

**Bruxelles, le 1^{er} mars 2022
(OR. fr)**

6264/22

LIMITE

**ASILE 18
JAI 271
FRONT 84
MIGR 65
RELEX 285**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Migration et asile: première étape

Dans le cadre de l'approche graduelle en matière de migration et d'asile, la présidence a proposé de définir le contenu d'une première étape, en gardant à l'esprit la nécessité de préserver un niveau d'engagement équivalent dans les différents aspects (notamment la dimension extérieures, la solidarité et la responsabilité). L'opérationnalisation de la dimension extérieure est également un élément clé de cette première étape.

L'agression russe en Ukraine entraîne un nombre important de déplacés aux frontières orientales de l'UE. L'Europe honore son devoir d'accueil des personnes qui fuient la guerre. Cette nouvelle crise aux portes de l'UE confirme également la nécessité de renforcer la protection de nos frontières et d'accroître la solidarité entre les Etats membres. La première étape du Pacte migratoire doit y contribuer.

Sur la base d'échanges fructueux antérieurs, notamment au sein du COREPER et lors de la réunion ministérielle informelle de Lille, il semble possible d'identifier les domaines de convergence et les questions à approfondir dans le cadre de cette première étape.

1. Opérationnalisation de la dimension externe de la migration

La **dimension extérieure** de la migration est un élément clé du succès de la politique migratoire de l'UE :

- Il convient d'utiliser pleinement et de manière équilibrée tous les leviers existants, conformément aux conclusions du Conseil européen, d'une manière cohérente et coordonnée entre l'UE et les États membres, en s'adressant aux pays tiers dans une approche "Team Europe".
- À cette fin, le MOCADDEM a été mis en place et regroupe les efforts des États membres et des institutions de l'UE. Il a déjà commencé à travailler sur l'Irak et le Niger, pour lesquels des "fiches d'action" ont été présentées, afin de rassembler les différents aspects de l'engagement de l'UE et des États membres en un tout cohérent. Sans préjudice des compétences respectives des institutions de l'UE, les discussions en MOCADDEM permettront de clarifier et de poursuivre les différentes actions à mettre en œuvre, avec des responsabilités et un calendrier précis. Le MOCADDEM continuera à travailler sur les différents pays tiers d'intérêt, avec une approche "sur l'ensemble de la route".
- Conformément aux considérations ci-dessous concernant les frontières extérieures, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité des retours ; à cette fin, il convient de canaliser sans délai un entier soutien européen aux États membres concernés. Le MOCADDEM, entre autres, servira cet objectif en ce qui concerne la réadmission.

- Le Conseil a dressé une liste de pays tiers d'intérêt en ce qui concerne la coopération en matière de réadmission, sur la base du rapport de la Commission sur l'article 25 bis du code des visas. Cette liste est intégrée dans l'engagement continu de la Commission et du SEAE avec un certain nombre de pays tiers. Par conséquent, ils poursuivront leurs activités de sensibilisation en cours et en entreprendront de nouvelles afin de souligner auprès de ces partenaires la nécessité de renforcer leur coopération, en tenant compte de l'adoption éventuelle, le cas échéant, de mesures restrictives en matière de visas. Ici aussi, le MOCADDEM soutiendra cette action de sensibilisation pour les pays mentionnés dans cette liste en coordonnant les messages et en rationalisant les incitations et les leviers.
- La Commission contribuera à une approche stratégique sur les instruments de réadmission, avec la nécessité (i) d'évaluer l'efficacité des accords/arrangements existants, et (ii) de débloquer les négociations bloquées, éventuellement en révisant les mandats de négociation et (iii) d'identifier de nouveaux pays tiers avec lesquels formaliser la coopération en matière de réadmission.
- Frontex pourrait renforcer son soutien aux États membres, notamment par le biais de sa coopération internationale. Frontex pourrait développer davantage son action en faveur des pays tiers, notamment en matière de retour, mais aussi en matière de gestion des frontières et de renforcement des capacités en vue de prévenir l'immigration clandestine. À cette fin, le Conseil et la Commission identifieront les pays tiers avec lesquels des accords de statut et/ou des arrangements de travail devraient être négociés.

- L’Union européenne doit également intervenir en soutien des Etats d’origines et de transit pour prévenir les flux migratoires. Cela passe par un soutien accru, à la fois humain, financier et matériel, notamment dans le cadre des “Initiatives équipe Europe” en cours de lancement, au profit de plusieurs partenaires prioritaires, notamment en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne. Un effort financier accru doit être consacré à cette politique, notamment via le nouveau NDICI.

2. Contrôles et enregistrement à la frontière extérieure

Les Etats membres s’engagent à mettre en place la procédure de filtrage. Les contrôles et l’enregistrement pourront être basés sur les éléments suivants.

Filtrage :

À la frontière extérieure, les contrôles comprendraient un examen préliminaire de santé, un contrôle de vulnérabilité, un contrôle d’identité et un contrôle de sécurité. L’enregistrement dans EURODAC interviendra pendant le contrôle.

- Ces contrôles s’appliqueraient à 3 catégories de ressortissants de pays tiers ne remplissant pas les conditions d’entrée : ceux qui sont appréhendés à l’occasion d’un franchissement non autorisé de la frontière extérieure, ceux qui sont débarqués à la suite d’une opération SAR et ceux qui ont introduit une demande de protection internationale aux points de passage de la frontière extérieure ou dans les zones de transit.

- Une souplesse suffisante doit être laissée aux États membres en ce qui concerne le choix des lieux. En principe, le contrôle doit être effectué dans des lieux situés aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci. Toutefois, lorsqu'un État membre ne peut pas accueillir les ressortissants de pays tiers dans ces lieux, il peut recourir à d'autres lieux sur son territoire.

Filtrage sur le territoire : Les États membres appliqueraient le filtrage aux ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur leur territoire lorsque rien n'indique qu'ils ont franchi une frontière extérieure pour entrer sur le territoire des États membres de manière autorisée et qu'ils ont déjà été soumis à un filtrage dans un État membre.

En ce qui concerne le statut juridique des personnes concernées à la frontière extérieure, les éléments suivants pourraient être envisagés :

Tant que les personnes concernées ne remplissent pas les conditions d'entrée et pour la seule durée de la procédure de contrôle, elles ne devraient pas être autorisées à entrer.

- Cela contribuerait à fournir une base juridique aux mesures prises par les États membres pour prévenir le risque de fuite. Une décision de refus d'entrée pourrait être émise, conformément au SBC, à l'issue du contrôle. Le retour pourrait être effectué en utilisant les dérogations de l'article 2 §2 de la directive retour.
- Ce statut juridique sera strictement limité dans le temps : 5 jours, ou 10 jours dans des circonstances exceptionnelles, au maximum. Cette mesure serait ainsi proportionnée aux objectifs du processus de filtrage et s'inscrirait dans la lignée des efforts européens parallèles visant à accroître l'efficacité du retour (comme détaillé ci-dessous).

- Les personnes concernées devraient rester à la disposition des autorités compétentes pendant le traitement des contrôles. Une certaine flexibilité doit être laissée aux États membres quant au choix de ces mesures. Toutefois, les alternatives à la rétention doivent être suffisamment efficaces pour atteindre l'objectif du contrôle et prévenir la fuite. Les assignations à résidence et les restrictions de circulation (installations ouvertes ou semi-ouvertes, notamment avec surveillance) seraient des moyens préférables. Il convient de vérifier que les mesures mises en place (qu'il s'agisse de la détention ou de ses alternatives), et les moyens effectifs consacrés à leur mise en œuvre, sont adaptés à l'objectif de maintenir les personnes concernées à la disposition des autorités compétentes.

Enregistrement dans Eurodac :

- Une catégorie dans Eurodac pourrait être créée pour les personnes débarquées après des opérations de sauvetage en mer. Cela donnerait à la Commission et aux États membres une image claire de ces arrivées et les aiderait à évaluer la pression supportée par certains États membres.
- Les données doivent être transmises au système central dans les 3 jours. Dans ce délai spécifique, et à tout moment, les États membres concernés peuvent demander le soutien des agences de l'UE (AUE ou FRONTEX) afin de mener à bien ces tâches. En cas d'afflux considéré comme massif, les États membres pourraient demander que ce délai soit porté à 5 jours.

3. Progresser en matière de retours

- Outre une coopération renforcée en matière de réadmission avec les pays tiers prioritaires, le futur "coordinateur européen des retours", assisté d'un "réseau de haut niveau" sur le retour, devrait contribuer à la mise en place d'un système de retour européen efficace et commun, notamment en "encourageant la coopération opérationnelle avec et entre les États membres dans la gestion des processus de retour, de réadmission et de réintégration"¹. Il pourrait s'agir de rapprocher les politiques et les pratiques en matière de retour, notamment en ce qui concerne la coopération consulaire, et de contribuer à une solidarité pratique en faisant correspondre les besoins et les moyens d'assistance entre les États membres. Le rôle du coordinateur et du réseau à haut niveau sera précisé par la Commission et devra inscrire son action en complémentarité avec les autres acteurs compétents. En particulier, le coordinateur, assisté par le réseau à haut niveau, travaillera à l'élaboration d'une stratégie opérationnelle en matière de retour.
- La possibilité de reprendre les travaux sur la "directive retour" dépend de l'adoption d'une position par le Parlement européen. La Présidence pourrait établir des contacts avec le Parlement européen afin de discuter du calendrier et du contenu.

¹ Publication de l'avis de vacance : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:411A:FULL&from=EN>

4.. Soutien financier, humain et matériel aux États membres chargés de la protection de la frontière extérieure.

La présidence rappelle qu'un financement important est prévu pour la période 2021-2027 dans le domaine des affaires intérieures : les dotations financières concernées s'élèvent à plus de 18 milliards d'euros, dont plus de 60 % sont alloués à la programmation des États membres et le reste à l'instrument de la facilité thématique. En outre, quelque 11 milliards d'euros sont disponibles pour le fonctionnement des six agences HOME.

Les États membres sont en train de soumettre à la Commission, pour approbation, des projets de programmes couvrant l'ensemble de la période de programmation. Les États membres disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour la programmation de leurs allocations nationales. Les ressources financières sont affectées aux objectifs et aux actions en fonction des besoins nationaux identifiés et conformément aux parts budgétaires minimales par objectif définies dans les règlements spécifiques du Fonds. Une révision à mi-parcours avec des allocations supplémentaires aux États membres est prévue en 2024.

La Commission a publié le 26 janvier un appel permanent aux États membres pour des projets visant à soutenir les systèmes d'accueil, d'asile et de retour exposés à une forte pression migratoire continue aux frontières extérieures de l'UE. Cet appel est doté de 188,5 millions d'euros. La facilité thématique, qui représente un peu moins de 40% des fonds globaux, est également un instrument clé pour accroître la flexibilité financière dans la mise en œuvre des fonds des affaires intérieures. Cette flexibilité a récemment été utilisée pour faire face à l'impact sur les États membres des crises migratoires au Belarus et en Afghanistan.

Il est actuellement prévu d'injecter dans les programmes des États membres environ 60 % du montant de 1,7 milliard d'euros disponible au titre de la facilité thématique pour la période 2021-2022.

Les agences de l'UE devraient continuer de se placer à l'entière disposition des États membres qui en ont besoin, avec leur personnel et leurs autres moyens.

5. Les États membres s'engagent à mettre en place un mécanisme de solidarité obligatoire, qu'il s'agisse d'un mécanisme de relocalisation ou de contributions de solidarité alternatives.

Il convient de mettre en place un mécanisme de solidarité européen qui pourrait être conçu comme suit :

- le mécanisme devrait impliquer un nombre suffisant d'États membres volontaires qui s'engageraient à accepter des relocalisations, en premier lieu au profit des demandeurs d'asile secourus en mer, notamment ceux dont la demande ne serait pas manifestement infondée. Le nombre de personnes relocalisées dans chaque État membre serait fixé en tenant compte de critères objectifs et quantifiables ;

- il doit être simple, prévisible, crédible et efficace : cela implique que le mécanisme doit être basé sur : (i) des informations claires concernant le nombre et les types de relocalisations qui peuvent être effectuées ; (ii) un système de relocalisation rapide détaillé dans des procédures standards, tirant parti des pratiques existantes en rationalisant les procédures et en utilisant pleinement Eurodac. Les procédures pourraient spécifier un délai standard pour que les États membres contributeurs mettent en œuvre/organisent les relocalisations. Les États membres de relocalisation devraient assumer la responsabilité de l'examen de l'application de la protection internationale des personnes relocalisées.

- la Commission devrait être impliquée dans le fonctionnement du mécanisme, étant donné qu'elle a une expérience avérée dans ce type d'actions de solidarité. Elle devrait se voir confier un rôle crucial : (i) recevoir les demandes des États membres bénéficiaires et veiller à ce que leurs besoins soient satisfaits ; (ii) suivre la situation et les relocalisations sur une base régulière, afin de garantir aux États membres bénéficiaires que toutes les relocalisations prévues seront effectuées aussi rapidement que possible. La Commission, sur la base des contributions de l'Agence de l'asile, devrait faire régulièrement rapport au Conseil pour garantir la transparence et l'efficacité du mécanisme.

- Les États membres qui ne participent pas à ce mécanisme par le biais de la relocalisation devront fournir des mesures de solidarité alternatives substantielles et proportionnées. Ces contributions viseraient d'abord à couvrir les coûts liés à l'accueil des personnes. Elles prendraient la forme de contributions financières – ou d'autres formes (ressources humaines ou matérielles, notamment) si cela correspond aux besoins des États membres en première ligne. La Commission pourrait être chargée de recenser les besoins, de les analyser pour déterminer ceux qui peuvent être satisfaits par les moyens de l'UE, puis de faire appel à la solidarité des États membres pour couvrir les besoins non-satisfaits. Une fois satisfaits l'ensemble de ces besoins, les contributions alternatives pourraient bénéficier à d'autres finalités, comme par exemple des projets relevant de la dimension externe.

6. Améliorer la mise en œuvre du "règlement Dublin III" et intensifier les travaux sur la convergence afin de prévenir les mouvements secondaires et d'y remédier.

Une feuille de route pourrait être définie en vue d'améliorer la mise en œuvre de l'actuel règlement de Dublin dans le cadre de la suppression progressive des contraintes sanitaires. Une coordination renforcée par la Commission, en liaison avec l'Agence de l'asile, devrait être mise en place à cette fin. Cela pourrait inclure le recours aux dispositions administratives prévues par l'art. 36 du "Règlement Dublin III" : les États membres peuvent, sur une base bilatérale, établir entre eux des arrangements administratifs concernant les détails pratiques de la mise en œuvre du présent règlement.

Ces arrangements feraient partie des éléments pris en compte dans la première étape. Le calendrier d'entrée en vigueur pourrait être cohérent avec la phase de démarrage du mécanisme de relocalisation.

Enfin, il serait utile de favoriser la convergence des pratiques nationales en matière d'asile et de systèmes d'accueil, notamment en promouvant les travaux de l'Agence de l'asile sur l'orientation des pays afin de garantir l'appropriation du processus par les États membres.

7. Cette première étape du Pacte migratoire fera l'objet d'un rapport de la Commission et d'un débat au Conseil un an après l'entrée en vigueur de l'ensemble de ses dimensions.
