

Bruxelles, le 7 juin 2022
(OR. fr)

9360/22

LIMITE

**ASILE 60
FRONT 205
MIGR 150
CADREFIN 99**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Asile-Migration: point sur les progrès accomplis dans le cadre de la première étape – <i>Rapport sur l'état des travaux</i>

Prenant la suite des travaux des présidences précédentes sur le Pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission européenne le 20 septembre 2020, la Présidence a proposé une approche « étape par étape », dans laquelle, à chaque étape, les avancées sont équivalentes sur les différents volets (notamment : dimension extérieure, protection des frontières extérieures, solidarité, responsabilité). Le 3 février dernier, à l'occasion de la réunion informelle des ministres de l'intérieur, cette méthode a reçu un large soutien.

Lors du Conseil JAI du 3 mars et après des discussions préparatoires au COREPER, la Présidence a présenté un rapport (document n° 6264/22) proposant le contenu possible d'une première étape :

- opérationnalisation de la dimension extérieure, y compris en matière de retour ;

- contrôles et enregistrement aux frontières extérieures ;
- soutien financier, humain et matériel aux Etats membres chargés d’assurer la protection des frontières extérieures ;
- solidarité en termes d’accueil de personnes (y compris un mécanisme de relocalisation) ;
- mise en œuvre plus effective des règles de Dublin ;
- convergence des pratiques en matière d’asile.

Au cours des dernières semaines, les travaux au Conseil se sont poursuivis, y compris à la lumière de certains enseignements tirés de l’expérience de l’accueil des personnes qui fuient la guerre en Ukraine. Cette crise a d’abord confirmé le caractère prioritaire et l’urgence encore accrue des principaux axes de la première étape, rappelés ci-dessus. Par ailleurs, elle a montré que l’Union européenne peut agir vite lorsqu’elle s’en donne les moyens. Elle a aussi souligné que l’Union avait la capacité de trouver des réponses pragmatiques et coordonnées. Enfin, elle a démontré l’importance du soutien aux Etats membres que peuvent apporter les agences et le budget de l’Union.

1. OPERATIONNALISATION DE LA DIMENSION EXTERIEURE, Y COMPRIS EN MATIERE DE RETOUR

Dans le contexte du renforcement de la dimension extérieure des migrations, le Conseil a créé le MOCADDEM (*Mécanisme opérationnel de coordination des actions pour la dimension externe des migrations*) le 12 janvier 2022. Les travaux de ce dispositif visent à déterminer les responsables de chaque action spécifique à mener ainsi que le calendrier envisagé.

Ainsi, en complément d'une réflexion de fond sur plusieurs thématiques (coopération avec les pays tiers pour lutter contre l'instrumentalisation des flux migratoires, définition des priorités d'action de l'agence Frontex dans le cadre de son nouveau mandat en matière de coopération extérieure, conséquences du conflit en Ukraine sur la dimension extérieure des migrations, adéquation entre les priorités du Conseil et la mise en œuvre des financements dans le domaine des migrations, notamment le NDICI, le suivi et le déploiement des Initiatives Equipe Europe routes migratoires) et de l'identification des principaux axes de coopération pour plusieurs pays clés (suivi des plans d'action prioritaires avec l'Irak, l'Afghanistan, la Tunisie, le Maroc, la Bosnie-Herzégovine, le Niger, le Nigeria, la Libye et mise en place de nouveaux plans d'actions avec le Pakistan et l'Égypte mais également discussions structurées sur la Serbie, , la Turquie et Côte d'Ivoire), le MOCADDEM a coordonné les actions à l'égard d'une dizaine de pays (*Irak, Niger, Tunisie, Nigéria, Gambie, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan, Sénégal, Mauritanie, Bosnie-Herzégovine*). Un processus de revue de chacune de ces actions est en cours.

Ce travail s'est d'abord concentré sur la prévention des départs et de lutte contre le trafic de migrants notamment la coopération de l'agence Frontex directement dans les pays de départ (travaux permettant à la Commission de soumettre des mandats pour des accords de statut avec le Sénégal et la Mauritanie). Le MOCADDEM a également soutenu la mise en place d'une approche opérationnelle du retour vers certains pays-tiers de la route orientale, selon une logique de soutien mutuel, au profit notamment d'Etats membres particulièrement affectés par les flux irréguliers. La Présidence espère un renforcement rapide de la coopération en matière de réadmission de ces pays afin de faciliter l'organisation de vols de retours. La coordinatrice de l'Union européenne pour la politique de retour, récemment nommée, travaillera également à renforcer ce soutien mutuel entre les Etats membres au profit de l'efficacité de l'action européenne dans le cadre de la mise en œuvre du système européen de retour commun.

En outre, le Conseil et la Commission se sont engagés dans un processus de relance stratégique des instruments de réadmission, afin que l'Union européenne puisse conclure au plus tôt les négociations en cours. Le Conseil devrait déterminer, conjointement avec la Commission, les moyens nécessaires à la relance et la conclusion des négociations avec le Maroc, la Tunisie et le Nigéria et à l'ouverture des négociations avec l'Algérie, en s'appuyant sur l'ensemble des leviers et incitatifs à disposition de l'UE et des Etats membres. Ces discussions débuteront le 15 juin en groupe « IMEX ».

Ces travaux, et plus généralement la coopération des pays-tiers en matière de réadmission, s'appuieront sur le processus engagé au titre du lien « visa/réadmission » de l'article 25bis du Code des visas. Sur la base des orientations transmises par les instances préparatoires du Conseil dès janvier 2022, la Commission devrait transmettre prochainement des propositions visant à restreindre la délivrance des visas aux pays non-coopératifs, ou à faciliter celle pour les pays coopératifs, en matière de réadmission. Le Conseil devrait examiner ces propositions rapidement.

Par ailleurs, la Commission a publié le 27 avril 2022 son Paquet « compétences et talents » qui a pour objectif de renforcer la coopération avec les pays tiers et améliorer la gestion des migrations à long terme.

Enfin, le lancement formel des initiatives « Equipe Europe » régionales sur les routes migratoires de la Méditerranée et de l'Atlantique, prévu le 21 juin 2022, permettra de coordonner l'ensemble du soutien de l'UE et des Etats membres contributeurs vis-à-vis des partenaires africains et de lui conférer une visibilité accru, est. Dans ce cadre, un effort financier important est attendu du budget européen, notamment à l'aide de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (« Europe dans le Monde »).

2. CONTRÔLES ET ENREGISTREMENT AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

La Présidence a repris, dans le cadre défini par la première étape, les discussions sur les règlements « Eurodac » et « Filtrage », en vue de parvenir à une orientation générale ou un mandat de négociation.

Sur le règlement « Filtrage », les discussions ont conduit à accroître la flexibilité au bénéfice des Etats membres, tant sur les lieux dans lesquels s'appliquerait cette procédure que sur les mesures pouvant être prises pour prévenir les risques de fuite pendant la procédure. Les débats ont permis de confirmer le champ couvert par le règlement, à savoir les 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 de sauvetage en mer (« 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. Enfin, il a été établi que, pour la seule durée de la procédure de contrôle, les personnes devraient être maintenues à disposition des autorités et ne devraient pas être autorisées à entrer sur le territoire des Etats membres. La Présidence a présenté un nouveau compromis examiné par les Conseillers JAI le 13 mai et le 3 juin, afin de parvenir à un accord reflétant ces principes dans le cadre d'une orientation générale du Conseil ou d'un mandat de négociation sur ce texte, en application de l'approche graduelle et en travaillant parallèlement à la création d'un mécanisme de solidarité.

S'agissant du règlement Eurodac, comme prévu dans le cadre de la première étape, la Présidence a proposé de créer une catégorie « SAR » relative aux personnes débarquées à la suite d'un sauvetage en mer. Les textes de compromis présentés aux Conseillers JAI les 6 et 20 mai et 3 juin ont permis des avancées significatives sur la création de cette catégorie. Le délai de transmission des données pour cette catégorie peut être porté de 3 à 5 jours en cas d'afflux soudain, après notification à la Commission. Par ailleurs, en tirant les enseignements des solutions mises en place pour répondre à l'afflux de personnes fuyant la guerre en Ukraine, la Présidence a proposé d'inclure dans la base Eurodac la catégorie des bénéficiaires d'une protection temporaire ; les Etats membres ont soutenu l'objectif de disposer d'un outil efficace permettant d'enregistrer les personnes concernées par ce statut spécifique. Enfin, l'adoption du règlement Eurodac aura pour effet de parachever le cadre juridique de l'interopérabilité.

3. SOUTIEN FINANCIER, HUMAIN ET MATÉRIEL AUX ETATS MEMBRES CHARGÉS D'ASSURER LA PROTECTION DE LA FRONTIÈRE EXTÉRIEURE

Un financement important a été 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 traitant des Affaires intérieures.

Les États membres ont soumis à la Commission des projets de programmes couvrant l'ensemble de la période de programmation et peuvent, avec l'approbation de la Commission, décider de leurs allocations nationales. Ainsi, 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.

Il est également 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 », en gestion centralisée par la Commission, pour la période 2021-2022. La Commission a ainsi proposé de financer 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 par le biais d'un appel doté de 188,5 millions d'euros, en janvier 2022. 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.

Face à l'afflux de personnes fuyant l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, la Commission a proposé de redéployer et de faciliter le recours aux fonds existants au titre du précédent cadre financier, permettant de dégager un montant supplémentaire de 3,5 milliards d'euros pour 2022 au profit des États membres en fonction du nombre de personnes arrivant d'Ukraine. Différentes mesures ont été adoptées par le Conseil en mars et en avril 2022, permettant de mieux mobiliser le fonds pour la migration et l'intégration (FAMI) et l'instrument de gestion des frontières et des visas (IGFV), ainsi que l'instrument de relance pour la cohésion et les territoires de l'Europe (REACT-UE), les fonds relevant de de la politique de cohésion et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

Les agences de l'UE ont par ailleurs été pleinement mobilisées en soutien aux Etats membres les plus impactés par les flux migratoires, autant venant d'Ukraine, que de voies migratoires plus établies. Il est nécessaire de poursuivre et renforcer ce soutien, là où nécessaire.

4. SOLIDARITE EN TERMES D'ACCUEIL DE PERSONNES (Y COMPRIS UN MECANISME DE RELOCALISATION)

Dans le cadre de la première étape et de l'équilibre entre les différents volets, en particulier entre solidarité et responsabilité, la Présidence a proposé la définition d'un mécanisme de solidarité dont l'objectif est d'alléger réellement et à court terme la pression sur les Etats membres de première entrée, qui continuent à faire face à des arrivées importantes de personnes.

C'est dans cet esprit que la Présidence, après de nombreux échanges, tant en COREPER et en CSIFA qu'en réunions bi- ou multilatérales, a élaboré un projet de déclaration des Etats membres sur la création d'un mécanisme de solidarité volontaire destiné à faire face aux situations de pression migratoire sur les différentes routes de Méditerranée et de l'Atlantique : ce projet a fait l'objet d'un très large soutien dans son principe. Un tel mécanisme, que la Présidence a voulu simple, prévisible, crédible, efficace et flexible, fixe un total indicatif annuel de relocalisations de personnes en besoin de protection, tout en permettant des contributions alternatives, et offre ainsi un soutien tangible face à la pression migratoire. Les relocalisations bénéficieraient en premier lieu aux Etats membres confrontés à des débarquements à la suite d'opérations de sauvetage en mer (SAR), et à d'autres situations comme celle de Chypre ou de possibles évolutions dans les îles grecques. La décision de relocaliser, ainsi que le nombre de personnes concernées, repose sur la volonté des Etats membres contributeurs et selon leurs capacités respectives.

Les États ne participant pas au mécanisme de solidarité par des relocalisations pourront fournir une contribution alternative de solidarité, soit sous forme financière soit sous d'autres formes (ressources humaines, matérielles, soutien à des projets dans des pays tiers notamment), dès lors que ces contributions correspondent répondent aux besoins exprimés par les États membres bénéficiaires. Sur demande des Etats membres, il est proposé de confier à la Commission, avec l'accord de celle-ci, un rôle de coordonnateur de ce mécanisme de solidarité (notamment pour recueillir les besoins des Etats bénéficiaires).

Le mécanisme de solidarité s'appliquera à compter de la date d'adoption des orientations générales ou des mandats de négociation sur les règlements « filtrage » et « Eurodac ». Un accord sur la déclaration de solidarité et sur ces deux textes insufflerait la confiance nécessaire à la progression des négociations – au Conseil comme avec le Parlement - sur les différents textes législatifs.

Le projet de déclaration est également transmis en accompagnement du présent rapport.

5. AMELIORER LA MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT DE DUBLIN

Au titre de la première étape de l'approche graduelle et dans le contexte de la suppression progressive des contraintes sanitaires, la Présidence a proposé d'examiner les moyens d'améliorer la mise en œuvre du règlement de Dublin. Tout d'abord, afin d'harmoniser les pratiques d'échanges d'informations et d'améliorer la coopération entre les autorités de détermination, les États membres ont apporté leur soutien de principe au formulaire harmonisé de réponse à une demande d'informations par le réseau d'échange d'information entre les unités Dublin. En outre, les États membres ont été encouragés à s'appuyer sur les arrangements bilatéraux qui peuvent être conclus en application de l'article 36 du règlement, pour échanger des officiers de liaison, simplifier des procédures et le raccourcir des délais.

6. AMÉLIORER LA CONVERGENCE DES PRATIQUES ET DÉCISIONS EN MATIÈRE D'ASILE

Constatant la persistance de divergences parfois très fortes des taux de protection de ressortissants d'un même pays tiers dans les États membres de l'Union européenne, la Présidence a engagé un travail pour identifier des pistes concrètes pour favoriser le rapprochement des pratiques des autorités de détermination des États membres en matière d'asile. L'objectif de ce travail est de conforter le régime d'asile européen commun (RAEC), notamment en réduisant les écarts de taux de protection pour les principales nationalités concernées. A cet effet, la Présidence a saisi pleinement l'occasion donnée par l'entrée en fonction de la nouvelle Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA), le 19 janvier dernier, pour donner un nouveau souffle à ce chantier.

Le sujet a donné lieu à plusieurs échanges très constructifs, tant au niveau stratégique du CSIFA (le 16 février), que dans le cadre du groupe « Asile » (le 22 février) et des Conseillers JAI (les 12 avril et 3 juin), ainsi qu'au COREPER du 2 mars. Lors de ces discussions, les États membres ont souligné unanimement l'importance et l'intérêt des lignes directrices élaborées par EUAA. Il a été mis en exergue que la portée de ces lignes directrices pourrait être davantage accrue, en particulier, par une plus grande implication des États membres dans leur élaboration, leur mise à jour régulière ainsi que par une meilleure appropriation de ces lignes directrices non seulement par les autorités de détermination, mais également par les juridictions compétentes en matière d'asile dans les États membres. L'efficacité de ces lignes directrices passe aussi par l'augmentation du nombre des pays d'origine couverts par les notes d'information et d'analyse stratégique produites par EUAA - avec le concours de la Commission pour renforcer les capacités et ressources opérationnelles de l'Agence - dont le travail revêt une importance capitale pour atteindre l'objectif de convergence.

Dans cette perspective, la Présidence a proposé une feuille de route pour la convergence des pratiques en matière d'asile, appelant chacun des acteurs concernés (Etats membres, Commission, Agence de l'asile), à renforcer ses actions. En particulier, l'Agence de l'Asile est invitée à poursuivre son travail d'identification des autres facteurs explicatifs des différences de pratiques entre les États membres, au-delà du seul critère relatif aux taux de protection.
