



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 17 janvier 2022
(OR. fr)

5361/22

LIMITE

**JAI 54
MIGR 12
ASILE 6**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
Objet:	Migrations et asile : pour une approche graduelle au bénéfice de l'Union européenne et de l'ensemble des Etats membres

Les délégations trouveront ci-joint la note relative à l'approche graduelle du Pacte.

11 janvier 2022

Migrations et asile : pour une approche graduelle au bénéfice de l'Union européenne et de l'ensemble des Etats membres

Que nous assurions la protection de la frontière extérieure de l'Union, au Sud comme à l'Est ou même au Nord, ou soyons pays de transit ou de destination, nous sommes tous concernés par les questions d'immigration, de frontières et d'asile. La pression migratoire reste forte et les évolutions récentes en Méditerranée, en Afghanistan, à la frontière biélorusse ou encore dans la Manche soulignent l'importance de continuer à nous adapter à cette réalité. Une solution durable ne peut être qu'européenne.

Les discussions engagées ces derniers mois sur le Pacte migratoire proposé par la Commission nous ont permis d'identifier les points sur lesquels nous sommes prêts à travailler ensemble dès à présent et ceux sur lesquels nous devons encore construire les bases d'une coopération de confiance. La présidence propose par conséquent d'adopter une approche progressive, pour réaliser dès à présent de premières avancées concrètes, tout en maintenant, à terme, le même niveau d'ambition.

Une démarche graduelle pour répondre aux besoins des Etats membres.

Nous devons garantir à chaque étape des avancées équivalentes dans les différents domaines, qu'il s'agisse de la frontière extérieure, de la solidarité, des règles de responsabilité ou de la dimension extérieure. Ainsi, chaque étape du renforcement de la politique migratoire européenne devrait comporter un ensemble équilibré de mesures visant à assurer :

- *un contrôle plus efficace de notre frontière extérieure commune, qui devra nécessairement être associé à un soutien aux Etats membres les plus concernés du fait de leur position géographique (moyens financiers, logistiques, matériels et humains de l'Union et ses agences ou des Etats membres) ;*
- *une politique de l'Union plus opérationnelle et plus unie en matière d'éloignement et de réadmission : à cet égard, il est crucial de prendre pleinement en compte la politique de retour au sein de la dimension extérieure de l'action de l'Union en matière migratoire ;*
- *une solidarité plus affirmée à l'égard des Etats assumant un effort d'accueil substantiel, afin d'assurer une répartition équitable de l'effort au sein de l'Union ;*
- *une régulation des mouvements migratoires, reposant notamment sur une convergence accrue des systèmes d'asile et une limitation des demandes multiples, condition première d'un accueil digne et d'une meilleure intégration des personnes en besoin de protection.*

Cette approche graduelle ne pourra porter ses fruits qu'à condition de prendre en compte les spécificités de chaque Etat membre. A chaque étape, il doit être possible d'identifier des mesures concrètes et réalistes propres à mieux garantir les intérêts de l'Union dans son ensemble tout en garantissant un juste équilibre entre cette diversité d'intérêts.

Méthode

Un effort considérable a été accompli, ces derniers mois, pour identifier les différents paramètres déterminant l'équilibre global du Pacte. La présidence se propose de tirer parti de ce travail collectif, dans un esprit opérationnel et pragmatique, pour identifier les éléments de la première étape du Pacte.

Dans le cadre de cette première étape, certains éléments pourront être mis en place de façon expérimentale ou avec une durée prédéterminée, par exemple au moyen de « *sunset clauses* ».

Dès lors qu'une première étape aura été mise en place et son efficacité constatée, les étapes supplémentaires pourront être envisagées pour aboutir à l'ambition d'une politique d'asile et d'immigration complète à l'échelle européenne.

Contenu de la première étape.

La proposition de la présidence est de s'entendre sur un « socle » de mesures, dans chacune des composantes du Pacte, en tenant compte de la nécessité première d'assurer un juste équilibre d'ensemble.

Un des enjeux majeurs auxquels nous sommes collectivement confrontés réside dans les contrôles et les procédures d'enregistrement à notre frontière extérieure commune : des règles communes bénéficieront à l'Union européenne et aux États membres dans leur ensemble, du double point de vue de la sécurité de l'espace Schengen et du contrôle des flux migratoires. En outre, l'interopérabilité des systèmes d'information européens, en passe d'être réalisée, n'a de sens que si des procédures communes rigoureuses sont appliquées à la frontière.

Compte tenu de la charge que représentent ces contrôles pour les Etats membres de première entrée et des spécificités qui s'attachent au contrôle de la frontière extérieure, notamment lorsqu'il s'agit d'une frontière maritime, il pourrait être envisagé de mettre en œuvre, dans un premier temps, certains des éléments du « screening ».

Les éléments précis retenus au titre de cette première étape en matière de contrôle (nature des contrôles, champ d'application, modalités pratiques) et d'enregistrement devront être précisés dans les prochaines semaines.

A titre d'illustration, dans cette première étape, le « screening » pourrait ainsi inclure :

- *des contrôles portant sur des vérifications sanitaires et de sécurité ;*
- *une obligation de « garder à disposition des autorités » les personnes interpellées aux frontières extérieures, par une augmentation des capacités de rétention ou, dans un premier temps, par des mesures alternatives, telles que l'assignation à résidence.*

La procédure d'asile à la frontière ne serait prévue que dans les étapes ultérieures.

L'enregistrement dans Eurodac constitue aussi un élément important. Une catégorie spécifique pour les opérations de secours en mer (« *search and rescue* ») pourrait y être introduite.

Il convient de progresser au même rythme en matière de solidarité. Le renforcement des contrôles à la frontière extérieure et l'accueil des migrants impliquent des coûts qui pèsent principalement sur certains États membres. Dans ces conditions, des mesures de solidarité, sous différentes formes, adaptées à la réalité des besoins de ces États membres et aux charges liées aux nouvelles procédures frontalières, seraient mises en œuvre à court terme.

Il s'agirait en premier lieu de *mesures de soutien financier et opérationnel de l'Union, de ses agences (Frontex, EASO, Europol) comme des États membres.* D'un point de vue financier, les fonds européens pourront être mobilisés mais la question d'une contribution financière d'État membre à État membre devra aussi être examinée. En complément, les agences de l'Union comme les États membres pourraient apporter un soutien humain ou capacitaire pour répondre à des besoins immédiats, liés notamment aux nouveaux contrôles. En période de crise, les États membres devraient aussi pouvoir intervenir en anticipation ou en complément de l'agence Frontex, sur la base du mécanisme de coopération prévu par la décision Prüm et dans le cadre d'un mécanisme de coordination et de pilotage étroit.

En second lieu, ces mesures concerneraient *la politique d'éloignement et de réadmission.* Une mise en œuvre rapide et efficace de la dimension extérieure peut apporter une contribution importante à la réponse globale ; c'est l'un des objectifs prioritaires du mécanisme opérationnel (MOCADÉM) auquel participeront tous les acteurs concernés (Commission, SEAE, États membres, agences, etc.).

Plusieurs actions concrètes devraient être envisagées dans les prochains mois :

- *des progrès concrets au titre de la mise en œuvre de l'article 25 bis du code des visas et du recours à l'instrument NDICI ;*
- *une stratégie visant à conclure davantage d'accords de réadmission avec des pays tiers jugés prioritaires ;*
- *le développement de l'action extérieure de Frontex, qui pourrait prendre utilement appui sur les modèles d'arrangement de travail et d'accord de statut ;*
- *une meilleure mise en commun des efforts en matière de retour (aide au retour volontaire, dialogue politique commun pour l'obtention de documents de voyage, partage de ressources nationales en matière de retour) ;*
- *la nomination, dès que possible, d'un « coordinateur du retour de l'Union européenne » afin d'encourager les échanges de bonnes pratiques et d'améliorer la coordination des États membres dans leurs démarches ;*
- *l'engagement des agences et des États membres ayant développé de bonnes pratiques (par exemple, Europol, les patrouilles conjointes transfrontalières, les centres de coopération policière et douanière pourraient jouer un rôle plus important).*

Le troisième aspect à traiter dès la première étape serait le *soutien du point de vue de l'effort d'accueil.* A la lumière des expériences antérieures, un tel soutien pourrait se traduire par un nouveau mécanisme de relocalisation de personnes en besoin de protection, notamment au titre de la prise en charge des secours en mer. Le mécanisme ainsi défini devra être simple, pragmatique, prévisible et crédible. Il devra être opérationnel à très court terme et associer un nombre suffisant d'États membres pour permettre une répartition équilibrée et durable de l'effort. Les États membres ne participant pas à ce mécanisme devraient fournir une contribution alternative de solidarité, qui devrait inclure un soutien financier aux États membres de première entrée et aux États membres volontaires.

Parallèlement, il conviendrait de traiter *la prévention et le traitement des mouvements secondaires*. Des progrès pourraient être recherchés dans une meilleure mise en œuvre du cadre législatif existant, notamment s'agissant des règles de Dublin. En particulier, des protocoles adaptés doivent être mis en place pour permettre la poursuite des transferts malgré un contexte sanitaire dont l'évolution reste incertaine.

Enfin, une initiative commune visant à renforcer la convergence des pratiques nationales en matière d'asile serait de nature à mieux prévenir ces mouvements secondaires et en particulier les demandes d'asile multiples. L'entrée en fonction de la nouvelle Agence européenne de l'asile sera l'occasion de nous fixer un nouveau cap en ce sens.