



AS/Mig/Inf (2011) 09

8 mars 2011

fminf09_2011

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Le Programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens

Après Stockholm: conséquences pour les migrants et les demandeurs d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Document d'information

Préparé par le secrétariat

Ce document contient:

A - un résumé du programme de Stockholm;

B – des extraits du programme de Stockholm (2010/C 115/01)¹ concernant les questions de migrations et d'asile;

Et sert de document d'information pour l'audition "Après Stockholm: conséquences pour les migrants et les demandeurs d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe" qui se tiendra à Bruxelles le 16 mars 2011.

Des références aux normes pertinentes, aux institutions et aux travaux du Conseil de l'Europe sont faites. Ces références ne sont en aucun cas exhaustives.

A. RESUME DU PROGRAMME DE STOCKHOLM²

Le programme de Stockholm fournit une feuille de route pour le travail de l'Union européenne (UE) dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014.

SYNTHÈSE

Le programme de Stockholm établit les priorités de l'Union européenne (UE) dans le **domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité** pour la période 2010-2014. Sur la lancée des résultats obtenus dans le cadre des programmes de Tampere et de La Haye, il vise à relever les défis futurs et à renforcer le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité au moyen d'actions qui mettent l'accent sur les intérêts et les besoins des citoyens.

Afin de garantir une Europe sûre où les libertés et les droits fondamentaux des citoyens sont respectés, le programme de Stockholm est axé sur les priorités suivantes:

¹ Voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:FR:PDF>; Journal Officiel C115 du 4.5.2010.

² Ce résumé se trouve en ligne sur le site de l'UE "Synthèses de la législation de l'UE »:

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_fr.htm

L'Europe des droits

La citoyenneté européenne doit évoluer d'une notion abstraite vers une réalité concrète. Elle doit procurer aux ressortissants de l'UE les libertés et les droits fondamentaux énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les citoyens de l'UE doivent être en mesure d'exercer ces droits, au sein de l'UE comme à l'extérieur, tout en sachant que leur vie privée est respectée, notamment en ce qui concerne la protection des données personnelles.

L'Europe des droits doit être un espace dans lequel:

- les citoyens et les membres de leur famille peuvent exercer pleinement le droit à la libre circulation;
- la diversité est respectée et les groupes les plus vulnérables de la population (les enfants, les minorités comme les Roms, les victimes de la violence, etc.) sont protégés, et le racisme et la xénophobie sont combattus;
- les droits des suspects et des accusés sont protégés dans les procédures pénales;
- la citoyenneté de l'UE encourage la participation des citoyens à la vie démocratique de l'UE à travers la prise de décision transparente, l'accès aux documents et une bonne administration et garantit aux citoyens le droit à la protection consulaire en dehors de l'UE.

L'Europe de la justice

Un espace européen de justice doit voir le jour dans toute l'UE. L'accès des citoyens à la justice doit être facilité, de sorte que leurs droits soient mieux appliqués dans l'UE. Dans le même temps, la coopération entre les autorités judiciaires et la reconnaissance mutuelle des décisions de justice au sein de l'UE doivent être renforcées, dans les affaires civiles et pénales. À cette fin, les pays de l'UE doivent utiliser l'e-justice (les technologies de l'information et de la communication dans le domaine de la justice), adopter des règles minimales communes visant à rapprocher le droit pénal et civil et renforcer la confiance mutuelle. L'UE doit également viser la cohérence avec l'ordre juridique international afin de créer un environnement juridique sûr pour interagir avec les pays tiers.

L'Europe qui protège

Le programme de Stockholm recommande l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure de l'UE, en vue d'améliorer la protection des citoyens et la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Dans un esprit de solidarité, la stratégie aura pour objectif de renforcer la coopération policière et judiciaire en matière pénale, ainsi que la coopération dans la gestion des frontières, la protection civile et la gestion des catastrophes. La stratégie de sécurité intérieure sera constituée d'une approche proactive, horizontale et transversale, avec des tâches clairement réparties pour l'UE et ses pays. Elle mettra l'accent sur la lutte contre la criminalité transfrontalière, notamment:

- la traite des êtres humains;
- les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pornographie infantile;
- la cybercriminalité;
- la criminalité économique, la corruption, la contrefaçon et la piraterie;
- les stupéfiants.

Dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, la sécurité intérieure est nécessairement liée à la sécurité extérieure. Par conséquent, il convient de tenir compte de la stratégie européenne de sécurité extérieure et du renforcement de la coopération avec les pays tiers.

L'accès à l'Europe

L'UE doit développer davantage sa gestion intégrée des frontières et ses politiques de visas afin de garantir un accès légal efficace à l'Europe aux ressortissants des pays tiers, tout en assurant la sécurité de ses propres citoyens. Des contrôles stricts aux frontières sont nécessaires pour lutter contre l'immigration clandestine et la criminalité transfrontalière. Dans le même temps, l'accès doit être garanti aux personnes qui nécessitent une protection internationale et aux groupes de personnes vulnérables, telles que les mineurs non accompagnés. Par conséquent, le rôle de la Frontex (Agence européenne des frontières extérieures) doit être renforcé pour lui permettre de répondre plus efficacement aux défis actuels et à venir. La deuxième génération du système d'information Schengen (SIS II) et le système d'information sur les visas (VIS) sont également essentiels pour renforcer le système de contrôle des frontières extérieures et doivent donc devenir pleinement opérationnels. Le travail doit aussi se poursuivre sur l'élaboration de la politique commune des visas et l'intensification de la coopération consulaire régionale.

L'Europe de la solidarité

Sur la base du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, l'UE doit développer une politique migratoire globale et flexible. Cette politique doit se concentrer sur la solidarité et la responsabilité et répondre aussi bien aux besoins des pays de l'UE qu'à ceux des migrants. Elle doit prendre en considération les besoins du marché du travail des pays de l'UE, tout en minimisant la fuite des cerveaux des pays tiers. Il convient aussi de mettre en place des politiques d'intégration volontaristes garantissant les droits des migrants. En outre, la politique migratoire commune doit inclure une politique de retour efficace et durable et le travail doit se poursuivre en matière de prévention, de contrôle et de lutte contre l'immigration clandestine. Il est également nécessaire de renforcer le dialogue et les partenariats avec les pays non membres de l'UE (les pays d'origine et de transit), notamment en poursuivant le développement de l'approche globale sur la question des migrations.

Des efforts doivent être entrepris pour mettre en place le régime d'asile européen commun (RAEC) d'ici 2012. À cet égard, la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile est indispensable. En offrant une procédure d'asile commune aux pays de l'UE et un statut uniformisé pour les personnes ayant obtenu une protection internationale, le RAEC créerait un espace de protection et de solidarité au sein de l'UE.

L'Europe et la mondialisation

La dimension extérieure de la politique de l'UE doit également être prise en considération dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité. Cela contribuera à résoudre les problèmes connexes auxquels l'UE est actuellement confrontée et renforcera les possibilités de coopération avec les pays tiers. L'action de l'UE dans ce domaine consiste à respecter les principes suivants:

- maintenir une politique unique pour les relations extérieures de l'UE;
- travailler en partenariat avec les pays non membres de l'UE (y compris les pays candidats, les pays voisins et ceux appartenant à l'EEE et à Schengen, les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie);
- promouvoir les normes et les valeurs européennes et internationales, ainsi que la ratification des conventions des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de la Conférence de La Haye de droit international privé;
- échanger des informations sur les activités bilatérales et multilatérales;
- agir dans un esprit de solidarité, de cohérence et de complémentarité;
- utiliser efficacement tous les instruments et les ressources disponibles;
- informer sur les actions relatives à la dimension extérieure de la justice et des affaires intérieures et assurer leur suivi et leur évaluation;
- adopter une approche proactive pour les relations extérieures.

Le programme de Stockholm est mis en œuvre au moyen d'un plan d'action.

B. EXTRAITS PERTINENTS DU PROGRAMME DE STOCKHOLM

1. VERS UNE EUROPE DES CITOYENS DANS L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

(...)

1.1. Priorités politiques

(...)

Une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile: la mise en place d'une politique globale de l'Union en matière de migrations qui s'inscrit dans une perspective d'avenir et soit fondée sur la solidarité et la responsabilité reste un objectif primordial pour l'Union. Il convient d'entreprendre la mise en oeuvre effective de tous les instruments juridiques concernés et de recourir pleinement aux agences et offices intervenant dans ce domaine. Des migrations bien maîtrisées peuvent être profitables à tous. Le pacte européen sur l'immigration et l'asile constitue une base claire pour poursuivre les travaux dans ce domaine. L'Europe aura besoin d'une politique souple, qui réponde aux priorités et aux besoins des États membres et permette aux migrants de tirer pleinement parti de leur potentiel. L'objectif demeure la mise en place d'un régime d'asile commun en 2012, et il faut garantir aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale la possibilité de recourir à des procédures d'asile juridiquement sûres et efficaces. En outre, afin de maintenir dans l'Union des régimes d'immigration et d'asile qui soient crédibles et qui s'inscrivent dans la durée, il est nécessaire de prévenir, maîtriser et combattre l'immigration illégale, alors que les flux migratoires clandestins exercent une pression croissante sur l'Union, et en particulier sur les États membres situés à ses frontières extérieures, y compris les frontières méridionales, conformément aux conclusions du Conseil européen d'octobre 2009. (...)

Il serait utile de clarifier quels sont les standards du Conseil de l'Europe. Ils sont nombreux mais le secrétariat pourrait en préparer un bref résumé à l'attention des membres de la Commission, du Parlement européen et de la Commission européenne.

2. PROMOUVOIR LES DROITS DES CITOYENS: UNE EUROPE DES DROITS

(...)

2.3. Vivre ensemble dans un espace qui respecte la diversité et protège les plus vulnérables

Puisque la diversité fait la richesse de l'Union, l'Union et ses États membres doivent offrir un environnement sûr où les différences sont respectées et les plus vulnérables protégés. La lutte contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'homophobie doit être poursuivie avec détermination.

2.3.1. Racisme et xénophobie

Le Conseil européen invite la Commission:

- à faire rapport, pendant la période couverte par le programme de Stockholm et au plus tard le 28 novembre 2013, sur la transposition de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal et, le cas échéant, à présenter des propositions en vue de sa modification,
- à utiliser pleinement les instruments existants, en particulier les programmes de financement, pour lutter contre le racisme et la xénophobie.

Les États membres devraient mettre en oeuvre ladite décision- cadre dès que possible, et au plus tard le 28 novembre 2010.

- jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme
- Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)
- L'Assemblée parlementaire (APCE) a adopté de nombreuses résolutions, dont certaines traitant spécifiquement du racisme à l'égard des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile.
- Rapports du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

2.3.2. Droits de l'enfant

Les droits de l'enfant – à savoir que le principe de son intérêt supérieur consiste en son droit de vivre, de survivre et de se développer, en la non-discrimination et le respect de son droit d'exprimer librement son opinion et d'être véritablement entendu sur toute question le concernant, eu égard à son âge et à son niveau de développement – tels qu'affirmés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, concernent toutes les politiques de l'Union. Ils doivent être systématiquement pris en compte dans les stratégies européennes en vue d'assurer une approche intégrée. La communication de 2006 de la Commission intitulée «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant» aborde des considérations importantes à cet égard. Il convient de définir une stratégie ambitieuse de l'Union relative aux droits de l'enfant.

Le Conseil européen invite la Commission:

- à identifier les actions pour lesquelles l'Union peut apporter une valeur ajoutée, afin de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant. Une attention spécifique devrait être accordée aux enfants en situation de particulière vulnérabilité, notamment les enfants victimes de l'exploitation et d'abus à caractère sexuel ainsi que les enfants victimes de la traite et les mineurs non accompagnés dans le contexte de la politique d'immigration de l'Union.

En ce qui concerne l'enlèvement d'enfants par leurs parents, outre la mise en œuvre efficace des instruments juridiques existant dans ce domaine, il conviendrait d'étudier la possibilité de recourir à la médiation familiale au niveau international, tout en tenant compte des bonnes pratiques en vigueur dans les États membres. L'Union devrait continuer à développer les mécanismes d'alerte concernant les enlèvements d'enfants, en promouvant la coopération entre les autorités nationales et l'interopérabilité des systèmes.

- Plusieurs **Conventions** du Conseil de l'Europe sont pertinentes, dont notamment la Convention européenne des droits de l'homme ([STE n° 005](#)), mais également entre autres la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ([STCE n° 201](#)), la Charte sociale européenne ([STE n° 035](#)) et la Charte sociale européenne révisée ([STE n° 163](#)), la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants ([STCE n° 160](#)), etc.

- De nombreuses [Résolutions](#) et [Recommandations](#) de l'Assemblée sont pertinentes.

Le travail de la Commission sur les « Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour des mineurs non accompagnés en Europe » (Rapporteur : Mme Reys) et sur « Les enfants migrants sans-papiers en situation irrégulière : une réelle cause d'inquiétude » (Rapporteur: M. Agramunt) devraient être mis en avant.

- Comité des Ministres: voir notamment la recommandation [CM/Rec\(2008\)4](#) relative à la promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration; la Recommandation [CM/Rec\(2007\)9](#) sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés; la Recommandation [Rec\(2000\)11](#) sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

[la liste complète est disponible sous
http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/keylegaltexts/cmrec_FR.asp
]

- Travaux du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

2.3.3. Groupes vulnérables

La discrimination, sous toutes ses formes, reste inacceptable. L'Union et les États membres doivent unir leurs efforts pour assurer la pleine insertion des groupes vulnérables, en particulier des Roms, dans la société en promouvant leur intégration dans le système éducatif et le marché du travail et en luttant contre la violence dont ils peuvent faire l'objet. À cette fin, les États membres devraient garantir la bonne application des textes existants pour lutter contre les discriminations éventuelles. L'Union apportera un concours concret et encouragera les meilleures pratiques afin d'aider les États membres dans cette tâche. La société civile aura un rôle particulier à jouer.

Les travaux du Conseil de l'Europe sur la questions des **Roms** devraient être mis en avant. Voir en général http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/Default_fr.asp

- **APCE**: [Résolution 1740 \(2010\)](#) sur la situation des Roms en Europe; [Résolution 1768 \(2010\)](#) sur les demandeurs d'asile Roms en Europe. Le travail en cours de notre Commission sur « la situation des Roms en Europe : mouvement et migration » (Rapporteur Mme Groth) devra également être pris en compte.
- **Comité des Ministres**: plusieurs recommandations pertinentes, dont la [Recommandation n° R \(2000\) 4](#) sur l'éducation des enfants Roms/tsiganes en Europe.
- Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est beaucoup penché sur la situation des Roms (voir http://www.coe.int/t/commissioner/activities/themes/Roma/RomaRights_fr.asp), y compris en publiant une [étude sur les récentes migrations de Roms en Europe](#) (10.2010) – anglais uniquement.

Les groupes vulnérables particulièrement exposés, notamment les femmes qui sont victimes de violences ou de mutilations génitales ou les personnes qui subissent un préjudice dans un État membre dont elles ne sont pas des ressortissants ni des résidents, ont besoin d'une plus grande protection, y compris sur le plan juridique. Un soutien financier approprié sera apporté à travers les programmes de financement existants.

APCE: voir notamment la [Résolution 1765 \(2010\)](#) sur les demandes d'asile liées au genre; la [Résolution 1697 \(2009\)](#) sur les femmes immigrés : un risque spécifique de violence domestique. Le travail en cours de la Commission sur « protéger les femmes immigrées sur la marché du travail » (Rapporteur: Ms Frahm) et sur « la traite des travailleurs migrants aux fins de l'exploitation de leur travail » devront également être pris en compte.

Il convient d'évaluer la nécessité de présenter d'autres propositions concernant les adultes vulnérables à la lumière de l'expérience tirée de l'application de la convention de La Haye de 2000 sur la protection internationale des adultes par les États membres qui sont parties à cette convention ou qui le deviendront. Les États membres sont encouragés à adhérer à ladite convention dans les meilleurs délais.

3. FACILITER LA VIE DES CITOYENS: UNE EUROPE DU DROIT ET DE LA JUSTICE

(...)

3.2. Renforcer la confiance mutuelle

3.2.6. Détention

Le Conseil européen considère qu'il conviendrait d'entreprendre des efforts en vue de renforcer la confiance mutuelle et de rendre plus efficace le principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de la détention. Il convient de poursuivre les efforts visant à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et de soutenir la mise en oeuvre des règles pénitentiaires européennes approuvées par le Conseil de l'Europe. On pourrait également se pencher sur des questions telles que les mesures de substitution à l'emprisonnement, les projets pilotes en matière de détention et les bonnes pratiques en matière de gestion des prisons. La Commission est invitée à approfondir la réflexion sur cette question dans le cadre des possibilités offertes par le traité de Lisbonne.

- Le niveau de protection accordé aux criminels devrait également s'appliquer aux demandeurs d'asile et aux migrants en situation irrégulière maintenus en rétention.
- APCE [Résolution 1707 \(2010\)](#) sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ([STCE n° 126](#))

(...)

4. UNE EUROPE QUI PROTÈGE

(...)

4.4. Protection contre la grande criminalité et la criminalité organisée

(...)

4.4.2. Traite des êtres humains

La traite des êtres humains et les filières d'immigration clandestine sont une forme extrêmement grave de criminalité, qui entraîne des violations des droits de l'homme et de la dignité humaine que l'Union ne saurait admettre. Le Conseil européen juge nécessaire de renforcer et d'améliorer la prévention de la traite des êtres humains et des filières d'immigration clandestine et la lutte contre ces phénomènes. Cela suppose une action coordonnée et cohérente qui aille au-delà du domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice et qui, tout en tenant compte des nouvelles formes d'exploitation, englobe les relations extérieures, la coopération au développement, les affaires sociales et l'emploi, l'éducation et la santé, l'égalité des sexes et la non-discrimination. Cette démarche devrait également passer par un large dialogue entre toutes les parties concernées, au premier rang desquelles la société civile, et se fonder sur une connaissance et une étude plus justes de la traite des êtres humains et des filières d'immigration clandestine au niveau de l'Union et au niveau international.

Dans ce contexte, la coopération et la coordination avec les pays tiers revêtent une importance cruciale. Il conviendrait d'exploiter pleinement le document d'orientation générale sur la lutte contre la traite des êtres humains, adopté par le Conseil le 30 novembre 2009.

Il est nécessaire que l'Union développe une politique d'ensemble contre la traite des êtres humains, visant à renforcer encore la mobilisation et les efforts de l'Union et des États membres pour prévenir la traite et lutter contre ce phénomène. Il faudra pour ce faire étoffer et renforcer les partenariats avec les pays tiers, améliorer la coordination et la coopération au sein de l'Union et avec les mécanismes de la dimension extérieure de l'Union, qui devraient faire partie intégrante de cette politique. Les progrès devraient également être évalués et le COSI être régulièrement informé de la coordination et de la coopération de la lutte contre la traite. La lutte contre la traite des êtres humains doit mobiliser tous les moyens d'action, conjuguant prévention, répression et protection des victimes, et être conçue pour combattre la traite vers, dans et depuis l'Union.

Le Conseil européen invite dès lors le Conseil à envisager la désignation d'un coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains (ATC) et, s'il en décide ainsi, à déterminer les modalités à cet effet de manière à ce que toutes les compétences de l'Union puissent être exploitées de manière optimale afin de parvenir à une politique d'ensemble de l'Union bien coordonnée en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Le Conseil européen demande:

- l'adoption d'une nouvelle législation en matière de lutte contre la traite et de protection des victimes,
- à la Commission d'étudier si la conclusion d'accords de coopération ad hoc avec certains pays tiers, sélectionnés par le Conseil, pourrait être un moyen d'améliorer la lutte contre la traite, et de faire des propositions en ce sens. Pour conclure de tels accords, l'Union pourrait en particulier mobiliser tous les leviers dont elle dispose, y compris les programmes de financement, la coopération en matière d'échange d'informations, la coopération judiciaire et les outils dans le domaine des migrations,
- à Europol, avec l'aide des États membres, d'intensifier l'aide apportée à la collecte d'informations et à l'analyse stratégique, qui devrait s'effectuer en coopération avec les pays d'origine et de transit,
- à Eurojust d'intensifier ses efforts pour coordonner les enquêtes menées par les autorités des États membres sur la traite des êtres humains,
- à la Commission:
 - de proposer un nouvel arsenal de mesures pour protéger et aider les victimes, parmi lesquelles l'élaboration de mécanismes d'indemnisation, le retour en toute sécurité et l'aide à la réinsertion dans la société de leur pays d'origine en cas de retour volontaire ainsi que les mesures relatives à leur séjour; l'Union devrait établir des partenariats avec les principaux pays d'origine,
 - de proposer une action concertée pour mobiliser les services consulaires dans les pays d'origine en vue d'éviter la délivrance frauduleuse de visas. Des campagnes d'information destinées aux victimes potentielles, spécialement les femmes et les enfants, pourraient être menées dans les pays d'origine en coopération avec les autorités locales,

- de proposer des mesures pour rendre plus efficaces les contrôles aux frontières afin de prévenir la traite des êtres humains, notamment des enfants.

- Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ([STCE n° 197](#)) + rôle de son mécanisme de monitoring **GRETA**
- **APCE** : voir la [liste des textes de références](#) + le travail en cours de notre Commission sur « la traite des travailleurs migrants aux fins de l'exploitation de leur travail » sera particulièrement pertinent.

4.4.3. Exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie

Protéger les enfants contre le risque d'abus sexuels est un élément important de la stratégie des droits de l'enfant.

Le Conseil européen invite:

- le Conseil et le Parlement européen à adopter une nouvelle législation sur la lutte contre les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie,
- la Commission à assortir cette législation, lorsqu'elle aura été adoptée, de mesures financées au titre du programme visant à promouvoir une utilisation plus sûre de l'internet (2009- 2013),
- la Commission à examiner comment les autorités compétentes des États membres pourraient échanger des informations sur les meilleures pratiques,
- la Commission à étudier comment l'Union pourrait encourager des partenariats avec le secteur privé à cet égard et étendre au secteur financier les partenariats entre secteur public et secteur privé afin d'interrompre les transferts financiers liés aux sites internet proposant des contenus faisant intervenir des violences sur les enfants,
- la Commission à développer le dispositif «Alerte enlèvement d'enfant» et à envisager la création d'un réseau d'alerte au niveau de l'Union en cas d'enlèvement d'enfant, afin de promouvoir la coopération entre les autorités compétentes des États membres, en vue d'assurer l'interopérabilité,
- la Commission à étudier, afin de prévenir les violences sur les enfants, les moyens de renforcer la coopération entre les autorités compétentes des États membres pour réagir aux déplacements de pédophiles connus pour représenter une menace.

- **Convention** sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ([STCE n° 201](#))
- **APCE** Campagne de prévention des abus à l'égard des enfants "1 sur 5" (voir http://www.coe.int/t/dg3/children/1in5/PACE/About_fr.asp) + voir *inter alia* [Recommandation 1934 \(2010\)](#) sur « Sévices sur des enfants placés en établissement : garantir la protection pleine et entière des victimes » et la [Résolution 1733 \(2010\)](#) sur Renforcer les mesures à l'encontre des délinquants sexuels.

5. ACCÈS À L'EUROPE À L'HEURE DE LA MONDIALISATION

5.1. Gestion intégrée des frontières extérieures

L'Union doit continuer à faciliter l'accès légal au territoire de ses États membres et, dans le même temps, prendre des mesures pour contrer l'immigration illégale et la criminalité transfrontière et préserver un niveau élevé de sécurité. Le renforcement des contrôles aux frontières ne devrait pas empêcher que les personnes ayant besoin de bénéficier de systèmes de protection puissent y accéder, et notamment les personnes et les groupes se trouvant en situation vulnérable. Les besoins en matière de protection internationale ainsi que l'accueil des mineurs non accompagnés devront constituer à cet égard des priorités. Il est essentiel que les activités de l'agence Frontex et du BEAA soient coordonnées lorsqu'il s'agit de l'accueil des migrants aux frontières extérieures de l'Union. Le Conseil européen préconise de développer encore la gestion intégrée des frontières, notamment de renforcer le rôle de l'agence Frontex afin d'améliorer sa capacité de répondre plus efficacement aux variations des flux migratoires.

Par conséquent, le Conseil européen:

- demande à la Commission de présenter, au plus tard début 2010, des propositions visant à préciser le mandat de l'agence Frontex et à renforcer son rôle, qui tiennent compte des résultats de l'évaluation dont l'agence a fait l'objet et du rôle et des responsabilités des États membres en matière de surveillance des frontières. Les éléments de ces propositions pourraient porter sur l'élaboration de procédures opérationnelles communes claires qui énoncent des règles claires d'engagement concernant la participation à des opérations conjointes en mer, tenant dûment compte de la nécessité d'assurer la protection des personnes en ayant besoin qui se déplacent au sein de flux mixtes, conformément au droit international ainsi qu'une coopération opérationnelle accrue entre l'agence Frontex et les pays d'origine et de transit et l'examen de la possibilité d'affréter régulièrement des vols de retour communs financés par l'agence Frontex. Afin de favoriser la bonne application du cadre réglementaire applicable aux opérations de l'agence Frontex, la Commission devrait envisager de prévoir un mécanisme de signalement et d'enregistrement des incidents dont le suivi puisse être assuré de manière satisfaisante par les autorités compétentes,
- invite l'agence Frontex à envisager, dans le cadre de son mandat, d'ouvrir des bureaux régionaux et/ou spécialisés afin de prendre en compte la diversité des situations, en particulier pour les frontières terrestres de l'est et les frontières maritimes du sud. La création de ces bureaux ne devrait pas, en tout État de cause, porter atteinte à l'unicité de l'agence Frontex. Il conviendrait que l'agence informe le Conseil de son intention avant d'ouvrir ces bureaux,
- invite la Commission à lancer un débat sur le développement à long terme de l'agence Frontex. Ce débat devrait porter, comme cela a été envisagé dans le programme de La Haye, sur la faisabilité de créer un système européen de garde-frontières,
- invite le bureau européen d'appui en matière d'asile à élaborer des méthodes permettant de mieux identifier, dans des flux mixtes, les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, et à coopérer autant que possible avec l'agence Frontex,
- estime que l'évaluation portant sur l'espace Schengen continuera à jouer un rôle essentiel et qu'elle devrait donc être améliorée en renforçant le rôle de l'agence Frontex dans ce domaine,
- invite le Conseil et la Commission à soutenir le renforcement des capacités dans les pays tiers, de manière qu'ils puissent contrôler efficacement leurs frontières extérieures.

Le Conseil européen escompte que le développement progressif du système européen de surveillance des frontières (Eurosur) aux frontières méridionales et orientales se poursuivra, dans le but de mettre en place un système faisant appel aux technologies modernes et appuyant les États membres, favorisant l'interopérabilité et des normes uniformes de surveillance des frontières, et en vue de garantir que la coopération nécessaire soit établie entre les États membres et avec l'agence Frontex pour pouvoir échanger sans délai les données nécessaires à la surveillance. Ce développement devrait tenir compte des travaux effectués dans d'autres volets pertinents de la politique maritime intégrée pour l'Union européenne et permettre, à moyen terme, une coopération avec des pays tiers. Le Conseil européen invite la Commission à présenter les propositions nécessaires à la réalisation de ces objectifs.

Le Conseil européen prend note des études menées actuellement par les États membres et l'agence Frontex dans le domaine du contrôle automatisé des frontières et les encourage à poursuivre leurs travaux pour définir les meilleures pratiques permettant d'améliorer le contrôle des frontières extérieures.

Le Conseil européen invite également les États membres et la Commission à étudier comment les différents types de contrôles effectués à la frontière extérieure peuvent être mieux coordonnés, intégrés et rationalisés en vue d'atteindre le double objectif qui consiste à faciliter l'accès tout en améliorant la sécurité. Il faudrait par ailleurs examiner les possibilités d'améliorer les échanges d'informations et de resserrer la coopération entre les gardes-frontières et les autres services répressifs opérant à l'intérieur du territoire, afin d'accroître l'efficacité pour toutes les parties concernées et de lutter plus efficacement contre la criminalité transfrontière.

Le Conseil européen estime que la technologie peut jouer un rôle déterminant pour ce qui est d'améliorer et de renforcer le système des contrôles aux frontières extérieures. La mise en service du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) et le déploiement du système d'information sur les visas (VIS) demeurent dès lors un objectif prioritaire, et le Conseil européen demande à la Commission et aux États membres de veiller à ce qu'ils deviennent pleinement opérationnels conformément aux calendriers qui seront fixés à cet effet. Avant de créer de nouveaux systèmes, il conviendrait d'évaluer lesdits systèmes ainsi que les autres systèmes existants et de tirer les leçons des difficultés rencontrées lors de leur mise en place. La mise en place d'une administration pour les systèmes d'information à grande échelle pourrait jouer un rôle essentiel dans l'éventuel développement de tels systèmes à l'avenir.

Le Conseil européen est d'avis qu'un système d'enregistrement électronique des entrées dans les États membres et des sorties pourrait compléter les systèmes existants, le but étant de permettre aux États membres de partager des données de manière efficace tout en garantissant le respect des règles de protection des données. L'introduction du système aux frontières terrestres mérite une attention particulière et il conviendrait d'analyser ses conséquences en termes d'infrastructures et de files d'attente aux frontières avant sa mise en oeuvre.

Les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies interopérables ouvrent de grandes perspectives pour ce qui est de rendre la gestion des frontières plus efficace et plus sûre, mais elles ne devraient pas entraîner de discrimination ou d'inégalité de traitement des passagers. On citera notamment l'utilisation de barrières permettant le contrôle automatisé des frontières.

Le Conseil européen invite la Commission:

- à présenter des propositions concernant un système d'entrée/de sortie, couplé à un programme d'enregistrement des voyageurs avec procédure rapide, l'objectif étant qu'un système de ce type soit opérationnel le plus rapidement possible,
- à préparer une étude pour déterminer s'il est possible et utile de développer un système européen d'autorisation de voyage et, le cas échéant, faire les propositions nécessaires,
- à poursuivre l'examen de la question du contrôle automatisé des frontières et d'autres questions liées à une efficacité accrue de la gestion des frontières.

- Il est possible que la Commission devra se pencher plus avant sur les activités de **FRONTEX**, notamment en ce qui concerne les questions d'interception et de sauvetage en mer, de formation des gardes-côtes, ou même la préparation des équipes qui seront en charge d'identifier les personnes ayant besoin de protection internationale.

- Voir **APCE** [Résolution 1637 \(2008\)](#) Les *boat people* de l'Europe: arrivée par mer de flux migratoires mixtes en Europe du Sud ; [Recommandation 1645 \(2004\)](#) Accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe et [Résolution 1521 \(2006\)](#) Arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud.

- Le travail en cours de notre Commission sur « L'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants irréguliers » (Rapporteur: Mr Diaz-Tejera) sera particulièrement pertinent.

5.2. Politique des visas

Le Conseil européen estime que l'entrée en vigueur du code des visas et le déploiement progressif du VIS offriront de nouvelles possibilités non négligeables de poursuivre le développement de la politique commune en matière de visas. Cette politique doit également s'inscrire dans une vision plus large qui tienne compte des préoccupations pertinentes de politique intérieure et extérieure. Le Conseil européen encourage donc la Commission et les États membres à tirer parti de ces évolutions pour intensifier la coopération consulaire régionale par des programmes dans ce domaine, qui pourraient notamment prévoir la mise en place de centres communs de demande de visas, le cas échéant sur une base volontaire.

Le Conseil européen invite également:

- la Commission et le Conseil à continuer d'étudier les possibilités créées par la conclusion, dans les cas appropriés, d'accords de facilitation en matière de visas avec des pays tiers,
- la Commission à réexaminer périodiquement la liste des pays tiers dont les ressortissants sont ou ne sont pas soumis à une obligation de visa, en appliquant des critères appropriés liés, par exemple, à l'immigration illégale, l'ordre public et la sécurité, et qui tiennent compte des objectifs de politique intérieure et étrangère de l'Union,
- la Commission à redoubler d'efforts pour garantir le principe de réciprocité en matière de visas et à prévenir l'introduction (ou la réintroduction) d'une obligation de visa par des pays tiers à l'égard d'un État membre et à déterminer les mesures susceptibles d'être prises avant d'imposer le mécanisme de réciprocité en matière de visas à l'égard de ces pays tiers.

En vue de créer les conditions qui permettront de passer à une nouvelle étape du développement de la politique commune en matière de visas tout en tenant compte des compétences des États membres dans ce domaine, le Conseil européen invite la Commission à présenter une étude sur la possibilité de créer un mécanisme européen commun de délivrance de visas de courte durée. Dans cette étude, il pourrait également être examiné dans quelle mesure une appréciation du risque individuel pourrait compléter la présomption de risque liée à la nationalité du demandeur.

6. UNE EUROPE FAISANT PREUVE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ ET TRAVAILLANT EN PARTENARIAT EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET D'ASILE

Le Conseil européen est conscient des opportunités, mais aussi des défis, qu'entraîne la mobilité croissante des personnes, et souligne qu'une migration bien gérée peut être bénéfiques pour toutes les parties concernées. Il fait également le constat que, vu les défis démographiques considérables auxquels l'Union sera confrontée à l'avenir, avec notamment une demande croissante de main-d'oeuvre, des politiques d'immigration empreintes de souplesse seront d'un grand apport pour le développement et les performances économiques à long terme de l'Union. Le Conseil européen est d'avis que les conséquences à long terme des migrations, par exemple sur les marchés du travail et la situation sociale des migrants, doivent être prises en compte et que le lien entre migration et intégration demeure essentiel, notamment au regard des valeurs fondamentales de l'Union. Par ailleurs, il rappelle que la mise en place, d'ici à 2012, d'un régime d'asile européen commun (RAEC) reste un objectif prioritaire de l'Union.

Voir APCE [Résolution 1767 \(2010\)](#) L'avenir démographique de l'Europe et les migrations + rapport sur un sujet connexe en cours de préparation par Mme Memecan. Voir aussi la [Résolution 1502 \(2006\)](#) sur la cohésion sociale face aux défis démographiques.

Le Conseil européen demande que soit élaboré un cadre pour la politique d'asile et de migration de l'Union qui couvre l'ensemble des problématiques et qui s'inscrit dans la durée; ce cadre devrait permettre, dans un esprit de solidarité, de gérer de manière adéquate les fluctuations des flux migratoires et de les anticiper, et de faire face à des situations telles que celle qui se présente actuellement aux frontières extérieures du sud de l'Union. Il faut s'efforcer sérieusement d'établir et de renforcer le dialogue et le partenariat entre l'Union et les pays, régions et organisations tiers afin de pouvoir faire face avec plus d'efficacité et en connaissance de cause aux situations de ce type, étant entendu que l'immigration illégale dans l'Union passe aussi par d'autres frontières ou par une utilisation frauduleuse des visas. Un objectif important est d'éviter de nouvelles tragédies en mer. Pour les cas où, malheureusement, des situations tragiques surviennent, il conviendrait de chercher les moyens de mieux enregistrer et, si possible, identifier les migrants qui tentent de rejoindre l'Union.

Le Conseil européen est conscient qu'il faut trouver des solutions pratiques qui augmentent la cohérence entre les politiques migratoires et celles qui sont menées dans d'autres domaines, telles que la politique étrangère et de développement et les politiques relatives au commerce, à l'emploi, à la santé et à l'éducation au niveau européen. En particulier, le Conseil européen invite la Commission à étudier des mécanismes qui permettraient, dans une plus large mesure, d'établir des liens entre le développement de la politique migratoire et celui de la stratégie pour l'après-Lisbonne. Le Conseil européen constate qu'il faut que les ressources financières au sein de l'Union puissent être utilisées d'une manière de plus en plus souple et cohérente, tant en termes de portée que d'applicabilité, pour permettre à la politique en matière d'asile et de migration d'évoluer.

Le Conseil européen réaffirme les principes énoncés dans l'approche globale sur la question des migrations ainsi que dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile. Il rappelle par ailleurs les conclusions adoptées à ce sujet, en juin et octobre 2009. Il souligne la nécessité de mettre en oeuvre globalement l'ensemble des mesures et de les évaluer, ainsi qu'il a été convenu. Le Conseil européen rappelle les cinq engagements fondamentaux figurant dans le pacte, à savoir:

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration,

Voir les travaux de la Commission sur les centres d'accueil et de rétention, avec par exemple des rapports sur les boat-people et sur la rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile:

APCE [Résolution 1637 \(2008\)](#) Les boat-people de l'Europe : arrivées par mer de flux migratoires mixtes en Europe du sud

APCE [Résolution 1707 \(2010\)](#) sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe

— 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,

Sur la question des retours, voir les [20 principes directeurs sur le retour forcé](#) du Comité des Ministres et le récent rapport de la Commission sur les retours volontaires. Il convient également de noter dans ce contexte que certaines personnes sont dans l'impossibilité de retour, il faudra donc approfondir les questions touchant à la régularisation et à garantir certains droits fondamentaux à ceux qui ne peuvent pas faire l'objet d'un retour, quelle qu'en soit la raison.

voir APCE [Résolution 1742 \(2010\)](#) sur les programmes de retour volontaire : un moyen efficace, humain et économe d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière; [Résolution 1741 \(2010\)](#) sur les accords de réadmission : un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière ; [Résolution 1568 \(2007\)](#) sur les programmes de régularisations des migrants en situation irrégulière

- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières,
- bâtir une Europe de l'asile,

APCE [Résolution 1695 \(2009\)](#) & [Recommandation 1889 \(2009\)](#) sur « Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe»

- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

6.1. Une politique migratoire dynamique et globale

6.1.1. *Consolider, développer et mettre en oeuvre l'approche globale sur la question des migrations*

Le Conseil européen a toujours souligné que la politique migratoire de l'Union devait faire partie intégrante de sa politique étrangère et relève que l'approche globale de l'Union sur la question des migrations a fait la preuve de son utilité en tant que cadre stratégique à cet effet. Sur la base des principes initiaux de solidarité, d'équilibre et de partenariat véritable avec les pays d'origine et de transit extérieurs à l'Union et dans le droit fil de ce qui a déjà été réalisé, le Conseil européen demande que cette approche intégrée soit encore développée et consolidée. Il faut accélérer la mise en oeuvre de l'approche globale sur la question des migrations par une utilisation stratégique de tous ses instruments existants et l'améliorer par une coordination accrue. Il faut maintenir un équilibre entre ses trois dimensions (promouvoir la mobilité et la migration légale, optimiser le lien entre migration et développement, et prévenir et combattre l'immigration illégale). La coopération avec les principaux pays concernés d'Afrique et d'Europe de l'Est et du Sud-Est devrait demeurer prioritaire. Il faudrait développer davantage le dialogue et la coopération également avec d'autres pays et régions, par exemple en Asie et en Amérique latine, en partant des intérêts et défis communs recensés par les parties.

Dans cette optique, le Conseil européen insiste sur les priorités suivantes:

- faire un usage stratégique et systématique, en s'appuyant sur des éléments d'information fiables, de tous les instruments disponibles de l'approche globale sur la question des migrations – profils migratoires, missions sur la question des migrations, plates-formes de coopération sur les migrations et le développement et partenariats pour la mobilité – pour mener une coopération à long terme sur toutes les dimensions de la politique migratoire, en partenariat étroit avec certains pays tiers ciblés situés le long des routes migratoires prioritaires,
- poursuivre et étendre l'utilisation de l'instrument que constitue le partenariat pour la mobilité, qui est le principal cadre de coopération stratégique, global et à long terme pour gérer les migrations avec les pays tiers et qui apporte une valeur ajoutée par rapport aux cadres bilatéraux existants. Pour que ces partenariats puissent être mis en oeuvre avec succès, il faut que la coordination soit améliorée et que les pays d'origine, de transit et de destination consentent des efforts importants pour se doter des capacités nécessaires. Le Conseil européen demande que l'instrument que constitue le partenariat pour la mobilité soit davantage développé, dans le respect de son caractère volontaire. Les partenariats devraient être souples et pouvoir répondre aux besoins de l'Union comme des pays partenaires et devraient prévoir une coopération dans tous les domaines couverts par l'approche globale sur la question des migrations,
- utiliser plus efficacement les instruments de coopération dont l'Union dispose déjà pour accroître les moyens d'action des pays partenaires, afin que ces pays disposent d'infrastructures performantes et de capacités administratives suffisantes pour traiter tous les aspects de la migration, en améliorant notamment leur capacité d'offrir une protection adéquate et en multipliant les avantages et opportunités qu'offre la mobilité.

La bonne mise en œuvre de l'approche globale sur la question des migrations devrait s'appuyer sur des évaluations régulières, une mobilisation et des moyens accrus, ainsi que sur une utilisation plus souple des instruments financiers qui sont à la disposition tant de l'Union que des États membres dans ce domaine.

6.1.2. Migration et développement

Le Conseil de l'Europe mais aussi notre Commission ont beaucoup travaillé sur la question du co-développement. C'est une question pertinente pour cette discussion.

Le Conseil européen souligne qu'il faut prendre de nouvelles mesures pour maximiser les retombées positives des migrations sur le développement et en minimiser les effets négatifs, conformément à l'approche globale sur la question des migrations. Des dispositifs bien conçus peuvent fournir le cadre nécessaire pour que les pays de destination et les pays d'origine, ainsi que les migrants eux-mêmes, puissent travailler en partenariat pour amplifier les effets des migrations internationales sur le développement.

Les initiatives visant à promouvoir une mobilité et des migrations concertées avec les pays d'origine devraient être étroitement liées à celles qui visent à multiplier les possibilités d'exercer, dans les pays tiers, un travail décent et productif et d'avoir des moyens de subsistance plus satisfaisants, l'objectif étant de limiter la fuite des cerveaux.

À cette fin, le Conseil européen invite la Commission à présenter, avant 2012, des propositions sur les sujets suivants:

- comment faire en sorte que les transferts de fonds des travailleurs immigrés puissent se faire dans des conditions efficaces, sûres et peu coûteuses, et que ces transferts contribuent davantage au développement, et évaluer s'il est possible de créer un portail commun de l'Union sur les transferts de fonds pour informer les migrants des coûts y afférents et encourager la concurrence entre les organismes qui assurent ces transferts,
- comment les diasporas peuvent être davantage associées aux initiatives de l'Union en matière de développement, et comment les États membres peuvent aider les diasporas dans leurs efforts pour soutenir le développement dans leurs pays d'origine,

APCE [Résolution 1696 \(2009\)](#) et [Recommandation 1890 \(2009\)](#) sur l'engagement des diasporas européennes: le besoin de réponses gouvernementales et intergouvernementales

- comment poursuivre l'examen du concept de migration circulaire et étudier les moyens de faciliter la circulation organisée des migrants, qu'elle s'inscrive ou non dans le cadre de projets ou programmes spécifiques, y compris par une étude approfondie de la manière dont les mesures prises dans les domaines d'action concernés peuvent favoriser l'augmentation de la mobilité temporaire ou circulaire ou jouer sur les conditions nécessaires à cet effet.

La question de la migration circulaire pourrait également être un sujet intéressant pour la Commission étant donné que parmi les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe il y a des pays d'origine, des pays de transit et des pays de destination. Ce sujet concerne donc tous les Etats membres.

Le Conseil européen est conscient qu'il est nécessaire que l'action menée au niveau européen gagne en cohérence afin de renforcer les retombées positives des migrations pour le développement dans le cadre des activités de l'Union relevant de la dimension extérieure et d'établir un lien plus étroit entre migrations internationales et réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Le Conseil européen demande au Conseil de veiller à ce que son action dans ce domaine soit coordonnée et cohérente.

Il convient d'étudier plus avant les liens qui existent entre le changement climatique, les migrations et le développement; le Conseil européen invite donc la Commission à présenter une analyse des effets du changement climatique sur les migrations internationales, y compris les effets qu'il pourrait avoir sur l'immigration dans l'Union.

APCE [Résolution 1655 \(2009\)](#) sur les migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^e siècle.

6.1.3. Une politique concertée, en phase avec les besoins du marché du travail national

Le Conseil européen est conscient que l'immigration de main-d'oeuvre peut contribuer à accroître la compétitivité et la vitalité de l'économie. Dans cette optique, il estime que l'Union devrait encourager la création de régimes d'admission flexibles, qui répondent aux priorités, besoins, nombres et volumes définis par chaque Etat membre et qui permettent aux migrants de valoriser pleinement leurs aptitudes et compétences. Afin de favoriser une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre, il convient de mettre en place des politiques d'immigration cohérentes et d'effectuer des évaluations plus efficaces en termes d'intégration pour déterminer les aptitudes recherchées sur les marchés du travail européens. Les régimes en question doivent être établis dans le respect des compétences des Etats membres, notamment pour ce qui est de la gestion du marché du travail, et du principe de la préférence de l'Union européenne.

Le Conseil européen invite:

- la Commission et le Conseil à continuer de mettre en oeuvre le programme d'action relatif à l'immigration légale,
- la Commission à étudier comment les sources et les réseaux d'information existants peuvent être utilisés plus efficacement pour que l'on dispose de données comparables sur les questions de migration, afin de mieux éclairer les choix de politique, en tenant compte également des évolutions récentes,
- la Commission et le Conseil à évaluer les politiques existantes, devant notamment permettre d'améliorer la reconnaissance des compétences et l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre entre l'Union et les pays tiers ainsi que la capacité d'analyse des besoins du marché du travail, la transparence de l'information européenne mise en ligne en matière d'emploi et de recrutement, la formation, la diffusion de l'information et l'adéquation des compétences dans les pays d'origine,
- la Commission à évaluer l'impact et l'efficacité des mesures adoptées en la matière afin de déterminer s'il est nécessaire de renforcer la législation existante, notamment en ce qui concerne les catégories de travailleurs qui, actuellement, ne relèvent pas de la législation de l'Union.

6.1.4. Des mesures proactives en faveur des migrants et de leurs droits

L'Union doit garantir un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur le territoire de ses États membres. Une politique d'intégration plus énergique devrait viser à accorder à ces personnes des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union. Cet aspect devrait continuer à compter parmi les objectifs d'une politique d'immigration commune et devrait être réalisé dès que possible, et au plus tard en 2014.

Le Conseil européen invite donc la Commission à présenter des propositions concernant:

- une synthèse de toute la législation dans le domaine de l'immigration, en commençant par la migration légale, qui serait fondée sur une évaluation de l'acquis existant et y apporterait les modifications nécessaires pour simplifier et/ou, au besoin, compléter les dispositions existantes et en améliorer la mise en œuvre et la cohérence,
- une évaluation et, au besoin, une révision de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, en tenant compte de l'importance des mesures d'intégration.

La question du regroupement familial a de nombreux aspects qui touchent aux droits de l'homme et cela pourrait justifier que la Commission décide de se pencher plus sur ce sujet. La Convention européenne des droits de l'homme, et notamment le droit à une vie de famille (art. 8) et de se marier (art. 12), est pertinente.

6.1.5. Intégration

Une intégration réussie des ressortissants de pays tiers en séjour régulier demeure indispensable pour tirer le meilleur parti possible de l'immigration. La coopération européenne peut contribuer à améliorer l'efficacité des politiques d'intégration des États membres, en stimulant et en appuyant l'action des États membres. L'objectif consistant à donner à tous des responsabilités, des chances et des droits comparables est au cœur de la coopération européenne en matière d'intégration, en tenant compte de la nécessité de trouver un juste équilibre entre les droits et les devoirs des migrants.

L'intégration est un processus dynamique et à double sens d'interaction réciproque, qui exige non seulement une mobilisation des autorités nationales, régionales et locales, mais aussi un plus grand investissement de la société d'accueil et des immigrants.

Les politiques d'intégration des États membres devraient être étayées par une poursuite du développement des structures et outils servant à l'échange de connaissances et à la coordination avec d'autres domaines d'action pertinents, tels que l'emploi, l'éducation et l'insertion sociale. L'accès à l'emploi est un élément fondamental d'une intégration réussie.

Le Conseil européen invite également la Commission à soutenir l'action des États membres:

- par l'élaboration d'un mécanisme de coordination associant la Commission et les États membres et utilisant un cadre de référence commun, qui devrait améliorer les structures et les outils servant à l'échange de connaissances au niveau européen,
- en incorporant d'une manière globale les questions liées à l'intégration dans les domaines d'action pertinents,
- en vue de définir des pratiques communes et des modules européens pour faciliter le processus d'intégration, y compris des éléments essentiels comme des cours d'introduction et des cours de langues, un engagement fort de la société d'accueil et la participation active des immigrants à tous les aspects de la vie de la collectivité,
- en vue d'élaborer une série de grands indicateurs dans un nombre limité de domaines d'action pertinents (par exemple, l'emploi, l'éducation et l'insertion sociale) pour observer les résultats des politiques d'intégration, afin d'accroître la comparabilité des expériences nationales et de renforcer le processus d'apprentissage européen,
- en visant à améliorer la consultation et l'association de la société civile, en tenant compte des besoins en termes d'intégration dans les différents domaines d'action et en recourant au forum européen sur l'intégration et au site web de la Commission sur l'intégration,

- en visant à renforcer les valeurs démocratiques et la cohésion sociale dans le cadre de l'immigration et de l'intégration des immigrants et à promouvoir le dialogue interculturel et les contacts à tous les niveaux.

Beaucoup de travail a été fait à ce sujet par le Conseil de l'Europe, y compris par l'Assemblée. On peut citer à titre d'exemples le [Livre blanc sur le dialogue interculturel](#) ou APCE [Résolution 1437 \(2005\)](#) sur Migration et intégration : un défi et une opportunité pour l'Europe. Le 18 mars, la Commission de la Culture, de la Science et de l'Éducation va adopter un rapport sur la dimension religieuse du dialogue interculturel, en vue d'un débat en avril.

6.1.6. *Des politiques performantes pour lutter contre l'immigration illégale*

Le Conseil européen est convaincu que, dans le cadre de l'élaboration d'une politique d'immigration commune, lutter efficacement contre l'immigration illégale demeure fondamental. La lutte contre la traite des êtres humains et les filières d'immigration clandestine, la gestion intégrée des frontières et la coopération avec les pays d'origine et de transit, combinées à la coopération policière et judiciaire, doivent en particulier rester des priorités de premier plan à cet égard. Notre but doit être de prévenir les tragédies humaines qui découlent des activités des passeurs.

Une politique en matière de retour qui soit efficace et qui s'inscrive dans la durée est un élément essentiel d'un régime de migration bien géré au sein de l'Union. L'Union et les États membres devraient intensifier les efforts pour assurer le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les moyens financiers nécessaires devraient être affectés à ces opérations. Cette politique doit être mise en œuvre dans le plein respect du principe de «non-refoulement» ainsi que des droits et des libertés fondamentaux et de la dignité des personnes éloignées. Il convient de privilégier le retour volontaire, sachant qu'il faut inévitablement disposer de moyens efficaces pour contraindre les personnes au retour, si nécessaire.

APCE [Résolution 1741 \(2010\)](#) & [Recommandation 1925 \(2010\)](#) sur les accords de réadmission : un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière
APCE [Résolution 1742 \(2010\)](#) et [Recommandation 1926 \(2010\)](#) sur les programmes de retour volontaire : un moyen efficace, humain et économe d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière

Afin d'élaborer une approche globale en matière de retour et de réadmission, il faut améliorer la coopération avec les pays d'origine et de transit dans le cadre de l'approche globale de la question des migrations et conformément au pacte européen sur l'immigration et l'asile, tout en reconnaissant que tous les États sont tenus de réadmettre leurs propres ressortissants qui sont en séjour irrégulier sur le territoire d'un autre État.

Il est important d'assurer un suivi étroit de la mise en œuvre des instruments adoptés récemment dans le domaine du retour et des sanctions contre les employeurs, ainsi que des accords de réadmission en vigueur, afin d'en garantir la bonne application.

Le Conseil européen estime qu'il faut mettre l'accent sur les éléments suivants:

- il faut encourager le retour volontaire, y compris en mettant en place des systèmes d'incitation et en proposant une formation, une réinsertion et une aide financière, ainsi qu'en utilisant les possibilités offertes par les instruments financiers existants,
- il convient que les États membres:
 - appliquent pleinement les dispositions de l'Union en vertu desquelles une décision de retour prise par un État membre est applicable dans toute l'Union, ainsi que le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de retour, en enregistrant dans le SIS les interdictions d'entrée, en facilitant l'échange d'informations,
 - améliorent l'échange d'informations sur les initiatives prises au niveau national dans le domaine des régularisations, dans un souci de cohérence avec les principes du pacte européen sur l'immigration et l'asile,

Le rapport de la Commission sur les programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière est important, voir APCE [Résolution 1568 \(2007\)](#).

- il convient que, sur une base volontaire, la Commission, Frontex et les États membres prêtent assistance aux États membres qui subissent des pressions spécifiques et disproportionnées, afin de veiller à l'efficacité de leur politique en matière de retour vis-à-vis de certains pays tiers,
- il faut agir avec plus d'efficacité contre l'immigration illégale, la traite des êtres humains et les filières d'immigration illégale en collectant des informations sur les routes migratoires ainsi que des informations globalisées et complètes qui nous permettent de mieux comprendre les flux migratoires et de mieux y réagir, en encourageant la coopération en matière de surveillance et de contrôles aux frontières et en facilitant la réadmission par un soutien aux mesures d'aide au retour et à la réinsertion, en renforçant les capacités dans les pays tiers,

Les travaux du Conseil de l'Europe relatifs à la traite sont directement pertinents dans ce contexte (y compris les travaux du GRETA). Il en va de même du travail sur les accords de réadmission (mentionné plus haut).

- il convient de conclure des accords de réadmission effectifs et opérationnels, cas par cas, au niveau bilatéral ou de l'Union,
- il faut veiller à ce que les efforts consentis par l'Union en matière de réadmission apportent une valeur ajoutée aux politiques de retour et en renforcent l'efficacité, notamment pour ce qui est des accords et des pratiques qui existent au niveau bilatéral,
- il convient que la Commission présente, en 2010, une évaluation des accords de réadmission de la Communauté/ l'Union, y compris des négociations qui sont en cours, et propose un mécanisme pour surveiller leur mise en oeuvre. Sur cette base, le Conseil devrait définir une stratégie renouvelée et cohérente en matière de réadmission, tenant compte de l'ensemble des relations avec le pays concerné, y compris une approche commune à l'égard des pays tiers qui ne coopèrent pas pour ce qui est de réadmettre leurs ressortissants,
- il faut accroître la coopération concrète entre les États membres, par exemple en ce qui concerne l'affrètement régulier d'avions en vue de vols communs de rapatriement, financé par Frontex, la vérification de la nationalité des ressortissants de pays tiers susceptibles d'être rapatriés et l'obtention de documents de voyage auprès des pays tiers,
- l'aide à la formation et à l'acquisition d'équipements devrait être ciblée et accrue,
- il convient que les États membres adoptent une approche coordonnée en étoffant le réseau d'officiers de liaison dans les pays d'origine et de transit.

Il est sans doute temps que la Commission se penche dans un nouveau rapport sur la question des retours dans sa globalité. Ce nouveau travail prendrait en compte les rapports précédents sur les boat-people, la rétention, les retours forcés, les retours volontaires ainsi que sur les accords de réadmission.

6.1.7. Mineurs non accompagnés

Les mineurs non accompagnés qui arrivent dans les États membres en provenance de pays tiers représentent un groupe particulièrement vulnérable, qui nécessite une attention spéciale et des solutions adaptées, notamment en ce qui concerne les mineurs en danger. Leur situation constitue un défi pour les États membres et pose des problèmes qui les concernent tous. Parmi les domaines qui mériteraient un traitement particulier figurent l'échange d'informations et de bonnes pratiques, les filières d'immigration clandestine de mineurs, la coopération avec les pays d'origine, les questions que posent la détermination de l'âge, l'identification et la recherche de la famille, et la nécessité d'accorder une attention particulière aux mineurs non accompagnés dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Les mesures prises au niveau de l'Union pour traiter l'ensemble de cette problématique devraient viser à la fois la prévention, la protection et l'assistance au retour, tout en tenant compte de l'intérêt supérieur des enfants.

Le Conseil européen accueille donc avec intérêt l'initiative de la Commission visant:

- à élaborer un plan d'action, qui sera adopté par le Conseil, sur les mineurs non accompagnés; ce plan étayera et complétera les instruments législatifs et financiers pertinents et combinera des mesures de prévention, de protection et d'assistance au retour. Il devrait mettre en exergue la nécessité de coopérer avec les pays d'origine, y compris pour faciliter le retour des mineurs ainsi que pour prévenir de nouveaux départs. Le plan d'action devrait aussi envisager des mesures pratiques visant à faciliter le retour du grand nombre de mineurs non accompagnés qui n'ont pas besoin.
- d'une protection internationale, sachant que l'intérêt supérieur de bon nombre d'entre eux pourrait être de retrouver leur famille et de s'épanouir dans leur propre environnement culturel et social.

Le récent rapport de la Commission sur les problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour des enfants non accompagnés en Europe (Rapporteur : Mme Reps) est directement pertinent.

6.2. Asile: un espace commun de protection et de solidarité

Le Conseil européen reste attaché à l'objectif consistant à établir un espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale. S'il est vrai que le RAEC devrait être fondé sur des normes élevées en matière de protection, il convient également d'accorder toute l'attention due à des procédures équitables et efficaces permettant de prévenir les abus. Quel que soit l'État membre où les personnes introduisent leur demande d'asile, il est capital qu'elles bénéficient d'un traitement de niveau équivalent quant aux conditions d'accueil, et de niveau égal quant aux modalités procédurales et à la détermination de leur statut. L'objectif devrait être que les cas analogues soient traités de la même manière et que ce traitement aboutisse au même résultat.

La Commission s'est exprimée clairement sur cette question dans un rapport sur « Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les États membres du Conseil de l'Europe », voir APCE [Résolution 1695 \(2009\)](#) & [Recommandation 1889 \(2009\)](#). Il est important de se pencher sur la situation particulière des femmes dans la procédure d'asile, et dans ce contexte le rapport sur les demandes d'asile liées au genre est particulièrement important, voir la [Résolution 1765 \(2010\)](#).

6.2.1. Un espace commun de protection

Il subsiste des différences importantes entre les dispositions nationales, ainsi qu'au niveau de leur application. Afin de parvenir à davantage d'harmonisation, la création du RAEC devrait rester un objectif prioritaire pour l'Union. L'existence de règles communes, dont l'application serait en outre améliorée et plus cohérente, devrait permettre d'empêcher les mouvements secondaires au sein de l'Union, ou d'en réduire le nombre, et de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres.

L'élaboration d'une politique commune en matière d'asile devrait être fondée sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ainsi que des autres traités internationaux pertinents. Cette politique est indispensable pour préserver la viabilité à long terme du régime d'asile et promouvoir la solidarité au sein de l'Union. L'Union devrait viser l'adhésion à la convention de Genève et à son protocole de 1967, sous réserve d'un rapport de la Commission sur les conséquences juridiques et pratiques de ladite adhésion.

Le BEAA sera un instrument important dans l'élaboration et la mise en oeuvre du RAEC et devrait contribuer au renforcement de toutes les formes de coopération concrète entre les États membres. Les États membres devraient donc prendre une part active aux travaux du BEAA. Celui-ci devrait poursuivre l'élaboration d'une plate-forme commune de formation pour les agents nationaux chargés des questions d'asile, en s'appuyant en particulier sur le curriculum européen en matière d'asile (CEA). Une autre tâche importante consistera à accroître la convergence et la continuité de la qualité, afin de réduire les disparités entre les décisions en matière d'asile.

Le système de Dublin demeure une pièce maîtresse dans l'élaboration du RAEC, puisqu'il détermine clairement qui est responsable de l'examen des demandes d'asile.

Les problèmes inhérents au système de Dublin ont été mis en exergue dans plusieurs rapports de l'Assemblée, notamment dans un récent rapport sur les indications de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'Article 39 (voir APCE [Résolution 1788 \(2011\)](#)) et lors d'une récente audition consacrée au système de Dublin (voir les [Actes de l'audition](#)). La suite donnée à cette audition est la préparation d'un rapport sur les « Demandeurs d'asile et réfugiés : pour un partage des responsabilités en Europe » (voir [le mandat](#)). La question est devenue d'autant plus urgente depuis que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans l'affaire M.S.S. contre Belgique et Grèce.

Le Conseil européen invite par conséquent:

- le Conseil et le Parlement européen à intensifier leurs efforts pour établir, au plus tard en 2012, une procédure commune d'asile et un statut uniforme, conformément à l'article 78 du TFUE, pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire,
- la Commission à étudier, une fois que la deuxième phase du RAEC aura été complètement mise en oeuvre et sur la base d'une évaluation des effets de cette législation et du bureau européen d'appui en matière d'asile, les possibilités de créer un cadre pour le transfert de la protection des bénéficiaires d'une protection internationale lorsqu'ils exercent leurs droits de séjour acquis en vertu de la législation de l'Union,
- la Commission à entreprendre une étude de faisabilité sur le système Eurodac, en tant qu'instrument devant faciliter le fonctionnement de l'ensemble du RAEC, dans le plein respect des règles relatives à la protection des données,
- la Commission à envisager, si cela est nécessaire à la création du RAEC, de proposer de nouveaux instruments législatifs sur la base d'une évaluation,
- la Commission à mettre un point final à son étude sur la faisabilité de la mise en place d'un traitement commun des demandes d'asile et sur ses conséquences juridiques et pratiques.

6.2.2. Partage des responsabilités et solidarité entre les États membres

Il convient d'encourager une véritable solidarité avec les États membres soumis à des pressions particulières.

Il faudrait pour ce faire mettre en oeuvre une approche large et équilibrée. Des mécanismes permettant un partage volontaire et coordonné des responsabilités entre les États membres devraient donc être analysés plus en détail et mis au point. L'une des conditions pour que le RAEC soit crédible et s'inscrive dans la durée est que les États membres fassent en sorte que leurs régimes d'asile nationaux disposent de capacités suffisantes; c'est pourquoi le Conseil européen engage instamment les États membres à se soutenir mutuellement pour doter leurs régimes d'asile nationaux des capacités suffisantes. Le BEAA devrait jouer un rôle central dans la coordination des mesures prises à cet effet.

Le Conseil européen invite par conséquent la Commission à examiner la possibilité:

- de mettre en place le mécanisme susmentionné, qui permettrait de partager les responsabilités entre les États membres tout en veillant à ce que les régimes d'asile ne fassent pas l'objet d'abus et à ce que les principes du RAEC ne soient pas compromis,
- de créer des instruments et des mécanismes de coordination qui permettront aux États membres de se soutenir mutuellement pour se doter des capacités nécessaires, en s'appuyant sur les efforts déployés par les États membres eux-mêmes pour accroître leurs capacités en ce qui concerne leurs régimes d'asile nationaux,
- d'utiliser, d'une manière plus efficace, les systèmes financiers existants de l'Union visant à renforcer la solidarité interne,
- que le bureau européen d'appui en matière d'asile étudie et élabore des procédures qui faciliteront le détachement d'agents afin d'assister les États membres soumis à des pressions particulières du fait des demandeurs d'asile.

Comme évoqué plus haut, un rapport sur « Demandeurs d'asile et réfugiés : pour un partage des responsabilités en Europe » est en cours de préparation (voir [le mandat](#)).

6.2.3. Dimension extérieure de l'asile

L'Union devrait agir en partenariat et coopérer avec les pays tiers qui hébergent d'importantes populations de réfugiés. Une approche commune de l'Union peut se révéler plus stratégique et ainsi contribuer plus efficacement à résoudre les situations où l'état de réfugié se prolonge. Toute initiative dans ce domaine devra être menée en étroite coopération avec le haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et, s'il y a lieu, avec d'autres acteurs compétents. Le BEAA devrait être pleinement associé à la dimension extérieure du RAEC. Il incombe à l'UE, dans ses relations avec les pays tiers, d'insister sur l'importance de l'adhésion à la convention de Genève de 1951 et à son protocole, ainsi que de leur mise en œuvre.

Pour forger une politique commune en matière d'asile qui soit crédible et inscrite dans la durée, il est fondamental de promouvoir la solidarité au sein de l'Union, mais ce n'est pas suffisant. Il est dès lors important de continuer à développer les instruments permettant de se montrer solidaires avec les pays tiers, afin de les inciter et de les aider à se doter des capacités nécessaires pour gérer les flux migratoires et les situations où l'état de réfugié se prolonge dans ces pays.

Le Conseil européen invite:

- le Conseil et la Commission à concourir au renforcement des capacités dans les pays tiers, en particulier des moyens d'assurer une protection efficace, et à approfondir et à étendre le concept de programmes de protection régionale, sur la base des évaluations qui seront effectuées. Ces efforts devraient s'inscrire dans le cadre de l'approche globale sur la question des migrations et devraient être reflétés dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et ne devraient pas seulement cibler les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, mais aussi les populations locales,
- le Conseil, le Parlement européen et la Commission à encourager les États membres à participer volontairement au dispositif commun de réinstallation de l'Union et à augmenter le nombre total de réfugiés réinstallés, en prenant en compte la situation propre à chaque État membre,
- la Commission à faire rapport, chaque année, au Conseil et au Parlement européen, sur les efforts déployés au sein de l'Union en matière de réinstallation, à effectuer, en 2012, une évaluation à mi-parcours des progrès accomplis et à évaluer, en 2014, le dispositif commun de réinstallation de l'Union, en vue d'identifier les améliorations à y apporter,
- le Conseil et la Commission à trouver des moyens de renforcer le soutien de l'Union au HCR,
- la Commission à étudier, dans ce contexte et en tant que de besoin, en ce qui concerne l'accès aux procédures d'asile, de nouvelles approches visant les principaux pays de transit, telles que des programmes de protection destinés à des groupes particuliers ou certaines procédures d'examen des demandes d'asile, auxquelles les États membres pourraient participer sur une base volontaire.

7. L'EUROPE À L'HEURE DE LA MONDIALISATION – LA DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA LIBERTÉ, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Le Conseil européen insiste sur l'importance de la dimension extérieure de l'action menée par l'Union dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice et souligne qu'il faut davantage intégrer ces politiques dans les politiques générales de l'Union. La dimension extérieure, qui est essentielle pour réaliser les objectifs du présent programme, devrait notamment être parfaitement cohérente avec tous les autres aspects de la politique étrangère de l'Union.

L'Union doit continuer à faire en sorte que son action soit mise en œuvre de manière efficace et à mener des évaluations dans ce domaine également. Toutes les initiatives devraient obéir à des exigences de transparence et pouvoir être justifiées, en particulier en ce qui concerne les instruments financiers.

Comme l'a rappelé le rapport de 2008 sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, les dimensions intérieure et extérieure de la sécurité sont indissociables. Pour protéger l'Europe et ses citoyens, il est essentiel de faire face aux menaces, même lorsqu'elles se manifestent loin de notre continent.

Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à veiller à ce que soient garanties la cohérence et la complémentarité entre le niveau politique et le niveau opérationnel des activités menées dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. C'est en se fondant sur les priorités de l'action extérieure que l'on devrait établir un ordre de priorité parmi les travaux des agences compétentes de l'Union (Europol, Eurojust, Frontex, le CEPOL, l'OEDT et le BEAA).

Il faudrait encourager les officiers de liaison des États membres à encore renforcer leur coopération, ainsi que l'échange d'informations et de bonnes pratiques.

Le Conseil européen insiste sur la nécessité d'une complémentarité entre l'action de l'Union et celle des États membres. Il faut que l'Union et les États membres se mobilisent davantage à cette fin.