



Bruxelles, le 7 décembre 2022
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0427(COD)**

15219/1/22
REV 1

LIMITE

**MIGR 373
JAI 1616
ASILE 112
FRONT 451
RELEX 1655
CODEC 1915**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	14947/22
N° doc. Cion:	15152/21
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile - <i>Rapport sur l'état des travaux</i>

1. Le 14 décembre 2021, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement sur les situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile¹. L'objectif de cette initiative législative est de remédier aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile au niveau de l'UE, en s'appuyant sur les solutions appliquées dans le cadre des mesures de soutien en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne².

¹ COM(2021) 890 final.

² Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne; COM/2021/752 final.

2. La proposition a été faite pour donner suite aux conclusions du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021¹, dans lesquelles il est souligné que l'UE n'accepterait aucune tentative de pays tiers visant à instrumentaliser les migrants à des fins politiques, et représente une adaptation du cadre juridique de l'UE comportant des mesures concrètes afin d'assurer une réponse immédiate et appropriée à la menace hybride et l'utilisation de certains flux migratoires comme outil à des fins politiques.
3. Le règlement permettrait aux États membres en situation d'instrumentalisation de déroger exceptionnellement à certaines règles européennes communes en matière d'asile, lorsque cela est nécessaire et proportionné. Les options proposées complètent et renforcent les propositions au titre du pacte sur la migration et l'asile.
4. La présentation générale de la proposition s'est tenue dans le cadre du groupe "Asile", le 15 mars 2022, et a été suivie de discussions dans le cadre de ce groupe, le 22 juillet, le 8 septembre et le 11 octobre 2022, ainsi qu'au niveau des conseillers JAI, les 9 et 23 novembre 2022.
5. À l'issue d'une consultation écrite des délégations portant sur le dernier texte de compromis, la présidence estime que le texte actuel est stable et constitue un compromis bien équilibré reflétant le large éventail des positions des États membres. Le texte actuel place toutes les références à d'autres instruments législatifs entre crochets (y compris l'article 4 faisant référence à la procédure d'urgence en matière de retour, en raison de sa pertinence pour Schengen et de la question de la géométrie variable), évitant ainsi de préempter toute discussion future sur ces dossiers respectifs.
6. À la lumière des discussions menées au sein du Coreper, le 7 décembre 2022, la présidence soumet au Conseil le texte de la proposition de règlement, qui reflète l'état d'avancement actuel des travaux.

¹ Doc. EUCO 17/21.

2021/0427 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine [...] de l'asile

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 78, paragraphe 2, points d) et f), et son article 79, paragraphe 2, point c),

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁴,

vu l'avis du Comité des régions⁵,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

⁴ JO C [...] du [...], p. [...].

⁵ JO C [...] du [...], p. [...].

- (1) Une situation d'instrumentalisation de migrants peut survenir lorsqu'un pays tiers ou un acteur non étatique suscite [...] de la migration irrégulière à destination de l'Union, en [...] encourageant ou en facilitant, voire en forçant, le déplacement de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides vers les frontières extérieures, sur son propre territoire ou à partir de ce dernier et ensuite jusqu'à ces frontières extérieures ou jusqu'au territoire d'un ou de plusieurs États membres, lorsque ces actions traduisent l'intention du pays tiers ou de l'acteur non étatique de déstabiliser l'Union ou un État membre, et lorsque la nature de ces actions est susceptible de mettre en péril des fonctions essentielles de l'État, y compris son intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale. [En ce qui concerne la définition juridique, il convient d'aligner la définition de l'instrumentalisation figurant dans le présent règlement sur celle qui est utilisée dans le règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen).]
- (1 *bis*) Les situations dans lesquelles des acteurs non étatiques sont impliqués dans la criminalité organisée, en particulier le trafic de migrants, ne devraient pas être considérées comme une instrumentalisation de migrants lorsqu'il n'y a pas d'objectif de déstabilisation de l'Union ou d'un État membre. En outre, les opérations d'aide humanitaire ne devraient pas être considérées comme une instrumentalisation de migrants lorsqu'il n'y a pas d'objectif de déstabilisation de l'Union ou d'un État membre.
- (2) Le présent règlement fait suite à l'invitation faite à la Commission par le Conseil européen, dans ses conclusions du 22 octobre 2021, de proposer tout changement nécessaire au cadre juridique de l'Union et des mesures concrètes afin d'assurer une réponse immédiate et appropriée à la menace hybride, conformément au droit de l'Union et aux obligations internationales. En outre, il contribue à la mise en place d'un cadre global et permanent visant à doter les États membres concernés des outils nécessaires pour réagir efficacement et rapidement, conformément à la procédure prévue à l'article 7, à une situation d'instrumentalisation, dans le plein respect des droits fondamentaux et des obligations internationales.

- (3) L'un de ces outils prévus dans le présent règlement est la mise en place d'une procédure d'urgence en matière [...] d'asile et de retour [...] conférant aux États membres la possibilité de recourir à des instruments juridiques pour faire face à de futures situations d'instrumentalisation de migrants.
- (4) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier ses articles 1^{er}, 4, 7, 24, 18, et son article 19, paragraphes [...]1 et 2, ainsi que la convention de Genève du 28 juillet 1951. Afin de traduire, en particulier, la considération primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant et la nécessité de respecter la vie familiale, et afin d'assurer la protection de la santé des personnes concernées, le présent règlement prévoit des règles et des garanties spécifiques qui s'appliquent aux mineurs non accompagnés ainsi qu'aux mineurs et aux membres de leur famille, de même qu'aux demandeurs dont l'état de santé nécessite un soutien particulier et adapté. Les règles et garanties prévues par le règlement (UE) XXX/XXX⁶ [*règlement sur les procédures d'asile*] devraient continuer à s'appliquer aux personnes soumises à la procédure d'urgence [...] en matière d'asile, sauf disposition contraire du présent règlement. Les règles énoncées dans la directive XXX/XXX⁷ [directive relative aux conditions d'accueil (refonte)], y compris celles concernant le placement en rétention des demandeurs d'une protection internationale, devraient continuer à s'appliquer dès l'introduction d'une demande de protection internationale, sauf disposition contraire du présent règlement.
- (4 bis) Les règles et garanties énoncées dans le règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur le filtrage*], le règlement (UE) XXX/XXX [*règlement Eurodac*] et le règlement (UE) XXX/XXX [*règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration*] devraient continuer à s'appliquer indépendamment des dérogations prévues par le présent règlement. Le présent règlement s'entend sans préjudice des règles applicables en vertu du [*règlement visant à faire face aux situations de crise*]; les deux règlements peuvent être appliqués en parallèle si les conditions de leur activation sont remplies.

⁶ JO C [...] du [...], p. [...].

⁷ JO C [...] du [...], p. [...].

- (5) Dans une situation d'instrumentalisation, de nombreuses demandes de protection internationale peuvent être introduites à la frontière extérieure ou dans une zone de transit d'un État membre, souvent par des personnes arrêtées à l'occasion du franchissement non autorisé de la frontière extérieure par voie terrestre, maritime ou aérienne, ou débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage. Afin d'aider l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation à gérer les flux de manière ordonnée, conformément à la procédure d'urgence [...] en matière d'asile, celui-ci devrait pouvoir décider, dans le cas de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui ont été arrêtés ou trouvés à proximité de la frontière extérieure avec le pays tiers instrumentalisant les migrants après avoir franchi la frontière de manière non autorisée par voie terrestre, maritime ou aérienne, ou après avoir été débarqués à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage ou après s'être présentés à un point de passage frontalier, d'enregistrer les demandes de protection internationale uniquement à des points d'enregistrement précis désignés à cet effet et situés à proximité de la frontière, et d'offrir la possibilité effective d'introduire une demande de protection internationale uniquement aux points précis qui ont été désignés à cet effet et qui devraient être faciles d'accès. Un accès effectif et réel à la procédure de protection internationale doit être garanti conformément à l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la convention de Genève du 28 juillet 1951. À cet effet, l'État membre concerné devrait veiller à désigner et à ouvrir suffisamment de points d'enregistrement, qui peuvent inclure des points de passage frontaliers. Les demandeurs devraient être dûment informés des lieux dans lesquels leur demande peut être enregistrée et introduite.

- (6) Dans une situation d'instrumentalisation de migrants, il est essentiel d'empêcher l'entrée de ceux qui ne remplissent pas les conditions d'entrée, tout en garantissant la protection des droits fondamentaux. Afin de faire en sorte que l'État membre confronté à une telle situation dispose de la flexibilité nécessaire et d'éviter qu'un pays tiers hostile ne vise certaines nationalités ou catégories de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides, la procédure d'urgence [...] en matière d'asile définie dans le présent règlement devrait permettre à l'État membre concerné de statuer dans le cadre de la procédure à la frontière, conformément à [l'article 41 du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]], sur la recevabilité et le bien-fondé de toutes les demandes de protection internationale. Les principes et garanties prévus dans le règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*] doivent être respectés.
- (7) [...] Lorsqu'il est confronté à une situation d'instrumentalisation, l'État membre concerné peut avoir besoin d'affecter des ressources à la gestion des ressortissants de pays tiers ou des apatrides qui arrivent à ses frontières. En conséquence, l'État membre concerné peut avoir besoin de temps pour réorganiser ses ressources et accroître ses capacités, notamment avec le soutien des agences compétentes de l'UE. En outre, le nombre de demandeurs dans le cadre de la procédure à la frontière risque d'être plus élevé que dans des circonstances normales, de sorte que l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation pourrait avoir besoin de plus de temps pour pouvoir prendre des décisions sans permettre l'entrée sur le territoire. [...] Dans une telle situation, l'État membre concerné devrait avoir la possibilité de porter le délai d'enregistrement des demandes de protection internationale à [...] trois semaines. En outre, il devrait être possible d'examiner les demandes de protection internationale à la frontière pendant une durée maximale de [...] vingt semaines. Si la décision relative à la demande, y compris une décision sur un éventuel recours contre une décision négative, qui ne devrait pas avoir d'effet suspensif automatique, n'est pas prise dans les [...] vingt semaines, l'entrée sur le territoire devrait être autorisée, à moins que la personne fasse l'objet d'une procédure de retour telle qu'elle est exposée à [l'article 41 *bis* du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]]. Toutefois, l'État membre concerné devrait accorder la priorité à l'enregistrement des demandes des personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil au sens de [l'article 2, point 13, de la directive XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*]], en particulier les mineurs non accompagnés et les mineurs, puis les membres de la famille de mineurs.

- (8) Conformément à [l'article 8, paragraphe 3, point d), de la directive XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*]], un demandeur peut être placé en rétention pour qu'il soit statué, dans le cadre d'une procédure, sur son droit d'entrer sur le territoire. Cette directive prévoit également que les États membres ne peuvent placer en rétention un demandeur que lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas. Les États membres ne peuvent placer un demandeur en rétention que si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées [...]. En tout état de cause, si la rétention est appliquée et si les garanties et les conditions de rétention ne sont pas remplies ou ne peuvent être remplies à la frontière, la procédure d'urgence [...] en matière d'asile ne devrait pas s'appliquer ou devrait cesser de s'appliquer, comme le prévoit [l'article 41, paragraphe 9, point d), du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]].
- (9) [...] Lors de l'application de la procédure d'urgence [...] en matière d'asile, les garanties applicables aux demandeurs ayant des besoins procéduraux et en matière d'accueil particuliers devraient constituer une considération primordiale pour les autorités compétentes. Pour cette raison, l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation devrait [...] ne pas appliquer ou cesser d'appliquer [...] la procédure d'urgence [...] en matière d'asile dans des cas [où il existe des raisons médicales de ne pas appliquer la procédure à la frontière conformément à l'article 41, paragraphe 9, point c), du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*] ou lorsque le soutien nécessaire ne peut être fourni aux demandeurs ayant des besoins procéduraux particuliers conformément à l'article 41, paragraphe 9, point b), du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]]. L'État membre concerné devrait [...] examiner en priorité les demandes des personnes ayant des besoins procéduraux particuliers conformément au règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*] et des besoins particuliers en matière d'accueil au sens de [l'article 2, point 13, de la directive XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*]], en particulier les mineurs non accompagnés et les mineurs, puis les membres de la famille de mineurs [...].

- (10) Tout acte de violence à la frontière doit être évité [...] ou, le cas échéant, traité de manière proportionnée, non seulement pour protéger l'intégrité territoriale et la sécurité de l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation, mais aussi pour assurer la sécurité et la sûreté des ressortissants de pays tiers ou des apatrides, y compris des familles et des enfants, qui attendent pacifiquement la possibilité de demander l'asile dans l'Union. [...] L'État membre concerné peut, en particulier dans une situation d'instrumentalisation de migrants, lorsque des ressortissants de pays tiers ou des apatrides tentent, en masse, de forcer l'entrée par des moyens violents, prendre les mesures proportionnées nécessaires, conformément à son droit national, pour préserver la sécurité et l'ordre public et assurer l'application effective du présent règlement.
- (11) [...] Dans une situation d'instrumentalisation, il risque de ne pas être en mesure, dans la pratique, d'assurer les conditions matérielles d'accueil normalement requises, ses capacités pouvant être saturées. C'est pourquoi, dans une telle situation [...], l'État membre concerné devrait être en mesure de fixer des modalités relatives aux conditions matérielles d'accueil qui diffèrent des conditions prévues par la directive XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*] dans des cas autres que ceux visés à [l'article 17, paragraphe 9, de ladite directive, tout en couvrant leurs besoins fondamentaux conformément au considérant 32 de la directive XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*]]. [...] Les États membres devraient également assurer l'accès à l'aide humanitaire et permettre la fourniture de celle-ci [...] en fonction des besoins existants des personnes concernées. L'accès des conseils juridiques est garanti conformément à [l'article 8, paragraphe 4, à l'article 14, paragraphe 1, et à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]]. Le rôle du HCR ainsi que des organisations habilitées par l'État membre concerné pour des tâches spécifiques est décrit à l'article 18 du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]].

- [(12) Afin de compléter la [...] procédure d'asile [...] et d'assurer une parfaite cohérence avec celle-ci, les autorités compétentes de l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation de migrants devraient disposer de la flexibilité nécessaire pour mener à bien les procédures de retour suivant la procédure d'asile, si la demande a été rejetée ou en ce qui concerne une procédure qui a pris fin sans que la protection internationale ne soit accordée, notamment en raison du retrait d'une demande d'asile. C'est la raison pour laquelle, dans une situation d'instrumentalisation et sans préjudice des accords de réadmission existants de l'UE, l'État membre concerné devrait être autorisé à déroger à l'application de [l'article 41 *bis* du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*] et de la directive XXX/XXX [*directive "retour" (refonte)*] et à appliquer plutôt le droit national, tout en respectant mutatis mutandis l'article 4, paragraphe 4, de la directive XXX/XXX [*directive "retour" (refonte)*]]. L'article 4, paragraphe 4, comporte des garanties fondamentales qui doivent également être respectées dans ces cas. [...] Lorsqu'une demande ultérieure est présentée uniquement dans le but de retarder ou d'empêcher le retour, il est possible pour les États membres d'appliquer les règles énoncées aux [articles 42 et 43 du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]].
- (13) Lorsqu'il applique la dérogation dans le domaine du retour [...], l'État membre concerné doit veiller au plein respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de ses obligations internationales. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers auxquels le droit national est appliqué, les États membres veillent, conformément à [l'article 4, paragraphe 4, de la directive XXX/XXX [*directive "retour" (refonte)*]], à ce que le traitement et le niveau de protection ne soient pas moins favorables que ceux prévus à [l'article 10, paragraphe 4 et 5) (limitations du recours aux mesures coercitives), à l'article 11, paragraphe 2, point a) (report de l'éloignement), à l'article 17, paragraphe 1, points b) et d) (soins médicaux d'urgence et prise en considération des besoins des personnes vulnérables), et aux articles 19 et 20 (conditions de rétention)] et respectent le principe de non-refoulement. [...]

- (13 bis) Les règles énoncées dans le présent règlement s'entendent sans préjudice de la possibilité pour les États membres de déroger à l'application de la directive XXX/XXX [*directive "retour" (refonte)*], au titre de l'article 2, paragraphe 2, point a), de ladite directive, à l'égard des ressortissants de pays tiers ou des apatrides qui ont été arrêtés ou interceptés par les autorités compétentes à l'occasion du franchissement irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne de la frontière extérieure d'un État membre et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation ou le droit de séjourner dans ledit État membre.]
- (14) Lorsqu'un État membre applique une ou plusieurs des mesures prévues par le présent règlement, il devrait [...] informer les ressortissants des pays tiers et les apatrides dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, des dérogations appliquées, des points accessibles pour l'enregistrement et l'introduction d'une demande de protection internationale, en particulier du point le plus proche où ils peuvent enregistrer et introduire une demande de protection internationale, [...] et de la durée des mesures. Des panneaux d'information peuvent être utilisés à cette fin. Les États membres sont tenus de répondre aux besoins procéduraux particuliers des demandeurs qui peuvent se faire jour et de fournir en conséquence des informations de manière appropriée. En outre, [l'article 8 sur la communication d'informations et l'article 35, paragraphe 2, en ce qui concerne les informations sur la possibilité de contester la décision prise sur la demande, du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*] devraient s'appliquer].

- (14 *bis*) Dans une situation d'instrumentalisation, il est particulièrement important que toutes les mesures soient prises pour prévenir la migration secondaire irrégulière tout en apportant un soutien total à un ou plusieurs États membres confrontés à l'arrivée de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides en conséquence d'une telle situation. En outre, le présent règlement ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.
- (15) En cas d'instrumentalisation de migrants, l'État membre confronté à cette situation d'instrumentalisation devrait avoir la possibilité de solliciter des autres États membres les mesures de soutien et de solidarité les plus adaptées à ses besoins pour gérer la situation d'instrumentalisation. Les mesures de soutien et de solidarité pourraient prendre toutes les formes pour faire face à la situation d'instrumentalisation, y compris des mesures de renforcement des capacités, la relocalisation, le soutien au retour et le soutien concernant la dimension extérieure de la crise, ainsi que des mesures visant à faire face à la situation d'instrumentalisation par la coopération avec des pays tiers ou des actions de sensibilisation auprès des pays tiers dont les ressortissants sont instrumentalisés.

- (16) Les autres États membres qui ne sont pas eux-mêmes confrontés à une situation d'instrumentalisation devraient être invités à contribuer en faveur d'un État membre confronté à une situation d'instrumentalisation au moyen de mesures de soutien et de solidarité répondant aux besoins recensés. La Commission devrait coordonner ces mesures de soutien et de solidarité dès que possible après réception de la demande de l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation.
- (17) Un État membre confronté à une situation d'instrumentalisation de migrants peut solliciter le soutien de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ou d'Europol, conformément à leurs mandats respectifs. En outre, s'il y a lieu, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile peut proposer une assistance à son initiative, conformément à l'article 16, paragraphe 1, point d), du règlement 2021/2303 [*règlement relatif à l'AUEA*], tandis que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes peut proposer une assistance dans le domaine du retour, conformément aux articles 48, 50, 52 et 53 du règlement (UE) 2019/1896, en accord avec l'État membre concerné, et Europol peut proposer une assistance conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/794.

(18) Si l'État membre concerné demande l'application des dérogations pertinentes prévues par le présent règlement en se fondant sur des éléments probants démontrant l'existence d'une situation d'instrumentalisation, [...], la Commission devrait [...] présenter une proposition autorisant un État membre à appliquer les règles dérogatoires prévues par le présent règlement. La Commission devrait également pouvoir présenter une proposition lorsqu'elle le juge approprié sur la base des informations fournies par l'État membre requérant. En outre, afin d'assurer un niveau élevé de contrôle et de soutien politiques ainsi que d'expression de la solidarité de l'Union, il est nécessaire, dans les deux cas, de tenir compte du fait que le Conseil européen a reconnu que l'Union ou un ou plusieurs de ses États membres sont confrontés à une situation d'instrumentalisation de migrants. [...]

L'instrumentalisation de migrants est susceptible de mettre en péril les fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale. Par conséquent, il y a lieu de conférer au Conseil des compétences d'exécution pour adopter une décision d'exécution autorisant un État membre à appliquer les dérogations prévues par le présent règlement. Le Conseil devrait également être habilité à abroger ou prolonger de six mois au maximum les dérogations prévues par le présent règlement, sur la base de la proposition de la Commission, selon que les circonstances justifiant l'introduction des dérogations persistent ou ont pris fin. La décision de prolongation peut inclure la modification des dérogations appliquées [...]. Dans l'exercice de leurs compétences et de leurs responsabilités, la Commission et le Conseil devraient veiller à tout moment au respect du principe de proportionnalité.

(18 *bis*) Une décision d'exécution du Conseil ne devrait être nécessaire que dans des cas spécifiques, en particulier lorsque l'instrumentalisation constitue une situation d'urgence caractérisée par une migration irrégulière à destination de l'Union et que la nature de celle-ci ou sa combinaison avec d'autres attaques hybrides pourrait faire peser un risque sur les fonctions essentielles de l'État, le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale, ou lorsque l'instrumentalisation constitue une situation d'urgence caractérisée par une augmentation inattendue et significative du nombre de demandes d'asile à la frontière extérieure.

- (19) La décision d'exécution du Conseil devrait prévoir l'autorisation des dérogations spécifiques que l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation de migrants pourrait appliquer et devrait fixer la date à partir de laquelle ces dérogations devraient s'appliquer, ainsi que leur durée. En outre, elle devrait indiquer les motifs sur lesquels elle est fondée ainsi que le champ d'application personnel des dérogations.
- (20) Afin d'aider l'État membre concerné à fournir l'assistance nécessaire aux ressortissants de pays tiers ou aux apatrides relevant du champ d'application du présent règlement, y compris en encourageant les activités de retour volontaire ou en remplissant leurs devoirs humanitaires, les agences des Nations unies, en particulier le HCR, et d'autres organisations partenaires concernées habilitées par les États membres pour des tâches spécifiques, en particulier l'Organisation internationale pour les migrations et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, devraient avoir un accès effectif à la frontière aux conditions prévues par la directive (UE) XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*] et le règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés devrait être autorisé à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui se trouvent à la frontière. À cette fin, l'État membre concerné devrait [...] assurer une coopération avec [...] ces organisations.
- (20 bis) En ce qui concerne Chypre, le règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 concernant un régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion prévoit des règles spécifiques qui s'appliquent à la ligne de démarcation séparant les zones de la République de Chypre dans lesquelles le gouvernement de la République de Chypre exerce un contrôle effectif de celles dans lesquelles il n'exerce pas un tel contrôle. Bien que la ligne de démarcation ne constitue pas une frontière extérieure, il en découle qu'une situation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique encourage ou facilite le déplacement de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides pour qu'ils franchissent la ligne de démarcation devrait être considérée comme une instrumentalisation.

- (21) [Conformément aux articles 1er et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par celui-ci ni soumise à son application.]

OU

[Conformément à l'article 3 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié (par lettre du...) son souhait de participer à l'adoption et à l'application du présent règlement.]

- (22) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au TUE et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

Dispositions générales

Article premier

Objet

1. Le présent règlement prévoit des règles spécifiques, dérogeant à titre exceptionnel à celles énoncées dans le règlement (UE) XXX/XXX [règlement sur les procédures d'asile], la directive (UE) XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*] et la directive (UE) XXX/XXX [*directive "retour"(refonte)*], qui peuvent être appliquées par un État membre dans une situation d'instrumentalisation [...], telle qu'elle est définie au paragraphe 2, lorsque cela est nécessaire et proportionné pour faire face à une telle situation. Il prévoit également des règles spécifiques concernant les mesures de soutien et de solidarité qui peuvent être prises dans une telle situation.
2. Par "situation d'instrumentalisation de migrants", on entend une situation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique encourage ou facilite le déplacement de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides vers les frontières extérieures, à savoir les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et lacustres, pour autant qu'il ne s'agisse pas de frontières intérieures, ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre, lorsque de telles actions sont susceptibles de mettre en péril des fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale (ci-après dénommée "instrumentalisation") [...].

Le présent règlement ne porte pas atteinte aux principes et garanties fondamentaux [établis par les actes] auxquels des dérogations sont autorisées en vertu du présent règlement.

CHAPITRE II

Procédure d'urgence [...] en matière d'asile et de retour dans une situation d'instrumentalisation [...]

Article 2

Procédure d'urgence [...] en matière d'asile dans une situation d'instrumentalisation de migrants [...]

[...] Dans une situation d'instrumentalisation [...], l'État membre confronté, en conséquence d'une telle situation, à l'arrivée de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides [...] qui font l'objet d'une instrumentalisation et sont soit arrêtés soit trouvés à proximité de la frontière extérieure, à savoir les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et lacustres, pour autant qu'il ne s'agisse pas de frontières intérieures, [...] à l'occasion d'un franchissement non autorisé par voie terrestre, maritime ou aérienne, ou qui sont débarqués à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage ou qui se sont présentés aux points de passage frontaliers, peut appliquer une ou plusieurs des dérogations ci-après à l'égard des ressortissants de pays tiers et des apatrides visés au présent paragraphe [...]:

- a) par dérogation à [l'article 27 du règlement (UE) XXX/XXX *[règlement sur les procédures d'asile]*], l'État membre concerné enregistre, au plus tard dans un délai de [...] trois semaines à compter de la date de leur présentation, les demandes de protection internationale qui sont présentées au cours de la période d'application du présent point.

Lorsqu'il applique cette dérogation, l'État membre concerné enregistre en priorité les demandes [...] des personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil au sens de la [directive relative aux conditions d'accueil (refonte)] [...] et [...] des membres de la famille de mineurs. L'État membre concerné peut également enregistrer en priorité les demandes susceptibles d'être fondées.

- b) par dérogation à [l'article 41, paragraphe 2, points a) et b), à l'article 41, paragraphe 5 et à l'article 41, paragraphe 9, point a), du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]⁸, et conformément à l'article 41, paragraphes 13 et 14, du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]], l'État membre concerné décide, aux endroits situés à la frontière extérieure, à proximité de la frontière extérieure [...] ou dans des zones de transit, ou, s'il ne peut les héberger à ces endroits, à d'autres endroits sur son territoire, qu'il aura désignés, de la recevabilité et du bien-fondé de toutes les demandes présentées par tout ressortissant de pays tiers ou apatride enregistré au cours de la période d'application du présent point.

Lorsqu'il applique cette dérogation, l'État membre concerné examine en priorité les demandes de protection internationale [...] introduites par des personnes ayant des besoins procéduraux ou en matière d'accueil particuliers au sens de [*la directive relative aux conditions d'accueil (refonte)* et du *règlement sur les procédures d'asile*] [...] et [...] des membres de la famille de mineurs]. L'État membre concerné peut également examiner en priorité les demandes de protection internationale susceptibles d'être fondées ou manifestement infondées.

- c) par dérogation à [l'article 41, paragraphe 11, du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]], la [...] durée de la procédure d'urgence en matière d'asile [...] aux fins de l'examen des demandes enregistrées au cours de la période au cours de laquelle la dérogation prévue au présent point est appliquée est [...] d'une durée aussi courte que possible, mais en tout état de cause ne dépasse pas vingt semaines, y compris le recours dont le délai commence à courir à compter de la date d'enregistrement de cette demande. [...]

⁸ Renvoie au texte de la proposition tel qu'il a été modifié par la Commission en 2020.

- d) par dérogation à [l'article 12, paragraphe 5, du règlement (UE) XXX/XXX [règlement sur les procédures d'asile]], l'entretien individuel [...] peut également ne pas avoir lieu lorsque l'autorité responsable de la détermination est en mesure de prendre une décision positive sur la base des éléments de preuve disponibles en ce qui concerne le statut conféré par la protection subsidiaire.

[...]

Article 3

Conditions matérielles d'accueil

Par dérogation à [l'article 16 et à l'article 17, paragraphes 1) et 2), point c), et paragraphes 6) à 8), de la directive XXX/XXX [directive relative aux conditions d'accueil (refonte)], [...], l'État membre peut temporairement, à partir du moment où la demande de protection internationale est présentée jusqu'à l'enregistrement, puis pour la période maximale visée à l'article 2, point c), ou à partir du moment où la demande de protection internationale est présentée jusqu'à l'enregistrement, puis pour la période visée à [l'article 41, paragraphe 11, du règlement (UE) XXX/XXX [règlement sur les procédures d'asile]], si la dérogation prévue à l'article 2, point c), n'est pas appliquée, fixer d'autres modalités pour les conditions matérielles d'accueil [...] en ce qui concerne les demandeurs arrêtés ou trouvés à la suite d'une instrumentalisation conformément au présent règlement [...] ou qui se sont présentés aux points de passage frontaliers. Les États membres couvrent les besoins fondamentaux des demandeurs, notamment en matière de nourriture, d'eau, de vêtements, de soins médicaux adéquats et d'abris temporaires adaptés aux conditions météorologiques saisonnières, dans le plein respect de la dignité humaine. La dérogation à [l'article 17, paragraphe 2, point c), de la directive XXX/XXX [directive relative aux conditions d'accueil (refonte)]] est sans préjudice de l'accès des conseils juridiques conformément à [l'article 8, paragraphe 4, à l'article 14, paragraphe 1, et à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) XXX/XXX [règlement sur les procédures d'asile] et de l'accès du HCR conformément à l'article 18 du règlement (UE) XXX/XXX [règlement sur les procédures d'asile]].

[Article 4

Procédure d'urgence [...] en matière de retour dans une situation d'instrumentalisation [...]

L'État membre concerné confronté à l'arrivée de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides à sa frontière extérieure en situation d'instrumentalisation peut décider de ne pas appliquer [l'article 41 bis du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]], [*la directive "retour" (refonte)*]], et d'appliquer plutôt le droit national, tout en respectant mutatis mutandis [l'article 4, paragraphe 4, de la directive XXX/XXX [*directive "retour" (refonte)*]], à l'égard de ces ressortissants de pays tiers ou de ces apatrides faisant l'objet d'une instrumentalisation, arrêtés ou trouvés conformément au présent règlement ou qui se sont présentés aux points de passage frontaliers, ont demandé une protection internationale et dont la demande a ensuite été rejetée et qui n'ont pas le droit de rester et ne sont pas autorisés à rester.]⁹

[...]

⁹ L'inclusion de cette disposition s'entend sans préjudice de la position que le Conseil adoptera à la lumière de l'avis du Service juridique du Conseil quant au point de savoir si la présente proposition relève de l'acquis de Schengen et à la géométrie variable.

Article 5

Mesures de soutien et de solidarité

1. Lorsqu'un État membre est confronté à une situation d'instrumentalisation [...], il peut solliciter des mesures de soutien et de solidarité des autres États membres afin de gérer cette situation, et indiquer la nature des mesures de soutien et de solidarité requises. Le soutien des autres États membres et les contributions de solidarité en faveur d'un État membre confronté à une situation d'instrumentalisation de migrants [...] sont volontaires et peuvent comporter les types de contributions suivants:
 - a) des mesures de renforcement des capacités dans le domaine de l'asile, de l'accueil et du retour;
 - b) un soutien opérationnel dans le domaine de l'asile, de l'accueil et du retour;
 - c) des mesures visant à faire face à la situation d'instrumentalisation, y compris des mesures spécifiques visant à soutenir le retour, par la coopération avec des pays tiers ou des actions de sensibilisation auprès des pays tiers dont les ressortissants sont instrumentalisés; ou
 - d) toute autre mesure jugée appropriée pour remédier à la situation d'instrumentalisation et soutenir l'État membre concerné, ainsi que des relocalisations.
2. L'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation adresse à la Commission une demande tendant à obtenir des contributions de soutien et de solidarité des autres États membres et précisant les mesures de solidarité sollicitées.

3. Sans préjudice des dispositions en matière de solidarité d'autres instruments [...], la Commission, dès que possible après réception de la demande de mesures de soutien et de solidarité visée au paragraphe 2, invite les autres États membres à apporter une contribution sous la forme des mesures de soutien et de solidarité visées au paragraphe 1 qui correspondent aux besoins de l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation. La Commission coordonne les mesures de soutien et de solidarité visées au présent article.
4. Un État membre confronté à une situation d'instrumentalisation de migrants [...] peut, conformément aux règles prévues par les règlements instituant les agences concernées, solliciter le soutien de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ou d'Europol, conformément à leurs mandats respectifs.
[...]

Article 6

Dispositions et garanties spécifiques

1. Lorsqu'il applique les dérogations prévues aux articles 2, 3 [...] ou 4, l'État membre concerné informe dûment les ressortissants de pays tiers ou les apatrides, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, des mesures appliquées, de la localisation des points d'enregistrement, y compris les points de passage frontaliers, accessibles pour l'enregistrement et l'introduction d'une demande de protection internationale, et de la durée des mesures. Les informations peuvent être fournies via des panneaux d'information, sans préjudice des [articles 8 et 19, paragraphe 2), du règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*]].

- 1 *bis*. La prolongation du délai d'enregistrement des demandes de protection internationale conformément à l'article 2, point a), s'entend sans préjudice [des obligations de respecter les délais fixés à l'article 10, paragraphe 1, point b), du [règlement Eurodac]].
- 1 *ter*. Les dérogations prévues à l'article 2 ne portent pas atteinte au processus de détermination de l'État membre responsable dans le cadre du [règlement relatif à l'asile et à la migration]. Si le processus de détermination de l'État membre responsable dépasse la durée maximale de la procédure d'urgence en matière d'asile, la procédure est achevée sur le territoire de l'État membre procédant à la détermination.
2. L'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation [...] n'applique pas les articles 2, 3 [...] ou 4 au-delà de la durée strictement nécessaire pour faire face à ladite situation [...] ni, en tout état de cause, au-delà de la période fixée dans la décision d'exécution du Conseil visée à l'article 7, paragraphe 4.

CHAPITRE III

Règles de procédure

Article 7

Procédure d'autorisation

1. Un État membre [...] confronté à une situation d'instrumentalisation [...] peut, au regard de ces circonstances exceptionnelles, demander l'autorisation d'appliquer les dérogations prévues aux articles 2, 3 [...] ou 4.
2. [...] Lorsque l'État membre requérant soumet à la Commission des éléments probants démontrant l'existence des conditions visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, la Commission, sur la base de ces éléments, présente sans tarder une proposition de décision d'exécution du Conseil appropriée visée au paragraphe 3. La Commission peut également faire une telle proposition lorsqu'elle le juge approprié sur la base des [...] informations fournies par l'État membre requérant et de toute autre information dont elle dispose.
3. Le Conseil évalue d'urgence [...] la proposition [...] et, en fonction des résultats de cette évaluation, adopte une décision d'exécution autorisant l'État membre concerné à appliquer les dérogations spécifiques prévues aux articles 2, 3 [...] ou 4.
4. La décision d'exécution du Conseil visée au paragraphe 3 précise les motifs sur lesquels elle est fondée et fixe la date à partir de laquelle les règles énoncées aux articles 2, 3 [...] ou 4 peuvent être appliquées, la durée de leur application, la durée initiale n'excédant pas six mois, et indique quels sont les ressortissants de pays tiers ou les apatrides faisant l'objet d'une instrumentalisation.

5. La Commission et le Conseil assurent un suivi et un réexamen constants [...] de la situation d'instrumentalisation. Si elle le juge approprié sur la base d'informations pertinentes, la Commission peut proposer l'abrogation de la décision d'exécution du Conseil visée au paragraphe 3 ou l'adoption d'une nouvelle décision d'exécution du Conseil autorisant la modification ou la prolongation [...] des dérogations spécifiques prévues aux articles 2, 3 [...] ou 4, pour une nouvelle période n'excédant pas six mois. Lorsque l'État membre requérant soumet à la Commission des éléments probants démontrant la persistance des conditions visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, la Commission présente, sur la base de ces éléments, une proposition de nouvelle décision d'exécution du Conseil visant à modifier ou à prolonger les dérogations spécifiques visées aux articles 2, 3 [...] ou 4, pour une nouvelle période n'excédant pas six mois. L'État membre concerné fournit à la Commission les informations spécifiques dont elle a besoin pour procéder à ce réexamen et présenter la proposition d'abrogation ou de prolongation, ainsi que toute autre information que la Commission peut demander.
6. Les États membres continuent, pendant la période maximale visée à l'article 2, à appliquer les dérogations procédurales prévues dans la décision d'exécution du Conseil visée au paragraphe 3 à l'égard des demandeurs dont la demande de protection internationale a été enregistrée pendant la période au cours de laquelle ces dérogations peuvent être appliquées, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise sur leur demande ou jusqu'à ce que les ressortissants de pays tiers ou les apatrides concernés fassent l'objet d'un retour conformément à l'article 4.
7. Dans l'exercice de leurs compétences et de leurs responsabilités au titre du présent article, la Commission et le Conseil devraient veiller à tout moment au respect du principe de proportionnalité.

Article 8

Coopération et évaluation

1. La Commission, les institutions et agences compétentes de l'Union européenne et l'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation [...] coopèrent étroitement et s'informent régulièrement de la mise en œuvre des dérogations et mesures visées à l'article 7. L'État membre concerné continue de communiquer toutes les données pertinentes, y compris les statistiques nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement, via le réseau soutenant le mécanisme de préparation et de gestion des crises de l'Union.
2. L'État membre confronté à une situation d'instrumentalisation [...] assure [...] une coopération étroite avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et [...] toute autre organisation chargées par les États membres [...] de tâches [...] conformément au présent chapitre, ainsi qu'au règlement (UE) XXX/XXX [*règlement sur les procédures d'asile*] et à la directive XXX/XXX [*directive relative aux conditions d'accueil (refonte)*].

CHAPITRE IV

Dispositions finales

Article 9

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Strasbourg, le [...]

Par le Parlement européen

La présidente

Par le Conseil

Le président