



CONSEIL DE L'UNION  
EUROPÉENNE

FR

## Conclusions du Conseil

### Un cadre commun pour une solidarité réelle et concrète à l'égard des États membres dont le régime d'asile est soumis à des pressions particulièrement fortes, notamment en raison de flux migratoires mixtes

*3151ème Conseil JUSTICE et AFFAIRES INTERIEURES  
Brussels, le 8 mars 2012*

Le Conseil a adopté les conclusions suivantes:

- "1. Rappelant les principes de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres dans le domaine des contrôles aux frontières, de l'asile et de l'immigration énoncés dans le traité sur le fonctionnement de l'UE et jugeant nécessaire d'examiner les voies permettant de les rendre effectifs;*
- 2. Rappelant les principes figurant dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile et les engagements correspondants concernant la mise en place d'un régime d'asile européen commun d'ici 2012 comme le prévoit le programme de Stockholm; rappelant également les conclusions du Conseil européen du 24 juin 2011 qui préconisent une réelle solidarité pratique à l'égard des États membres les plus touchés par les flux migratoires;*
- 3. Affirmant la nécessité de renforcer la mise en place d'un régime d'asile européen commun par une application effective et uniforme de l'acquis actuel de l'Union et la mise en œuvre de la législation nouvelle de l'UE;*
- 4. Soulignant qu'une solidarité réelle et concrète s'impose à l'égard des États membres les plus touchés par les flux de demandeurs d'asile et les flux migratoires mixtes qui pèsent de manière démesurée sur leurs systèmes d'asile et de migration;*

# P R E S S E

5. *Affirmant la nécessité de jeter des bases solides propices à la confiance mutuelle, reposant sur la responsabilité qui incombe à chaque État membre de respecter, en droit et en pratique, les obligations qu'il a contractées au niveau de l'UE et sur le plan international, et notant que la solidarité et la responsabilité sont indissociables,*
6. *Affirmant que le cadre d'une solidarité réelle et concrète est une "boîte à outils" souple et ouverte contenant à la fois des mesures existantes et d'éventuelles mesures nouvelles. Toutes les mesures et actions devraient s'étayer mutuellement et générer des synergies et des résultats concrets. La coopération bilatérale, si elle est dûment coordonnée avec les actions entreprises au niveau de l'UE, pourra compléter celles-ci et leur apporter une valeur ajoutée;*
7. *Affirmant qu'un régime d'asile européen commun prévoyant des normes élevées en matière de protection ainsi que des procédures justes et efficaces permettant de prévenir les abus suppose une gestion efficace des frontières, des modalités de retour fonctionnant bien et une coopération avec les pays tiers afin, entre autres, de s'attaquer aux causes profondes des flux migratoires mixtes vers l'Union,*

LE CONSEIL adopte les conclusions ci-après, qui établissent un cadre commun pour une solidarité réelle et concrète reposant sur les éléments ci-dessous.

#### **Solidarité grâce à la responsabilité et à la confiance mutuelle**

8. La responsabilité et la confiance mutuelle étant les piliers fondateurs du cadre commun pour une solidarité réelle et concrète,
  - i) les États membres devraient respecter pleinement leur engagement à s'acquitter en fait et en droit de leurs obligations relevant de l'UE et de leurs obligations internationales dans le domaine du droit sur l'asile et les migrations;
  - ii) les États membres devraient veiller à ce que des régimes d'asile justes et efficaces soient mis en place, ce qui contribuerait à améliorer la gestion des migrations dans l'Union. Un tel système, performant et solide, devrait permettre à un État membre d'être parfaitement prêt à faire face aux variations des flux migratoires et à même de bénéficier de mesures de solidarité.

#### **Solidarité grâce à un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises dans le cadre du système de Dublin**

9. Il faudrait élaborer un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises qui devra être rattaché au règlement de Dublin afin, d'une part, d'empêcher que le régime d'asile d'un État membre ne soit soumis à des pressions particulièrement fortes, notamment en raison de flux migratoires mixtes, ou ne présente des insuffisances et, d'autre part, de réagir activement si pareille situation devait survenir.
  - i) La structure et les fonctions que devrait avoir un processus d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises qui devra être établi dans le cadre du règlement de Dublin, devraient être précisées afin que portant sur la proposition des négociations puissent être menées avec le Parlement européen au cours du premier semestre de 2012.
10. Si l'Union veut être en mesure d'aider un État membre en temps utile, il est essentiel de déceler au préalable, dans la mesure du possible, les situations susceptibles de donner lieu à des pressions particulièrement fortes. La détection de ce type de situation grâce à la

surveillance devrait permettre, dans le cadre de la gestion quotidienne des systèmes d'asile, de procéder selon une séquence d'actions structurée destinée à remédier aux insuffisances avant qu'elles ne puissent se transformer en une véritable crise.

- i) Les États membres sont encouragés à fournir au Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) et à la Commission des données pertinentes sur les questions d'asile, outre les données prévues par le règlement sur les statistiques en matière de migrations et le règlement sur le BEA.
  - ii) En se fondant sur les informations recueillies conformément à son mandat, le BEA est invité à mettre au point des outils permettant de déceler les situations susceptibles de donner lieu à des pressions particulièrement fortes et à aider à la mise en œuvre du mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises qui devra être établi dans le cadre du règlement de Dublin et à faire rapport au Conseil et au Parlement européen.
11. Les mesures de solidarité devraient être mises en œuvre à la demande, accompagnée de justifications, de l'État membre concerné et faire l'objet, le cas échéant, de discussions politiques au niveau du Conseil. Elles devraient être étayées par des données et statistiques objectives démontrant la nécessité d'une action préventive et, le cas échéant, d'une gestion active de la crise.
- i) Les États membres dont le régime d'asile est soumis à des pressions particulièrement fortes devraient consulter le plus tôt possible la Commission, le BEA et les autres États membres sur les possibilités de recourir à des mesures d'accompagnement.

### **Solidarité grâce à une coopération préventive**

12. Il faudrait poser des bases solides propices à la confiance mutuelle en renforçant la collaboration et la coopération pratique entre les autorités des États membres compétentes en matière d'asile, le BEA étant chargé d'assurer la coordination.
- i) Les États membres devraient tirer le meilleur parti possible des outils opérationnels du BEA pour renforcer leurs capacités. Ainsi, ils devraient s'efforcer de former leurs agents chargés des questions d'asile ou d'en améliorer les compétences en recourant aussi souvent et aussitôt que possible à des outils comme le programme européen en matière d'asile et le portail du COI .
  - ii) Les États membres devraient contribuer aux activités du BEA afin de permettre à ce dernier de développer pleinement les outils opérationnels conformément à son mandat.
  - iii) Le BEA devrait évaluer la méthode utilisée pour le déploiement des équipes d'appui "asile" et proposer des améliorations si nécessaire.
  - iv) Les États membres sont encouragés à fournir, dans la mesure possible, toutes ressources humaines et matérielles qui seraient nécessaires pour aider le BEA à atteindre ses objectifs et à mettre pleinement en œuvre ses actions, et notamment, si possible, toute assistance technique et opérationnelle.

- v) Le BEA est invité à veiller, avec le soutien de la Commission et l'engagement sans réserve des États membres, à mettre en œuvre l'ensemble des projets décrits dans son programme de travail pour 2012.
- vi) Il y a lieu d'accélérer les négociations sur la proposition relative à la création d'un système européen de surveillance des frontières (Eurosur) afin d'adopter cet acte, qui contribuera à mieux prévenir l'immigration clandestine et la criminalité transfrontière et à lutter contre ces phénomènes, ainsi qu'à réduire les pertes de vies humaines en mer.

### **Solidarité dans les situations d'urgence**

13. Il faut veiller à ce que le BEA et l'agence Frontex mettent pleinement à profit leur mandat pour aider les États membres soumis à des pressions particulièrement fortes. L'aide que ces agences apportent aux États membres devrait être adaptée aux besoins spécifiques de ceux-ci.
- i) Les États membres devraient continuer de fournir des experts à la réserve d'intervention "asile" du BEA conformément au règlement sur le BEA et les mettre à disposition rapidement et pour le temps nécessaire, sur demande. Ils sont encouragés à fournir une assistance conformément aux plans d'exploitation du BEA.
  - ii) Les États membres sont invités à faire preuve de solidarité en proposant également des mesures additionnelles de soutien sur une base bilatérale, en concertation avec le BEA, afin de compléter les instruments de solidarité existants.
  - iii) Le BEA devrait réfléchir à la meilleure manière de tirer parti des nouvelles technologies présentant un rapport coût/efficacité satisfaisant, par exemple en recourant à la vidéoconférence pour l'interprétation ou les entretiens avec les demandeurs d'asile ainsi que, de manière générale, pour la communication au quotidien.
  - iv) Le BEA et l'État membre concerné devraient maintenir un dialogue étroit pour que l'appui en matière d'asile réponde aux besoins de l'État membre.
  - v) L'agence Frontex devrait apporter son concours au moyen de la coordination des actions et des efforts des États membres pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, y compris par une surveillance constante dans le cadre d'une consultation des États membres concernés et par une analyse approfondie des risques afférents aux menaces actuelles et nouvelles posées par l'immigration clandestine, et proposer des mesures appropriées pour faire face aux menaces recensées.
  - vi) L'agence Frontex devrait élaborer, conformément à son mandat ainsi qu'au droit international et de l'UE applicable, des procédures opérationnelles communes claires et détaillées à l'intention des gardes-frontières, comportant des procédures opérationnelles pour les opérations conjointes sur terre, en mer et dans les aéroports, en tenant dûment compte de la nécessité d'assurer l'accès à la procédure d'asile.
  - vii) L'agence Frontex devrait examiner si, à la suite d'une demande de l'État membre concerné, la situation exige le déploiement d'équipes européennes de gardes-frontières dans cet État membre pour une durée déterminée.

- viii) L'agence Frontex devrait arrêter, en coopération avec l'État membre concerné, un plan opérationnel, à élaborer dès que l'assistance est demandée et fixant de manière précise les conditions du déploiement des équipes de gardes-frontières.
- ix) L'agence Frontex devrait renforcer sa coopération opérationnelle avec les pays tiers, en particulier avec les autorités compétentes en matière de contrôles des frontières de la Turquie et d'autres pays d'origine et de transit importants, comme les pays du sud de la Méditerranée, les pays du partenariat oriental et les Balkans occidentaux.
- x) Dans une perspective à plus long terme, l'agence Frontex devrait fournir une assistance en proposant une formation spécialisée coordonnée en matière de surveillance et de contrôle des frontières, le cas échéant en coopération avec le CEPOL.
- xi) Les États membres sont invités à maintenir ou améliorer leur soutien aux activités opérationnelles de l'agence Frontex dans le cadre de son mandat récemment révisé, en lui fournissant des compétences techniques, des équipements et des gardes-frontières.
- xii) La Commission devrait assurer, en collaboration avec le BEA et l'agence Frontex, le suivi des effets de cette assistance et formuler des recommandations en vue de nouvelles mesures de solidarité ciblées, en tant que de besoin.
- xiii) Les États membres et la Commission devraient assurer une synergie entre la programmation des fonds qui leur sont respectivement alloués au titre du Fonds pour les frontières extérieures et du Fonds européen pour le retour, d'une part, et l'aide fournie par l'agence Frontex, d'autre part, de manière à ce que l'utilisation des ressources financières disponibles au niveau de l'UE soit efficace et offre la plus grande valeur ajoutée possible.

#### **Solidarité grâce à une coopération renforcée entre le BEA et l'agence Frontex**

14. Il faut renforcer la coordination entre les agences compétentes de l'UE afin d'apporter une assistance rapide à un État membre qui doit faire face à d'importants flux migratoires mixtes, pour déterminer quelles sont les personnes qui ont besoin d'une protection internationale. Il convient que ces agences œuvrent dans le cadre de leur mandat respectif, d'une manière ouverte et en coopération étroite lorsque des États membres sont soumis à des pressions trop fortes.
- i) Le BEA et l'agence Frontex sont invités à maintenir une coopération étroite au niveau tant des experts que de l'administration, en rendant compte régulièrement à leur conseil d'administration respectif afin de contribuer à assurer une approche ciblée de la gestion de l'asile, des frontières et du retour.
  - ii) Le BEA et l'agence Frontex sont invités à continuer de collaborer avec d'autres agences de l'UE, ainsi qu'avec des organisations internationales, telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), afin d'aider les États membres à garantir un contrôle efficace des frontières et l'accès à la procédure d'asile.

## **Solidarité financière**

15. Il convient de garantir une solidarité financière grâce à laquelle un financement puisse être débloqué rapidement et permettre à l'UE de répondre de manière appropriée à des pressions inattendues et à des crises en matière d'asile affectant un ou plusieurs États membres, notamment en raison de flux migratoires mixtes.
- i) De nouvelles discussions relatives aux Fonds pour l'asile et la migration, au Fonds pour la sécurité intérieure et la réglementation horizontale concernant ces fonds devraient être menées rapidement afin de permettre, en pratique, aux États membres d'utiliser pleinement ces fonds, dès le début de la nouvelle période budgétaire pluriannuelle, et d'en disposer également à court terme, compte tenu des procédures budgétaires souples autorisant un financement d'urgence.

## **Solidarité grâce à la répartition**

16. Il faut s'assurer que toute nouvelle mesure sur la répartition volontaire des bénéficiaires d'une protection internationale au sein de l'UE soit examinée et prise à la lumière de l'expérience acquise.
- i) La Commission, avec le soutien de Malte, d'autres États membres concernés et du BEA, est invitée à procéder à une évaluation complète du projet pilote pour une répartition dans l'UE à partir de Malte (EUREMA - "EU Relocation Malta") afin de déterminer son intérêt et ses effets positifs pour les États membres participants et les personnes bénéficiant d'une protection internationale, ainsi que les difficultés et problèmes qui se sont éventuellement posés.
- ii) Le BEA devrait encourager, faciliter et coordonner les échanges d'informations et les autres activités en rapport avec la répartition au sein de l'Union.

## **Solidarité grâce à la directive relative à la protection temporaire**

17. Il convient de considérer la directive relative à la protection temporaire comme une mesure de solidarité supplémentaire susceptible d'être activée en cas d'afflux massif de personnes déplacées, tout en tenant compte des efforts déjà accomplis par les États membres pour fournir une protection et traiter les demandes d'asile.
- i) Le Conseil devrait examiner si un afflux important de personnes déplacées est une situation qui répond aux critères permettant d'invoquer la directive relative à la protection temporaire lorsqu'une proposition à cette fin a été présentée par la Commission, y compris à la suite d'une demande d'un État membre.

## **Le traitement conjoint des demandes d'asile au niveau de l'UE en tant qu'instrument de solidarité potentiel**

18. Il faut veiller à ce que la faisabilité et la légalité du traitement conjoint des demandes d'asile au sein de l'UE fassent l'objet d'un examen approfondi avant qu'une éventuelle proposition en ce sens ne soit présentée.
- i) La Commission est invitée à achever son étude sur la faisabilité du traitement conjoint des demandes d'asile au sein de l'UE d'ici la fin de 2012, puis à présenter ses résultats et ses recommandations aussi rapidement que possible.

## Solidarité en matière de retours

19. Il faudrait garantir une coopération renforcée en ce qui concerne le retour vers leur pays d'origine des personnes en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.
- i) Les États membres devraient mettre en commun leurs bonnes pratiques et coopérer afin d'encourager les départs volontaires en tant qu'option privilégiée de retour, y compris par des actions conjointes en matière d'intégration.
  - ii) La Commission, ainsi que le Conseil / les États membres, sont invités à intensifier leurs efforts en vue de conclure des accords UE de réadmission avec les principaux pays d'origine et de transit avec lesquels des négociations sont toujours en cours ou se sont achevées récemment. Tout en reconnaissant qu'il importe de poursuivre les négociations en vue de la conclusion d'accords de réadmission avec les pays de transit, ils devraient aussi entamer une discussion concernant les principaux pays à l'origine de l'immigration illégale avec lesquels des accords UE de réadmission pourraient être envisagés et étudier d'éventuels incitants particulièrement adaptés qui pourraient faire aboutir ces négociations, définis au cas par cas compte tenu des besoins spécifiques qui existent de part et autre. Ils renforceront aussi leurs efforts afin d'assurer une bonne exécution des obligations de réadmission prévues dans les accords de l'UE en vigueur en la matière et, le cas échéant, dans d'autres accords internationaux conclus par l'UE.
  - iii) Les États membres devraient s'efforcer de renvoyer directement dans leur pays d'origine les personnes qui ne disposent pas d'un droit de séjour régulier sur le territoire d'un État membre plutôt que de les transférer vers d'autres États membres en application d'accords bilatéraux existants.
  - iv) Conformément à son nouveau mandat adopté en 2011, l'agence Frontex devrait fournir une assistance par la coordination des opérations conjointes de retour - y compris par l'affrètement d'avions aux fins de telles opérations - concernant des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un État membre. Cette assistance devrait aussi comprendre la coordination et l'organisation des opérations de retour conjointes des États membres qui sont cofinancées par le Fonds européen pour le retour et, lorsque c'est possible, par d'autres ressources financières de l'UE dans le domaine des retours. Les États membres devraient mettre en commun leurs bonnes pratiques et améliorer leur coopération opérationnelle dans le cadre des opérations conjointes de retour concernant des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un État membre.
  - v) Les États membres devraient, en temps utile, informer l'agence Frontex de leurs besoins en assistance ou en coordination. À cette fin, l'agence établit un plan opérationnel glissant afin de fournir aux États membres demandeurs l'appui opérationnel nécessaire, y compris les équipements techniques.
  - vi) L'agence Frontex devrait adopter le plus vite possible, et au plus tard fin 2012, le code de conduite prévu dans la récente révision du règlement Frontex.
  - vii) L'agence Frontex devrait aussi améliorer la coopération avec les autorités de pays tiers à propos des meilleures pratiques en matière d'obtention de documents de voyage et de retour et faire régulièrement rapport au Conseil sur les résultats obtenus.

## Solidarité grâce à une coopération renforcée avec les principaux pays de transit, d'origine et de premier asile

20. Il convient de soutenir pleinement la nécessité de faire progresser et d'intensifier une coopération mutuellement bénéfique avec les principaux pays de transit et d'origine, l'accent étant mis en particulier sur les régions voisines de l'Union, afin de répondre à l'augmentation des flux et à l'évolution des tendances migratoires d'une manière plus efficace et stratégique, dans le respect des objectifs, des priorités et de la mise en œuvre de l'approche globale sur la question des migrations, y compris en recourant à des partenariats pour la mobilité.
- i) L'UE et ses États membres devraient s'efforcer d'aider les pays tiers à renforcer leurs systèmes d'asile et leur législation nationale en la matière; pour ce faire, le BEA devrait notamment continuer de proposer ses compétences de diverses manières, par une coopération intergouvernementale dans le cadre de dispositifs apparentés à des jumelages.
  - ii) L'UE et ses États membres devraient s'efforcer d'aider les principaux pays de transit et d'origine et les principaux pays de premier asile dans les régions d'origine à renforcer leurs capacités et à mettre en commun les meilleures pratiques en matière d'asile et de gestion des frontières et des migrations.
  - iii) L'UE et ses États membres devraient intensifier le recours aux programmes de protection régionaux afin de faire en sorte que l'assistance fournie corresponde aux différents besoins dans les régions et pays touchés et qu'elle contribue à rendre les pays tiers capables d'offrir une protection internationale effective conformément au droit international, parallèlement au lancement de programmes de développement et de projets ayant des effets bénéfiques directs sur l'intégration locale des réfugiés et sur les communautés d'accueil touchées, grâce à des stratégies axées sur l'autosuffisance et des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Ces projets doivent garantir le respect des droits de l'homme et tenir compte des groupes les plus vulnérables.
  - iv) Compte tenu de l'accord politique intervenu sur cette proposition, la décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires" devrait être adoptée rapidement.
  - v) L'UE et ses États membres sont invités à envisager une utilisation stratégique et efficace de la réinstallation sur base volontaire, y compris en fournissant une aide financière efficace destinée aux actions de réinstallation.
  - vi) Les États membres sont encouragés à mettre en place, à poursuivre et à développer des programmes nationaux de réinstallation sur une base volontaire."