

Conclusions du Conseil: Prendre des mesures en vue de mieux gérer les flux migratoires

Session du Conseil Justice et affaires intérieures
Luxembourg, 10 octobre 2014

Le Conseil a adopté les conclusions suivantes:

"Approche stratégique et priorités opérationnelles

Lors de leur réunion informelle qui s'est tenue à Milan le 8 juillet, après l'adoption par le Conseil européen des orientations stratégiques pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les ministres JAI ont confirmé leur volonté commune de mettre fin au clivage actuel entre les principes de solidarité et de responsabilité et de mettre au point un même message et une action commune au niveau de l'UE.

Il convient de faire face, par des mesures communes, au défi que posent l'accroissement des flux migratoires et la modification des itinéraires d'accès à l'UE résultant notamment des mesures prises au niveau national. C'est d'autant plus important que ces flux migratoires concernent non pas seulement les pays qui sont en première ligne mais bien l'ensemble de l'Europe, également en raison des importants déplacements secondaires qui se produisent.

Les pressions constatées à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie et entre la Bulgarie et la Turquie sont désormais principalement concentrées en Méditerranée. Dans le même temps, l'instabilité à la frontière orientale (Ukraine), les menaces qui se font jour au Proche-Orient (Iraq) ainsi que dans les pays de la route de la soie et les flux de migrants provenant des Balkans occidentaux doivent faire l'objet d'une surveillance étroite car ils sont susceptibles d'engendrer de nouvelles pressions auxquelles l'Europe tout entière doit être prête à répondre en temps voulu.

Gardant cet objectif à l'esprit, la présidence fait un certain nombre de propositions en vue de définir une approche viable, reposant sur trois piliers, pour répondre de manière structurelle à la pression migratoire et aller au-delà des mesures d'urgence immédiate. Cette approche pourrait constituer le schéma d'une réponse à d'éventuels défis futurs et être adaptée aux besoins spécifiques de chaque situation nouvelle.

Les trois piliers portent sur la coopération avec les pays tiers, l'accent étant mis en particulier sur la lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains, le renforcement de la capacité de Frontex à réagir avec souplesse et promptitude aux pressions et risques émergents et, enfin, les mesures au niveau de l'UE destinées à soutenir et mettre intégralement en œuvre notre régime d'asile européen commun, également par une coopération opérationnelle accrue. Cette approche stratégique et opérationnelle s'appuie sur les résultats des travaux de la task force pour la Méditerranée et vise à en rendre la mise en œuvre plus efficace et plus souple afin de les adapter aux nouvelles tendances des flux migratoires.

La Méditerranée étant actuellement le principal point chaud en termes de flux migratoires, avec des répercussions sur l'Europe tout entière, il conviendrait de concentrer avant tout les activités à mener à court terme sur cette zone opérationnelle.

I. Action en coopération avec les pays tiers

L'action menée dans les **pays tiers** devrait porter en priorité sur les principaux pays cités ci-après, qui sont actuellement au cœur des mouvements migratoires: Afrique de l'Ouest (**Niger, Mali, Tchad, Gambie, Ghana, Mauritanie, Sénégal, Nigeria**), Afrique de l'Est (**Soudan, Éthiopie, Érythrée, Somalie**), Afrique du Nord (**Libye, Égypte, Algérie, Maroc, Tunisie**), ainsi que la région qui borde la Syrie (**Jordanie, Liban, Turquie, Iraq**) car ces pays sont submergés par l'afflux de réfugiés en provenance de Syrie et sont soumis à une pression extrême. En Libye, tout devrait être mis en œuvre pour contribuer à créer les conditions propices au démarrage éventuel d'un dialogue politique global portant aussi sur les questions de migration. À court terme, il faudrait soutenir les activités des organisations internationales présentes sur place. Il convient aussi d'être attentif aux pays de la route de la soie, en particulier l'Afghanistan, le Pakistan et le Bangladesh.

Il y a lieu en particulier de prendre sans retard les initiatives mentionnées ci-après, notamment pour prévenir les dangereux voyages en mer:

- a) définir, avec les autorités tunisiennes, égyptiennes et libyennes, des moyens de réduire le nombre de navires en provenance de Tunisie et d'Égypte, tout en aidant ces pays à gérer les flux migratoires;
- b) faire un meilleur usage des réseaux d'officiers de liaison qui, dans les pays tiers, sont chargés de la lutte contre le trafic de migrants, afin de favoriser des échanges d'informations plus efficaces;
- c) étudier la possibilité de lancer, selon les besoins, des initiatives en matière d'application des lois, comprenant des équipes communes d'enquête, avec les pays tiers concernés afin de prévenir la traite d'êtres humains et le trafic de migrants et d'en poursuivre les auteurs;
- d) faire en sorte qu'Europol soit avisé rapidement de toutes les informations recueillies aux frontières de l'UE par les services de surveillance des États membres et Frontex et qui sont utiles pour lutter contre les passeurs. Il faudrait à cet effet multiplier en Europe les initiatives de coopération policière dirigées contre le trafic de migrants, sous la coordination d'Europol. Dans ce contexte, Frontex et Europol devraient sans tarder finaliser leur accord sur le traitement des données à caractère personnel;
- e) renforcer les capacités des pays tiers concernés en matière de gestion des frontières et des migrations, notamment en Éthiopie et au Niger, ainsi qu'en Libye, en Égypte et en Tunisie, y compris en apportant une assistance technique;
- f) poursuivre le dialogue et la coopération avec les autorités turques, afin de démanteler les réseaux de passeurs, d'échanger rapidement des informations, de renforcer les activités conjointes avec les États membres de l'UE et d'assurer la mise en œuvre intégrale de l'accord de réadmission;
- g) prendre des mesures pour entamer un dialogue sur les migrations, la mobilité et la sécurité avec l'Égypte et le Liban;
- h) mettre au point de nouveaux programmes régionaux de développement et de protection, dont les dispositions soient renforcées, en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique et mettre pleinement en œuvre le programme régional de développement et de protection qui existe au Proche-Orient;
- i) mettre en œuvre la stratégie de l'UE pour le Sahel, dans le but de contribuer à la sécurité, à la stabilité et à la gouvernance dans la région;
- j) proposer un nombre crédible de lieux de réinstallation, sur une base volontaire, afin d'offrir une voie d'entrée légale et de contribuer à la stabilisation des communautés de réfugiés en partenariat avec le HCR. Tout en tenant compte de l'action menée par les États membres touchés par les flux migratoires, tous les États membres devraient apporter leur contribution à cet objectif d'une manière équitable et équilibrée, notamment avec l'appui du Fonds "Asile, migration et intégration";

- k) conformément aux conclusions du Conseil de juin, aider les pays tiers à renforcer leurs capacités d'assistance aux rapatriés;
- l) accroître le recours aux actions communes de l'UE en matière de retour, notamment sous la coordination de Frontex, par exemple par une participation volontaire des États membres au projet pilote sur le retour qui est en cours, et renforcer les programmes d'assistance au retour volontaire menés par des organisations internationales et des ONG;
- m) mettre en œuvre les campagnes d'information prévues, et en envisager de nouvelles, sur les risques que présente la migration irrégulière et sur les possibilités d'accès légal à l'Europe;
- n) persuader les autorités des pays d'Afrique du Nord de participer au réseau méditerranéen Seahorse.

De telles initiatives, qui devraient être entreprises conformément à l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, et sur la base des partenariats pour la mobilité, et qui devraient continuer à aller de pair avec des initiatives à plus long terme s'attaquant aux causes profondes des flux migratoires, contribueront à la **stabilisation des communautés de migrants, compte tenu des besoins des plus vulnérables d'entre elles**, ainsi qu'au **démantèlement des réseaux criminels** tirant profit du trafic de migrants et de la traite d'êtres humains, l'objectif étant aussi de prévenir les voyages dangereux à destination de l'UE. Ces initiatives devraient aussi encourager les pays tiers à s'attaquer au problème d'une manière globale et leur permettre de se sentir davantage concernés. D'autres mesures plus fortes devraient être recensées dans l'ensemble des politiques et instruments de l'UE afin d'encourager une coopération plus étroite des pays tiers sur les questions de migration, qui repose sur un partenariat. Des centres gérés par le HCR/l'OIM pourraient être établis dans les pays de transit afin d'assurer la mise en œuvre cohérente des actions envisagées aux points h), j) et l) et, ainsi, de proposer des formes concrètes de solidarité et de soutien aux pays tiers concernés. Le rôle de l'EASO dans sa dimension extérieure pourrait aussi être utile dans le cadre de la mise en œuvre de plusieurs actions.

Le Service européen pour l'action extérieure, la Commission et les États membres qui ont des relations bilatérales solides avec les pays tiers susmentionnés devront coopérer étroitement à la réalisation de ces objectifs et partager leurs compétences particulières en la matière.

Enfin, nous devrions nous inspirer de l'expérience positive du processus de Rabat, **qui cible les routes migratoires d'Afrique de l'Ouest**, et déterminer s'il est possible d'étendre ce modèle à d'autres régions d'Afrique, en particulier à l'Afrique de l'Est, qui est l'une des principales voies d'accès à l'UE, en commençant par l'initiative sur la traite d'êtres humains et le trafic de migrants concernant la route migratoire UE-Corne de l'Afrique (processus de Khartoum). De même, il conviendrait de mettre à profit à cet égard le cadre Euromed en matière de migration.

II. Gestion renforcée des frontières extérieures et Frontex

La surveillance effective des frontières extérieures de l'UE revêt une importance capitale pour tous les États membres. Il conviendrait que ces derniers coopèrent étroitement avec Frontex afin de renforcer la présence de l'agence en Méditerranée. **Il importe en particulier que, en Méditerranée centrale, la nouvelle opération conjointe Triton soit mise en œuvre dans les meilleurs délais. Une coordination étroite** avec les mesures d'urgence prises par l'Italie **sera assurée dans ce cadre, en vue d'une suppression progressive rapide de ces dernières. L'opération conjointe coordonnée par Frontex, qui doit être conforme au mandat de l'agence**, vise à confirmer l'engagement de l'UE en faveur de la surveillance des frontières extérieures communes sous contrôle civil intégral.

Cet objectif peut être atteint comme suit:

- la zone opérationnelle, les moyens, les ressources et les modules nécessaires aux fins de l'opération conjointe Frontex renforcée seront définis sur la base d'une analyse de risque ainsi que des besoins précisés par l'État membre ou les États membres d'accueil et Frontex;

- les États membres devraient fournir à l'agence les moyens opérationnels complémentaires qui sont nécessaires;
- les ressources budgétaires requises pour déployer une opération coordonnée par Frontex devraient être mises à disposition par la Commission et l'autorité budgétaire dans les limites des fonds existants de l'UE.

L'opération Frontex renforcée pourrait également englober des instruments opérationnels permettant d'identifier les migrants, de fournir des informations et de passer au crible les personnes vulnérables ou ayant besoin de soins médicaux afin de répondre à leurs besoins au moment du débarquement. L'EASO pourrait également apporter son soutien aux efforts déployés à cet égard, en conformité avec son mandat.

L'accroissement des ressources financières de Frontex destiné à renforcer ses capacités opérationnelles devra être confirmé pour 2015 et au-delà, dans le cadre du cycle budgétaire normal et dans le respect du plafond global du cadre financier pluriannuel, et il devra être fondé sur une analyse de risque exhaustive menée par Frontex et portant sur toutes les frontières aériennes, terrestres et maritimes de l'UE, afin de permettre un redéploiement souple des moyens pour faire face aux menaces et aux défis qui se font jour.

Les États membres pourraient mettre à profit la possibilité prévue par le nouveau Fonds pour la sécurité intérieure - Frontières d'affecter des ressources relevant de leurs programmes nationaux au financement du soutien opérationnel dans le domaine de la gestion des frontières¹.

III. Action au niveau des États membres - Accueil et prise d'empreintes digitales

À court terme, **l'UE doit prendre les mesures requises pour assurer la mise en œuvre intégrale et cohérente du régime d'asile européen commun.** À cette fin, tous les États membres doivent à titre prioritaire procéder aux investissements et au renforcement des capacités nécessaires pour mettre en place un système national d'accueil et d'asile souple, à même de répondre aux afflux soudains². En outre, afin de faire face aux importants déplacements secondaires qui se produisent actuellement au sein de l'UE, il importe de trouver des solutions permettant de contrecarrer les modes opératoires des réseaux de passeurs qui visent à contourner le système EURODAC (prise des empreintes digitales et identification des migrants). Parallèlement, il faudrait apporter un soutien aux États membres qui sont mis sous pression.

Tout en veillant à la mise en œuvre intégrale et cohérente du régime d'asile européen commun, il conviendrait pour cette raison que les États membres s'attachent en particulier à assurer systématiquement l'identification, l'enregistrement et la prise d'empreintes digitales, notamment:

- 1) en veillant à ce que les empreintes digitales soient prises à terre, au moment même de l'interception en cas de franchissement illégal des frontières, dans le plein respect du règlement EURODAC;
- 2) en prenant des mesures restrictives, dans le respect des droits fondamentaux, pour éviter que des migrants refusant la prise d'empreintes digitales ne prennent la fuite;
- 3) en informant les migrants en temps voulu de leurs droits et obligations et des conséquences du non-respect des règles en matière d'identification.

¹ En ce qui concerne les coûts afférents aux opérations visant à assurer un contrôle efficace des frontières extérieures, les États membres peuvent utiliser jusqu'à 40 % du montant affecté au titre du Fonds pour la sécurité intérieure - Frontières à leurs programmes nationaux pour financer le soutien opérationnel.

² En Italie, par exemple, une révision en profondeur du système d'accueil et d'asile est en cours. L'objectif consiste à mettre en place un système d'accueil à trois niveaux comprenant de nouveaux centres pour l'accueil initial, où les migrants seront accueillis pendant la durée strictement nécessaire à leur acheminement vers les grands centres. Ces derniers, de l'ordre de vingt au total, constitueront l'épine dorsale du système, dans le cadre duquel sont assurées les activités de filtrage, y compris la prise d'empreintes digitales et la première évaluation des demandes d'asile. Le troisième niveau consiste en l'intégration finale des réfugiés dans le système d'accueil local existant (SPRAR), qui est en voie d'extension pour pouvoir faire face aux nouveaux défis.

Parallèlement, afin de soutenir les États membres qui sont mis sous pression, tous les États membres devraient utiliser pleinement les instruments existant au titre du règlement de Dublin, en appliquant les dispositions en matière de regroupement familial, y compris par le renforcement des systèmes de recherche des familles, et un recours accru à la clause de souveraineté, en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il conviendrait également d'étudier la possibilité d'appliquer plus systématiquement les procédures prioritaires et accélérées ainsi que les procédures à la frontière lorsque les circonstances le justifient, comme le prévoit la législation existante. L'EASO devrait se tenir prêt à apporter son soutien aux États membres dans ce contexte et poursuivre son projet pilote de traitement commun des demandes d'asile. Le recours à la répartition, sur une base volontaire, contribue également à soutenir les États membres qui sont mis sous pression, même s'il importe de tenir compte des efforts déjà déployés par les États membres concernés.

Suivi

Les priorités opérationnelles ainsi définies devraient être mises en œuvre sans tarder par tous les acteurs concernés, la Commission européenne assumant la coordination en la matière, en étroite concertation avec le Service européen pour l'action extérieure et le Conseil. La Commission est invitée à faire rapport selon les besoins au Conseil, au moyen d'un tableau de bord ad hoc axé sur les trois piliers, sur l'avancement de la mise en œuvre des mesures et actions susmentionnées, et notamment lorsqu'il est question des travaux de la task force pour la Méditerranée. Il convient d'envisager la présentation d'un premier rapport lors de la session du Conseil JAI de décembre."
