

Texte du Pacte sur l'immigration et l'asile dans sa toute dernière version qui a été officiellement présentée par la France cette après-midi au Conseil européen "*Justice, affaires intérieures et immigration*" (JAI), qui se tient les 7 et 8 juillet à Cannes.

## Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Depuis un demi-siècle, le projet politique et de civilisation qui porte la création et l'approfondissement de l'Union européenne a permis des progrès considérables. L'un des fruits les plus remarquables de cette entreprise est la constitution d'un vaste espace de libre circulation couvrant aujourd'hui la majeure partie du territoire européen. Ce développement a permis un accroissement sans précédent des libertés pour les citoyens européens comme pour les ressortissants des pays tiers circulant librement sur ce territoire commun. Il représente aussi un important facteur de croissance et de prospérité. L'élargissement récent et à venir de l'espace Schengen conforte encore la liberté de circulation des personnes.

Les migrations internationales sont une réalité qui perdurera aussi longtemps notamment que demeureront les écarts de richesse et de développement entre les diverses régions du monde. Elles peuvent être une chance parce qu'elles sont un facteur d'échanges humains et économiques. Elles contribuent à la croissance économique de l'Union européenne et des Etats membres qui ont besoin de migrants en raison de leur situation démographique ou de l'état de leur marché du travail. Enfin, elles apportent des ressources aux migrants et à leurs pays d'origine, participant ainsi à leur développement. D'ailleurs l'hypothèse d'une immigration zéro apparaît à la fois irréaliste et dangereuse.

Par ailleurs, le Conseil européen a adopté en décembre 2005 l'Approche globale des migrations dont il confirme la pertinence. Il réaffirme sa conviction que les questions migratoires font partie intégrante des relations extérieures de l'Union et qu'une gestion harmonieuse et efficace des migrations doit être globale et donc traiter à la fois de l'organisation de la migration légale et de la lutte contre l'immigration illégale comme des moyens de favoriser les synergies entre les migrations et le développement. Il est convaincu que l'Approche globale des migrations n'a de sens que dans le cadre d'un partenariat étroit entre les pays d'origine, de transit et de destination.

L'Union européenne n'a toutefois pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent y trouver une vie meilleure. Une immigration mal maîtrisée peut porter atteinte à la cohésion sociale des pays de destination. L'organisation de l'immigration doit donc prendre en compte les capacités d'accueil de l'Europe, sur le plan du marché du travail, du logement, des services sanitaires, scolaires et sociaux et protéger les migrants contre le risque d'exploitation par des réseaux criminels.

La création d'un espace commun de libre circulation confronte par ailleurs les Etats membres à des défis nouveaux. Le comportement d'un Etat peut affecter les intérêts des autres. L'accès au territoire de l'un des Etats membres peut être suivi de l'accès au territoire d'autres Etats membres. Aussi est-il impératif que chaque Etat membre prenne en compte les intérêts de ses partenaires dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques d'immigration, d'intégration et d'asile.

Dans ce contexte, les Etats membres de l'Union européenne ont entrepris depuis une vingtaine d'années de rapprocher dans ces domaines leurs politiques. Le Conseil européen salue les progrès déjà réalisés en ce sens : suppression des contrôles aux frontières intérieures sur la plus grande partie du territoire européen, adoption d'une politique commune des visas, harmonisation des contrôles aux frontières extérieures et des normes applicables à l'asile, coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, création de l'agence FRONTEX, mise en place de fonds dédiés exprimant la solidarité entre les Etats membres. Le Conseil européen salue en particulier les avancées majeures accomplies dans le

cadre des programmes de Tampere (1999-2003) et de La Haye (2004-2009) qu'il s'engage à mettre pleinement en œuvre.

Fidèle aux valeurs qui n'ont cessé d'inspirer depuis l'origine le projet européen et les politiques mises en œuvre, le Conseil européen réaffirme solennellement que les politiques migratoires et d'asile doivent être conformes aux normes du droit international et en particulier à celles qui se rapportent aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés.

Si les progrès accomplis sur la voie d'une politique commune d'immigration et d'asile sont réels, ils restent insuffisants.

Le Conseil européen estime le moment venu de donner une impulsion nouvelle, dans un esprit de responsabilité mutuelle et de solidarité entre les Etats membres, mais aussi de partenariat avec les pays tiers, à la définition d'une politique commune de l'immigration et de l'asile qui prenne en compte à la fois l'intérêt collectif de l'Union européenne et les spécificités de chaque Etat membre.

Dans cet esprit et à la lumière de la communication de la Commission du 17 juin 2008, le Conseil européen décide d'adopter solennellement le présent Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Conscient que la mise en œuvre complète du Pacte nécessitera, dans certains domaines, une évolution du cadre juridique et notamment des bases conventionnelles, le Conseil européen prend ainsi cinq engagements fondamentaux :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration
- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière
- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières
- bâtir une Europe de l'asile
- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

\*

**I) Organiser l'immigration légale en tenant compte des besoins, des priorités et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration**

Le Conseil européen estime que l'immigration légale doit relever d'une double volonté, celle du migrant et celle du pays d'accueil, avec un objectif de bénéfice mutuel. Il rappelle qu'il revient à chaque Etat membre de décider des conditions d'admission sur son territoire des migrants légaux et de fixer, le cas échéant, leur nombre. La mise en œuvre des contingents qui peuvent en résulter pourrait se faire en partenariat avec les pays d'origine. Le Conseil européen appelle les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail, et concertée, en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur les autres Etats membres. Enfin, il souligne l'importance qu'il convient d'attacher à une politique qui permette l'intégration harmonieuse des migrants dans la société de leur pays d'accueil.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) d'inviter les Etats membres à mettre en place dans le respect de la préférence communautaire, avec les moyens qui leur paraissent les plus appropriés, des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte des besoins de leur marché du travail conformément aux conclusions du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 ; à renforcer l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés et à prendre de nouvelles mesures pour favoriser l'accueil des étudiants et faciliter leur circulation dans l'Union ;
- b) de veiller, en privilégiant la migration temporaire ou circulaire, conformément aux conclusions du Conseil européen du 14 décembre 2007, à ce que ces politiques n'encouragent pas la fuite des cerveaux ;
- c) de mieux réguler l'immigration familiale en invitant chaque Etat membre à prendre en compte dans sa législation nationale, dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles appréciées au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur connaissance de la langue de ce pays ;
- d) de renforcer l'information mutuelle sur les migrations en améliorant en tant que de besoin les outils existants ;
- e) d'inviter les Etats membres, conformément aux principes communs agréés en 2004 par le Conseil, à mettre en place, selon les procédures et avec les moyens qui leur paraîtront adaptés, des politiques ambitieuses pour favoriser l'intégration harmonieuse, dans leur pays d'accueil, des migrants ayant la perspective de s'y installer durablement; ces politiques devront reposer sur l'équilibre des droits des migrants (accès à l'éducation, au travail, à la sécurité et aux services publics et sociaux) et de leurs devoirs (respect des lois du pays d'accueil). Elles comporteront des mesures spécifiques pour favoriser l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi, facteurs essentiels d'intégration ; elles mettront l'accent sur le respect des identités des Etats membres et de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la tolérance, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'obligation de scolariser les enfants ;
- f) de promouvoir les échanges d'informations relatives aux bonnes pratiques mises en œuvre, conformément aux principes communs agréés en 2004 par le Conseil, en matière d'accueil et d'intégration, ainsi que des mesures communautaires de soutien aux politiques nationales d'intégration.

## **II) Lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière**

Le Conseil européen réaffirme sa détermination à lutter contre l'immigration irrégulière. Il rappelle son attachement à l'application effective de trois principes fondamentaux :

- le renforcement de la coopération des Etats membres avec les pays d'origine et de transit afin de lutter contre l'immigration irrégulière dans le cadre de l'Approche globale des migrations est une nécessité;
- les étrangers en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres doivent quitter ce territoire. Chaque Etat membre s'engage à assurer l'application effective de

ce principe, dans le respect du droit et chaque Etat membre reconnaît les décisions de retour prises par un autre Etat membre ;

- tous les Etats ont l'obligation de réadmettre leurs ressortissants qui sont en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat.

A cette fin, le Conseil européen convient :

- a) de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales, pour des motifs humanitaires ou économiques ;
- b) de conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des accords de réadmission, soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral, de sorte que chaque Etat membre dispose des outils juridiques pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ; l'efficacité des accords communautaires de réadmission sera évaluée ; les mandats de négociation n'ayant pas abouti devront être revus ; les Etats membres et la Commission se concerteront étroitement à l'occasion de la négociation des futurs accords de réadmission au niveau communautaire ;
- c) de développer la coopération entre les Etats membres en ayant recours sur la base du volontariat et autant que nécessaire à des dispositifs communs pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (identification biométrique des clandestins, vols conjoints...) ;
- d) d'inviter les Etats membres à renforcer leur coopération avec les pays d'origine et de transit afin de lutter contre l'immigration irrégulière dans le cadre de l'Approche globale des migrations, de mener en particulier avec eux une ambitieuse politique de coopération policière et judiciaire pour lutter contre les filières criminelles internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et de mieux informer les populations menacées ;
- e) d'inviter les Etats membres à se doter de dispositifs nationaux incitatifs concernant l'aide au retour volontaire et à s'informer mutuellement à ce sujet en vue notamment de prévenir le retour abusif dans l'Union européenne des personnes ayant bénéficié de ces aides ;
- f) d'inviter les Etats membres à lutter avec la plus grande fermeté, aux moyens de sanctions dissuasives et proportionnées, contre les personnes qui exploitent les étrangers en situation irrégulière (employeurs, ...) ;
- g) d'inviter chaque Etat membre à appliquer le principe adopté en 2001<sup>1</sup> selon lequel une décision d'éloignement prise par un Etat membre est applicable en tout lieu du territoire de l'Union européenne.

### III) Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières

Le Conseil européen rappelle que le contrôle des frontières extérieures incombe à chaque Etat membre pour la part de frontière qui est la sienne. Ce contrôle qui donne accès à un espace commun de libre circulation est exercé, dans un esprit de co-responsabilité, pour le compte de l'ensemble des Etats membres. Les conditions de délivrance des visas en amont de la frontière extérieure doivent pleinement participer à la gestion intégrée de celle-ci. Ceux des Etats membres qui sont exposés, de par leur situation géographique, à un afflux

<sup>1</sup> directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers

d'immigrants ou dont les moyens sont limités, doivent pouvoir compter sur la solidarité de l'Union européenne.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) d'inviter les Etats membres et la Commission à mobiliser tous leurs moyens disponibles pour assurer un contrôle plus efficace des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes ;
- b) de généraliser au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2012 la délivrance des visas biométriques, de renforcer sans délai la coopération entre les consulats des Etats membres, de mutualiser autant que possible leurs moyens et de créer progressivement, sur la base du volontariat, s'agissant des visas, des services consulaires communs ;
- c) de donner à l'agence FRONTEX les moyens d'exercer pleinement sa mission de coordination dans la maîtrise de la frontière extérieure, de faire face à des situations de crise et de mener à la demande des Etats membres les opérations nécessaires, temporaires ou permanentes, conformément notamment aux conclusions du Conseil des 5 et 6 juin 2008. Au vu des résultats de l'évaluation de cette agence et de ses centres opérationnels, son rôle et ses moyens opérationnels seront renforcés et la création de bureaux spécialisés pourra être décidée en tenant compte de la diversité des situations, en particulier pour les frontières terrestres de l'Est et maritimes du Sud. A terme, la création d'un système de gardes frontières européens pourra être étudiée ;
- d) de déployer des outils de technologies modernes garantissant l'interopérabilité des systèmes et permettant une gestion intégrée efficace de la frontière extérieure conformément aux conclusions du Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 et du Conseil des 5 et 6 juin 2008. L'accent devrait être mis, à partir de 2012, en fonction des propositions de la Commission, sur la mise en place d'un enregistrement électronique des entrées et des sorties, assorti d'une procédure facilitée pour les citoyens européens et d'autres voyageurs ;
- e) d'approfondir la coopération avec les pays d'origine ou de transit pour le renforcement du contrôle de la frontière extérieure et la lutte contre l'immigration irrégulière en accroissant l'aide de l'Union européenne pour la formation et l'équipement de leurs personnels chargés de la maîtrise des flux migratoires ;
- f) d'améliorer les modalités et la fréquence de l'évaluation Schengen.

#### **IV) Bâtir une Europe de l'asile**

Le Conseil européen rappelle solennellement que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union Européenne en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et des autres traités y afférents. Le Conseil européen se félicite des progrès accomplis ces dernières années, grâce à la mise en œuvre de normes minimales communes, sur la voie de l'harmonisation des politiques d'asile. Il constate toutefois que de fortes disparités subsistent d'un Etat membre à un autre dans l'octroi de la protection et dans les formes que celle-ci revêt. Tout en rappelant que l'octroi de la protection et notamment du statut de réfugié relève de la responsabilité de chaque Etat membre, le Conseil européen estime que le moment est venu de prendre de nouvelles initiatives pour achever la mise en place, prévue par le programme de La Haye, du régime d'asile européen commun et offrir ainsi, comme le propose la Commission dans son plan

d'action sur l'asile, un niveau de protection plus élevé. Enfin, le Conseil européen souligne que le nécessaire renforcement des contrôles aux frontières européennes ne doit pas empêcher l'accès aux systèmes de protection des personnes fondées à en bénéficier.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) de mettre en place en 2009 un bureau d'appui européen qui aura pour mission de faciliter les échanges d'information, d'analyses et d'expériences entre Etats membres et de développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile. Ce bureau, qui ne sera doté, ni d'un pouvoir d'instruction, ni d'un pouvoir de décision, favorisera, sur le fondement d'une connaissance partagée des pays d'origine, l'harmonisation des pratiques et des procédures et, par voie de conséquence, des décisions nationales ;
- b) d'inviter la Commission à présenter des propositions en vue d'instaurer en 2012 une procédure d'asile unique comportant des garanties communes et d'adopter des statuts uniformes de réfugié d'une part, de bénéficiaire de la protection subsidiaire d'autre part ;
- c) de mettre en place, en cas de crise dans un Etat membre confronté à un afflux massif de demandeurs d'asile, des procédures permettant d'une part, la mise à disposition en appui à cet Etat, de fonctionnaires d'autres Etats membres, d'autre part, l'exercice au profit de cet Etat, d'une solidarité effective par une meilleure mobilisation des programmes communautaires existants ;
- d) de renforcer la coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés afin d'assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne, notamment :
  - en étudiant, sur la base du volontariat, la réinstallation sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, notamment dans le cadre des programmes de protection régionaux ;
  - en invitant la Commission à présenter en liaison avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés des propositions de coopération avec les Etats tiers en vue du renforcement des capacités de leurs systèmes de protection.

**V) Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement**

En rappelant ses conclusions de décembre 2005 et juin 2007, le Conseil européen réaffirme son attachement à l'Approche globale des migrations qui a inspiré les conférences euro-africaines de Rabat et Tripoli en 2006 et le sommet euro-africain de Lisbonne en 2007. Il est convaincu que cette approche qui traite à la fois de l'organisation de la migration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et du développement des pays d'origine et de transit est une approche très pertinente à l'Est comme au Sud. La migration doit devenir une composante importante des relations extérieures des Etats membres et de l'Union, ce qui suppose de prendre en compte, dans les relations avec chaque pays tiers, la qualité du dialogue existant avec lui sur les questions migratoires.

Sur ces bases, le Conseil européen s'engage à soutenir le développement des pays concernés et à bâtir avec eux un partenariat étroit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

\*

Le Conseil européen invite le Conseil, la Commission ainsi que les Etats membres, chacun pour ce qui concerne, à prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre des engagements contenus dans le présent Pacte.

Il décide d'organiser, à son niveau, un débat annuel sur les politiques d'immigration et d'asile. A cette fin, il demande au Conseil, en liaison avec la Commission, de lui faire rapport chaque année sur la mise en œuvre des engagements contenus dans le présent Pacte. En outre, il invite les Etats membres à se doter d'indicateurs chiffrés pour évaluer l'impact et l'efficacité de leurs politiques et à s'informer mutuellement de toute nouvelle mesure ou réforme législative dont ils envisagent l'adoption. Enfin, il réaffirme la nécessité de couvrir les besoins liés aux politiques d'immigration et d'asile par des ressources adaptées.