



Bruxelles, le 11 octobre 2023
(OR. en)

13901/23

LIMITE

**SCH-EVAL 217
COSI 173
CRIMORG 129
ENFOPOL 422
JAI 1298
FRONT 311
ASIM 91
MIGR 328
CATS 56
COPEN 356
RELEX 1172
COMIX 447**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	État général de l'espace Schengen - Lutter contre la criminalité transfrontière, en particulier le trafic de migrants

La criminalité organisée transfrontière demeure une menace majeure pour le bon fonctionnement de l'espace Schengen. En juin 2023, le Conseil Schengen a estimé que la lutte contre la grande criminalité organisée transfrontière faisait partie des domaines devant bénéficier d'une nouvelle impulsion au cours de la période 2023-2024.

Les actes criminels impliquant le trafic ou l'exploitation de personnes (notamment d'enfants), tels que le trafic de migrants, les différentes formes de traite d'êtres humains et l'exploitation sexuelle d'enfants, continuent de se situer à des niveaux de menace extrêmement élevés, ce qui a des répercussions de plus en plus graves sur des personnes vulnérables. Ces activités criminelles posent également des problèmes importants pour la gestion efficace de nos frontières extérieures et sont susceptibles de perturber le fonctionnement de Schengen.

Le marché du trafic de migrants à destination et au sein de l'UE est favorisé par l'apparition et l'intensification de diverses crises, notamment des récessions économiques, des urgences environnementales causées par le changement climatique, et des conflits en cours, ainsi que par des pressions démographiques dans de nombreux pays d'origine¹. Les événements dramatiques survenus dans le voisinage européen ces derniers mois ne font que confirmer ces tendances².

L'action que nous menons à l'heure actuelle pour lutter contre le trafic de migrants est-elle adaptée à cette réalité changeante et permet-elle de faire face à ces risques de manière coordonnée?

Le Conseil Schengen du 19 octobre 2023 débattira de cette question, dans le prolongement des discussions qui ont eu lieu lors du Conseil Schengen de décembre 2022³. Il décidera d'un certain nombre de mesures concrètes, ainsi que de solutions durables afin d'assurer que l'UE réponde de manière coordonnée aux besoins recensés. Les résultats de ce débat viendront à point nommé, dans le contexte des annonces faites par la présidente de la Commission européenne dans son discours sur l'état de l'Union et dans le plan en 10 points qu'elle a dévoilé à Lampedusa en septembre 2023. Le trafic de migrants a fait partie des sujets abordés par les ministres dans le cadre du débat sur la dimension extérieure de l'asile et de la migration qu'ils ont tenu lors du Conseil "Justice et affaires intérieures" du 28 septembre 2023, au cours duquel la Commission a confirmé son intention d'organiser, à la fin du mois de novembre 2023, une conférence internationale sur la lutte contre le trafic de migrants. Il est important de noter que la question de la dimension extérieure des migrations sera prochainement également abordée par les dirigeants lors du Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023.

À la lumière du baromètre Schengen+ d'octobre 2023, les ministres sont invités à débattre et à convenir d'actions clés formant une réponse globale et intégrée au trafic de migrants, sur la base des défis et des besoins recensés dans le présent document (annexe).

¹ Europol (2023): Europol spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling; Rapport public, accessible à l'adresse suivante: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#) (en anglais).

² L'UE a enregistré 232 350 entrées irrégulières pour la période janvier-août 2023, soit une augmentation de 18 % par rapport à 2022, ce qui correspond au total le plus élevé depuis 2016 (Frontex).

En 2023, la route migratoire de la Méditerranée centrale représente la moitié des cas détectés aux frontières de l'UE, ce qui en fait la route migratoire la plus dynamique, et le nombre d'entrées irrégulières sur cette route a pratiquement doublé (+ 96 %) entre janvier et août. Depuis le début de l'année 2023, 70 % des arrivées en Italie ont été en provenance de Tunisie et 70 % ont eu lieu à Lampedusa. Malgré la conclusion récente d'un accord entre l'UE et la Tunisie en vue de lutter contre le trafic de migrants, le trafic en provenance de Tunisie s'est considérablement accru cet été. En outre, la tempête qui a frappé le nord-est de la Libye en septembre 2023 et ses conséquences catastrophiques devraient avoir une incidence sur la demande de services de passeurs.

Les données actuelles indiquent que les passeurs restent dans une large mesure hors de portée des services répressifs de l'UE et que ces réseaux criminels sont toujours actifs au sein de l'espace Schengen et facilitent les mouvements secondaires (Europol).

³ Doc. 15086/22.

QUATRE ACTIONS CLÉS POUR UNE RÉPONSE GLOBALE AU TRAFIC DE MIGRANTS

I. Renforcer l'appréciation commune de la situation

1. Les États membres partageront spontanément leurs informations, y compris celles obtenues dans des pays tiers⁴, avec le centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants (EMSC) d'Europol, dans le contexte du projet d'analyse opérationnelle sur le trafic de migrants, au début de toute enquête en vue de rendre possibles les recoupements.
→ **Europol** fournira, au prochain Conseil Schengen, en décembre 2023, une première analyse de l'évolution du partage d'informations par les États membres et Frontex.
2. **Frontex, Europol, Eurojust et l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA)** élaboreront conjointement un tableau de la situation et une analyse du trafic de migrants. **L'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)** et les agences JAI intensifieront la coopération stratégique interservices, ainsi que les échanges et analyses d'informations.
→ **Frontex, Europol, Eurojust et l'AUEA** élaboreront conjointement leur tableau de la situation et leur analyse du trafic de migrants, notamment sur la base d'informations reçues des États membres et d'autres organes/réseaux de l'UE tels que les missions PSDC, à temps pour qu'ils soient pris en compte dans le baromètre Schengen de mars 2024, et actualisés périodiquement par la suite.
3. **Les États membres** alimenteront activement les systèmes d'information JAI et effectueront des vérifications systématiques en interrogeant les bases de données pertinentes⁵, dans les pays tiers, aux frontières extérieures et au sein de l'espace Schengen. **Europol** fournira aux États membres des données pertinentes pour les enquêtes menées dans le cadre de la lutte contre le trafic de migrants. **Les États membres** partageront spontanément les données à caractère personnel avec Europol par l'intermédiaire de l'application SIENA.
→ À partir du Conseil Schengen de décembre 2023, **Europol, Frontex et l'eu-LISA** fourniront chaque année au Conseil Schengen, via le baromètre Schengen+, des informations actualisées sur l'utilisation de ces bases de données par les États membres.

⁴ En particulier les informations provenant des officiers de liaison "Immigration" détachés auprès de pays tiers, des projets de partenariat opérationnel commun et des missions relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

⁵ Y compris le SIS, l'application SIENA / le SIE, le FIELDS, le FADO et le SLTD d'INTERPOL.

4. **L'unité de l'UE chargée du signalement des contenus sur Internet (EU IRU) et l'EMSC** dialogueront activement avec **les États membres** pour dresser une cartographie de l'empreinte numérique des réseaux de trafic de migrants.
- ➔ À partir de décembre 2023, **l'EMSC d'Europol et l'EU IRU** rendront régulièrement compte, via le baromètre Schengen+, de l'aide apportée aux États membres.
5. **La Commission, le SEAE, les agences JAI et les États membres** recueilleront des renseignements sur le rôle des acteurs extérieurs dans la facilitation de la migration irrégulière à des fins de déstabilisation de l'Union européenne ou des États membres.
- ➔ **Les agences JAI et les États membres** partageront leurs informations au sein des enceintes compétentes, y compris pour les rapports ISAA et les rapports du réseau de préparation et de gestion de crise en matière de migration.
- ➔ **Le réseau de préparation et de gestion de crise de l'UE en matière de migration** suivra la situation dans les régions à risque et intégrera, en temps utile, les données et informations agrégées sur les activités des réseaux criminels, leurs modes opératoires et les routes qu'ils empruntent qui sont partagées par les agences JAI et les États membres dans les rapports ISAA. **Le SEAE** fournira des appréciations de la situation sur la base des rapports de l'INTCEN. **Le SEAE (par l'intermédiaire des délégations de l'UE)** rendra compte périodiquement du degré de coopération en matière de lutte contre le trafic de migrants avec les pays tiers clés.

II. Renforcer le cadre juridique de l'UE en matière de trafic de migrants

1. Attendre avec intérêt la proposition de la **Commission** en vue d'un texte législatif visant à renforcer le cadre juridique de l'UE en matière de trafic de migrants, comprenant des éléments relatifs aux sanctions, à la gouvernance, aux flux d'informations et au rôle des agences JAI.
- ➔ **La Commission** fournira, parallèlement aux nouvelles propositions législatives, un aperçu de la mise en œuvre des cadres opérationnels et juridiques, y compris le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), le cadre juridique de l'UE et la législation en vigueur dans les États membres en matière de lutte contre le trafic de migrants.

III. Renforcer et intégrer la coopération opérationnelle européenne

1. **Les États membres** mèneront davantage d'enquêtes communes sur les cibles de grande importance identifiées et les réseaux criminels présentant des risques élevés, avec l'appui d'**Eurojust** et d'**Europol** dans le cadre de cellules opérationnelles d'intervention, et en étroite coopération avec la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT). Les États membres mettront en place/déployeront des patrouilles communes ciblées et d'autres opérations conjointes, y compris en ligne, sur la base d'analyses préalables⁶. **Les agences JAI** maximiseront leur participation à l'EMPACT et, dans le cadre de leurs mandats respectifs, mettront en place des actions conjointes. **Les États membres et les agences JAI**, par l'intermédiaire de l'EMPACT, favoriseront les synergies entre les actions opérationnelles dans le cadre des plans d'action opérationnels pertinents qui ont une incidence sur le trafic de migrants, portant notamment sur la traite des êtres humains, le blanchiment de capitaux et la fraude documentaire.
 - ➔ À partir de décembre 2023, **les agences JAI**, en particulier **Europol**, rendront régulièrement compte, via le baromètre Schengen+, de la participation active des États membres à la coopération opérationnelle par l'intermédiaire de l'EMPACT.
 - ➔ **Le Conseil et le Parlement européen (en tant qu'autorités budgétaires), la Commission et le conseil d'administration d'Europol** assureront des fonds suffisants pour financer les actions opérationnelles et le passage de la plateforme au numérique à partir de leur budget opérationnel pour la période 2024-2025 et au-delà.
2. **Les États membres** feront un usage optimal du soutien d'Eurojust dans les affaires de trafic de migrants, en tirant parti de l'ensemble des outils judiciaires disponibles, y compris les équipes communes d'enquête et les outils opérationnels. Les autorités judiciaires nationales feront partie de la task force conjointe de liaison sur le trafic de migrants et la traite des êtres humains.
 - ➔ À partir de décembre 2023, **Eurojust** rendra régulièrement compte, via le baromètre Schengen+, du soutien apporté aux États membres dans le domaine du trafic de migrants.

⁶ Recommandation (UE) 2022/915 du Conseil du 9 juin 2022 relative à la coopération opérationnelle des services répressifs.

3. **Les États membres** mèneront, par défaut, des enquêtes financières et des procédures de recouvrement des avoirs dans le cadre des enquêtes sur la criminalité organisée, avec le soutien du **centre de lutte contre la criminalité financière et économique d'Europol** et d'**Eurojust**.
- ➔ **Europol (centre de lutte contre la criminalité financière et économique)** et **Eurojust** élaboreront un rapport conjoint sur la question d'ici juin 2024 sur la base, notamment, des informations reçues des États membres et d'autres organes/réseaux concernés de l'UE.
4. **Les États membres** couvriront efficacement la question du trafic de migrants lors de l'alignement de leurs stratégies nationales pour la gestion intégrée des frontières (GIF) sur la stratégie pluriannuelle de l'UE pour la gestion européenne intégrée des frontières.
- ➔ **Les États membres** aligneront leurs stratégies nationales pour la GIF, qui devraient porter sur le trafic de migrants, dans les délais fixés dans la stratégie pluriannuelle de l'UE pour la gestion européenne intégrée des frontières.
5. Les systèmes **nationaux** intégrés de surveillance des frontières seront systématiquement alimentés par des analyses des risques et des évaluations de la vulnérabilité, en particulier celles élaborées à intervalles réguliers par Frontex.
- ➔ **Le Conseil Schengen** sera régulièrement informé des niveaux d'impact attribués aux tronçons de frontière extérieure afin de mieux cibler les activités de surveillance.
6. **Les États membres** amélioreront la qualité des vérifications aux frontières et feront usage du soutien opérationnel de Frontex, en tant que de besoin, en particulier aux points d'entrée vulnérables et à haut risque, y compris quant à la possibilité de recevoir des financements de l'UE.
- ➔ **La Commission** fournira, via le baromètre Schengen+ de décembre 2023, le premier aperçu horizontal et transversal des principales lacunes ayant une incidence négative sur la sécurité aux frontières de l'UE, sur la base des résultats des évaluations Schengen et de l'évaluation de la vulnérabilité réalisée par **Frontex**.

7. **Le groupe d'experts de haut niveau (GEHN) sur l'accès aux données en vue d'une répression efficace** fournira des solutions qui offriront aux praticiens un accès adéquat aux données.

➔ **La Commission** présentera au Conseil et au Parlement européen un rapport exposant les principales constatations du GEHN et proposera des mesures de suivi d'ici la fin de 2024.

IV. Maximiser les synergies avec l'action extérieure de l'UE

1. Élaborer et veiller à une mise en œuvre effective, dans le cadre d'une approche Équipe Europe, de partenariats opérationnels de lutte contre le trafic de migrants avec des pays tiers ou des régions afin de soutenir des activités telles que l'amélioration des capacités de gestion des frontières des pays partenaires, le renforcement des capacités, la mise à disposition d'un soutien opérationnel à la coopération des services répressifs et judiciaires et le renforcement de la coopération en matière de fraude documentaire.

➔ **Les États membres et la Commission** recenseront les nouveaux partenaires potentiels pour des partenariats opérationnels de lutte contre le trafic de migrants. **Les États membres** assureront le suivi par des mesures concrètes visant à faire en sorte que les partenariats opérationnels de lutte contre le trafic de migrants soient mis en œuvre efficacement.

2. Définir des options concrètes pour améliorer l'échange d'informations avec les pays tiers en ce qui concerne le trafic de migrants, y compris à des fins de soutien ad hoc aux enquêtes en cours, grâce à de nouveaux raccordements à l'application SIENA pour les officiers de liaison "Immigration" des États membres et à des projets financés par l'UE visant le trafic de migrants dans les pays tiers, ainsi que dans le cadre des partenariats existants au sein du bureau de centralisation de l'EMSC (Europol, Frontex, INTERPOL, EUNAVFOR MED IRINI). Renforcer ainsi l'appréciation de la situation et les systèmes d'alerte précoce.

➔ **Les États membres et la Commission** conviendront d'une feuille de route pour étudier les possibilités au niveau technique.

➔ **La Commission** intensifiera les négociations sur les accords de coopération entre Europol/Eurojust et les pays partenaires afin de faciliter l'échange de données à des fins opérationnelles.

➔ **Frontex** mettra pleinement à profit son mandat pour opérer dans des pays tiers en œuvrant à la création de conditions avantageuses pour une présence opérationnelle adaptée aux spécificités régionales et des structures d'échanges de renseignements.

Le Conseil Schengen, en coopération avec la Commission et les agences compétentes de l'UE, est chargé de superviser la mise en œuvre des mesures susmentionnées et de prendre des décisions sur les défis qui subsistent.

La Commission devrait présenter au Conseil Schengen des rapports périodiques sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures susmentionnées. Ces rapports devraient reposer, entre autres, sur les informations et analyses que doivent fournir les agences de l'UE et les États membres. Il conviendrait, en particulier, que l'information soit diffusée via le rapport annuel sur la situation dans l'espace Schengen⁷.

⁷ Le premier rapport sur la situation dans l'espace Schengen dans lequel cette information devrait apparaître devrait être celui que la Commission doit remettre d'ici avril 2024 en vue du Conseil Schengen de juin 2024.

Lutter contre la criminalité transfrontière, en particulier le trafic de migrants**DÉFIS ET BESOINS****1. Renforcer l'appréciation commune de la situation**

Les réseaux de trafic de migrants se sont révélés souples, s'adaptant rapidement aux variations que connaît la dynamique de la migration irrégulière et à l'évolution des activités répressives⁸. Les réseaux de passeurs varient en taille et opèrent selon un modèle économique dans lequel les criminels coopèrent sur une base ponctuelle ou, si nécessaire, plus permanente. Les routes empruntées par les passeurs et les modes opératoires utilisés sont modulés en fonction de l'intensification des activités répressives et de l'évolution des politiques en matière de visas et d'asile⁹.

Pour parer à la capacité d'adaptation des réseaux criminels, il est essentiel de développer conjointement une appréciation commune et en temps utile de la situation.

2. Renforcer le cadre juridique de l'UE en matière de trafic de migrants

Au cours des dernières années, le Conseil européen a accordé une attention particulière à la sécurité intérieure de l'espace Schengen et, dans ses conclusions des 24 et 25 juin 2021, il a réaffirmé l'importance que revêt la lutte contre les passeurs, a fait état des vives inquiétudes que lui inspire l'évolution de la situation sur certaines routes migratoires, qui nécessite des mesures urgentes, et a demandé l'adoption d'une approche axée sur l'ensemble de la route afin de trouver une parade, notamment en éradiquant le trafic de migrants et la traite d'êtres humains¹⁰. À la suite de cette demande, l'UE a renouvelé son plan d'action contre le trafic de migrants (2021-2025), qui contribue à la fois à désorganiser les activités des passeurs et à lutter contre leurs réseaux. Plus récemment, la présidente von der Leyen, dans son discours sur l'état de l'Union, a annoncé l'intention de la Commission de mettre à jour d'urgence le cadre juridique de l'UE sur le trafic de migrants.

⁸ Europol (2023): Europol Spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling; Rapport public, accessible à l'adresse suivante: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#) (en anglais).

⁹ Europol (2023): Europol Spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling; Rapport public, accessible à l'adresse suivante: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#) (en anglais).

¹⁰ Réunion du Conseil européen (24 et 25 juin 2021) – conclusions, document EUCO 7/21 du 25 juin 2021.

Il convient d'évaluer le cadre juridique actuel de l'UE en matière de trafic de migrants, qui remonte à 2002. En effet, en dépit du train de mesures relatives aux passeurs¹¹, le trafic de migrants semble de plus en plus constituer une activité extrêmement lucrative, avec un faible risque de détection et de sanction pour les criminels¹².

3. Renforcer et intégrer la coopération opérationnelle européenne

Le trafic de migrants constitue une forme complexe de criminalité qui a des ramifications dans d'autres domaines de criminalité et qui évolue de façon multidimensionnelle.

Pour lutter efficacement contre ce phénomène, il convient d'apporter une réponse globale, avant tout en renforçant la **coopération opérationnelle entre toutes les parties prenantes tout au long de la chaîne pénale** et en accroissant la **coopération interservices et pluridisciplinaire, notamment dans le cadre de l'EMPACT**. Dans cette optique, la coopération avec les garde-frontières et, plus généralement, une **gestion efficace des frontières extérieures** sont essentielles pour contribuer à la lutte contre le trafic de migrants. En outre, le trafic de migrants est une activité extrêmement lucrative, le chiffre d'affaires annuel estimé atteignant plusieurs milliards d'euros dans le monde. Aussi les **enquêtes financières** doivent-elles être intégrées dans cette réponse globale.

Par ailleurs, les réseaux de trafic de migrants recourent de plus en plus à des moyens numériques. Ils font un **usage abusif de l'environnement en ligne** et recourent aux **communications cryptées** pour fournir des services illégaux, organiser leur logistique et sécuriser leurs profits¹³. Il est donc nécessaire de renforcer la capacité des autorités répressives et judiciaires le long des routes migratoires (y compris dans les pays tiers) à cibler la présence en ligne des réseaux de passeurs et l'utilisation qu'ils font de la technologie moderne à des fins de communication.

¹¹ Directive 2002/90/CE du Conseil établissant une définition commune de l'infraction d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et décision-cadre 2002/946 renforçant le cadre pénal applicable à ces infractions. Communication de la Commission – Orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, octobre 2020 (2020/C 323/01).

¹² ONUDC, Migrant Smuggling A deadly business, accessible à l'adresse suivante: [Migrant Smuggling A deadly business \(unodc.org\)](#).

¹³ Europol, Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable, accessible à l'adresse suivante: [Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable | Europol \(europa.eu\)](#).

De plus en plus, pour lutter contre le trafic organisé de migrants, il faut que les services répressifs aient **accès aux données**, y compris aux informations électroniques et aux éléments de preuve situés dans le pays et à l'étranger, qu'ils aient la capacité de les décrypter aux fins des enquêtes nationales, le cas échéant, et de les conserver pendant le temps nécessaire pour mener une enquête et un procès équitable.

Il importe que notre action face au trafic de migrants aborde de manière intégrée les liens qui le rattachent à d'autres domaines de criminalité. En particulier, la **traite des êtres humains** va régulièrement de pair avec le trafic de migrants à destination et à travers l'UE. À leur arrivée dans l'UE, les migrants en situation irrégulière sont souvent victimes d'exploitation, notamment sexuelle ou au travail. Il est donc essentiel que l'UE et les États membres prennent des mesures pour **protéger les migrants vulnérables** et, dans le même temps, luttent contre la traite des êtres humains grâce à la prévention ainsi qu'à la coopération en matière répressive et judiciaire afin que les auteurs soient traduits en justice. En outre, il convient de redoubler d'efforts pour renforcer la lutte contre la **fraude documentaire**, étant donné qu'elle joue souvent un rôle essentiel dans les opérations criminelles en matière de trafic de migrants¹⁴.

4. Maximiser les synergies avec l'action extérieure de l'UE

La lutte contre le trafic de migrants nécessite une coopération et une coordination internationales avec les principaux pays partenaires situés le long des routes migratoires. Des progrès sensibles ont été accomplis au cours des dernières années, à savoir notamment le renforcement des liens avec les **missions PSDC**, la mise en place du réseau européen d'officiers de liaison "Immigration" (**réseau OLI**) et les mesures présentées par la Commission dans ses **plans d'action de l'UE pour la Méditerranée centrale**, pour les **Balkans occidentaux**, ainsi que pour la **Méditerranée occidentale et l'Atlantique**. Toutefois, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour maximiser les synergies avec l'action extérieure de l'UE dans les pays et régions tiers prioritaires. Les partenariats opérationnels de lutte contre le trafic de migrants feront partie intégrante des partenariats de l'UE en matière de migration avec les pays d'origine et de transit. Ils offriront une approche plus coordonnée et structurée de la coopération opérationnelle avec les pays partenaires en matière de lutte contre le trafic de migrants.

¹⁴ Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants (2022), 6^e rapport annuel, 2022, accessible à l'adresse suivante: [EMSC 6th Annual Report.pdf \(europa.eu\)](https://emsc.europa.eu/emsc/6th-annual-report).