

Pacte européen sur l'immigration et l'asile

PREAMBULE

La création de l'espace Schengen de libre circulation élargi à 24 Etats membres depuis le 21 décembre 2007 représente un progrès de la liberté et de la démocratie en Europe, ainsi qu'un atout essentiel pour le dynamisme et la croissance de l'économie européenne. Cependant, cette suppression des entraves à la circulation crée une solidarité en matière d'immigration entre les Etats de l'espace de libre circulation. Les Etats membres sont conscients de leur interdépendance en matière d'immigration et d'asile et du fait que toute décision prise par chacun d'entre eux dans ce domaine peut avoir des répercussions pour ses partenaires.

Cette solidarité n'est pas seulement la conséquence de la libre circulation. L'Union européenne (UE) et ses Etats membres, du fait de leur situation géopolitique, démographique et économique, sont tous confrontés au grand défi de l'immigration qui s'annonce comme un enjeu essentiel du XXI^e siècle.

Les flux migratoires se sont considérablement accrus dans l'Union européenne depuis le début du XXI^e siècle. D'après les estimations de l'OCDE, ils sont passés de 1,9 million en 1999 à 2, 8 millions en 2004, ce qui représente une augmentation considérable en peu de temps. Aujourd'hui, l'Europe est un continent plus ouvert à l'immigration que l'Amérique du Nord.

Aucun dirigeant européen ne soutient l'hypothèse à la fois irréaliste et dangereuse de l'immigration zéro. L'Europe a besoin de migrants pour des raisons démographiques et économiques. Cependant il est clair que l'Europe n'a pas les moyens d'accueillir dignement tous ceux qui voient en elle un Eldorado. Le flux migratoire doit impérativement s'adapter aux capacités d'accueil de l'Europe, sur le plan du marché du travail, du logement, des services sanitaires, scolaires et sociaux.

La pression migratoire sur l'Europe, compte tenu de la réalité de la société internationale, a toutes les chances de s'accroître considérablement dans l'avenir, compte-tenu de la persistance du différentiel de niveau de vie et de taux de fécondité entre l'Europe et certaines parties du monde.

Il est donc urgent que le Conseil européen, dans le cadre des travaux sur l'approche globale pour les migrations, adopte les fondements d'une véritable politique commune de l'immigration, fondée sur une répartition claire des tâches et des missions entre le niveau communautaire et national ou intergouvernemental et sur le dialogue avec les pays d'origine.

Le Conseil européen décide de conclure un Pacte européen fondateur d'une politique commune de l'immigration et de l'asile et d'organiser entre les Etats membres une concertation systématique sur chacune de leurs décisions pouvant avoir un impact pour leurs partenaires européens. Il prend ainsi cinq engagements :

- **Mieux protéger l'Europe en contrôlant ses frontières extérieures dans un esprit de solidarité**
- **Organiser l'immigration légale en fonction des capacités d'accueil de chaque Etat membre dans un esprit de responsabilité**
- **Organiser l'éloignement effectif hors de l'UE des étrangers qui y séjournent irrégulièrement**
- **Bâtir une Europe de l'asile**
- **Promouvoir le co-développement et l'aide au développement**

*

I. Mieux protéger l'Europe en contrôlant ses frontières extérieures dans un esprit de solidarité

Les Etats membres et la Commission mobiliseront tous leurs moyens pour assurer un contrôle rigoureux des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes. A cet effet, le Conseil européen décide :

- a) de ne plus délivrer que des visas biométriques au 1^{er} janvier 2011, et de créer progressivement des centres communs de délivrance de visas ou des consulats européens communs;
- b) de donner à l'agence Frontex, police européenne de la frontière externe, les moyens d'assurer pleinement son rôle et sa responsabilité dans la maîtrise de la frontière commune, de faire face à des situations de crise et de mener des opérations dans la durée. Un Etat-major sera constitué, doté de deux postes de commandement permanents, l'un à l'Est, l'autre dans le Sud aux frontières maritimes méridionales de l'UE, capable de mobiliser les moyens que les Etats membres s'engagent à fournir à Frontex à sa demande. Les Etats membres décident en outre de doter Frontex au 1^{er} janvier 2009 d'un corps de « formateurs-inspecteurs ».
- c) que chaque Etat membre dégagera les moyens nécessaires pour assurer un contrôle rigoureux de la part de frontière extérieure dont il est responsable, l'UE aidant les Etats membres les plus exposés qui pourraient compter sur une solidarité à l'échelle de l'Europe. La procédure d'évaluation sera améliorée dans le sens de l'efficacité et la transparence. Par ailleurs, les Etats membres renforceront leur coopération dans la lutte contre l'immigration illégale aux frontières internes notamment dans le cadre d'accords bilatéraux.
- d) de déployer aux frontières extérieures au 1^{er} janvier 2012 des outils de technologie moderne ~~tels que ceux mentionnés en annexe~~, au premier rang desquels figurent la mise en place d'un système d'enregistrement automatique des entrées et des sorties du territoire de l'UE et l'interopérabilité des systèmes de surveillance aux frontières.
- e) de renforcer avec les pays limitrophes de l'UE la coopération dans le contrôle des frontières extérieures en accroissant l'aide de l'UE pour la formation et l'équipement de leurs forces de police chargées de la maîtrise des flux migratoires.

II. Organiser l'immigration légale en fonction des capacités d'accueil de chaque Etat membre dans un esprit de responsabilité

- a) Le Conseil européen rappelle qu'il appartient à chaque Etat membre de décider du nombre des migrants autorisés à s'établir sur son territoire et dans quelles conditions, sachant que la migration doit procéder d'une double volonté, celle de l'Etat membre et celle du migrant. Le Conseil européen constate que les régularisations massives et collectives produisent [en général] un appel d'air important et s'accorde donc à l'avenir pour y renoncer. La régularisation devra être laissée à un examen au cas par cas, dans des conditions exceptionnelles, notamment humanitaires, répondant à des objectifs précis. Il ne peut s'agir d'un mode de gestion des flux migratoires.

Le Conseil européen invite les Etats membres à se doter d'outils statistiques communs et harmonisés afin d'évaluer les phénomènes migratoires. Constatant qu'il existe un lien évident entre les objectifs quantitatifs des Etats membres et leur capacité d'accueil et d'intégration, le Conseil européen organisera un débat annuel entre les Etats membres sur les orientations générales de la politique commune d'immigration et leurs objectifs nationaux. Les Etats membres s'engagent en outre à s'informer mutuellement de toute nouvelle mesure ou réforme législative.

- b) Le Conseil européen constate la faible qualification de l'immigration à destination de l'Europe. Il souligne que, selon une communication de la Commission européenne, « 54% des immigrés originaires du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, titulaires d'un diplôme universitaire, résident au Canada et aux Etats-Unis, tandis que 87% de ceux qui n'ont pas achevé leurs études primaires ou secondaires se trouvent en Europe ». Les Etats membres favoriseront une immigration choisie et concertée, à caractère professionnel, dans le respect de leurs spécificités nationales et en tenant compte de la situation du marché du travail et des talents et des compétences dont ils ont besoin. Le Conseil européen décide en outre de franchir une nouvelle étape pour favoriser l'accueil des étudiants et faciliter leur circulation en Europe.

Il convient de poursuivre l'harmonisation des règles d'admission au séjour des travailleurs par catégorie. Le Conseil européen appelle les Etats membres à promouvoir l'intégration par l'insertion professionnelle, notamment pour les femmes. A ce titre, les Etats membres s'engagent à promouvoir l'emploi (ou le retour à l'emploi) des étrangers par des politiques actives d'appui à la recherche d'emploi et de reconversion professionnelle si nécessaire. Les cours linguistiques et les bilans de compétences professionnelles seront mis en œuvre de façon systématique, y compris avant l'entrée en Europe.

- c) Le Conseil européen souhaite une meilleure régulation de l'immigration familiale en fonction tant des capacités d'accueil de chacun des Etats membres que de la capacité d'intégration des personnes concernées, appréciée notamment au regard de leurs ressources, de leurs conditions de logement et de leur maîtrise de la langue du pays de destination.
- d) Le Conseil européen reconnaît l'intérêt du contrat d'intégration pour les ressortissants de pays tiers qui sont admis à séjourner durablement sur leur territoire et encourage les Etats membres à le proposer au plan national. Ce contrat d'intégration doit avoir un

caractère obligatoire. Il inclura l'impératif d'apprentissage de la langue nationale, des identités nationales et des valeurs européennes, telles que le respect de l'intégrité physique d'autrui, l'égalité entre les hommes et les femmes, la tolérance, l'obligation scolaire et d'éducation des enfants.

III. Organiser l'éloignement effectif hors de l'UE des étrangers qui y séjournent irrégulièrement

Les Etats membres ont le devoir vis-à-vis de leurs partenaires de procéder à la reconduite à la frontière des migrants en situation irrégulière, dans le respect des règles de droit. Or, seulement une mesure d'éloignement sur trois est exécutée en Europe. Il est essentiel de faire respecter sur l'ensemble de l'espace européen la règle selon laquelle un migrant en situation irrégulière a vocation soit à partir volontairement, soit à être reconduit dans son pays. Les Etats membres doivent en outre appliquer le principe, adopté en 2001, selon lequel une décision d'éloignement prise par l'un d'eux est applicable en tout lieu du territoire de l'UE.

- a) Les Etats membres doivent recourir chaque fois que c'est nécessaire aux vols de retour conjoints entre plusieurs Etats membres. L'agence Frontex développera ses capacités opérationnelles en la matière afin de pouvoir coordonner effectivement les mesures de reconduites groupées.
- b) Les Etats membres doivent renforcer leur coopération avec les pays limitrophes en matière de retour.
- c) Le Conseil européen constate l'insuffisance des accords de réadmission conclus au niveau européen. Il faut développer une approche véritablement globale afin de parvenir à un résultat tangible dans ce domaine. Les mandats des accords n'ayant pas abouti jusqu'à présent doivent être revus. Le Conseil européen invite les Etats membres et la Commission à soutenir et à faciliter la négociation d'accords de réadmission au moyen de tous les instruments diplomatiques et commerciaux. L'objectif est que chaque Etats membres dispose de l'instrument juridique nécessaire pour réadmettre vers les principaux pays d'origine les étrangers en situation irrégulière, soit sous la forme d'un accord conclu au niveau européen, soit sous la forme d'accords bilatéraux, soit enfin via l'utilisation par un Etat membre d'un accord bilatéral conclu par un autre Etat membre (mutualisation). Le Conseil européen invite en conséquence les Etats membres et la Commission à parvenir à la conclusion d'accords avec les principaux pays d'origine dans un délai de 5 ans.
- d) Le Conseil européen invite les Etats membres à disposer de règles nationales incitatives concernant l'aide au retour volontaire, à prévenir le retour abusif des personnes ayant bénéficié de ces aides et à dialoguer entre-eux quant au montant de ces aides.
- e) Le Conseil européen invite les Etats membres à lutter avec la plus grande fermeté contre les employeurs et les logeurs de clandestins et à combattre sans relâche le trafic d'êtres humains. Il les invite aussi à rendre plus sévères leurs sanctions pénales et administratives, à les harmoniser progressivement, et à appliquer une politique de répression inconditionnelle du travail clandestin.
- f) Toutes les solutions de coopération entre l'UE et les pays d'origine et de transit pour lutter contre les filières criminelles de passeurs et de traite des êtres humains doivent être mises en œuvre, y compris au moyen de la coopération policière et judiciaire avec les pays concernés. Les Etats membres doivent prévoir des sanctions pénales dissuasives, au moins équivalentes à celles qui répriment le trafic de drogue et

mobiliser toutes leurs forces de police ainsi que les moyens d'EUROPOL sur la lutte contre ce fléau.

IV. Bâtir une Europe de l'asile

Les étrangers ont un droit effectif à demander l'asile et à être reconnus comme réfugiés s'ils en remplissent les conditions. L'application des règles correspondantes est variable en Europe. Le Conseil européen se félicite des progrès accomplis ces dernières années pour harmoniser la politique d'asile mais considère d'une part que cet effort d'harmonisation doit être poursuivi et intensifié et, d'autre part, que le renforcement du contrôle aux frontières extérieures ne doit pas empêcher l'accès au territoire de l'UE des personnes fondées à obtenir le statut de réfugié.

- a) Les Etats membres s'engagent à mettre en place en 2009 un bureau d'appui européen et à instaurer en 2010 des garanties communes en matière d'asile et un statut de réfugié uniforme.
- b) Dans un souci de solidarité avec les Etats soumis aux plus fortes tentatives d'entrée irrégulière, les Etats membres décident de mettre en place en 2009 des équipes communes d'examen des demandes d'asile pouvant intervenir dans les zones frontalières lors d'arrivées massives de personnes.
- c) La dimension extérieure de la politique d'asile doit être renforcée. Le Conseil européen invite la Commission à étudier d'ici à 2010 les mécanismes permettant aux personnes ayant besoin d'une protection internationale de déposer via le HCR leur demande à l'extérieur du territoire de l'UE. Les Etats membres s'engagent en outre à favoriser la réinstallation au sein de l'UE des personnes identifiées par le HCR au sein des programmes de protection régionaux.
- d) A terme, c'est-à-dire dans un délai de cinq ans, l'UE et les Etats membres décident d'instaurer une institution, une procédure et des critères communs d'examen des demandes d'asile et de reconnaissance du statut de réfugié en Europe.

V. Promouvoir le co-développement et l'aide au développement

Conformément aux conclusions de la conférence de Rabat de juillet 2006, l'UE et chacun de ses Etats membres sont convaincus que la solution aux problèmes liés à l'immigration passe par le développement des pays d'origine. Les flux migratoires ne peuvent être gérés qu'en partenariat étroit avec les pays d'origine et de transit.

Il convient de prendre en compte les questions migratoires dans la politique de coopération et d'aide au développement. L'UE et les Etats membres mobiliseront des moyens significatifs dans des secteurs clés pour la maîtrise de l'immigration (éducation, santé, gouvernance) et coordonneront leurs actions dans ces secteurs afin de les rendre plus efficaces.

- a) Dans le cadre des partenariats pour la mobilité, les Etats membres s'engagent à offrir à leurs partenaires des possibilités d'immigration légale à des fins de travail et d'étude en échange d'une coopération accrue et effective dans la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic des êtres humains.
- b) Le Conseil européen invite les Etats membres à combattre le pillage des cerveaux en évitant de favoriser l'immigration définitive de personnes qualifiées lorsque leur

- départ aurait pour effet de priver les pays d'origine d'une ressource indispensable à leur développement ou à la vie quotidienne des populations ; c'est en particulier le cas des médecins africains. Il invite en outre la Commission à évaluer l'ampleur et les conséquences du phénomène, à étudier des mesures compensatoires éventuelles et à dresser un inventaire des bonnes pratiques déjà en vigueur, et ce d'ici 2010.
- c) L'UE et les Etats membres décident de s'orienter résolument dans la voie d'une immigration de mobilité, de circulation, qui permettra à des professionnels des pays d'origine de venir en Europe se former ou approfondir leur expérience avant de mettre cet acquis au service du développement de ces pays et du bien être de leurs habitants.
 - d) Le Conseil européen invite les Etats membres à se doter au plus tard en 2011 d'instruments (par exemple sous la forme d'incitations fiscales ou de produits bancaires) facilitant la participation des migrants au développement de leur pays d'origine et demande à la Commission de soutenir ces initiatives. Il invite en outre la Commission à mettre en place des mesures facilitant les transferts d'argent entre les pays de l'UE et les pays d'origine des migrants et à faire des propositions concernant la collecte de l'épargne des migrants en Europe en vue de son investissement dans les pays d'origine.

*

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 et la coopération avec chaque pays tiers, la qualité du dialogue et de la coopération existant avec lui sur les questions migratoires. A cette fin, les Etats membres doivent se concerter entre eux et avec les pays d'origine. Cette nouvelle politique d'immigration passe par la signature d'accords de gestion concertée des flux migratoires, dans le cadre de l'Union européenne si possible ou, à défaut, dans un cadre bilatéral, coordonné à l'échelle de l'Union.

Le Conseil européen invite les Etats membres à créer un mécanisme d'évaluation collective des engagements du présent Pacte. Les mesures contenues dans le présent Pacte feront l'objet d'un suivi semestriel par le Conseil justice et affaires intérieures. En outre, les Etats membres se doteront d'indicateurs chiffrés pour évaluer l'impact et l'efficacité de leurs politiques, et s'informeront mutuellement de toute nouvelle mesure ou réforme législative dont ils envisagent l'adoption.