit à un avocat et du droit des personnes concernées à être informées, en tant que victimes. Au vu de la structure actuelle de ce texte, les autorités des États membres risquent fort d'enfreindre ces autres dispositions.

#### **Nous recommandons :**

- de veiller à ce que chaque personne reçoive des informations pertinentes dans une langue et sous une forme compréhensibles pour elle, et non seulement dans une langue dont les autorités peuvent « raisonnablement supposer » qu'elle la comprend (article 8).
- de supprimer du formulaire de compte-rendu à remplir au terme de la procédure : (aa) les informations obtenues sur les itinéraires empruntés, y compris le point de départ, les lieux de résidence précédente, les pays tiers de transit et ceux où une protection pourrait avoir été demandée ou accordée, ainsi que la destination prévue dans l'Union, et (bb) des informations sur l'assistance fournie par une personne ou une organisation criminelle dans le cadre du franchissement non autorisé de la frontière et toute information connexe en cas de soupçon de trafic de migrants (article 13) ;
- d'ajouter deux paragraphes à l'article 14 relatif au résultat du filtrage, en indiquant clairement que « le formulaire doit être signé par le ressortissant du pays tiers ou, s'il s'agit d'un mineur, par ses parents ou par son tuteur légal. Dans ce contexte, le ressortissant du pays tiers devrait bénéficier d'un délai suffisant pour lire et comprendre le formulaire, et devrait avoir accès à un service d'interprétation et à une aide juridique. Le ressortissant du pays tiers devrait recevoir une copie écrite du formulaire de compte-rendu, signé par les deux parties. », et que « le ressortissant du pays tiers en question doit bénéficier d'un recours effectif pour interjeter appel ou pour demander une réévaluation du résultat du filtrage, auprès d'une autorité judiciaire ou administrative compétente ou auprès d'une instance composée de membres impartiaux et dont l'indépendance est garantie par des mesures objectives. »

## Évaluation obligatoire de la santé et des vulnérabilités, et accès à la santé :

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) établit le droit de jouir du meilleur état de santé possible et impose aux États parties de garantir la jouissance indiscriminée de ce droit. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a [indiqué explicitement](#) que les États parties avaient l'obligation de garantir que chaque individu, y compris les personnes migrantes sans papiers, ait accès dans des conditions d'égalité aux services de santé prophylactiques, thérapeutiques et palliatifs, quels que soient les papiers en leur possession ou leur situation au regard de la loi. De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui surveille la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, a [indiqué](#) que, selon l'article 5, paragraphe e, alinéa iv de cette Convention, les États parties ne pouvaient ni refuser, ni limiter l'accès des ressortissants étrangers aux services de santé prophylactiques, thérapeutiques et palliatifs.

L'évaluation de la santé et des vulnérabilités est une mesure indispensable pour garantir l'identification et la résolution de toute cause potentielle de vulnérabilité, y compris de troubles mentaux et de problèmes de santé. Par conséquent, les autorités ne doivent pas pouvoir se soustraire à cette obligation.

### Nous recommandons :

- de rendre obligatoires les évaluations de la santé et des vulnérabilités et de veiller à ce qu'elles respectent la nécessité de mettre en place des règlements en matière de consentement éclairé et de protection des données (considérant 26 et article 9) ;
- de garantir l'accès plein et entier à des soins de santé au cours de la phase de filtrage (considérant 27) ;
- de faire en sorte que les mineurs, puisque leur développement physique et cognitif n'est pas achevé, soient automatiquement considérés comme vulnérables à des troubles de santé et à des troubles mentaux sur le court, moyen et long terme, et comme ayant des besoins d'encadrement et de procédure spécifiques (article 9).

### Empêcher les politiques et les interpellations discriminantes :

L'augmentation du nombre de filtrages préalables à l'entrée visant des personnes déjà présentes sur le territoire est discriminante et pourrait mener à un « environnement hostile » dans lequel les personnes sans papiers, y compris les familles et les enfants, pourraient être interpellées n'importe où et n'importe

quand, puis subir jusqu'à trois jours de détention sans évaluation judiciaire, ni accès à un avocat au cours de la procédure de filtrage. Les personnes et les populations de couleur, qui sont déjà confrontées à des politiques discriminantes et à des harcèlements policiers, risqueraient davantage d'être contrôlées et placées en détention. Il est difficile de comprendre comment cet exemple peut être cohérent avec les récents engagements pris par l'UE dans son nouveau Plan d'action contre le racisme à « lutter contre la discrimination par les services répressifs » et à éviter « le profilage qui engendre une discrimination ».

#### **Nous recommandons :**

- de veiller à ce que les personnes déjà présentes sur le territoire européen ne soient pas soumises à des procédures de filtrage (ni au placement en détention de trois jours qui en découle) (article 1) ;
- d'amender l'article 5 afin qu'il se réfère uniquement aux personnes « appréhendées ou interceptées par les autorités compétentes dans le cadre d'un franchissement irrégulier d'une frontière extérieure, dont l'interprétation devra respecter le [Manuel sur le retour](#) de la Commission européenne (chapitre 2.1) ». Cette modification limiterait l'applicabilité de l'article aux personnes appréhendées dans le cadre d'un franchissement irrégulier de frontière, une catégorie clairement définie et délimitée par le Manuel sur le retour de la Commission européenne.
- Afin d'éviter le recours à la violence et à la coercition à l'encontre des ressortissants de pays tiers au niveau des frontières, nous proposons également d'amender l'article 10 afin de supprimer la possibilité d'utiliser des données ou des informations « obtenues » du ressortissant en question. Nous suggérons également d'amender l'article 11 pour garantir que « si des fouilles sont effectuées, le droit national de l'État membre concerné **ainsi que les principes de proportionnalité et de nécessité** s'appliquent » et que ces fouilles soient soumises à des examens réalisés par les mécanismes de contrôle du respect des droits fondamentaux mis en place à l'article 7.

#### **Protéger les mineurs :**

Les enfants représentent une part importante de la population migrante, au niveau des frontières de l'UE comme à l'intérieur du territoire européen. La proposition de règlement sur le filtrage reconnaît la nécessité d'impliquer les autorités de protection de l'enfance de la part des États membres (considérant 21, articles 6 et 9), de communiquer les informations d'une manière adaptée à l'âge des enfants (considérant 27) et d'être appliqué en portant une attention particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant (considérant 22) ; toutes ces dispositions sont positives.

Néanmoins, tous les mineurs, qu'ils soient non accompagnés ou avec leur famille, seront soumis à un placement automatique en détention du fait de ce règlement, et ils n'auront pas accès à des procédures de régularisation autres que l'asile. En outre, les mineurs non accompagnés ne se verront ni attribuer de tuteur, ni accorder d'aide juridique pendant la procédure de filtrage, tout en étant interrogés sur un certain nombre de sujets et alors même que leurs réponses influenceront fortement leurs perspectives d'avenir et l'évolution de leur demande d'asile.

#### **Nous recommandons :**

- de faire en sorte que les mineurs non accompagnés se voient attribuer un tuteur pendant la procédure de filtrage, en ajoutant à l'article 6, paragraphe 7 la mention suivante : « Attribuer un tuteur lorsque les mineurs non accompagnés, ou les personnes affirmant être des mineurs non accompagnés, sont concernés par le présent règlement. » ;
- de veiller à ce que chaque personne, y compris les mineurs non accompagnés, reçoive une aide juridique (ajouter cette mesure à l'article 6) ;
- d'indiquer clairement que les déclarations des mineurs ne devraient pas constituer le fondement du formulaire de compte-rendu, sauf s'ils sont accompagnés d'un parent (ou des deux) ou d'un tuteur légal au cours de leur entretien. Chaque personne devrait avoir le droit de relire les informations contenues dans le formulaire de compte-rendu, de les corriger et d'en recevoir une copie (inclure cette mesure dans l'article 6) ;
- d'indiquer clairement que les mineurs non accompagnés et les enfants migrant avec leur famille ne devraient jamais être placés en détention (dans le considérant 12 et l'article 4) ;
- d'amender l'article 14 pour préciser que « dans les affaires qui concernent des mineurs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être l'une des préoccupations principales. Cela demande que les procédures qui respectent la directive (UE) 2008/115/CE (directive retour) ne soient enclenchées qu'après la réalisation d'une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant étayée par des preuves. Si le retour s'avérait être dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il devrait être réalisé en priorité au moyen d'un départ volontaire complété par une aide pédiatrique. » ;
- d'indiquer explicitement qu'une personne ne peut faire l'objet de procédures de retour que dans le cas où elle ne remplit pas les critères requis par la législation des États membres pour se voir octroyer un titre de séjour ou une autre forme d'autorisation à rester sur le territoire pour des raisons charitables, humanitaires ou autres, et de garantir que son retour n'entraînera pas de risque de violation du principe de non-refoulement ni à d'autres obligations établies par la Charte des droits fondamentaux ou d'obligations européennes ou internationales (considérant 5 et article 14) ;
- d'ajouter à l'article 8, paragraphe 2 : « (g) les dispositions applicables aux



conditions de séjour des ressortissants de pays tiers et aux procédures de séjour qui y sont liées, conformément au droit national de l'État membre en question » (accès à l'information).

En cas de question, veuillez contacter Marta Gionco : [marta.gionco@picum.org](mailto:marta.gionco@picum.org).

*Traduction : Morgane Delage*