

Bruxelles, le 23 mars 2022
(OR. fr)

7425/22

LIMITE

JAI 377
ASILE 33
MIGR 91
FRONT 128
CADREFIN 38

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Coordination européenne pour l'accueil des réfugiés d'Ukraine

Depuis le 24 février dernier, plus de 3 millions de personnes, en grande majorité des femmes et des enfants, ont fui l'Ukraine et cherché refuge au sein de l'Union européenne, à la suite de l'agression militaire par la Fédération de Russie. L'Union européenne a manifesté son unité et sa solidarité en décidant dès le 27 février de recourir à la protection temporaire prévu par la directive 2001/55/CE – pour la première fois depuis l'adoption de ce texte – puis en adoptant sa décision dès le 3 mars. Elle apporte aussi un soutien humanitaire à l'Ukraine et à la Moldavie, notamment par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU).

L'unité et la solidarité sont tout aussi nécessaires pour assurer dans de bonnes conditions l'accueil des personnes concernées. Cela nécessite une coordination européenne renforcée sur plusieurs sujets, à la hauteur du caractère exceptionnel de la situation. La Présidence organise chaque semaine une réunion de l'IPCR, qui permet d'aborder les différentes dimensions de la crise et d'unir nos efforts, et les réunions régulières de la plate-forme de solidarité doivent permettre de répondre aux besoins exprimés par les États membres.

Des orientations des ministres seraient importantes, en particulier sur l'accueil des réfugiés et la coordination de leurs déplacements.

1. Mise en œuvre du soutien matériel et financier aux États membres

La Commission a présenté plusieurs initiatives visant à renforcer le soutien financier de l'Union européenne aux États membres pour faire face à l'accueil des réfugiés.

L'initiative CARE (*Cohesion Action for Refugees in Europe*) permet aux États membres d'utiliser, pour couvrir les dépenses d'accueil des réfugiés, les montants disponibles de la programmation 2014-2020 des fonds de cohésion (il reste une centaine de millions d'euros non encore programmés). La tranche 2022 des fonds REACT-EU (9,5 Md€) pourra également être utilisée. L'initiative CARE permet aussi d'utiliser le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE) de manière flexible pour soutenir les actions pour les réfugiés. Par ailleurs, elle prolonge d'une année la durée d'application du taux exceptionnel de cofinancement européen de 100 % : cela pourrait entraîner une accélération des paiements jusqu'à 5 Md€ en 2022, et 1 Md€ en 2023.

La révision des règles relatives aux fonds européens « affaires intérieures » permet par ailleurs de dégager les fonds disponibles, dans les programmes nationaux des États membres, au titre de la programmation 2014-2020 du fonds « asile, migration et intégration » (FAMI) et de prolonger d'un an l'éligibilité des programmes. Cette flexibilité s'ajoute aux moyens mis à la disposition des États membres au titre de la programmation 2021-2027 en gestion directe :

- 63 M€ de soutien d'urgence pour 2002, au titre du FAMI et de l'instrument de soutien à la gestion des frontières (IGFV) ;
- 150 M€ au titre du soutien aux systèmes d'accueil, d'asile et de retour des États membres exposés à une pression migratoire élevée.

Les dépenses pour l'accueil des personnes concernées en provenance d'Ukraine seront prises en charge à 100 % ou 90 %. Enfin, l'IGFV met à disposition des États membres 499 M€ pour la protection et la surveillance des frontières extérieures.

Le COREPER a approuvé les propositions de règlements « CARE » et « fonds affaires intérieures » le 16 mars. Ces textes doivent ensuite être adoptés par le Parlement européen lors de la session du 23 et 24 mars, et entrer en vigueur autour du 7 avril.

Les États membres ont exprimé le souhait :

- d'une présentation complète et lisible de l'ensemble des instruments financiers disponibles, ainsi que des montants pouvant ainsi bénéficier aux États membres ;
- de la mise en place d'un « guichet unique » permettant de présenter les demandes : la Commission vient de donner suite à cette demande ;
- de la bonne prise en compte de la diversité des besoins, y compris par exemple en matière d'éducation et de moyens scolaires, compte tenu de la proportion élevée de mineurs parmi le public accueilli.

Les moyens mentionnés ci-dessus contribueront à répondre aux besoins urgents. Parallèlement, une réflexion pourra s'engager sur l'anticipation des possibles besoins à plus long terme, en fonction d'une analyse économique.

Par ailleurs, les agences de l'Union européenne ont commencé à accroître leur soutien aux États membres.

257 agents de Frontex sont actuellement déployés aux frontières avec l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie, dont 204 agents en Roumanie (157 à la frontière ukrainienne, 47 à la frontière moldave). 18 agents sont en Pologne, autant en Moldavie, 14 en Slovaquie.

L'Agence de l'asile prépare une intervention en Roumanie.

Enfin, Europol est attentive aux risques liés à la déstabilisation des frontières ukrainiennes (trafic d'êtres humains, trafic d'armes ou de véhicules, etc.). Elle a déployé 4 agents en Slovaquie, autant en Pologne et 2 en Moldavie.

Les ministres sont invités à faire état de leur appréciation sur les moyens ainsi déployés, ainsi que sur leurs éventuels besoins complémentaires.

2. Suivi et coordination des déplacements au sein de l'Union européenne

L'organisation de l'accueil des réfugiés soulève plusieurs questions de mise en œuvre. La Commission a présenté le 23 mars une communication faisant un point d'ensemble sur la question.

Les États membres s'appliquent actuellement à mettre en œuvre la décision d'exécution (UE) 2022/382 du 4 mars 2022 ayant pour effet d'introduire une protection temporaire. Certaines questions sont posées, pour ce qui concerne la vérification des critères énoncés à l'article 2 de cette décision (notamment en l'absence de passeport biométrique ou de tout document d'identité, ou pour l'acceptation des demandes formulées par des ressortissants de pays tiers) ou encore pour ce qui concerne l'enregistrement des personnes concernées. Des réponses ont parfois été apportées dans les lignes directrices présentées par la Commission le 21 mars.

Les données recueillies par les États membres de première ligne au moment de l'entrée des réfugiés dans l'Union devraient être transmises à d'autres États membres afin d'assurer la protection des réfugiés, de faciliter la poursuite de leur voyage dans l'Union et leur enregistrement ultérieur en vue d'une protection temporaire. Des solutions pragmatiques et simples devraient être trouvées à court terme pour l'échange de ces données alphanumériques recueillies par les États membres de première ligne, jusqu'à ce qu'une solution permanente puisse être trouvée.

La bonne organisation de l'accueil des personnes concernées nécessite une coordination à l'échelle européenne. Une telle coordination est triplement nécessaire : aux réfugiés eux-mêmes, elle apportera l'assurance d'une bonne prise en charge ; aux États membres en première ligne, elle garantira un allègement de la pression ; aux États membres de destination ou de transit, elle fournira la nécessaire prévisibilité.

Cela suppose d'organiser des échanges d'informations entre États membres, sur les flux entrants, sur les capacités d'accueil, ou encore sur certaines catégories de publics – en particulier les personnes vulnérables, et notamment les mineurs non accompagnés. Il s'agit aussi d'établir une coordination visant à faciliter l'anticipation et la prévisibilité des flux de réfugiés vers les différents États membres, notamment en organisant les correspondances de transport et en utilisant des plates-formes situées aux endroits pertinents.

L'échange de données précises, comparables et mises à jour de la part des États membres sera d'une importance primordiale pour la mise en œuvre d'une politique efficace, en particulier sur le nombre de personnes entrant et sortant de chaque État membre concerné.

Certains États membres ont commencé à organiser entre eux des systèmes de coordination permettant d'organiser et de planifier le transport des réfugiés de manière concertée. Une telle coordination serait utile et efficace à l'échelle de l'Union européenne tout entière ; elle pourrait être confiée à la Commission qui a déjà mis en place une plate-forme de solidarité afin de permettre une coordination et faciliter une coopération étroite entre les États membres, dans tous ces domaines.

Les ministres sont invités à indiquer si des clarifications supplémentaires sont nécessaires sur l'application de la protection temporaire (régime de séjour, etc.). En particulier, la procédure d'enregistrement constitue un élément important pour le suivi, l'accueil et la protection des personnes concernées : il est proposé de demander à la Commission de préparer une solution permettant, à brève échéance, de consolider à l'échelle européenne les enregistrements réalisés dans les bases nationales.

Les ministres sont invités à confirmer leurs attentes vis-à-vis de la plate-forme de solidarité : la Commission, par la plate-forme, doit-elle assurer la coordination du transport des réfugiés à l'intérieur de l'Union européenne, en organisant les canaux d'information et en programmant les déplacements à partir de certains points de regroupement pré-identifiés, tout en s'appuyant sur le soutien des agences de l'Union ?

3. Accueil de réfugiés en provenance de Moldavie : suivi des engagements, mise en œuvre opérationnelle

Compte tenu de la situation particulière de la Moldavie, l'Union européenne a déployé de nombreux moyens, en particulier sur le plan de l'aide humanitaire. Une quinzaine d'États membres ont déjà soutenu la Moldavie par le biais du MPCU, avec notamment du matériel médical, des lits de camps et des nécessaires d'hygiène. Un accord de statut permettant l'intervention active de Frontex sur le territoire moldave en soutien aux garde-frontières de ce pays a également été négocié puis signé en l'espace de quelques jours. Grâce à cet accord, des garde-frontières sont effectivement déployés en renfort depuis le 20 mars.

Il est désormais urgent d'organiser l'accueil, au sein de l'Union européenne, des personnes venues d'Ukraine se réfugier en Moldavie. La Commission a invité les États membres à présenter des engagements d'accueil. Au 17 mars, 6 États membres, ainsi que la Norvège, ont présenté de tels engagements, ce qui représente un total de 11 500 personnes pouvant être accueillies. La Roumanie a donné son accord pour établir sur son territoire un centre d'accueil.

Pour organiser cet accueil, la Commission a préparé, dans le cadre de la plate-forme de solidarité, des procédures opérationnelles (SOP) précisant les conditions selon lesquelles les personnes concernées seront identifiées, sélectionnées, transportées et accueillies dans les États membres. L'organisation des relocalisations elles-mêmes pourrait être confiée à la Commission. Certains États membres ont exprimé le souhait que le transport des réfugiés concernés puisse donner lieu à un soutien financier de l'Union européenne.

Les ministres sont invités :

- **à présenter un engagement d'accueil ;**
- **à confirmer leur souhait que les opérations soient engagées au plus vite selon les procédures prévues par les SOP, avec une date d'effet à définir à très brève échéance.**

4. Contrôle de la frontière extérieure et enjeux de sécurité :

La crise ukrainienne rappelle l'importance de disposer de procédures solides à la frontière extérieure ainsi que de capacités rapides d'adaptation de celles-ci et d'intervention pour faire face aux situations de crise. Des procédures de sécurité robustes doivent être mises en œuvre : il importe que toutes les personnes franchissant la frontière extérieure de l'Union fassent l'objet de vérifications dans les systèmes d'information pertinents, et tout particulièrement dans le système d'information Schengen (SIS). Les États membres sont invités à faire part à Europol, via le réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA), des concordances (ou les résultats positifs des vérifications) lorsque cela apparaît comme pertinent.

Les dispositions du code des frontières Schengen permettent d'adapter le niveau de contrôle à la menace tout en garantissant un niveau élevé de sécurité. La Commission a présenté, le 2 mars dernier, des lignes directrices précisant les modes opératoires à privilégier.

D'autre part, le mandat des agences, Frontex et Europol, vise tout particulièrement à assister les États membres lorsqu'ils sont confrontés à de tels défis.

Frontex est en capacité, pour cette crise, de déployer plus de 2 600 agents pour toutes les activités menées par les garde-frontières et a commencé à organiser des vols de rapatriement pour les ressortissants de pays tiers le nécessitant. Le déploiement d'agents d'Europol complète cet appui en apportant une capacité d'expertise sur les vérifications complémentaires approfondies réalisées aux contrôles aux frontières. Sur la base des informations pertinentes transmises par les États membres, Europol est également en mesure de fournir une analyse précise des menaces criminelles ainsi qu'un appui aux enquêtes ouvertes par les États membres sur des faits criminels ou terroristes liés au conflit en cours.

En outre, la Commission a indiqué être prête à soutenir financièrement les opérations menées conjointement par les États membres, par exemple lorsqu'un État membre met à disposition d'un autre État membre, selon le cadre juridique des décisions « Prüm », des effectifs des services de sécurité. Un mécanisme est nécessaire pour faire correspondre les besoins opérationnels des États membres les plus concernés et le soutien que les autres États membres peuvent fournir.

Enfin, la situation actuelle facilite le développement de diverses formes de criminalité grave et organisée exploitant la vulnérabilité des personnes (traite des êtres humains, exploitation sexuelle, travail forcé, avec un risque accru s'agissant des mineurs et des orphelins de guerre, trafic de migrants, trafic de faux documents, organisations de filières d'exfiltration des hommes refusant la mobilisation générale, escroqueries en ligne, détournements des fonds et dons au profit de l'Ukraine, cyberattaques, trafics d'armes, trafics de stupéfiants, etc.). Cela justifie de mettre en alerte et activer la communauté EMPACT¹, réseau européen de praticiens de la lutte contre les différentes formes de criminalité, pouvant mettre à profit les savoir-faire acquis depuis dix ans par ce mécanisme (recherche du renseignement criminel, échanges d'informations, ciblage opérationnel, intervention, prévention). Les atouts du mécanisme EMPACT (adaptabilité, réactivité, flexibilité, complémentarité des services et acteurs opérationnels) permettront aux États membres d'organiser des opérations conjointes pour la sécurité de l'Union.

Il est essentiel de protéger les arrivants les plus vulnérables, en particulier les enfants, contre toutes les formes d'exploitation et de traite des êtres humains, dès qu'ils entrent sur le territoire de l'Union. A cette fin, il est important de mettre en place rapidement des mesures préventives et de sensibilisation pour garantir la sûreté et la sécurité des réfugiés, y compris en établissant une coopération entre les services de police et de sécurité au niveau national et les organisations humanitaires et les autres organisations de la société civile afin d'identifier les menaces émergentes et les victimes potentielles de la traite.

Les États membres sont invités à transmettre à Europol toutes les informations pertinentes et utiles à la prévention des risques de sécurité liées à la crise ukrainienne.

Les ministres sont invités :

- **à faire état de leurs éventuelles attentes quant au soutien de l'Union européenne à l'accomplissement des contrôles de sécurité à la frontière extérieure ;**
- **à confirmer leurs attentes vis-à-vis de la mobilisation du réseau EMPACT pour lutter de manière coordonnée contre tous les phénomènes criminels pouvant tirer parti de la crise ukrainienne.**

¹. EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*): plate-forme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles